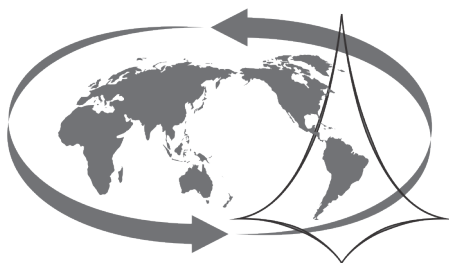


ISSN 2238-6262 / e-ISSN 2238-6912

AUSTRAL

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



Porto Alegre, v.8, n.16 | Jul./Dez. 2019



Austral	Porto Alegre	v.8, n.16	p. 1-352	Jul./Dez. 2019

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 são submetidas a uma rigorosa avaliação científica.

Indexadores

Scopus | Google Scholar | LivRe! | Latindex | ETHzürich | Journal TOCs
| Sumário de Revistas Brasileiras | Beardsley Library Journals | Directory
of Open Access Journals (DOAJ) | Columbia International Affairs Online
| WZB Berlin Social Science Research Center | GIGA IZ | ROAD: The
Directory of Open Access Scholarly Resources

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)

Deputy Editor | *Editor Adjunto*

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

Editorial Board | *Conselho Editorial*

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

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Cui Shoujun (Renmin University, China)

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)

Gelson Fonseca Jr. (Ministério das Relações Exteriores, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

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

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

Assistant Editors | *Editores Assistentes*

Magnus Kenji Hiraiwa (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Guilherme Thudium (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Consultative Board | *Conselho Consultivo*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

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

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

Celso Amorim (Ministério das Relações Exteriores, Brasil)

Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Federal de São Paulo, Brasil)

Diego Pautasso (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)

Ilter Turan (Istanbul Bilgi University, Turquia)

Immanuel Wallerstein (†) (Yale University, Estados Unidos)

Isiaka Alani Badmus (Afe Babalola University, Nigéria)

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)

Leonardo Granato (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

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 (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)

Monica Hirst (Universidad Torcuato di Tella, Argentina)

Nilton César Fernandes Cardoso (University of Cape Verde, Cabo Verde)

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

Tianhong Luo (Renmin University, China)



© Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS

Capa e Diagramação: Magnus Kenji H.H. Hiraiwa

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 (UFRGS)
Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)
Av. Bento Gonçalves, 9500 - CEP 91509-900
Porto Alegre/RS - Brazil
Fone: +55 (51) 3308 7988
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, CEGOV-FCE.
- v. 8, n. 16 (Jul./Dez. 2018). – Porto Alegre:
NERINT-CEGOV/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 Wiebbelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

Sumário

Editorial	7
NERINT/UFRGS: 20 Anos Analisando as Relações Internacionais <i>Paulo Fagundes Visentini, Guilherme Thudium</i>	9
O Nascimento das Relações Internacionais como Ciência Social: Uma Análise Comparada do Mundo Anglo-americano e da Europa Continental <i>Pedro Emanuel Mendes</i>	21
Conceitos Básicos e Teorias em Manutenção da Paz Internacional: Uma Revisão Analítica <i>Isiaka Alani Badmus, Bert Jenkins</i>	54
Produtores e Fornecedores de Segurança: Um Ensaio Conceitual <i>Silviu Petre, Ella Ciuperca</i>	87
La Doctrina Salmán en la Política Exterior de Arabia Saudí: Objetivos y el Uso de la Fuerza Militar <i>Paloma González del Miño, David Hernández Martínez</i>	113
Política Nuclear Comparada: Um Estudo de Caso do Impacto Norte-Americano nos Programas da Índia e do Brasil (1946/2018) <i>Cristina Soreanu Pecequilo, Artur Cruz Bertolucci</i>	138
Desenvolvimento e Poder Global da China: A Política Made in China 2025 <i>Diego Pautasso</i>	183
Por Trás do Mito da Burguesia Nacional: Uma Análise Comparativa do Estado Desenvolvimentista no Brasil e na Coreia do Sul <i>Pedro Vinícius Pereira Brites, Bruna Coelho Jaeger</i>	199
O “Acordo do Século” de Trump e a Resposta Latino-mericana <i>Yoslán Silverio González</i>	235
África e as Ameaças à sua Segurança <i>Francisco Proença Garcia</i>	254

Do Acordo Geral de Paz (1992) às Eleições Gerais em 1994: O Processo de Paz Conduzido em Moçambique	277
<i>Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon, Anselmo de Oliveira Rodrigues</i>	
La Necesidad de un Cambio de Doctrina de Conflicto Convencional a una de Tiempos de Paz: Los Casos de Chile y Ecuador	303
<i>Lester Martin Cabrera</i>	
La Superioridad Aérea en el Interés Nacional de Colombia: Una Necesidad para la Política de Seguridad y Defensa Nacional	332
<i>David González Cuenca</i>	
Parceiros	344
Normas de Submissão / Números Anteriores	348

*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.8, n.16, Jul./Dez. 2019

EDITORIAL

Em uma época de crise internacional múltipla as oportunidades analíticas aumentam, ao contrário do que se poderia esperar. O passado exaspera suas formas para evitar ser ultrapassado pelas novas tendências, que ainda são vacilantes e, talvez, reversíveis. O pensamento acomodado e repetitivo, ritualizado por meio de apresentações “politicamente corretas” em seminários convencionais, refluí e dá lugar à reflexão inovadora, ainda que marginal. Edward H. Carr escreveu seus *Vinte Anos de Crise* justamente em 1939, inovando a reflexão das Relações Internacionais. Hoje, quando o Presidente Donald Trump se encontra com o líder norte-coreano Kim Jong-Un, inclusive pisando nos dois lados da fronteira em Panmunjeom, o que se observa é o silêncio de analistas e o constrangimento de jornalistas. É preciso que veteranos como Henry Kissinger digam o que está acontecendo, para que a relação dialética entre a dura realidade e o surrealismo faça sentido.

É importante observar que nas épocas de crise surgem novas vozes e se estabelecem novas conexões, como se observa neste número da AUSTRAL, que completa seu oitavo ano de existência junto ao vigésimo aniversário do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT). Assim, trata-se de uma edição comemorativa. Ao lado de autores brasileiros encontramos outros de Portugal, Espanha, Equador, Colômbia, Cuba, Romênia, Nigéria e Austrália. No ano em que se comemora também o centenário da disciplina de Relações Internacionais, que surgiu formalmente a partir do estabelecimento da Cátedra de Relações Internacionais em Aberystwyth, no País de Gales, em 1919, iniciamos a edição com um artigo que explora o nascimento das RI como ciência social, cujas origens e concepções são inerentemente Ocidentais e, mais precisamente, anglo-americanas. Por isso a necessidade latente de se também produzir conhecimento especializado na área fora do seu epicentro. Deste modo, após um primeiro bloco de artigos teóricos, os blocos subsequentes priorizam os três grandes continentes do Sul Geopolítico, como é tradicional na Revista AUSTRAL: Ásia (que inclui o Oriente Médio), África e América Latina, com destaque para as questões de Segurança Internacional e Defesa relacionadas aos países em desenvolvimento que compõem esses espaços geográficos.

A partir do próximo número, o Professor Marco Cepik passa a ocupar a posição de Editor-Chefe da AUSTRAL, tendo como Editor Adjunto o Professor Leonardo Granato e o Professor Paulo Fagundes Visentini como membro sênior do Conselho Editorial renovado. Essa alteração institucional, dentro de uma equipe que sempre trabalhou de forma coletiva, não implica em qualquer alteração da linha editorial. Mas o recebimento de um crescente número de artigos torna a avaliação mais exigente e os prazos mais prolongados. Há, igualmente, o aumento da demanda pela publicação de dossiês, contendo resultados de pesquisas coletivas, que serão acolhidos conforme a qualidade e o fluxo existente. Um “problema” positivo, resultante de uma política editorial que não se atrelou aos cambiantes critérios das agências acadêmicas governamentais. O objetivo, que se mantém, sempre foi o de conectar autores e nações através da reflexão inovadora de uma área fortemente institucional como as Relações Internacionais.

A publicação desta edição foi possível graças ao apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, através do Programa de Apoio à Editoração de Periódicos (PAEP). Os Editores Assistentes Guilherme Thudium e Magnus Kenji Hiraiwa merecem especial agradecimento, bem como a equipe de tradução do NERINT, composta por Pesquisadores Assistentes de Pós-Graduação, Iniciação Científica e convidados. Esta edição da AUSTRAL deve também um especial agradecimento à Profa. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira e à sua equipe da revista-irmã, a Revista Brasileira de Estudos Africanos (RBEA), publicada pelo Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA), que reforçaram a equipe de tradutores em um ano que foi particularmente difícil para a academia brasileira. Por fim, somos sempre gratos à Profa. Dra. Cristina Soreanu Pecequillo pela diligente revisão das traduções.

NERINT/UFRGS: 20 ANOS ANALISANDO AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Paulo Fagundes Visentini¹
Guilherme Thudium²

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), criado em 1999, foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no Sul do Brasil. Foi fundado pelos professores Paulo Fagundes Visentini e Luiz Dario Ribeiro (História), Álvaro Luiz Heidrich (Geografia), Carlos Schmidt Arturi (Ciência Política), Juan Algorta Plá (Economia) e, logo após, Marco Cepik (Ciência Política) se agregou ao grupo de pesquisadores. Cedo, o centro se tornou um Grupo de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), órgão ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação para incentivo à pesquisa no Brasil. O NERINT foi inicialmente estabelecido junto ao Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS), onde permaneceu por 16 anos como centro de estudos multidisciplinares. Seu objetivo é fomentar projetos de ensino, pesquisa e extensão, bem como desenvolver um programa editorial capaz de suprir a lacuna bibliográfica nacional na área de Relações Internacionais. Após um breve período localizado no Curso de Relações Internacionais da UFRGS, passou a integrar o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), centro de pesquisa multidisciplinar e vocacionado a políticas públicas na área internacional vinculado à Reitoria da universidade.

¹ Professor Titular de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Fundador e Coordenador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) e Editor-Chefe da Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. Contato: paulovi.ufrgs@gmail.com.

² Mestre em Ciência Política e Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais na UFRGS. Pesquisador do NERINT e Editor Assistente da Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. Contato: guilherme.thudium@ufrgs.br.

Desde o início, o NERINT se manteve como um centro de pesquisa rigorosamente acadêmico, público e sem vínculos com governos, movimentos políticos ou instituições e fundações privadas. Isso, todavia, não impediu que fossem estabelecidas parcerias para eventos e outras iniciativas, como pesquisa e publicações, sempre respeitando a independência acadêmica e institucional. Contudo, independência não significa falta de compromisso com nossa nação e sociedade. O foco da reflexão sempre foi o de contribuir para o *desenvolvimento nacional* com conhecimentos e análises sobre as opções estratégicas de inserção internacional do Brasil em um mundo em transformação. Ademais, a ideia de criar um *locus* para aglutinar os esforços individuais no estudo de Relações Internacionais na Região Sul convergia com o desenvolvimento da área, que ocorria há uma década. Mas o ingresso acadêmico das Relações Internacionais no Brasil, no fim dos anos 1980, esteve marcado pela visão globalista, em detrimento de um projeto nacional. Era necessário resgatar as ameaçadas tradições diplomáticas brasileiras, predominantemente pautadas pela autonomia e pela busca do desenvolvimento. Nesse sentido, 1999 se provou um ano crítico, com a crise do Real e da perspectiva liberal de projeção internacional, e em 2001 ocorreriam os atentados terroristas de 11 de setembro, mudando o panorama mundial.

Eixos de pesquisa

O NERINT dedica-se à análise de temas que abrangem desde a Política Externa Brasileira em perspectiva comparada até os problemas de Segurança Internacional, passando pelos desafios da diplomacia, da integração regional, do sistema mundial e do desenvolvimento. Os trabalhos realizados pelos professores pesquisadores, pós-graduandos e bolsistas de Iniciação Científica do NERINT monitoram e analisam os polos de poder do Sistema Internacional. Todavia, a ênfase da pesquisa empírica se localiza, especialmente, nas três regiões do Sul Geopolítico: América do Sul, África e Ásia. Nesse sentido, o NERINT caracteriza-se pela pesquisa nos campos diplomático, econômico e de segurança dos países integrantes do eixo Sul-Sul das Relações Internacionais Contemporâneas.

Os estudos exploratórios desenvolvidos pelo NERINT sobre os novos países em desenvolvimento conheceram notável expansão desde o limiar do Século XXI. A cooperação com instituições estatais, empresariais, acadêmicas e sociais foi intensificada, bem como o contato direto com centros na América Latina, África e Ásia, além dos já existentes com a Europa e a América do Norte. Em cada fase houve distintos eixos de pesquisa. Atualmente, os três

principais eixos de pesquisa desenvolvidos no âmbito do NERINT passaram a priorizar a *Grande Estratégia para o Brasil no Século XXI*, as *Relações Internacionais do Continente Asiático*, e as *Crises e Transformações do Sistema Mundo*. O objetivo da primeira é conjugar esforços em diversas esferas da sociedade para garantir a soberania, a segurança e o desenvolvimento nacional e conceder maior autonomia de ação ao Brasil frente ao Sistema Internacional. Deste modo, são analisados temas chave para a inserção estratégica brasileira como: a Política Externa e de Defesa do Brasil; o Entorno Estratégico Sul-Americano; e as Relações de Cooperação Sul-Sul.

É dentro dessa linha que vem se desenvolvendo uma estreita e crescente colaboração com estudiosos das áreas de Diplomacia, Defesa e Segurança Internacional, a cooperação com o Ministério das Relações Exteriores e com o Ministério da Defesa, além de parceiros acadêmicos do Brasil e do exterior. Com as Forças Armadas se formaram parcerias por meio de acordos de cooperação acadêmica com o Núcleo de Estudos Estratégicos do Comando Militar do Sul (NEE/CMS), além de iniciativas conjuntas com instituições como a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e a Escola Superior de Guerra (ESG).

A segunda linha de pesquisa aborda as principais dinâmicas de política e segurança internacional vigentes no continente asiático, enfatizando as balanças de poder regionais, a interação entre diferentes áreas da Ásia e o papel do continente no tabuleiro geopolítico global e na interação entre as grandes potências. Especificamente, busca analisar o continente asiático através do estudo de quatro macrorregiões: Oriente Médio e Ásia Central; o subcontinente Indiano e o Oceano Índico; a Rússia e seu entorno; e a Ásia Oriental e o Pacífico. A terceira linha de pesquisa, por fim, dedica-se ao estudo teórico, histórico e estratégico do Sistema Mundo, com foco na compreensão da alternância entre ciclos hegemônicos e de crises e à análise desse processo como elemento de transformação do próprio sistema, com especial ênfase ao período pós-Guerra Fria. Também busca identificar possíveis situações de ruptura no sistema e o crescente papel do Brasil dentro dele.

Deste modo, as pesquisas avançadas que viriam a ser desenvolvidas pelo NERINT buscaram resgatar a dimensão histórica dos assuntos internacionais, que, tradicionalmente, é negligenciada nas análises das Relações Internacionais Contemporâneas e nos Estudos de Segurança e Defesa. Tal resgate também representa uma questão teórica, posto que as Relações Internacionais, bem como as questões de defesa, como áreas dominadas por correntes da Ciência Política, têm sido um campo de estudos marcado por teorizações de caráter instrumental.

Em suma, o objetivo do NERINT sempre foi o estudo crítico e inova-

dor das transformações sistêmicas das relações internacionais. Paralelamente, tem buscado contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil no plano da análise das opções estratégicas para a inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva dos Estados emergentes. As atividades de pesquisa diferenciadas do *mainstream* das Relações Internacionais permitiram o estabelecimento de vínculos com instituições e pesquisadores de todos os continentes, alguns dos quais se tornaram investigadores associados. A internacionalização se fez por intermédio de missões de trabalho a diversas instituições estrangeiras e do convite a pesquisadores de outras nações que vieram a Porto Alegre, capital brasileira que se tornou referência internacional no Século XXI.

Apoio a atividades de ensino e pesquisa

Inicialmente, o NERINT promoveu cursos de extensão formativos para suprir a inexistência de cursos de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais, atividades que, por seu pioneirismo, tiveram enorme sucesso. Dentro de um quadro de importância aumentada dos assuntos internacionais na agenda política e econômica brasileira, o NERINT atuou como principal base acadêmica para a implantação, no âmbito da UFRGS, de um Curso de Mestrado em Relações Internacionais, em 2002, com apoio do Programa San Tiago Dantas e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e, conseqüentemente, de um Curso de Graduação em Relações Internacionais, no ano de 2004. Finalmente, foi criado um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI), que passou a oferecer cursos de Mestrado e Doutorado, em 2010.

Os pesquisadores do NERINT constituíram o “núcleo duro” de todos esses cursos, contribuindo também com os elementos necessários para os projetos acadêmicos dos mesmos. Da mesma forma, alunos de graduação e pós-graduação dos novos cursos tiveram no NERINT um espaço para desenvolver pesquisas e participar de projetos institucionais. Importante ressaltar que professores e estudantes participaram de programas de intercâmbio, da Argentina à China, passando pela Europa, graças às atividades do Núcleo. Da mesma forma, o NERINT recebeu estudantes africanos, latino-americanos e europeus que aqui realizaram intercâmbios de pesquisa.

Quando os cursos de graduação e pós-graduação foram implantados, as atividades de extensão deixaram de ser formativas e generalistas para se voltarem ao aprofundamento de temas inovadores específicos. Teve início uma fase de grandes seminários, geralmente através de parcerias com insti-

tuições como a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) do Ministério das Relações Exteriores, a Fundação Konrad Adenauer, organismos do Ministério da Defesa, o Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), a Renmin University (Beijing), a Leiden University (Holanda), o Instituto Superior de Relações Internacionais (Moçambique), embaixadas estrangeiras no Brasil, universidades públicas e privadas, entre outras. O NERINT também participou de redes de projetos interinstitucionais como o Pró-Defesa e o Pró-Estratégia, iniciativas conjuntas do Ministério da Defesa e da CAPES. Uma das iniciativas que merece destaque foi a realização do Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI), em 2012 e 2013, em parceria com o PPGEEI. A partir de 2016, o SEBREEI passou a ser realizado em conjunto com o Seminário de Estudos Estratégicos do Comando Militar do Sul e o Seminário de Casas de União, compondo nessa associação os Seminários de Estudos Estratégicos, que ocorreram simultaneamente tanto em 2016 como em 2018.

Os temas de tais eventos foram variados e voltados a públicos distintos. Dentre eles, podemos elencar: Diplomacia e Academia; África do Sul; União Europeia; Índia; Processos de Integração na América do Sul; Política Externa do Brasil; Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS); Eurásia; Migrações e Refugiados; Transformação do Sistema Mundial; Primavera Árabe; Geopolítica do Oriente Médio; Geopolítica do Nordeste Asiático; Rússia e Ásia Central; Segurança Internacional e Defesa; Defesa do Brasil; Conflitos e Desenvolvimento na África; Potências Emergentes na África; BRICS; Projeção Mundial da China; e História das Relações Internacionais, entre outros.

Atividade editorial e periódicos

Um dos pontos onde a contribuição do NERINT se revelou notável foi através da publicação de livros e edição de revistas internacionais (ver relação am anexo). Como atividade editorial, o NERINT publicou duas coleções de livros: primeiro, a *Série Relações Internacionais e Integração*, que visava a publicação de livros-fonte. Entre 1998 e 2008 foram editadas, através da Editora da Universidade/UFRGS, dez obras, algumas das quais se tornaram emblemáticas da historiografia das Relações Internacionais no Brasil. Já a *Série Estudos Internacionais* visava divulgar teses, dissertações e materiais de seminários que, por sua temática, fossem inovadores, mas voltados para especialistas. Entre 2003 e 2009 foram editadas doze obras, em uma parceria entre o NERINT e a Editora da Universidade/UFRGS, com apoio do Programa San Tiago Dantas.

Desde 2013, o NERINT edita a *Série Estratégia, Defesa e Relações Internacionais*, sucessora das duas anteriores, através da qual já foram publicadas seis obras. A política editorial do NERINT sempre prezou pela independência acadêmica em detrimento do foco comercial. Contudo, a crise das editoras universitárias fez com que a nova série fosse produzida em parceria com editoras privadas – primeiro, a Editora Leitura XXI, depois, a Livraria Palmarinca –, como forma de fazer circular o resultado das pesquisas. Duas delas contaram com o apoio de instituições renomadas como a o Instituto Meira Mattos/ECEME e a Escola Superior de Guerra/ESG. Há títulos com temáticas absolutamente originais no Brasil, como *Revoluções e Relações Internacionais* e *Diplomacia de Defesa*. Além disso, um elemento interessante nas publicações é a forte representação de diplomatas brasileiros.

Em termos de periódicos acadêmicos, duas revistas também foram criadas: a semestral bilíngue *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, editada pelo NERINT desde 2012, e a bimestral *Conjuntura Austral*, editada em conjunto com o PPGEEI desde 2011. Publicada em versões impressa e eletrônica, a *AUSTRAL* (uma referência ao Sul nos idiomas Ocidentais) foi a primeira revista brasileira de relações internacionais a ser publicada inteiramente em inglês, em edição bilíngue com português ou espanhol – as línguas oficiais do Mercosul. Tem publicado artigos de brasileiros e internacionalistas de todos os continentes, voltados aos temas que compõem as relações Sul-Sul. Seu Conselho Editorial é integrado por renomados acadêmicos do Brasil, África do Sul, China, Estados Unidos da América, Argentina, Índia, França, Rússia, Camarões, Turquia, Cuba, Tunísia, Canadá, Holanda e Austrália. A *AUSTRAL* conta com grande circulação internacional e está registrada nos grandes indexadores mundiais, como Scopus Elsevier e Google Acadêmico, entre outros. A lista de articulistas fala por si, demonstrando a grande circulação internacional do periódico. Em 2016, o NERINT também passou a oferecer um *Boletim de Conjuntura* digital e bilíngue, a cargo dos seus Pesquisadores Assistentes, Mestrandos e Doutorandos.

Do CESUL ao CEBRAFRICA

O NERINT foi, igualmente, o berço dos estudos africanos na área de Relações Internacionais no âmbito da UFRGS. Em 2005 foi firmado um convênio do Núcleo com a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), para a criação do Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL). O objetivo do mesmo era fomentar estudos, eventos, intercâmbios e publicações sobre uma

nação estratégica para a política externa do Brasil. Além dos eventos, intercâmbios e estudos realizados, foi criada a *Série Sul-Africana*, que publicou cinco livros (ver lista em anexo). Este programa gerou um foco de atração aos estudantes africanos e africanistas, bem como o intercâmbio de professores. O sucesso foi tão grande que o CESUL, em 2011, deu origem ao Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA), que desenvolvia suas atividades como uma linha de pesquisa dentro do NERINT. A demanda pelos estudos africanos cresceu ainda mais e o CEBRAFRICA, sob a dinâmica coordenação da Professora Analúcia Danilevicz Pereira, também pesquisadora do NERINT, se tornou um centro universitário de pesquisa paralelo e independente.

O CEBRAFRICA congrega pesquisadores da UFRGS e de instituições nacionais e internacionais, bem como estudantes de graduação e pós-graduação que desenvolvem suas pesquisas nas seguintes linhas: Cooperação Sul-Sul e o Continente Africano; Desenvolvimento, Segurança e Integração Regional; e Política Externa dos Países Africanos. A *Série Sul-Africana* foi transformada em *Série Africana*, para abranger todos os países daquele continente. Desde 2012, ela publicou seis obras, disponíveis nas mídias digitais do CEBRAFRICA. Além da *Série Africana*, o Centro edita, desde 2016, a *Revista Brasileira de Estudos Africanos* (RBEA), semestralmente em versões impressa e eletrônica, em edição bilíngue inglês-português ou espanhol. O sucesso internacional da publicação atraiu autores africanos em grande quantidade, servindo de elo entre o Brasil e a África. O CEBRAFRICA conta com a parceria de 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.

Vinte anos depois

Nossa filosofia consiste em evitar a concorrência entre centros de pesquisa e cursos, buscando a especialização e a complementariedade. Assim, pudemos avançar e consolidar uma agenda de pesquisa em áreas e regiões pouco estudadas, sempre de forma cooperativa. Há espaço para todos. Da mesma forma, jamais priorizamos os cambiantes critérios das agências acadêmicas, que fazem muitos centros perderem a identidade e entrarem em competição com os demais. Outro ponto importante é o trabalho em equipe: o NERINT é o resultado de um grupo e da ação coletiva. A dedicação de professores, mas especialmente de estudantes, permitiu a realização dos objetivos traçados. Seria impossível mencionar todas as dezenas de bolsistas que passaram pelo Núcleo. Mas gostaríamos, então, de mencionar os mais antigos e

os mais recentes. Rafael Balardim e Kamilla Rizzi, estudantes de história e hoje professores universitários de Relações Internacionais, foram vitais para a estruturação do NERINT em suas primeiras atividades. Mais recentemente, Maria Gabriela Vieira e Eduardo Secchi, estudantes de Relações Internacionais, ajudaram a sustentar as complexas atividades atuais. Tudo isso com uma equipe de colegas, organizados em grupos de estudo internos nos quais se discutem obras relevantes, mas pouco conhecidas.

Quando o NERINT foi criado, em 1999, a tendência que prevalecia era a da globalização neoliberal, a qual o grupo de pesquisadores fundadores considerava representar uma ameaça ao projeto nacional que vigorava no Brasil desde a Era Vargas. Sempre assinalando que o sistema mundial pós-Guerra Fria não representava uma fase de hegemonia solitária norte-americana, mas uma fase instável de transição e disputa por uma “Nova Ordem”. Duas décadas depois, para a perplexidade de muitos analistas, a globalização passou a ser questionada pela própria Casa Branca, bem como por muitos outros governos, incluindo o do Brasil. No meio do caminho, em 2009, surgiu o agrupamento BRIC(S), que sinalizava o avanço irresistível da China e o ressurgimento da Rússia, hoje países que sofrem forte contenção econômica e político-militar, respectivamente. Tudo isso apenas veio a confirmar nossa previsão inicial a respeito da fragilidade e incerteza do sistema de relações internacionais no mundo pós-bipolar.

Em 1999 tinha início o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso e a primeira crise da nova moeda “forte e estável”, o Real, que sofreu uma queda acentuada. Todavia, o Brasil não sofreu o drama argentino de dois anos depois, com o colapso financeiro. Já a política externa vivia momentos de incerteza, pois seguia apegada à globalização, contrariando uma tradição diplomática autonomista de seis décadas, que predominara quase continuamente de 1930 a 1990. Logo em seguida houve os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, com a afirmação da agenda securitária antiterrorista voltada para o Oriente Médio e Ásia Central. Enquanto isso, em sentido contrário, a América Latina conheceu a “Onda Rosa” de governos socialdemocratas ou popular-autonomistas.

Um momento de projeção internacional inédito para o Brasil que, todavia, não foi sustentável. A crise financeira de 2008, iniciada nos Estados Unidos (*subprime*) logo atingiu a Zona Euro e a economia mundial. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos buscaram se retirar dos conflitos do Oriente Médio, deixando em seu lugar uma série de alianças locais pouco consolidadas. O cenário para a “Primavera Árabe” estava montado e suas ondas de choque se propagariam pelo Mediterrâneo, África e Ásia Ocidental. Naquele momento, tem início um processo de reversão das tendências anteriores, com

o desgaste dos regimes socialdemocratas da América Latina, movimento que culminou com a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos. A lógica de seu governo se insere na tradição diplomática unilateral do Partido Republicano, com um viés empresarial. Além de representarem o coração do sistema mundial, os Estados Unidos constituem um Estado Nacional, com suas necessidades próprias. Tudo isso em paralelo com crises migratórias, climáticas e sociais (emprego), além dos conflitos de sempre.

Ao longo desses vinte anos, procuramos buscar a compreensão da lógica subjacente aos processos internacionais em curso, e esperamos ter contribuído para auxiliar a todos que tentam analisar as relações internacionais de forma realista, e não ideológica ou prescritiva. Essa atitude é particularmente importante no momento desconcertante e de perplexidade vivido pela política exterior brasileira. Tempos históricos diferentes parecem se sobrepor, num projeto estruturalmente contraditório em que a dura realidade se revela em um cenário surrealista.

ANEXO

Série Relações Internacionais e Integração (1998-2008)

A Política Externa do Regime Militar Brasileiro (1964-1985), por Paulo Visentini; *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil*, por Paulo Roberto de Almeida; *El Mercosur y su Contexto Regional e Internacional*, por Jacques Gines-ta; *Quinhentos Anos de Periferia*, por Samuel Pinheiro Guimarães; *Repensando as Relações Internacionais*, por Fred Halliday; *A China e o Sudeste Asiático*, por Paulo Antônio Pereira Pinto; *A Política Externa dos Estados Unidos*, por Cristina Soreanu Pecequilo; *Da Substituição de Importações à Substituição de Exportações*, por Heloísa Silva; *O Brasil e a Liga das Nações*, por Eugenio Vargas Garcia; *Processos de Integração Regional e Cooperação Intercontinental desde 1989*, por Marianne Wiesebron e Richard T. Griffiths (Orgs.). Em parceria com a FUNAG/MRE: *O Brasil e a República Popular da China (1974-2001)*, por Danielly Ramos Becard; *Diplomacia e Religião: as relações entre a Santa Sé e a República Popular da China (1949-2005)*, por Anna Carletti.

Série Estudos Internacionais (2003-2009)

A Diplomacia do Interesse Nacional: a política externa do Governo Médici, por Cíntia Souto; *A Política Externa do Governo Sarney (1985-1990)*, por Analúcia Danilevicz Pereira; *As Mudanças da Política Externa Brasileira nos Anos 80: uma potência média recém industrializada*, por Ricardo Sennes; *A Diplomacia Brasileira entre a Segurança e o Desenvolvimento: a política externa do Governo Castelo Branco (1964-1967)*, por André Silva; *A Guerra do Kosovo, a OTAN e o Conceito de “Intervenção Humanitária”*, por Paulo Roberto Caminha de Castilhos França; *El Ártico y la Antártida en las Relaciones Internacionales*, por Myriam Colacrai; *Política Externa no Governo Itamar Franco (1992-1994)*, por Ney Canani; *Taiwan: um futuro formoso para a ilha?*, por Paulo Antônio Pereira Pinto; *Neohegemonia Americana ou Multipolaridade? Polos de Poder e Sistema Internacional*, por Paulo Visentini e Marianne Wiesebron (Orgs.); *A Unificação Alemã no Contexto das Relações Germano-Soviéticas (1985-1990)*, por Elmir Flach; *América do Sul: economia e política da integração regional*, por Marco Aurélio Chaves Cepik (Org.); *Relações Brasil-Índia (1991-2006)*, por Maíra Baé Baladão Vieira.

Série Sul-Africana (2007-2011) (em parceria com a FUNAG/MRE)

A África do Sul e o IBAS: Segurança Humana, por Francis Kornegay e Jabulani Dada (Orgs.); *O Brasil e a África do Sul (1918-2000)*, por Pio Penna Filho; *Breve História da África*, por Paulo Visentini, Luiz Dario Ribeiro e Analúcia Danilevicz Pereira; *África do Sul: História, Estado e Sociedade*, por Paulo Visentini e Analúcia Danilevicz Pereira (Orgss); *África do Sul: a rede de ativismo transnacional contra o Apartheid*, por Pablo Saturnino Braga.

Série Estratégia, Defesa e Relações Internacionais (Desde 2013)

A Independência Norte-Americana: guerra, revolução e logística, por Érico Esteves Duarte; *Revoluções e Regimes Marxistas: rupturas, experiências e impacto internacional*, por Paulo F. Visentini, A. D. Pereira, J. M. Martins, L. D. Ribeiro e L. G. Gröhmman; *Constantes e Variações: a diplomacia multilateral do Brasil*, por Gelson Fonseca Jr.; *Ambientalismo e Indigenismo: Roraima como laboratório dos regimes internacionais*, por Getúlio de Souza Cruz; *A (In)Segurança da África e sua Importância para a Defesa do Brasil*, por Paulo Fagundes Visentini, Eduardo Glaser Migon e Analúcia Danilevicz Pereira (Orgs.); *Guia da Política Externa dos Estados Africanos*, por Paulo Visentini e Equipe do NERINT/CE-BRAFRICA; *A Diplomacia de Defesa na Política Internacional*, por Antônio Ruy de Almeida Silva.

*Recebido em 2 de outubro de 2019.
Aprovado em 3 de outubro de 2019.*

O NASCIMENTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS COMO CIÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE COMPARADA DO MUNDO ANGLO-AMERICANO E DA EUROPA CONTINENTAL

Pedro Emanuel Mendes¹

Introdução

Este artigo desenvolve uma contextualização comparada do nascimento das Relações Internacionais (RI)² como disciplina autônoma no mundo Anglo-americano³ e na Europa Continental⁴. Apresenta uma síntese historiográfica da origem das RI e um balanço dos principais marcos institucionais e científicos dos casos americano, inglês, nórdico, francês e alemão.

Embora atualmente esteja em voga a ideia de uma dicotomia simplista entre o pensamento ocidental e o pensamento não-ocidental - quer no mundo acadêmico quer no mundo político - é importante demonstrar que não existe apenas um pensamento ocidental. Neste quadro, partindo de abordagens histórico-contextuais (Schmidt e Guillot 2019) e cultural-institucionais (Jørgensen, Knudsen 2006,10), este artigo traça um quadro panorâmico da invenção da disciplina das RI, demonstrando a diversidade de percursos institucionais e de identidades teórico-metodológicas de várias comunidades acadêmicas

1 IPRI-NOVA; Faculdade de Direito da Universidade Lusíada Porto, FDULN.

2 Como é tradicional utilizaremos Relações Internacionais (RI) em maiúsculas para nos referirmos à disciplina e relações internacionais (ri) em minúsculas para nos referirmos aos fenômenos empíricos.

3 O mundo anglo-americano não é apenas os EUA e o Reino Unido. Engloba também o Canada e Irlanda, a Austrália e a Nova Zelândia mas por razões de espaço não os incluímos.

4 As RI Continentais não se limitam aos casos apresentados. Por razões de espaço, não abordamos, por exemplo, a comunidade da Europa Central e de Leste, que integra a Central and East European International Studies Association (CEEISA), que patrocina uma revista relevante, o *Journal of International Relations and Development*, fundado em 1984 (37/85 JCR WOS).

ocidentais.

Devido à atual globalização e hibridização das RI existe uma explosão de narrativas e contra narrativas sobre quando, como e porquê se inventou a disciplina das RI (Smith 1995; Kahler 1997; Carvalho, Leira e Hobson 2011; Schmidt 2013; Buzan, Lawson 2014). Este debate tornou-se ainda mais complexo com a necessidade da disciplina discutir o pensamento não-ocidental e de tentar incluir outras tradições geoculturais no seu discurso teórico (Wæver, Tickner 2009; Acharya 2014). Depois, existe o eterno debate sobre o que são as RI e qual a sua relação (dependência, independência, interdependência) com a Ciência Política (CP) e a História. Esta discussão sobre a identidade e história das RI coloca pressões e angústias institucionais à solidificação da sua autonomia académica (Wæver 2013). No final do dia, estas discussões são um facto positivo, uma vez que demonstram a sua vitalidade e ajudam a desconstruir as limitações das visões canónicas dominantes, introduzindo novos e plurais debates na história dos “grandes debates” da disciplina. Todavia, não é possível discutir a identidade das RI sem termos um conhecimento consolidado sobre os seus principais marcos históricos e institucionais.

Ao desenvolvermos uma análise comparada sobre o nascimento da autonomia das RI pretendemos atingir dois objetivos. Por um lado, o artigo procura contribuir para o diálogo sobre a construção social das RI e da sua historiografia. Por outro lado, o artigo procura iluminar a relação entre contextos históricos e académicos. Nomeadamente, destacar os processos simultâneos de integração e diferenciação académica - teóricos e institucionais - das escolas do centro anglo-americano relativamente às escolas das semiperiferias europeias dos casos em análise. Embora as RI sejam uma disciplina marcadamente ocidental (Hobson 2012) é importante perceber que existem diferenças identitárias e culturais nas várias comunidades académicas que as compõem. Estas diferenças explicam-se em função da diversidade de contextos históricos e consequentes reflexos nos contextos académicos e científicos.

O artigo está organizado em três partes. Começa por apresentar os principais contextos e marcos político-académicos do nascimento e formação da disciplina, nomeadamente da importância da escola norte-americana na afirmação das RI como uma ciência social autónoma. Em segundo lugar, aborda as visões europeias sobre a disciplina das RI, destacando as suas escolas mais desenvolvidas: a escola inglesa e a escola nórdica. Finalmente, apresenta uma breve contextualização sobre a redescoberta e afirmação das RI na Europa Continental, sublinhando os principais marcos institucionais e científicos da escola francesa e alemã.

O principal argumento que apresenta é o de que para conseguirmos uma compreensão sofisticada sobre o nascimento e desenvolvimento das dis-

ciplinas académicas devemos desenvolver uma análise interligada entre os contextos histórico-políticos e os contextos académico-científicos. Consciente das limitações de um artigo para captar todas as dimensões presentes no nascimento das RI, este trabalho é mais um contributo para o estudo comparado da identidade da disciplina e, sobretudo, um convite para as gerações atuais e futuras assumirem a condição histórica das RI e poderem explorar mais e melhor a relação entre as ideias (das RI) e os contextos (das ri).

O centro do mundo anglo-americano e a invenção da disciplina: dialética entre a política das relações internacionais e a ciência das RI

As RI como disciplina científica autónoma surgiram no início do século XX, no Reino Unido e nos EUA. Apesar de em 1859 ter tido início a Chichele Chair of International Law and Diplomacy em Oxford, onde já se analisavam os fenómenos internacionais, é possível identificar o nascimento da disciplina nos primeiros anos do século XX. A publicação, em 1900, de *World Politics at the End of the Nineteenth Century* de Paul S. Reinsch terá sido o primeiro livro escrito na ótica de uma disciplina autónoma de RI (Olson e Groom 1991). Reinsch era professor de Ciência Política na Universidade de Wisconsin e começou a lecionar um curso intitulado “Contemporary International Politics” em 1906 (Schmidt 2008). Não existe unanimidade sobre a primeira revista académica de RI. Uns sublinham que foi a *International Conciliation*, fundada em 1910 e publicada pelo Carnegie Endowment for International Peace (Olson e Groom 1991, 47-48). Outros apontam que a primeira revista de RI foi o *Journal of Race Development* (1910), posteriormente designado de *Journal of International Relations* (1919), assumindo a sua forma final em 1922 como *Foreign Affairs* (Vitalis 2005).

De um ponto de vista institucional, embora a Associação Americana de Ciência Política (AAPC) já existisse desde 1903⁵, é em 1919 que nasce a primeira cátedra em RI na Universidade de Gales em Aberystwyth. Paralelamente em Londres e Nova Iorque nascem o Royal Institute of International

5 O nascimento da AAPC foi um marco importante para o nascimento das RI, podendo ser assumido como uma das suas principais origens (Schmidt 1998; Vitalis 2005). Em 1920 a AAPC tinha já 1300 membros, em 1940 atingiu os 2800. Em resposta ao descontentamento da liderança da AAPC e à necessidade de afirmação dos estudos internacionais, um grupo de académicos e praticantes internacionalistas funda a International Studies Association (ISA) em 1958. Originalmente a ISA foi uma associação regional que oscilou entre os 60 e as duas centenas de membros. Hoje, embora sediada nos EUA, é uma organização internacional com mais de 6000 membros, <https://www.isanet.org/ISA/About-ISA/History>

Affairs (Chatham House) e o Council of Foreign Relations. Fundados respectivamente em 1920 e 1921, estas instituições privadas tinham como objetivo promover o estudo científico das questões internacionais (Olson, Groom 1991; Schmidt 2013). Ainda hoje são dois dos mais influentes *Think Thanks* mundiais e os patrocinadores de duas importantes revistas acadêmicas, a *International Affairs* e a *Foreign Affairs*⁶. Seguidamente, em Genebra (IHEI)⁷ e Londres (LSE) surgem os primeiros centros de investigação e ensino de RI⁸. Todos estes primeiros centros de RI estão intimamente relacionados com os contextos histórico-políticos da época, nomeadamente com o ambiente grociano e liberal que incentivou a procura de soluções para a guerra. Por isso, muitos dos líderes académicos-institucionais deste período têm uma estreita ligação ao mundo político, como diplomatas, governantes ou conselheiros governamentais, ou, ainda, como líderes políticos de movimentos pacifistas.

Todavia, será nos EUA que se começa a solidificar o estudo das RI e a inventar uma nova disciplina das ciências sociais. Inicialmente nas Universidades de Chicago, South Califórnia (SIR), Columbia, Georgetown⁹ e Wisconsin, às quais rapidamente se seguiram todas as grandes universidades americanas, com destaque para as Universidades de Harvard, Stanford, MIT, John Hopkins, Yale, Michigan e Princeton¹⁰. Foi na Universidade de Chicago que o Committee on International Relations iniciou os estudos de graduação em RI em 1928. A Universidade de Chicago foi uma escola pioneira no desenvolvimento da CP e das RI e foi nela que, a partir de 1943, Morgenthau (1948) escreveu as obras fundamentais do Realismo e tentou impor a sua visão contra a revolução behaviorista da CP norte-americana (Guillot, 2008;

6 Fundadas em 1922, são classificadas respectivamente em 8^{ffl} lugar em 4^{ffl} lugar no JCR da WOS. Embora sejam ambas *policy-oriented*, a *Foreign Affairs*, apesar do rigor científico e de um impacto e disseminação incomparáveis, não é uma revista com revisão por pares, ao contrário da *International Affairs*.

7 O Institut (universitaire) de hautes études internationales foi fundado em 1927 e foi a primeira escola exclusivamente dedicada ao estudo às RI, foi igualmente uma das primeiras escolas a oferecer um doutoramento em RI. <http://graduateinstitute.ch/home/about-us/discover-the-institute.html>

8 Em 1924 a LSE começa a ensinar RI, através da Sir Ernest Cassel Chair of International Relations regida por Philip Noel-Baker. Em 1927 é criado o atual departamento de RI que, em 1936, recebe a cátedra Montague Burton Professorship of International Relations, que tinha já sido criada, em 1930, em Oxford (Bauer e Brighi 2003).

9 A Edmund A. Walsh School of Foreign Service foi fundada em 1919, a primeira “policy school”.

10 Esta é uma seleção com critérios de relevância histórica mas não é exaustiva. Existiram outras universidades que tiveram um papel importante no início do estudo das RI mas, por razões de espaço, não se incluem. Por exemplo, a Fletcher School of Law and Diplomacy da Tufts University é criada em 1933, sendo uma das escolas mais antigas a ensinar RI.

2017a). Chicago foi também a casa do liberal Quincy Wright, autor do estudo seminal *Study of War* (1942), bem como *The Study of International Relations* (1955), onde defende a autonomia das RI, mas também sublinha o seu carácter interdisciplinar, nomeadamente face à Geografia e à Psicologia.

Embora a disciplina tenha dados os primeiros passos nas primeiras décadas do século XX, é a partir da nova ordem internacional do pós-guerra que se assiste ao desenvolvimento simultâneo da hegemonia política e científica dos EUA. É nos EUA que as RI ganham os contornos de disciplina científica académica autónoma, ainda que assumida como parte integrante dos departamentos de CP e de Governo.

Ainda hoje é discutível a eterna questão sobre se as RI são uma disciplina autónoma, uma subdisciplina da CP, ou uma “inter-discipline” (Olson, Onuf 1985, 4). Este debate, ainda útil para estimular polémicas, tem vindo a tornar-se ultrapassado com a assumpção da autonomia das RI. Todavia, a progressiva autonomia da disciplina das RI não significa a negação da sua natural ligação à CP nem o seu carácter interdisciplinar. A problemática da especialização e da hibridização disciplinar é um fenómeno geral em todas as disciplinas na ciência contemporânea. Compreender isso é tão natural como compreender a existência de fronteiras disciplinares.

Devido ao excepcional ambiente político e intelectual norte-americano do pós-guerra, foi possível uma rápida consolidação teórica e institucional do ensino e investigação dos estudos políticos e de governo. Este contexto, aliado à necessidade dos EUA produzirem conhecimento útil para a definição da sua política externa, tornaram as RI um campo de estudo central. Como constatou Stanley Hoffman¹¹ (1977), na sua origem teórica e institucional as RI foram uma “ciência social americana”. Foi aqui que as RI ganharam a sua maioria e foram as universidades e revistas dos EUA os palcos principais por onde passaram os grandes debates que construíram a identidade da disciplina.

Isto não significa que não existiram importantes contributos europeus, sobretudo anglo-saxónicos e nórdicos ao longo dos seus grandes debates disciplinares: idealismo/realismo; tradicionalismo/cientismo; pluralismo-marxismo/neoliberalismo/neorrealismo; teorias dominantes/críticas/normativas-positivismo/pós-positivismo; racionalismo/construtivismo. Por exemplo, não é possível analisar a dissidência crítica e a ascensão do construtivismo e das abordagens sociológicas na viragem do século sem a participação das RI europeias. Contudo, numa perspetiva histórica as RI foram dominadas por académicos norte-americanos. Embora existam as exceções do RU e da Escola

¹¹ Stanley Hoffman nasceu na Áustria e viveu e estudou em França (Science PO, Paris), cidadão francês e refugiado judeu, assumiu-se como académico importante das RI nos EUA em Harvard, onde fundou, em 1968, o Center for European Studies.

Inglesa, de Raymond Aron e de autores importantes canadenses, nórdicos e australianos, a regra foi que as RI foram uma disciplina norte-americana durante o século XX.

Por isso é unânime a constatação que a disciplina se desenvolveu com uma fratura acadêmica entre o centro americano e todas as outras comunidades (Holsti 1985; Wever 1998; Friedrichs 2004; Wemheuer-Vogelaar et al 2016; Maliniak et al 2018). Esta divisão é por vezes assumida, subjetivamente, como negativa. Não é esse o nosso caso. Embora conscientes das limitações de todo e qualquer domínio hegemônico, em ciência, como na política, a hegemonia é uma condição assente em capacidades objetivas. Como é demonstrável, o domínio americano da produção científica em RI não é diferente do domínio americano da produção científica nas outras ciências sociais (Kristensen 2013). Embora seja possível constatar um relativo paroquialismo do domínio norte-americano nas RI (Biersteker 2009), não devemos superlativar os seus defeitos nem menorizar as suas qualidades. Sem o mundo científico norte-americano dificilmente existiria uma disciplina de RI. Contudo, neste processo, também não devemos menosprezar o papel intelectual dos académicos europeus emigrés. Muitos dos maiores talentos académicos dos anos formativos da disciplina, como John Herz, Karl Deutsch, Ernest Haas e Morgenthau, vieram da Europa continental para os EUA fugidos do Nazismo. Este ciclo migratório científico foi um dos principais elementos para a rápida afirmação do mundo académico e científico dos EUA, não só na CP/RI como em todas as outras disciplinas das ciências sociais e não sociais.

As consequências da II Guerra Mundial foram devastadoras também para a vida académica na Europa Continental, onde se perdeu mais de uma década. A maioria dos principais cientistas sociais do norte da Europa retomaram as suas carreiras nos EUA. Esta geração de exilados originou a criação de uma nova escola, a New School for Social Research, em Nova Iorque. Todas as grandes universidades americanas tinham pelo menos um professor europeu exilado nas suas faculdades de ciências sociais. Académicos incontornáveis como Paul Lazarsfeld, Kurt Lewin, Wolfgang Kohler, Hans Spier, Leo Lowenthal, Leo Strauss, Franz Neuman, Henry Ehrman, Otto Kirchheimer, Herbert Marcuse, entre outros, foram decisivos para a excelência académica dos EUA. Por outro lado, se é verdade que a CP moderna teve os seus avanços mais significativos nos EUA após a II Guerra Mundial, não podemos esquecer que os fundadores da CP americana - Woodrow Wilson, Frank Goodnows, Charles Merriam - obtiveram os seus graus ou estudos pós-graduados na Europa, principalmente na Alemanha (Almond 1998).

Isto significa que devemos matizar a ideia que as RI são apenas uma invenção americana. De um ponto de vista intelectual, as RI são tão ou mais

européias do que americanas. O que aconteceu é que nos EUA existiram condições materiais, institucionais e ideacionais que permitiram um rápido desenvolvimento dos estudos políticos e em particular das RI. Como em outros domínios, os EUA representaram oportunidades inovadoras para o desenvolvimento de projetos académicos, sem as restrições corporativas e de financiamento existentes na Europa. Sobretudo nesta época, os EUA viveram um verdadeiro período iluminista que propiciou um desenvolvimento ímpar da Ciência Política e onde as ideias dos académicos europeus emigrés foram decisivas.

Embora já não de forma esmagadora, como aconteceu nos anos formativos da disciplina, é possível constatar a continuidade da hegemonia académica dos EUA. No quadro das escolas, revistas e académicos mais relevantes, ainda hoje as estrelas mais cintilantes são norte-americanas¹². O que não significa que não existam estrelas tão ou mais cintilantes fora dos EUA, mas, em regra, para brilharem e atingirem o estrelato académico o caminho mais eficaz é o de pisarem os palcos norte-americanos.

Ainda que imperfeitos e discutíveis, os estudos sobre os rankings das RI dão-nos uma imagem clara desta hegemonia. Em regra, no Top 10 do primeiro ciclo estão: Harvard, Princeton, Stanford, Columbia, Georgetown, Yale, Chicago, Dartmouth, George Washington e American. No segundo ciclo estão: Georgetown, John Hopkins, Harvard, Princeton, Tufts, Columbia, George Washington, American, LSE, Chicago. No terceiro ciclo estão: Harvard, Princeton, Stanford, Columbia, Yale, Chicago, UCSD, C. Berkley, Michigan, MIT. No top 10 das revistas temos, em regra, sete revistas americanas, duas inglesas e uma europeia, muitas vezes a par com as nórdicas. O que reflete bem a importância relativa das respetivas comunidades académicas. Todavia, a revista europeia *European Journal International of International Relations*¹³ (1995) foi aquela que mais e melhor se afirmou em termos relativos. Outra revista recente que se destaca pela sua progressiva afirmação é a *International Political Sociology* (2007), que foi um projeto que teve também uma importante contribuição europeia. Ainda outro exemplo que demonstra o desenvolvimento das RI na Europa é a afirmação do *Journal of International Relations and Development*, que passou de Q4 no SJR da Scopus em 1999 para o Q1 em 2017.

Apesar da sua variabilidade relativa, em regra, todos os estudos de-

¹² Como no passado, atualmente, vários académicos importantes não são, originalmente, norte-americanos, mas as suas carreiras e obras fundamentais nasceram nos EUA, por isso são considerados académicos norte-americanos.

¹³ Esta revista foi originalmente patrocinada pelo Standing Group on International Relations (SGIR) do European Consortium for Political Research (ECPR). Atualmente existe um patrocínio conjunto do SGIR e da European International Studies Association.

monstram que, combinando o impacto de citação com o impacto reputacional¹⁴, as revistas que sistematicamente ocupam os primeiros lugares são anglo-americanas e nórdicas (Breuning, Bredehoft e Walton 2005; Giles, Garand 2007; Maliniak et al 2012, 2014)¹⁵. Em primeiro temos as norte-americanas: *International Organization*; *International Security*; *World Politics*; *International Studies Quarterly*; as mais abrangentes *American Political Science Review* e *American Journal of Political Science*; e o *Journal of Conflict Resolution*. Seguidamente surge a europeia *European Journal of International Relations* e as inglesas *Review of International Studies* e *Millennium*, às quais temos de acrescentar as nórdicas. Em rigor, as nórdicas *Journal of Peace Research*; *Cooperation and Conflict* e *Security Dialogue* estão muitas vezes acima das inglesas, e mesmo das norte-americanas ao nível do fator de impacto¹⁶.

Se aumentarmos para um top 20 a diferença esbate-se. Se considerarmos a emergência pós-1990 e a afirmação de novas revistas, então, a Europa, juntamente com outros continentes, conseguem equilibrar e até ultrapassar os EUA. Isto confirma duas tendências. Primeiro, o domínio tradicional dos EUA. Segundo, a emergência global das RI, nomeadamente a sua crescente afirmação na Europa continental. Este fenómeno não se limita à Europa. Globalmente existe um movimento de solidificação institucional e científico do estudo das RI. Especialmente na América Latina¹⁷, com destaque para o

14 O fator de impacto é relevante nas ciências exatas e naturais. Nas ciências sociais e humanas é mais discutível. A febre quantitativa das métricas, citações e rankings não reflete necessariamente a qualidade e inovação dos artigos publicados, tendo muitas vezes efeitos perversos. Todavia, eles são um elemento de análise útil. Um dos fatores reputacionais é a antiguidade da revistas. Em regra, as revistas de topo são anteriores a 1990. Exceções que confirmam a regra são, por exemplo, a *International Studies Review* (1994) ou a *Security Studies* (1991), ainda assim com antiguidade. Existiu uma explosão de revistas de RI no séc. XXI que refletem a difusão global da disciplina, bem como a industrialização do mercado da ciência.

15 De acordo com o TRIP (Maliniak et al 2012) as vinte revistas mais influentes são: 1. *International Organization*; 2. *International Studies Quarterly*; 3. *International Security*; 4. *Foreign Affairs*; 5. *APSR*; 6. *World Politics*; 7. *European Journal of International Relations*; 8. *Journal of Conflict Resolution*; 9. *Foreign Policy*; 10. *Review of International Studies*; 11. *Millennium: Journal of International Studies*; 12. *AJPS*; 13. *International Affairs*; 14. *Security Studies*; 15. *Review of International Political Economy*; 16. *Journal of Peace Research*; 17. *International Studies Review*; 18. *International Relations*; 19. *Comparative Politics*; 20. *Global Governance*.

16 Com base no JCR, *International Relations*, 2017 da Web of Science (WOS), Social Science Citations Index (SSCI) (<http://mjl.clarivate.com/cgi-bin/jrnlst/jlsubcatg.cgi?PC=SS>)

17 De acordo com o SJR da Scopus 2017 que integra 466 revistas de CP e RI (<https://www.scimagojr.com/journalrank.php?area=3300&category=3320>) podemos destacar a *Revista de Ciencia Política* (166), da PUC, de Santiago do Chile, a *Política y Gobierno* (199) do CIDE, México (que integram o Social Sciences Citation Index (SSCI) e JCR da WOS) e a *Colombia Internacional* (256), da Universidade dos Andes.

Brasil¹⁸, e na Ásia¹⁹, onde o destaque vai para a Índia e China²⁰.

Embora os rankings, sejam sobretudo dados agregados quantitativos que não espelham com rigor a qualidade do ensino e investigação, nomeadamente face a escolas mais pequenas, eles servem como indicadores para o domínio anglo-americano da disciplina. Assim, em média, o mundo universitário anglo-americano representa 77% do Top 25, e deste os EUA representam 70%.

Tabela 1. Ranking de Universidades em CP/RI

Top 25, 2018 QS WUR ²¹	Top 25, 2018, THE WUR ²²
1 Harvard	1 Oxford
2 Oxford	2 Harvard
3 Princeton	2 MIT
4 Sciences Po	4 Stanford

¹⁸ Em regra, as principais universidades brasileiras tem graduação e pós-graduação em RI. Existem cerca de treze revistas académicas de RI no Brasil. As revistas que integram o SJR da Scopus (2017) em CP/RI são: a *Austral* (266); a *Revista Brasileira de Política Internacional* (298) e a *Estudos Internacionais*. Contudo, a RBPI é a única que integra o SSCI e JCR da WOS e, de acordo com TRIP, a revista mais relevante para a comunidade brasileira de RI. Sem ser exaustivo, mas tentando ultrapassar as limitações (comerciais e quantitativas) da marketização dos rankings importa introduzir rigor qualitativo. Assim, associando o fator de impacto com o fator reputacional, é possível destacar, por exemplo, a *Contexto Internacional* da PUC-Rio e a *Brazilian Journal of International Relations* da UNESP, duas revistas não indexadas na Scopus, mas de duas importantes universidades. Depois, é necessário integrar outras revistas interdisciplinares que publicam artigos de RI. Algumas das mais relevantes são a *Revista de Sociologia e Política*; a *Opinião Pública*; a *Dados*; a *Lua Nova*; a *Brazilian Political Science Review*; ou a *Revista Brasileira de Ciência Política*. Sobre a comunidade brasileira de RI e a sua percepção relativizadora da hegemonia americana veja-se Villa e Pimenta (2017); sobre a produção de conceitos próprios veja-se Cervo (2008).

¹⁹ Algumas das mais relevantes revistas de RI na Índia são a Jadavpur Journal of International Relations; a India Quarterly e a International Studies.

²⁰ A China exhibe uma evolução extraordinária, com académicos chineses a publicarem em revistas de referência. A ascensão da China é central para as RI, uma vez que é o único ator, individualmente, capaz de mitigar hegemonia dos Estados Unidos. O seu grande marco institucional é a relevância da sua principal revista: o *Chinese Journal of International Politics*, que ocupa o 22 lugar no ranking do SSCI JCR da WOS, em RI (85 revistas).

²¹ QS World University rankings (Politics & International Studies) <https://www.topuniversities.com/university-rankings/university-subject-rankings/2018/politics>

²² Times Higher Education World University Rankings, 2018 (politics and international studies). <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2018/subject-ranking/socialsciences#!/page/0/length/25/subjects/3090/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats>.

5 London School of Economics and Political Science (LSE)	5 Princeton
6 Cambridge	6 Cambridge
7 Yale	7 Chicago
8 Australian National University (ANU)	8 Yale
9 California, Berkeley	9 Michigan
10 Columbia	10 LSE
11 Georgetown	11 California, Berkeley
12 National University of Singapore (NUS)	12 Columbia
13 Chicago	13 Pennsylvania
14 Toronto	14. LSE
15 Tokyo	15 California, Los Angeles
16 Massachusetts Institute of Technology (MIT)	16 Cornell
17 Stanford	17 UCLondon
=18 Sydney	18 Wisconsin-Madison
=18 California, Los Angeles	19 New York
20 Freie Universitaet Berlin	20 Amsterdam
21 California, San Diego	21 NUS
22 Johns Hopkins	22 Peking
23 SOAS, London	23 ANU
=24 George Washington	23 ETH Zurich
=24 Hong Kong	25 Northwestern

Este domínio é ainda mais avassalador na opinião dos especialistas e académicos de RI, como se comprova a seguir. Claro que os inquéritos também são produto do mundo anglo-americano e muito provavelmente se fossem realizados e publicados por uma revista europeia os resultados seriam diferentes, mas não completamente

Tabela 2. Top 25 de programas de pós-graduação em RI

Mestrado para carreiras em políticas públicas²³	Doutoramentos para carreiras acadêmicas²⁴
1.Georgetown	1.Harvard
2.Harvard	2.Princeton
3.Johns Hopkins	3.Stanford
4.Princeton	4.Columbia
5.Columbia	5.Chicago
6.Tufts	6.Yale
7.George Washington	7.California, San Diego
8.American	8.MIT
9.LSE	9. Michigan
10.Chicago	10.California, Berkeley
11.Stanford	11.Georgetown
12.Oxford	12 Oxford
13.Yale	13.Cornell
14.Denver	14.LSE
15.California, San Diego	15.Ohio State
16.Syracuse	16.Johns Hopkins
17.Cambridge	17.George Washington
18.MIT	18.Cambridge
18.Michigan	19.American
20.California, Berkeley	20.Duke
20.Pittsburgh	21.New York
22.New York	22.Tufts
22.Sciences Po	22.Minnesota
24.Duke	24. Wisconsin, Madison
25. SOAS	25.California, Los Angeles

23 “Top Master’s Programs for Policy Career in International Relations” Disponível em <https://foreignpolicy.com/2018/02/20/top-fifty-schools-international-relations-foreign-policy/>. Acesso em 12 junho 2018.

24 “Ph.D. Programs for Academic Career in International Relations”. Disponível em <https://foreignpolicy.com/2018/02/20/top-fifty-schools-international-relations-foreign-policy/>. Acesso em 13 junho 2018.

Tabela 3. Principais marcos institucionais e científicos dos EUA

Principais marcos institucionais	Revistas de RI, (Index JCR, WOS, 2017)
American Political Science Association 1903 1 Foreign Policy School, Georgetown 1919 Council of Foreign Relations 1921 1 Ciclo de estudos, Chicago 1928 International Studies Association 1958	American Political Science Review 1906 Foreign Affairs 1922 (4) International Organization 1947 (1) World Politics 1948 (6) American Journal of Political Science 1956 International Studies Quarterly 1957 (17) Journal of Conflit Resolution 1957 (5) Ethics & International Affairs 1958 (50) International Security 1976 (2) International Studies Review 1994 (28) International Studies Prespectives 2000 (51) International Theory 2009 (26)

Fonte: Elaboração própria com base nos rankings citados.

As Relações Internacionais na Europa, o outro centro

O Reino Unido e a Escola Inglesa

O Reino Unido (RU) teve um papel marcante nos anos iniciais da institucionalização da disciplina. A par dos EUA, foi no RU que as RI mais e melhor se institucionalizaram. Nos EUA a regra foi a de as RI se especializarem como uma disciplina integrada na CP, com preocupações metodológicas neopositivistas e com uma forte influência racionalista e neoeconómica. No RU as RI foram-se desenvolvendo de uma forma relativamente mais autónoma. Embora com naturais ligações à CP, a influência mais distintiva das RI no RU é a sua maior preocupação interpretativa-historicista, o seu pluralismo metodológico e a sua particular ligação à História e à Teoria Política.

Em comparação com os EUA, a Escola Inglesa (EI) têm uma menor preocupação com a formalização de relações inferenciais e de construção de modelos neopositivistas de influência behaviorista e económica. A grande diferença entre as RI nos EUA e no RU pode sintetizar-se na existência dominante de uma abordagem tendencialmente dedutiva, nomológica e empírica por parte da escola americana, em contraste com a existência de uma

abordagem mais interpretativa e crítica do empiricismo-positivista por parte da EI.

A seguir aos EUA, a escola inglesa, em sentido lato, é a maior rede de académicos de RI e tem uma importante influência no *mercado global das ideias* da disciplina. A maior prova desta influência foi a capacidade dos académicos ingleses transformarem a EI numa das teorias principais das RI. Esta capacidade teve o seu corolário no estabelecimento de uma secção sobre a EI na International Studies Association (ISA). Nas palavras dos seus promotores, o racional para este secção prende-se com a constatação que: “The English school is widely recognized as one of the main theoretical traditions in the study of IR. The North American component of the worldwide English school community is substantial, and section status within ISA would consolidate its place in the global network.”²⁵

Na verdade, não podemos desligar o esforço dos promotores da EI da sua estratégia de afirmação instrumental para diminuir a hegemonia americana na disciplina. Por outro lado, e paralelamente, tem existido uma estratégia de tentar criar mais e melhores pontes entre a escola inglesa e as RI continentais para, precisamente, diminuir o desequilíbrio existente entre os dois lados do Atlântico. Como sempre, existem aspetos positivos e negativos nestas estratégias.

Por razões de espaço não desenvolveremos aprofundadamente a nossa posição de dúvida metódica sobre se a EI é uma teoria principal das RI, com um programa de investigação próprio e com um conjunto de axiomas paradigmáticos singulares e independentes. Podemos, contudo, lançar algumas interrogações clarificadoras da nossa posição. Será possível a EI ser uma teoria principal quando no seu seio é relativamente fácil identificar realistas, idealistas, neomarxistas, críticos, liberais e construtivistas? Pode a EI, de forma inequívoca, ser considerada um paradigma-teórico das RI, quando ela própria está embebida em paradigmas teóricos?

Contudo, isto não significa um *capitis diminutio* para os argumentos teóricos da EI (Mendes 2019). Bem pelo contrário. No momento em que se pretende abandonar as guerras paradigmáticas, se põem em causa o radicalismo dos ismos (Lake 2011) e se propõem um maior ecletismo teórico-paradigmático, a EI surge como um castelo-teórico refúgio ideal para fugir às batalhas paradigmáticas e praticar uma espécie de ecletismo teórico holístico.

Mas afinal o que é a EI? No seu sentido mais estrito, a EI diz respeito a um conjunto de teóricos e praticantes que fundaram o British Committee on the Theory of International Politics (BCTIP) em Janeiro de 1959 e que, pa-

25 Disponível em www.polis.leeds.ac.uk/assets/files/.../english-school/isasection.pdf

ralelamente, desenvolveram o seu trabalho pedagógico e científico em torno do Departamento de RI da London School of Economics and Political Science (LSE), da Chatham House, e da Universidade de Cambridge (Vigazzi 2005). Existem dois períodos essenciais da EI (Dunne 1998). O primeiro é o da sua criação e produção dos seus trabalhos clássicos (1950-1980) e onde predominam Charles Manning, Herbert Butterfield, Martin Wight, Hedley Bull, Adam Watson e RJ Vincent. O segundo, a partir da década de noventa, é o período pós-clássico e os seus autores mais marcantes são Barry Buzan, Andrew Hurrell, Robert Jackson, Edward Kenne, Andrew Linkater, Richard Little, James Mayall, Hidemi Suganami e Nicholas J. Wheller. Mais uma vez é claro que questões como: e EH Carr não faz parte da EI? E Linklater não é uma figura marcante das teorias críticas? E os clássicos Northedge e Evan Luard, ou o contemporâneo Steve Smith não fazem parte da EI? E os seus críticos (Roy Jones 1981) não fazem parte da EI?

Aparentemente não. Por isso podemos dizer que, na realidade, a EI em sentido estrito está ligada a um grupo de académicos que produziu trabalhos marcantes no seio do BCTIP e que se tornaram trabalhos incontornáveis de uma abordagem clássica, tradicional, interpretativa e normativa da teoria das RI. Embora se sobreponham, não devemos fundir a EI como abordagem teórica, de escola inglesa como o conjunto de académicos e suas instituições. Por exemplo, a British International Studies Association (BISA) nasce com outra lógica, em 1973, embora tenha igualmente sido um instrumento institucional de promoção da EI. A mais antiga associação britânica é a The Political Studies Association (PSA) que surge em 1959, no seguimento da IPSA e que, como esta, recebeu apoio inicial da AACP e da UNESCO.

A escola inglesa significa, por um lado, o *locus* de formação e de construção de uma cultura académica rica e peculiar, o Reino Unido, designadamente das melhores e mais antigas universidades a estudar os fenómenos políticos, com destaque para Oxford, Cambridge e a LSE. Por outro lado, a EI é uma abordagem teórica ao estudo das relações internacionais que, embora anglo-saxónica, é distinta da escola dominante norte-americana e, contudo, também diferente, porque mais sofisticada, das escolas europeias continentais que originalmente pensaram o Estado, o poder e as relações internacionais com base na *realpolitik* e na História diplomática tradicional.

Embora com origem em autores com uma significativa variedade epistemológica e metodológica entre si, a *maneira inglesa* de pensar e investigar as relações internacionais foi sobrevivendo aos seus fundadores e resistindo a americanização progressiva da disciplina. Recentemente temos assistido a um ressurgimento da sua importância e identidade teórica, a tal ponto que, no século XXI, não existe nenhum manual de Teorias das RI que não a iden-

tifique como uma das suas teorias principais.

Num esforço de síntese, podemos dizer que os conceitos fundamentais para a EI são a *Ordem*, a *Sociedade Internacional*, e a relação entre *normas e anarquia*. De um ponto de vista teórico-paradigmático, a EI dá particular ênfase à importância da *interpretação histórica* da evolução da sociedade internacional, à sua caracterização e construção *jurídico-normativa* e, finalmente, à interrogação *filosófica* sobre o equilíbrio entre poder nacional e ética cosmopolita nas relações internacionais (Linklater e Suganami 2006).

De um ponto de vista meta-teórico a EI ocupa um lugar que se pode situar num espaço intermediário entre uma posição racionalista-positivista e uma posição reflexivista-pós-positivista. Atualmente, importantes académicos ingleses sublinham a necessidade da EI desenvolver um esforço para estabelecer uma maior coerência teórica, sobretudo ao nível da sua epistemologia e ontologia (Buzan 2004, 2001). Se tal se vier a confirmar, a EI tem potencial para se firmar como uma teoria principal e uma verdadeira via média entre as teorias reflexivistas e racionalistas. Os principais argumentos que são apresentados para este potencial de afirmação teórica residem na importância dos conceitos centrais desenvolvidos pela EI.

Em primeiro lugar, a ideia apontada por Martin Wight (1991) relativa às três tradições teóricas sobre a interpretação das relações internacionais - realismo, racionalismo, revolucionarismo - permitem uma abordagem que engloba várias perspectivas sobre as relações internacionais, o que acentua o carácter holístico e integrador da EI. Em segundo lugar, apesar do debate entre as correntes *pluralista conservadora* e a *solidarista progressista* (Wheeler 1992), a assunção ontológica da existência de uma *Sociedade Internacional* - e da natureza neo-grociana das relações internacionais - foi, e permanece, uma das ideias mais interessantes e inovadoras de pensar as relações internacionais. Depois, o seu carácter não positivista e contestatário da visão dominante racionalista/positivista americana sempre permitiu à EI desenvolver uma abordagem mais interpretativa e criar pontes de diálogo com as abordagens realistas clássicas, normativas, construtivistas e críticas.

Todavia, a grande contribuição da EI para o progresso da disciplina foi o desenvolvimento de uma visão teórica capaz de integrar a história e a filosofia numa *teoria política da sociedade internacional*. Esta originalidade levou Brown (2000) a recordar que se as Relações Internacionais são uma ciência social americana, então a *Teoria Política Internacional* é uma ciência social inglesa.

Tabela 4. Principais marcos institucionais e científicos do Reino Unido

Principais marcos institucionais	Revistas de RI (Index JCR, WOS, 2017)
1º Ciclo de estudos, Aberystwyth 1919, LSE 1924 Royal Institute of International 1920 British Committee on the Theory of International Politics 1959 The Political Studies Association 1959 British International Studies Association 1973	International Affairs 1922 (8) Political Studies 1953 (53) International Relations 1957 (43) International Politics 1964 (62) Millennium 1971 (33) Review of International Studies 1975 (20) Cambridge Review of International Affairs 1986 (68) British Journal of Politics and IR 1999 (31)

Fonte: Elaboração própria com base nos rankings citados.

A escola Nórdica

Entre as várias tradições geoculturais das RI na Europa Continental existe uma que ganha destaque: a escola nórdica. Podemos dizer que a escola nórdica é a única que tem uma identidade reconhecida internacionalmente, mesmo pelo centro anglo-americano da disciplina. Esta característica não pode ser desligada do tempo e do modo como as RI foram instituídas na Escandinávia. Aqui a disciplina das RI, especialmente o campo da “peace research”, estabeleceram-se mais cedo do que na maioria da restante Europa continental. Esta escola é constituída por uma rede de cooperação regional com centros importantes na Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia. De um ponto de vista institucional, esta cooperação é liderada pela Nordic Political Science Association (NOPSA) e pela Nordic International Studies Association (NISA).

A origem da escola nórdica remonta a meados da década de cinquenta e o seu primeiro grande marco institucional foi o Peace Research Institute que nasce em Oslo em 1959 sobe liderança de Galtung. Na sua sequência, e com o seu patrocínio, surge o Journal of Peace Research em 1964. Outro relevante marco institucional situa-se em Copenhaga e está associado ao Copenhagen Peace Research Institute fundado em 1985 e integrado, a partir de 2003, no atual Danish Institute of International Studies. Foi aqui que se consolidou a Escola de Copenhaga sobre os estudos de segurança. Existem, ainda, vários outros centros relevantes das RI nórdicas de onde podemos destacar a Lund University, o ARENA (Center for European Studies da Universidade de Oslo), as Universidade de Copenhaga, Aarhus, Estocolmo e Helsinquia; o Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), ou a Upsala University a que

está ligado Walter Carlsnaes, editor fundador do *European Journal International Relations* (EJIR) e co-editor do *SAGE Handbook of International Relations*.

A escola nórdica desde sempre teve ligações, diretas e indiretas, com a escola americana. O melhor exemplo são os irmãos K. Holsti e O. Holsti que são relevantes acadêmicos anglo-americanos, embora de origem finlandesa. Depois da Americana (1903) e da Canadiana (1913), a associação de Ciência Política Finlandesa é a mais antiga (1936), e no início da institucionalização da CP na Europa, os nórdicos estiveram sempre presentes, como se demonstra com o nascimento da Associação Internacional de Ciência Política (IPSA) em 1949 (Boncourt 2009).

Embora a singularidade nórdica possa, em alguns aspectos, dar sinais de erosão (Browning 2007), a escola nórdica das RI é um exemplo conseguido dessa singularidade. Esta escola é o resultado de uma interessante fusão entre o mundo anglo-saxónico e uma abordagem fenomenológica geocultural particular. A sua grande inovação distintiva face à escola americana foi a de relativizar o papel do poder material nas RI. Diferentemente da escola dominante neo-económica e racionalista do realismo estrutural, a escola nórdica não naturalizou a anarquia e as relações hierárquicas de poder material, e tentou uma análise mais sociológica das RI. A escola nórdica não se centrou apenas nos processos políticos das grandes potências na política internacional e deu relevância à política interna e aos atores sub-nacionais (Jönsson 1993). Com base nesta opção epistemológica e na sua identidade e cultura histórica, a escola nórdica desenvolveu uma sofisticada Análise da Política Externa (Weaver 1994; Carlsnaes 1993, 1994; Gustavsson 1999; Jørgensen 2015; Mellander, Mouritzen 2016). Neste quadro, a escola nórdica foi decisiva para o desenvolvimento de uma APE sobre a União Europeia (Larsen 2009; Jørgensen et. al. 2015).

Nos países nórdicos as RI sempre foram assumidas como uma disciplina importante e autónoma e com uma forte componente internacional. Por isso existem importantes centros universitários nos países nórdicos e são publicadas revistas que têm uma relevante circulação internacional. A escola nórdica é um bom exemplo de como, através da cooperação regional, se pode de forma simultânea e interligada desenvolver nacional e internacionalmente uma identidade teórica e institucional com impacto global na disciplina das RI. Deste modo, o sucesso do modelo de cooperação multinível nórdico (nacional, regional, europeia e transatlântica) pode ser um modelo a seguir para todas as comunidades semiperiféricas de RI (Friedrichs 2006; 2004). Finalmente, convém recordar que foram os nórdicos os primeiros a sublinhar a necessidade de desenvolver uma eurodisciplina das RI (Apunen 1993).

Tabela 5. Principais marcos institucionais e científicos da escola Nórdica

Principais marcos institucionais	Revistas RI, (Index JCR, WOS, 2017)
Peace Research Institute Oslo (PRIO) 1959 Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) 1959 Nordic Political Science Association 1975 Copenhagen Peace Research Institute 1985 Danish Institute of International Studies, 2003 Nordic International Studies Association 1991	Journal of Peace Research 1964 (15) Cooperation and Conflict 1965 (14) Scandinavian Political Studies 1966 Security Dialogue 1970 (9) Internasjonal Politikk (85)

Fonte: Elaboração própria com base nos rankings citados.

Da periferia dos anos formativos das RI à redescoberta e afirmação das RI continentais: os casos da França e Alemanha

A escola Francesa

Na Europa continental sempre existiram importantes centros académicos e de pensamento político que não deixaram de estudar as relações internacionais. Todavia, as abordagens continentais às relações internacionais sempre se fizeram por intermédio de outras disciplinas, nomeadamente a História, o Direito Internacional ou a Sociologia, sem uma grande preocupação com a sua autonomia, pois as RI eram assumidas como uma campo de estudo multidisciplinar não autónomo. As relações internacionais eram um objeto de estudo e não uma metodologia ontológica e disciplinar particular²⁶.

Na França, é possível identificar o início da institucionalização das Sciences Politiques no ano de 1871, com a criação da École Libre des Sciences Politiques. Na Bélgica é no ano de 1892 que se funda a École des Sciences Politiques et Sociales na Universidade Católica de Louvain (Giesen 2006). O primeiro centro científico a nascer na França é o Centre d'études de politique étrangère (CEPE), que é criado em 1935, à imagem do Royal Institute of International Affairs de Londres com o qual estabelece relações. Nesta fase, aliás, existe uma cooperação entre estas organizações e o Instituto de Cooperação Intelectual da SDN (Guillot 2017b). O que novamente comprova que a disciplina das RI, como a ordem internacional, tem uma história pré e pós-1945. No período inicial, liberal, a disciplina não estava institucionalizada e na

²⁶ Esta visão foi marcante no nascimento das RI em Portugal e ainda hoje perduram influências continentais francesas na compreensão sobre o que são as RI. Mesmo na atualidade, tanto em França como em outras comunidades não teóricas, por vezes as relações internacionais tendem a confundir-se com o jornalismo internacional, isto é, com a simples descrição empírica de factos (Mendes 2012, 2014).

Europa discutia-se as formas e meios sobre como estudar as relações internacionais (Zimerman 1939). Após 1945, a Europa e a França estão dilaceradas e vão deixar de liderar a institucionalização política e científica da nova ordem internacional.

A profissionalização do estudo da CP na França surge já na nova ordem liderada pelos EUA. A AACP vai estimular o nascimento de associações europeias nacionais e o nascimento da International Political Science Association (IPSA). A IPSA foi fundada em Paris em 1949 e contou com a participação de Raymon Aron. A Associação Francesa de Ciência Política nasce também em 1949.

Apesar da “french connection” aos realistas americanos e à fundação Rockefeller (Guilhot 2017b), as RI começaram a desenvolver-se nos EUA com um ritmo e percurso diferente face ao que acontecia na França. Isto originou que, 11 anos antes de Stanley Hofman, um francês lança-se a interrogação: “L’étude des relations internationales, spécialité américaine?” (Grosser 1956).

Assim, ao contrário do mundo anglo-americano, as primeiras obras relevantes das RI francesas aparecem só na década de sessenta, nomeadamente *Paix et Guerre* (1962) de Aron e *Introduction à l’Histoire des Relations Internationales* (1964) de Renouvin e Duroselle.

Contudo, podemos dizer que sempre existiu uma escola francesa de RI, com particular destaque para a sua escola histórica liderada por Renouvin e Duroselle. Esta escola conjuga a influência comparativa-conceptual *longue durée* da École des Annales com a tradição *evenentielle* da história diplomática. Aqui, a obra de Braudel, nomeadamente os seus quatro eixos principais de investigação das *estruturas históricas* - tempo, espaço, ordens sociais e hierarquia - originou um trabalho pioneiro sobre a compreensão das civilizações e evolução histórica das sociedades e do capitalismo rumo à globalização económica. Esta abordagem foi marcante na escola francesa das ciências humanas e sociais, à qual também as RI francesas não ficaram imunes. As famosas “forças profundas” (Renouvin & Duroselle 1991) e a tentativa de construir uma teoria das RI com base na história (Duroselle 1992; 1952) são um dos melhores exemplos desta influência.

Posteriormente foi surgindo uma abordagem mais sociológica que defendia a ultrapassagem da visão empírica e a necessidade de uma perspetiva teórica-problemática (Merle 1982, 1986). Esta perspetiva defendia a possibilidade de conciliar os conceitos da escola americana com os desenvolvimentos da sociologia política francesa. Embora sempre com resistências e especificidades *enciclopédicas*, a escola sociológica francesa foi-se afirmando até aos dias de hoje (Smouths 1987, Badie e Smouths 1992).

Para além da França existe uma comunidade académica de língua francesa - a começar pela Suíça, passando pela Bélgica e chegando ao Quebec²⁷ - que se dedicaram às RI. Seguindo a tradição francesa, em regra, abordam as RI numa perspetiva dos estudos internacionais e de interligação multidisciplinar com as Sciences Politiques tradicionais (História, Sociologia, Filosofia, Direito Internacional, Economia) (Chillaud 2009). Isto sempre significou uma subalternização das RI face às tradicionais e dominantes ciências sociais no mundo universitário francês, colocando obstáculos corporativo-institucionais à sua autodeterminação académica. Estas características francesas estão igualmente presentes na fundação da disciplina em Portugal (Mendes 2014).

Por outro lado, a questão da língua teve importância no domínio anglo-americano na disciplina. Apesar das boas relações transatlânticas entre as elites intelectuais da disciplina, nos anos iniciais a generalidade da comunidade académica norte americana -sobretudo alunos- liam pouco francês e os franceses, por sua vez, também liam pouco inglês. Isto ajudou ao não desenvolvimento das RI francesas e à hegemonia da língua inglesa. Com a exceção de Aron, que foi traduzido para o inglês, a comunidade francófona nunca foi reconhecida como fazendo parte da comunidade académica das RI pelo mundo anglo-saxónico. Isto demonstra igualmente que muitas vezes trabalhos importantes e teoricamente relevantes para o progresso das RI são pura e simplesmente *lost without translation*.

A França ainda hoje não tem uma revista no index do JCR WOS de RI. No index para CP, não surge a revista patrocinada pela AFCP, a Revue Française de Science Politique, mas sim a mais antiga e interdisciplinar Revue d'Économie Politique (1887), refletindo, aliás, a tradição histórica da Economia Política como precursora da Ciência Política²⁸.

Outra característica das RI francesas é a sua macrocefalia parisiense, refletindo a realidade sociológica e política francesa. Todos os principais centros de estudo em RI estão concentrados em Paris. Aqui podemos destacar o Centre d'études des relations internationales (CERI), fundado em 1952, nas Sciences Po, pelo historiador Jean-Baptiste Duroselle. Nunca alterando a sua sigla, em 1976 passou a ser Centre d'études et de recherches internationales e em 2015 passa ao atual Centre de recherches internationales.

27 Desde 1970 que a Universidade de Laval edita a revista *Études Internationales*, uma publicação importante no mundo francófono.

28 As principais revistas francesas de RI são a *Critique Internationale*, a *Cultures & Conflits*, a *Politique Étrangère*, a *Revue Française de Science Politique*, a *Relations Internationales* e a *Revue Internationale et Stratégiques*, entre outras. Em França existe uma indexação francesa que é composta por 91 revistas de "Sciences Politiques" <https://www.cairn.info/listerev.php?editeur=&discipline=10>

Na Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne), o departamento de estudos políticos foi fundado em 1969, e incluía Maurice Duverger, Madeleine Grawitz, Léo Hamon e Marcel Merle. A partir de 1977, surge uma especialização de RI no mestrado de Science Politique. Em 1979 é criado o Institut français des relations internationales (IFRI), que passou, então, a editar a revista francesa mais antiga de RI, fundada em 1936 no seio do CEPE, a *Politique Étrangère*. Esta revista é um exemplo perfeito do inicial paroquialismo das RI francesas. Embora seja uma revista antiga e com qualidade ela é essencialmente a-teórica e assente em objetivos empírico-descritivos, não tendo circulação internacional fora do mundo francófono.

Com efeito, as RI francesas não participaram nos principais debates que inventaram e construíram socialmente a disciplina das RI (Friedrichs 2001). Contudo, na transição do século as RI francesas acompanharam o movimento global da afirmação das RI. Simultaneamente, a disciplina das RI redescobriu a importância da sociologia francesa (Jackson 2008; Bigo 2011; Adler-Nissen 2012) e vários autores franceses passaram a ser reconhecidos globalmente. O maior exemplo é o de Bertrand Badie. Várias das suas últimas obras foram traduzidas e é o único francês a ter direito a uma Theory Talk²⁹. Existem ainda outros académicos de origem francesa que têm conseguido deixar a sua marca nas RI atuais, com destaque para Didier Bigo, cofundador e editor da *International Political Sociology*, para Vincent Pouliot (2008) e Nicolas Guillot. Estes autores são exemplos de integração teórica no mundo anglo-americano da disciplina. Isto significa que existe uma tendência para a emergência de alguns autores franceses e consequente internacionalização no centro. Todavia, em regra, continua a existir na França uma visão emancipatória das RI francesas face ao domínio norte-americano. Esta visão, aliás, parece ganhar força com a tentativa dos franceses se aliarem ao atual movimento global e contra-hegemónico das RI periféricas (Balzacq, Cornut, e Ramel 2017).

O caso da Alemanha

Devido às circunstâncias históricas que levaram a instabilidade e surgimento do Nazismo na Alemanha, nos anos fundacionais e formativos da disciplina (1919-1980) o importante mundo académico germânico não assumiu nenhum particular destaque. Como bem capturou Czempiel, um dos decanos das RI alemãs, a disciplina na Alemanha era, em geral, subdesenvol-

29 Disponível em <http://www.theory-talks.org/2017/07/theory-talk-74.html>. Acesso em 8 de Março de 2018. Bem como um capítulo em Neumann e Waever (2005).

vida, pois não estava em linha com os debates teóricos e os respectivos padrões de referência científica da disciplina ao nível internacional - leia-se mundo anglo-saxónico (Humrich 2006).

Contudo, existem autores alemães que sublinham o papel da Alemanha na origem das RI Continentais. Aqui, são apontados vários marcos históricos que podem ser interpretados como fontes inspiradoras do nascimento da disciplina na Europa, por exemplo: a Sociedade Alemã para a Paz (1892), o Instituto Colonial de Hamburgo (1908) ou o Institut für Auswärtige Politik em Hamburgo (1923) (Humrich 2006). Em rigor, excetuando a experiência britânica já mencionada, podemos considerar que o marco fundacional da disciplina na sua visão europeia continental aconteceu em 1939 em Praga. Aqui realizou-se uma conferência internacional patrocinada pela Sociedade das Nações (SDN) onde se tentou discutir os princípios de uma disciplina das RI (Jørgensen, Knudsen 2006, 1). Todavia, como a SDN, esta conferência não teve os resultados esperados e os seus objetivos foram deitados por terra com o deflagrar da Segunda Guerra Mundial.

Embora, a Deutsche Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW), Associação Alemã de Ciência Política, tenha sido fundada em 1951, e tenha tido uma importante relação com a IPSA, as RI não eram uma das suas prioridades. Esta circunstância também é relacionável com o difícil papel da Alemanha na nova ordem internacional, dividida, dependente e limitada pelo *Westbindung* e a doutrina *Halstein*. Após a *Ostpolitik* e o início da détente, a Alemanha ganhou uma maior autonomia na sua política externa que também se refletiu na necessidade de desenvolver as suas RI.

Deste modo, podemos situar o início da institucionalização das RI alemãs a partir de meados da década de sessenta. Todavia, o surgimento afirmativo da disciplina dá-se na década de noventa, nomeadamente com a fundação, em 1994, do *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (ZIB) (Jornal de Relações Internacionais). O ZIB patrocinou importantes debates sobre o que eram e o que deveriam ser as RI alemãs. Por exemplo, os debates em torno da sua ligação à escola de Frankfurt e à influência de Habermas; da sua relação com o institucionalismo racionalista, bem como com o construtivismo. Destes debates resultaram importantes sínteses pós-críticas, institucionalistas e construtivistas na produção científica das RI alemãs (Jørgensen & Knudsen 2006).

Todavia, o grande debate nas RI alemãs foi relativo a capacidade de teorização em RI ser dependente ou independente do centro anglo-americano. Foi aqui que se iniciou a discussão sobre a teorização “home-grown” versus a teorização importada. Foi no ZIB que Günther Hellmann e Michael Zürn debateram o deficit teórico das RI alemãs e a sua dependência teórica

relativamente aos EUA (Hellmann 1994; Zürn 1994). Todos concordavam no diagnóstico sobre a necessidade das RI alemãs se solidificarem e ultrapassarem o seu subdesenvolvimento teórico. A questão fundamental era: como o ultrapassar?

Helman defendia que os RI alemãs deveriam seguir a liderança teórica dos EUA e desenvolver estratégias de integração das RI alemãs nos debates e fóruns académicos norte-americanos. Diferentemente, Zürn defendeu uma estratégia de resiliência das RI alemãs, uma terceira via entre a americanização e o paroquialismo alemão. Zürn avançou com uma interessante metáfora para explicar a relação entre o centro americano e a semiperiferia alemã das RI. Na sua ótica, o coelho alemão gostaria de correr, mas não o faz porque fica hipnotizado pela serpente americana (Zürn 1944, 110-111). O que Zürn argumenta é que as RI alemãs em vez de se desenvolverem com uma agenda e teorias próprias, corriam o risco de, através de um fascínio paralisante, viverem reactivamente dependentes das agendas da investigação americana.

Com o fim da Guerra Fria e a reunificação, a Alemanha passou a ser um importante e atrativo centro de estudo das RI, com as suas tradicionais universidades a não serem imunes à globalização da importância da disciplina e a desempenharem um importante papel na redescoberta continental das Relações Internacionais.

Não é possível perceber a (re)invenção construtivista da disciplina na viragem do século sem a contribuição de autores alemães (Mendes 2012). Autores importantes de origem alemã como, por exemplo, Thomas Risse, Thomas Diez, Mathias Albert, Rittenberg, ou Michael Zürn têm marcado a agenda teórica das RI contemporâneas e contribuído para a erosão da hegemónica divisão transatlântica da disciplina, nomeadamente com uma forte participação no EJIR, o melhor e mais paradigmático marco da afirmação europeia da disciplina.

De um ponto de vista institucional, atualmente existe uma importante comunidade alemã de RI. A maioria das universidades alemãs oferece ciclos de estudo de RI. Embora seja possível identificar uma particular propensão teórico-filosófica nos autores germânicos, ainda não existe uma identidade alemã das RI, como no Direito ou na Filosofia. Diferentemente do caso nórdico, também não existe uma revista de relevante circulação internacional alemã³⁰. Todavia, a estratégia alemã parece ter seguido um modelo de solidificação de fora para dentro, através da internacionalização. Os académicos

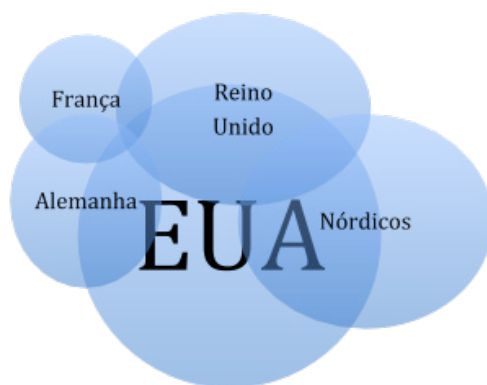
30 O ZIB continua a publicar em alemão. Em inglês existe a *German Politics*, que é interdisciplinar. Existem, contudo, importantes revistas de estudos de área, nomeadamente asiáticas (por exemplo: *Journal of Current Chinese Affairs* e *Journal of Current Southeast Asian Affairs*) e africanas (por exemplo: *Afrika Spectrum*).

alemães mimetizam duas tendências da disciplina do centro americano: por um lado a ascensão do paradigma construtivista e, por outro, a investigação empírica não paradigmática (Wemheuer-Vogelaar, Risse, Thomas 2018).

As RI alemãs afirmam-se e constituem uma das mais valias da disciplina quer ao nível europeu, quer ao nível global, leia-se anglo-americano. Os seus académicos integraram-se nos principais circuitos anglo-americanos e europeus das RI e estão presentes nas principais revistas da disciplina, como autores e editores. Isto significa que as RI alemãs não se solidificaram apenas através de uma germanização, como defendeu Zurn, mas antes através de um processo simultâneo de internacionalização europeia e americana.

Exemplos desta integração são as contribuições de Helman e Zurn para o discurso teórico da disciplina. Quer através da possibilidade de diálogos e sínteses teóricas (Helman 2003); da assunção da importância do pragmatismo para o progresso das RI (Helman 2009); ou através de uma sistematização metodológica transnacional (Helman 2014). Outra marca importante das RI alemãs é a sua sofisticada cultura sociológica. Esta cultura têm contribuído decisivamente para uma maior preocupação sociológica no estudo das RI (Albert, Buzan e Zürn 2013).

Figura 1. Relação de integração teórica e institucional entre as várias



comunidades académicas e o centro anglo-americano

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 6. Caracterização da diferenciação versus integração teórica face ao centro anglo-americano (0-5)³¹

Internacionalização	Diferenciação teórica	Integração teórica
RI Inglesas 5	RI Inglesas 3	RI Inglesas 5
RI Nórdicas 5	RI Nórdicas 3	RI Nórdicas 5
RI Francesas 2	RI Francesas 4	RI Francesas 2
RI Alemãs 4	RI Alemãs 2	RI Alemãs 4

Fonte: Elaboração própria.

Conclusão

As RI foram uma disciplina inventada e dominada pelo mundo anglo-americano, especialmente pela escola americana. Embora as suas raízes intelectuais sejam europeias, as RI autonomizaram-se no mundo anglo-americano por razões históricas, ideológicas e institucionais. Enquanto a Europa viveu a destruição da guerra, nos EUA existiram condições materiais e ideacionais que proporcionaram a consolidação do estudo da Ciência Política e das *policy sciences*. Depois, a liderança dos EUA na construção da nova ordem liberal pós-guerra impulsionou a necessidade de conhecimento útil sobre a política internacional (Mendes 2020).

Interligadamente, as ideias e princípios liberais progressistas foram particularmente influentes no novo mundo americano, nomeadamente a ideia que para cada *problema* existe sempre uma *solução*. Este racionalismo, possibilista e progressista, originou o desenvolvimento institucional de departamentos e escolas universitárias de estudos políticos e de relações internacionais. Na sua origem, a Ciência Política é nacional e estuda políticas públicas nacionais. Precisamente, quando os EUA se tornam líderes internacionais, por obrigação política e necessidade científica, transformam o estudo da política internacional numa política pública de interesse nacional.

Para além dos EUA, existem duas escolas consolidadas de RI, com identidades epistemológicas particulares e com uma interessante capacidade teórica de pensar fora da caixa norte-americana: a Inglesa e a Nórdica. Ambas se desenvolveram com fortes relações com o centro mas, simultaneamente, tiveram a capacidade de desenvolver um discurso teórico próprio. O Reino Unido deu origem à Escola Inglesa e à Teoria Política Internacional. A Escola Nórdica aos “estudos da paz” e a uma visão mais sociológica e menos neo-eco-

³¹ 0 inexistente; 1 muito fraca; 2 fraca; 3 razoável; 4 grande; 5 muito grande.

nômica da APE.

Relativamente às Escolas Europeias Continentais analisadas, importa sublinhar os diferentes percursos institucionais e teóricos da França e da Alemanha face ao centro anglo-americano. As RI na França nasceram com a marca da sua escola histórica e posteriormente desenvolveram uma abordagem mais sociológica. Todavia, não estabeleceram relações de *integração teórica* com o centro anglo-americano. As RI na França foram um subcampo da História e da Ciência Política, com preocupações empíricas, orientada para as políticas públicas e com poucas preocupações teóricas. As RI francesas adotaram uma estratégia de resiliência e autonomia face aos modelos teóricos e institucionais da construção da disciplina no mundo anglo-americano. Na França as RI desenvolveram uma visão relativamente paralela e exclusivamente francófona. Esta visão paroquial durou até ao século XXI. Embora a França tenha acompanhado a difusão global dos estudos internacionais, isto não apagou a cultura histórica, enciclopédica, sociológica e intelectual da visão francesa do estudo das RI.

Ao contrário da França, a Alemanha não desenvolveu uma atitude resiliente e paroquial da sua comunidade de RI face ao centro anglo-americano. Paradoxalmente, nos anos iniciais da invenção da disciplina, as RI francesas tinham maior tradição disciplinar do que na Alemanha. Em termos comparativos, esta relativa superioridade institucional e autonómica francesa manteve-se no pós-guerra até ao final da década de oitenta. Esta situação começou a inverter-se na década de noventa. A partir daqui, as RI alemãs deram um grande salto, qualitativo e quantitativo, passando a afirmarem-se como um das comunidades mais fortes da Europa Continental e a participarem nas agendas e discussões teóricas do centro anglo-americano da disciplina. Esta evolução deu-se através de um processo simultâneo de europeização e de americanização das RI alemãs.

Este artigo demonstra cinco evidências no desenvolvimento da disciplina. Primeiro, as RI têm um forte relação com as relações internacionais. A disciplina nasce como resultado de impactos histórico-políticos e tem uma génese profundamente prática e de ligação ao mundo da decisão pública. As RI resultam da necessidade de produção de conhecimento útil para a decisão política, nomeadamente para a política externa dos Estados e para a construção e organização da arquitetura da ordem internacional.

Segundo, as RI desenvolvem-se com mais facilidade em regimes democráticos e com uma importante inserção internacional, nomeadamente com políticas externas ativas extrarregionais e com tradições hegemónicas ou imperiais, como é sublinhado pela “Lei Pasquino-Hoffmann” (Friedrichs 2001).

Terceiro, as comunidades acadêmicas mais solidificadas demonstram uma relação de proximidade com os debates e agendas do centro mas, simultaneamente, assumem uma diferenciação teórico-identitária.

Quarto, apesar da diversidade geo-cultural e da crescente afirmação global da disciplina, o mundo anglo-americano, especialmente os EUA, continuam a dominar a disciplina, quer quantitativamente, quer qualitativamente.

Quinto, apesar da continuidade deste domínio, a Europa tem se afirmado como a segunda mais importante comunidade científica das RI. A distância quantitativa, e sobretudo qualitativa, face aos EUA diminuiu drasticamente. Isto aconteceu fruto de estratégias de modernização e solidificação das escolas nacionais europeias e da sua europeização. Esta europeização da disciplina resultou da crescente colaboração regional entre as principais instituições acadêmicas e profissionais, com destaque para o papel do ECPR e da revista EJIR. Esta europeização da disciplina culminou com a criação da European International Studies Association (EISA) em 2014.

Em sexto, e último lugar, o fim da Guerra Fria no mundo político e o fim das guerras paradigmáticas no mundo académico influenciaram a solidificação e disseminação global da disciplina. A aceleração da globalização motivou um renovado interesse pelos estudos internacionais. As RI deixaram de ser percebidas apenas como uma especialização da Ciência Política norte-americana.

REFERÊNCIAS

- Acharya, Amitav. 2014. "Global International Relations (IR) and Regional Worlds: A New Agenda for International Studies." *International Studies Quarterly* 58, (4): 647-659.
- Adler-Nissen, R. ed. 2012. *Bourdieu in international relations: Rethinking key concepts*. London: Routledge.
- Albert, M. e Buzan, B. e Zürn, M. eds. 2013. *Bringing Sociology to International Relations: World Politics as Differentiation Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Almond, Gabriel A. 1998. "Political Science: The History of the Discipline." In *The New Handbook of Political Science*, edited by Goodwin, R. E.; Klingemann, H., 50-96. Oxford/ NY: Oxford University Press.
- Apunen, O. 1993. " 'Eurodiscipline' wanted? International Relations as a research orientation and academic discipline in Europe." In *International Relations and Pan-Europe: Theoretical Approaches and Empirical Findings*, edited by F.R. Pfetsch, 1-17. Hamburg: Lit Verlag

- Badie, Bertrand e Marie-Claude Smouts. 1992. *Le Retournement du Monde: Sociologie de la scène internationale*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques and Dalloz.
- Balzacq, T., Cornut, J. e Ramel, F. 2017. "Les Global International Relations comme alternative à la discipline hégémonique. Le cas des Relations internationales en France. *Critique internationale*." 74(1):69-93.
- Bauer, H. e Brighi, E. ed. 2003. *International relations at LSE: A history of 75 years*. London: Millennium Publishing Group,
- Biersteker, Thomas J. 2009. "The Parochialism of Hegemony: Challenges for "American" International Relations." In *International Relations Scholarship around the World*, edited by Arlene B. Tickner e Ole Wæver. New York: Routledge.
- Bigo, D. 2011. "Pierre Bourdieu and international relations: Power of practices, practices of power." *International Political Sociology* 5 (3): 225-258.
- Boncourt, Thibaud. 2009. *A History of the International Political Science Association 1949-2009*. Montreal: The International Political Science Association,
- Breuning, M., Bredehoft, J., Walton, E. 2005. "Promise and Performance: An Evaluation of Journals in International Relation." *International Studies Perspectives* 6 (4): 447-461.
- Brown, C. 2000. "International political theory: a British social science?" *British Journal of Politics and International Relations* 2 (1):114-123,
- Browning, C. S. 2007. "Branding Nordicity: Models, Identity and the Decline of Exceptionalism." *Cooperation and Conflict* 42 (1): 27-51.
- Buzan, B. 2001. "The English School: An Underexploited Resource in IR." *Review of International Studies* 27(3): 471- 88.
- Buzan, B. 2004. *From International to World Society? The English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge: Cambridge UP,
- Carlsnaes, W. 1993. "On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization." *Cooperation and Conflict* 28:5-30.
- Carlsnaes, W. 1994. "In lieu of a Conclusion: Compatibility and the Agency-Structure Issue." In *Foreign Policy Analysis. European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe* edited by W. Carlsnaes and S. Smith, 274-
- Carvalho, B. e Leira, H. e Hobson, J. 2011. "The myths that your teachers still tell you about 1648 and 1919." *Millennium: Journal of International Studies* 39(3): 735-758.
- Cervo, Amado. 2008. *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva,
- Chillaud, Matthieu. 2009. "International Relations in France: The "Usual Sus-

- pects” in a French Scientific Field of Study?” *European Political Science* 8: 239-253.
- Dunne, T. 1998. *Inventing International Society: A History of the English School*. Basingstoke: Macmillan.
- Duroselle, Jean-Baptiste. 1952. “L’Étude des Relations Internationales: Objet, Méthode, Perspectives.” *Revue Française de Science Politique* 3(2): 676-701.
- Duroselle, Jean-Baptiste. 1992. *Tout Empire Périra: Théorie des Relations Internationales*. Paris: Armand Colin.
- Friedrichs, J. 2001. “International Relations Theory in France.” *Journal of International Relations and Development* 4 (2): 118-137.
- Friedrichs, J. 2004. *A House With Many Mansions: European Approaches to International Relations Theory*. London: Routledge.
- Friedrichs, J. 2006. “The Nordic countries.” In *International Relations in Europe*, edited by Jørgensen K. e Knudsen, T., 125-147. London: Routledge.
- Giesen, Klaus-Gerd. 2006. “France and other Frenchspeaking countries (1945-1994).” In *International Relations in Europe: Traditions, Perspectives and Destinations* edited by 19-46. London: Routledge.
- Giles, M. W., Garand, J. C. 2007. “Ranking Political Science Journals: Reputation- al and Citational Approaches.” *PS: Political Science and Politics* 40:741-751.
- Grosser, Alfred. 1956. “L’étude des relations internationales, spécialité Américaine?” *Revue Française de Science Politique* 6 (3):634-51.
- Guilhot, N. 2008. “The Realist Gambit: Postwar American Political Science and the Birth of IR Theory.” *International Political Sociology* 4 (2): 281-304.
- Guilhot, Nicolas. 2011. *The Invention of International Relations Theory: Realism, the Rockefeller Foundation, and the 1954 Conference on Theory*. New York: Columbia University Press.
- Guilhot, Nicolas. 2017a. “‘The French Connection’. Éléments pour une histoire des relations internationales en France.” *Revue française de science politique* 1(67):43-67.
- Guilhot, Nicolas. 2017b. *After the Enlightenment. Political Realism and International Relations in the Mid-20th Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gustavsson, J. 1999. “How Should We Study Foreign Policy Change?” *Cooperation and Conflict* 34 (1): 73-95.
- Hellmann, G. (1994). “Für eine problemorientierte Grundlagenforschung: Kritik und Perspektiven der Disziplin “Internationale Beziehungen” in Deutschland”, *Zeitschrift Für Internationale Beziehungen* 1 (1): 65-90.
- Hellmann, G. 2009. “Pragmatism in International Relations.” *International Stud-*

ies Review 11(3): 638-662.

Hellmann, G. 2014. "Methodological Transnationalism-Europe's Offering to Global IR?" *European Review of International Studies*, 1 (1): 25-37.

Hellmann, G. ed. 2003. "Symposium: Dialogue and synthesis in individual scholarship and collective inquiry." *International Studies Review* 5(1): 123-150.

Hobson, J. M. 2012. *The Eurocentric conception of world politics: Western international theory, 1760-2010*. New York: Cambridge University Press.

Hoffmann, S. 1977. "An American Social Science: International Relations." *Daedalus* 106: 41-60.

Hoffmann, Stanley. 1977. "An American Social Science: International Relations." *Daedalus* 106 (3): 41-60.

Holsti, K. J. 1985. *The Dividing Discipline: Hegemony and Diversity in International Theory*. Winchester: Allen & Unwin .

Humrich, C. 2006. "Germany." In *International Relations in Europe*, edited by Jørgensen K. e Knudsen, T., 72-98. London: Routledge.

Jackson, P. 2008. "Pierre Bourdieu, the "Cultural Turn" and the Practice of International History." *Review of International Studies* 34 (1): 155-81.

Jönsson, C. 1993. "International Politics: Scandinavian Identity amidst American Hegemony?" *Scandinavian Political Studies* 16 (2): 149-65.

Jørgensen, K. e Knudsen, T. ed. 2006. *International Relations in Europe: Traditions, Perspectives and Destinations*. London: Routledge.

Jørgensen, K. E. 2015. "Discursively (de-)constructing European foreign policy: Theoretical and methodological challenges." *Cooperation and Conflict* 50(4):492-509.

Jørgensen, K. E. e Aarstad, A. K. e Drieskens, E. e Laatikainen, K. e E Tonra, B. eds. (2015), *The SAGE handbook of European foreign policy*. London, SAGE.

Jørgensen, Knudsen 2006. "Introduction." In *International Relations in Europe*, edited by Jørgensen K. e Knudsen, T., 1-16. London: Routledge.

Kahler, M. 1997. "Inventing International Relations: International Relations Theory after 1945." In *New Thinking in International Relations Theory*, edited by Doyle M. and Ikenberry, J., 20-53. Boulder: Westview Press.

Kristensen Peter M. 2013. "Revisiting the "American Social Science"- Mapping the Geography of International Relations." *International Studies Perspectives* 1-24.

Lake, D. 2011. "Why 'isms' are evil: Theory, epistemology, and academic sects as impediments to understanding and progress." *International Studies Quarterly* 55(2): 465-480.

Larsen, H. 2009. "A Distinct FPA for Europe? Toward a Comprehensive Frame-

- work for Analysing the Foreign Policy of EU Member States.” *European Journal of International Relations* 15 (3): 537–566.
- Lawson, G. 2014. “Rethinking benchmark dates in international relations.” *European Journal of International Relations* 20(2): 437–462.
- Linklater, Andrew; Suganami, Hidemi. 2006. *The English School of International Relations: a contemporary reassessment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maliniak, Daniel e Peterson, Susan e Powers, Ryan e Tierney, M. J. 2018. “Is International Relations a Global Discipline? Hegemony, Insularity, and Diversity in the Field.” *Security Studies* 27(3): 448–484.
- Maliniak, Daniel, Susan Peterson, Ryan Powers, Michael J. Tierney. 2012. *TRIP Around The World: Teaching, Research, and Policy Views of International Relations Faculty in 20 Countries*. Williamsburg, VA: Institute for the Theory and Practice of International Relations.
- Maliniak, Daniel, Susan Peterson, Ryan Powers, Michael J. Tierney. 2014. *TRIP 2014 Faculty Survey Report*. Williamsburg, VA: Institute for the Theory and Practice of International Relations. https://trip.wm.edu/reports/2014/rp_2014/.
- Mellander, M. e Mouritzen, H. 2016. “Learning to assert themselves: Small states in asymmetrical dyads—two Scandinavian dogs barking at the Russian bear.” *Cooperation and Conflict* 51(4): 447–466.
- Mendes, P. E. 2012. “A (re) invenção das Relações Internacionais na viragem do século: o desafio do construtivismo”. *Relações Internacionais*, nº 36, IP-RI-UNL, pp. 105–118.
- Mendes, P. E. 2014. “As relações internacionais como ciência social: dialética entre história e teoria”. In F. Sousa e P. Mendes (eds.), *Dicionário das Relações Internacionais*, Porto, Afrontamento, pp. xvi–xxxvi.
- Mendes, P.E. 2019. “As teorias principais das Relações Internacionais: uma avaliação do progresso da disciplina”. *Relações Internacionais*, nº 61, pp. 95–122.
- Mendes, P.E. 2020. “R(r)elações I(i)nternacionais, Realismo e Análise da Política Externa (APE): contextualizando a invenção da APE”. *Estudos Internacionais*, (in press)
- Merle, Marcel. 1986. *Les Acteurs dans les Relations Internationales*. Paris: Economica.
- Merle, Marcel. 1982. *Sociologie des Relations Internationales*. Paris: Dalloz.
- Morgenthau, Hans J. 1948. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.
- Neumann, Iver B. e Wæver, Ole. 2005. *The Future of International Relations Mas-*

- ters in the Making?* London. Routledge.
- Olson, William e Groom, A.J.R. 1991. *International relations then and now: Origins and trends in interpretation*. London: Harper Collins,
- Olson, William, and Onuf, Nicholas. 1985. "The Growth of a Discipline: Reviewed." In *International Relations: British and American Perspectives*, edited by Steve Smith. Oxford: Basil Blackwell.
- Pouliot, V. 2008. "The logic of practicality: a theory of practice of security communities." *International Organization* 62 (2): 257–288.
- Renouvin, Pierre e Jean-Baptiste Duroselle. 1991. *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Paris: Armand Colin.
- Schmidt, B. 2013. "On the history and historiography of International Relations." In *Handbook of International Relations*, edited by Carlsnaes W., Risse, T; Simmons, BA, 3–28. Thousand Oaks: SAGE.
- Schmidt, B.C. 1998. *The Political Discourse of Anarchy: A Disciplinary History of International Relations*. Albany: State University of New York Press.
- Schmidt, B.C. 2008. "Political Science and the American Empire: A Disciplinary History of the 'Politics' Section and the Discourse of Imperialism and Colonialism." *International Politics* 45 (6): 675–87.
- Schmidt, Brian C. e Guillhot, Nicolas. eds. 2019. *Historiographical Investigations in International Relations*. London: Palgrave Macmillan.
- Smith, S. 1995. "The self-image of a discipline: A genealogy of international relations theory." In *International relations theory today* edited by K. Booth e S. Smith, 1–37. Cambridge: Polity.
- Smouts, Marie-Claude. 1987. "The Study of International Relations in France", *Millennium. Journal of International Studies* 16 (2): 281–286.
- Vigazzi, Brunello. 2005. *The British Committee on the Theory of International Politics (1954-1985): The Rediscovery of History*. Milano: Edizioni Unicopli.
- Villa, Rafael A. e Pimenta, Marília S. 2017 "Is International Relations still an American social science discipline in Latin America?" *Opinião Pública* 23(1):261–288.
- Vitalis, R. 2005. "Birth of a Discipline". In *Imperialism and Internationalism in the Discipline of International Relations* edited by D. Long e B. Schmidt, 159–81. Albany: State University of New York Press.
- Wæver, O. 1998. "The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations." *International Organization* 52(4): 687–727.
- Wæver, O. 2013. "Still a discipline after all these debates?" In *International relations theories: Discipline and diversity* edited by T. Dunne e M. Kurki, e S. Smith, (2d ed.) 306–328. Oxford: Oxford University Press.

- Wæver, O. e Tickner, A. B. 2009. "Introduction: Geocultural epistemologies." In *International Relations Scholarship Around The World*, edited by A. B. Tickner e O. Wæver. London: Routledge.
- Wæver, Ole. 1994. "Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis." In *European Foreign Policy. The Changing Perspective in Europe*, edited by Carlsnaes, Walter and Smith, Steve, 238-273. London: SAGE.
- Wemheuer-Vogelaar, Wiebke e Bell, N. J. e Morales, M. N., Michael J. e Tierney, M. J. 2016. "The IR of the Beholder: Examining Global IR Using the 2014 TRIP Survey." *International Studies Review* 18 (1): 1:6-32.
- Wemheuer-Vogelaar, Wiebke e Risse, Thomas (2018) "International Relations Scholars in Germany: Young, Internationalised, and Non-Paradigmatic." *German Politics* 27(1): 89-112.
- Wheeler, N. 1992. "Pluralist or Solidarist Conceptions of International Society." *Millennium* 21 (3): 463-87.
- Wight, M. 1991. *International Theory: The Three Traditions*, ed. G. Wight and B. Porter. Leicester: Leicester University Press.
- Zimmern, A. ed. 1939. *L'Enseignement Universitaire des Relations Internationales*. Paris: Institut International de Cooperation Intellectuelle.
- Zürn, M. 1994. "We Can Do Much Better! Aber muss es auf Amerikanisch sein? Zum Vergleich der Disziplin "Internationale Beziehungen" in den USA und in Deutschland." *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1 (2): 91-114.

RESUMO

Este artigo faz uma contextualização da invenção das Relações Internacionais (RI) no mundo Anglo-americano e na Europa Continental. Apresenta uma síntese historiográfica dos principais marcos institucionais e científicos dos casos americano, inglês, nórdico, francês e alemão. Começa por apresentar os principais contextos e marcos político-acadêmicos do nascimento e formação da disciplina, com destaque para os EUA. Em segundo lugar, aborda as evoluções europeias da disciplina de RI, destacando as escolas inglesa e nórdica. Finalmente, apresenta uma breve contextualização sobre a redescoberta e afirmação das RI na Europa Continental, identificando os principais marcos institucionais e científicos das escolas francesa e alemã.

PALAVRAS-CHAVE

Relações Internacionais; Escola Americana; Escolas Europeias.

Recebido em 10 de abril de 2019.
Aprovado em 11 de abril de 2019.

CONCEITOS BÁSICOS E TEORIAS EM MANUTENÇÃO DA PAZ INTERNACIONAL: UMA REVISÃO ANALÍTICA

Isiaka Alani Badmus¹

Bert Jenkins²

Introdução

A manutenção da paz desenvolveu-se ao longo dos anos como uma das características mais marcante das Nações Unidas (ONU) a segunda organização universal na história das instituições internacionais. O sistema de Segurança Coletiva, estabelecido na Carta da organização, foi subutilizado durante um longo período de tempo. Isto é consequência da bipolaridade ideológica e da dicotomização Leste-Oeste do sistema internacional. A Guerra-Fria entre as então superpotências – os EUA e a extinta URSS – incapacitaram e quase paralisaram a capacidade da ONU de resolver conflitos armados numa base duradoura. Além disso, a demasiada politização de questões da ONU (particularmente por parte das cinco potências com poder de veto no Conselho de Segurança da ONU [CSNU] – os EUA, o Reino Unido (RU), a França, a China e a ex-URSS, agora representada pela Rússia – produziu muitas resoluções cheias de retórica exagerada, a manutenção da paz (apesar de não se refletir na subestrutura teóricas da Carta da ONU) torna-se um instrumento importante para manter a paz e a segurança internacionais (Skiemann 1998: vii; Weiss et al. 1997). Apesar das realizações notáveis das forças de peace-keeping da ONU nas últimas décadas, um mundo sem guerra continua a ser algo enganoso. O aumento exponencial do número de operações de manutenção da paz desde 1988 atesta as maiores expectativas da ONU no sistema

¹ PhD, Professor Associado em Estudos da Paz, Universidade Afe Babalola, Ado Ekiti, Nigéria.
E-mail: isiaka.badmus1@gmail.com

² Professor Sênior, Escola de Ciências Humanas, Universidade da Nova Inglaterra, Austrália.
E-mail: bjenkins@une.edu.au

internacional pós Guerra Fria.

A ONU, a única plataforma universal de cooperação e gestão internacional, está hoje a emergir gradualmente das tensões e dos escombros dos anos da Guerra Fria. Uma das características e desafios mais evidentes do sistema internacional pós-1989 é a proliferação de conflitos armados que ameaçam as estruturas dos Estados a partir de dentro das suas fronteiras (Straus 2012). O fim da política da Guerra Fria e a ascensão de conflitos étnico-linguísticos e sectários, que são empreendidos por vários movimentos sociais e resistentes, grupos rebeldes armados e forças de segurança não-estatutárias que desafiam o monopólio estatal dos instrumentos de violência, trouxeram uma nova era de relações internacionais e, com ela, um novo começo no trabalho das forças da ONU (Boutros-Ghali 1993). É instrutivo, no entanto, que a dinâmica das relações internacionais a partir de 1990 também tenha criado um novo ambiente onde as tarefas de gestão de conflitos se tornaram mais complexas, diversas e urgentes. A mudança dos conflitos interestatais para conflitos locais aumentou as expectativas sobre um papel mais significativo, dinâmico e inovador de gestão de conflitos para a ONU nesta era de cooperação internacional.

Derivando da análise anterior, este documento revê alguma literatura chave no campo da manutenção da paz. O ensaio fornece uma descrição detalhada dos esforços intelectuais na conceitualização da manutenção da paz e das três principais abordagens para pensar conceitualmente sobre o tema, os problemas causados por estas abordagens, bem como os da taxonomia/classificação da manutenção da paz em sua história intelectual. Nós exploramos as ligações entre a globalização e a política global, bem como seus impactos sobre a natureza e sua prática. Situiremos então o estudo e análises do tema no contexto mais amplo da política internacional e das teorias de relações internacionais. Examinaremos quatro grandes teorias (Tese Liberal de Paz, Cosmopolitismo, Cultura Global e a Teoria Crítica), a fim de explicar como ajudam ou dificultam a nossa compreensão sobre manutenção da paz. Sem dúvida, a bibliografia sobre a manutenção da paz é demasiada vasta e diversa para ser completamente abarcada; entretanto, revemos alguns dos primeiros estudos-chave sobre o tema da investigação, com o objetivo de contextualizar a literatura atual.

Manutenção da paz, Globalização e Política Global: Definição de Gestão e Discurso Conceitual

Manutenção da paz é um termo usado de diferentes maneiras

por pessoas diferentes – estudiosos, analistas e praticantes da manutenção da paz – com base em suas diversas orientações teóricas/tradições (Kondoch 2007). Simplificando, a manutenção da paz é um mecanismo adotado pela ONU para a gestão de conflitos. Trata-se sempre de um interposição de forças entre as partes em conflito, criando um zona tampão. A manutenção da paz é uma operação que visa essencialmente manter um cessar-fogo. Na sua forma tradicional, envolve o destacamento de pessoal militar para teatros de conflito com responsabilidades de supervisão das zonas-tampão e de acompanhamento dos acordos de cessar-fogo. Segundo a ONU, a manutenção da paz é “... uma operação que envolve pessoal militar, mas sem poderes de execução, empreendida pelas Nações Unidas para ajudar a manter ou restaurar a paz e a segurança internacional em áreas de conflito”. Estas operações são voluntárias e baseiam-se no consentimento e na cooperação. Embora envolvam o uso de pessoal militar, eles alcançam seus objetivos não pela força das armas, contrastando assim com a “ação de execução” das Nações Unidas sob o Artigo 42” (Nações Unidas, 1990: 4). A abordagem da manutenção da paz representa uma formulação diferente do papel das Nações Unidas na paz e segurança em relação às previstas nos Capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas. Acrescentou uma nova dimensão aos instrumentos diplomáticos tradicionais de negociação, conciliação e mediação. Conscientes de que a introdução de forças de manutenção da paz pela ONU em zonas de conflito deverá estabilizar uma situação militar explosiva até que se possa estabelecer a base para uma solução mais duradoura. Este processo proporciona às partes beligerantes um zona tampão, na qual negociarão e trabalharão para um resolução pacífica do seu conflito (Bassey 1993: 188).

A manutenção da paz não é um fim em si mesma na continuidade da resolução de conflitos. Pelo contrário, é um meio em que o seu sucesso depende de outros esforços de resolução de conflitos a nível político, tais como bons ofícios, arbitragem e negociação, entre outros. Por conseguinte, a manutenção da paz deve ser realizada para apoiar processos políticos funcionais (Bellamy, Williams and Griffin 2010). Desde o desenvolvimento desta abordagem da gestão e resolução de conflitos, foram realizadas operações de manutenção da paz em locais como Líbano, Somália, Chipre, Serra Leoa, República Centro-Africana (RCA), para mencionar apenas alguns.

Tendo fornecido uma breve explicação sobre manutenção da paz, examinamos então os impactos da globalização e da política global sobre a natureza e a prática da manutenção da paz. Essa prática está atualmente sendo influenciada pela natureza dinâmica da política global. A globalização é um conceito em disputa e está sujeita a diferentes interpretações teóricas. Uma vez que o presente documento não se preocupa em desenvolver um quadro teórico para a globalização, é suficiente fornecer uma breve explicação sobre o conceito. Do ponto de vista teórico liberal, a globalização é uma integração crescente das atividades das sociedades humanas a nível global. São tanto os processos de integração vertical como os horizontais que envolveram um número e um gama crescentes de atividade de transação transnacionais, em bens e serviços. Estes processos de integração também envolvem fluxos internacionais de capital, na migração humana. Tudo isto é possível através de uma difusão rápida e extensiva da tecnologia (Bello 2003).

Os processos de globalização transformaram a política mundial de uma ordem vestfaliana, tendo o Estado como unidade básica de análise, numa ordem pós-vestfaliana exemplificada pela atividade transnacional, pelas comunicações globais e por um conjunto diversificado de atores politicamente importantes (Bellamy, Williams and Griffin 2004: 11). Esta transformação tem suscitado um intenso debate entre os estudiosos sobre qual deve ser exatamente o papel das forças de manutenção da paz neste contexto internacional altamente dinâmico. A luta entre os estudiosos que enxergam as atividades de manutenção da paz na política global através do prisma vestfaliana e os adeptos de uma concepção pós-vestfaliana mais grandiosa centra-se em toda a questão da paz democrática liberal. As escolas opostas aceitam unanimemente o fato de que o liberalismo promove a coexistência pacífica, mas diferem exatamente no que se refere à tese democrática liberal³. A concepção vestfaliana de manutenção da paz baseia-se numa compreensão mais estreita da paz democrática, uma vez que argumenta que o domínio da manutenção da paz deve limitar-se à resolução pacífica de conflitos internacionais (conflitos interestatais) e à facilitação de relações pacíficas entre Estados. Com efeito, Bellamy, Williams

3 A Tese de Paz Democrática Liberal é amplamente discutida na seção sobre abordagens teóricas ao estudo da manutenção da paz. Ver também Chan (1997); Richmond (2007) e Russett e Harvey (2000).

e Griffin (2004: 2) fazem uma crítica a esta posição porque, do ponto de vista de Vestfália, segundo eles, significa que: “a persuasão ideológica e a organização política das sociedades dentro dos Estados não devem dizer respeito às forças de manutenção da paz, desde que os Estados subscrevam às normas vestfalianas de autonomia soberana e não intervenção.” Portanto, a perspectiva vestfaliana sustenta que o conflito e a desordem dentro de um Estado (conflitos internos) e as emergências/catástrofes humanitárias complexas daí resultantes estão fora da jurisdição das forças de manutenção da paz.

Contra o paradigma vestfaliano, centrado no Estado, estão os estudiosos que vêm o papel dos soldados da paz na política mundial num contexto mais amplo e têm uma compreensão mais profunda da paz democrática liberal (ver Paris 2002). Esta perspectiva sugere que: “As relações liberais entre os Estados requerem sociedades liberais-democráticas dentro dos Estados, porque se supõe que a forma como um determinado Estado conduz seus assuntos internacionais está inextricavelmente ligada à natureza da sua sociedade democrática” (Bellamy, Williams e Griffin 2004: 2).

Esta posição (pós-vestfaliana) indica que existe umnexo simbiótico entre os assuntos internos e as relações internacionais de um Estado e que a má governança e a anarquia dentro de um determinado Estado tendem a desestabilizar a segurança internacional (ver Hoffmann 1995: 167). Consequentemente, a concepção pós-vestfaliana de manutenção da paz transcende o modelo clássico de manutenção da paz para incluir uma tarefa abrangente de assegurar a estabilidade a nível interno do Estado individual, que pode ser obtida por meio da exportação de valores democráticos liberais para as sociedades e para os Estados que estão a viver ou que já viveram a instabilidade política e a anarquia.

A controvérsia entre as entre essas perspectivas opostas reflete o debate de longa data entre, por um lado, os fervorosos defensores da Carta da ONU que defendem os princípios clássicos das normas e regras internacionais das relações interestatais, que valorizam a igualdade soberana dos Estados e se baseiam na crença da primazia do princípio de não-intervenção nos assuntos internos de um Estado; e, por outro lado, há aqueles estudiosos que apoiam o direito internacional humanitário (DIH) argumentando que a segurança do Estado (no sentido realista) ou a segurança dos indivíduos dentro de um Estado deve ser de

extrema importância para a comunidade de Estados civilizados.

A ideia de não-intervenção em situações de conflito interno (a concepção vestfaliana de manutenção da paz na política global) encontrou apoio entre os países em desenvolvimento, enquanto os Estados avançados do ocidente têm defendido a tese do desenvolvimento a partir da base das normas de direitos humanos e do DIH (Duke 1994). Esta posição do ocidente tornou a soberania dos Estados não tão absoluta, uma vez que as questões de direitos humanos são agora questões de interesse internacional, o que significa que se aplicam a situações tanto dentro como entre Estados. Com base nesse desenvolvimento e entendimento, os governos não podem mais usar a soberania do Estado como desculpa para escapar das sanções quando são os perpetradores de abusos de direitos humanos contra seus cidadãos ou quando falham em seus deveres relacionados à proteção das populações, especialmente em situações de conflito (Ignatieff 2002).

Sem dúvida esta posição autoriza e legitima os papéis de intervenção das forças de manutenção nos assuntos internos de um Estado, apoiando assim a concepção pós-vestfaliana de manutenção da paz. Além disso, argumentamos que a perspectiva da manutenção da paz em Vestfália parece não captar as tendências recentes em operações de paz em que a ONU, os acordos regionais e as alianças de Estados, por exemplo, “coligações de Estados dispostos”, intervêm em situações de conflito interno para trazer paz e segurança aos Estados e às regiões. As recentes operações de manutenção da paz da ONU na África e em suas organizações regionais e sub-regionais, com a União Africana (UA) no Burundi (Missão Africana no Burundi ou AMIB) e a Missão da União Africana na Somália (AMISOM), bem como as operações de manutenção da paz e de garantia da paz feitas pela Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) na África Ocidental nos anos 90 e 2000, demonstraram esta perspectiva. Aparentemente, afirmamos que o que falta no argumento dos estudiosos pós-vestfalianos é justamente o que a ONU ou qualquer força de intervenção tenha de lidar com a complexidades associadas às questões de soberania e ao uso de intervenção armada, de acordo com a Carta das Nações Unidas, o direito internacional e a exigência de consentimento dos governos das nações em que as intervenções têm lugar.

Ao analisar o debate e os impactos da falta de consenso entre os

estudiosos, Bellamy e seus colegas (2004): 3) concluem assim:

Até este momento, esta luta ainda não foi resolvida de forma conclusiva. Na verdade, argumentamos que esta tensão permanente está no cerne de muitas das dificuldade teóricas e práticas que as forças de manutenção da paz de hoje enfrentam. No entanto, os processos de globalização contemporânea estão a deslocar o debate em favor de concepções pós-vestfalianas de manutenção da paz. Os processos não só estão a confundir cada vez mais as distinções empíricas entre política doméstica e internacional, como também estão a encorajar uma maior, embora ainda limitada, preocupação com os erros humanos onde venham a ocorrer.

Em outras palavras, a globalização não está apenas a alterar o ambiente em que as forças de manutenção da paz operam, mas está também afetando basicamente as auto-imagens que têm sobre seus próprios papéis na política global.

Três abordagens majoritárias para pensar conceitualmente sobre de manutenção da paz são perceptíveis na literatura. São elas: (1) A abordagem de estudo de caso, (2) A abordagem baseada nas características, funções e tipos de manutenção da paz, e (3) A abordagem de mediação de terceiros. A tese central da abordagem de estudo de caso, favorecida por estudiosos como Durch (Ed.) (1993), (1997); James (1996); Skogmo (1989); Weiss (1995); Wolfgang and Martin (Eds) (1998) e recentemente influenciado pelos escritos de Adebajo (2002); Chesterman (2002); Chopra (2002); Dallaire (2004); Ginnifer (2002); Goldstone (2004); Howard (2002); Ian and Mayer-Rieckh (2005); Rogie (2003); Suhrke (2001); Olonisakin (2008), Badmus (2015), (2017) é que, devido à sua natureza ad hoc em resposta a cada problema, a manutenção da paz é melhor abordada conceitualmente, caso a caso. Portanto, a descrição e a análise das operações de paz passam a ser objetivos e tarefas fundamentais associadas a esta abordagem. A abordagem do estudo de caso tem o mérito de diferenciar entre operações e é também benéfica para ajudar a superar a tendência que decorre da propensão para considerar todas as atividades de manutenção da paz anteriores a 1989 como sendo de tipo vestfaliano, e vice-versa. Ademais, esta abordagem oferece uma explicação abrangente das “lições aprendidas” para corrigir os erros das missões de paz em curso ou essas lições aprendidas podem ser a base para o planejamento e a condução

de futuras operações de paz (Johnstone 2005). Apesar deste méritos, ela não consegue oferecer um análise e compreensão abrangentes dos papéis mutáveis da manutenção da paz na política global. Esta abordagem também é criticada por ser demasiada restrita a casos específicos na sua análise, tornando assim seu foco estreito. Além disso, Diehl, Druckman e Wall (1998: 34) rejeitam esta abordagem tendo-a como enganosa, pois consideram-na como uma abordagem baseada na singularidade das missões de manutenção da paz; que não é útil na construção de uma teoria sobre manutenção da paz; e também não fornece muita orientação na elaboração de políticas, apoiando apenas os esforços para encontrar lições aprendidas com qualquer que seja a operação mais recente ou importante. Diehl e seus colegas argumentam que ainda que as tentativas de alguns estudiosos de generalizar o mesmo utilizar comparações de casos múltiplos são igualmente erradas porque tratar todas as missões como iguais sob o termo geral de manutenção da paz tem a tendência de agravar ainda mais o problema da classificação pois, segundo eles, existem, na época contemporânea, muitos tipos de operações de paz e, como tal, torna-se difícil avaliar se as generalizações sobre um tipo são aplicáveis a outros.

Há também uma tentativa na literatura de classificar a manutenção da paz com base nas suas características gerais, funções e papéis, como ‘índices’ de classificação como forma de ultrapassar estes mal-entendidos conceituais. Usando o que chamamos de Abordagem Taxonômica’, o antigo Secretário Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, em sua Agenda para a Paz (1992: 20) define a manutenção da paz como a “implantação de uma presença das Nações Unidas no campo, até agora com o consentimento de todas as partes envolvidas, normalmente envolvendo pessoal militar e/ou policial das Nações Unidas e frequentemente também civis. A manutenção da paz é uma técnica que expande as possibilidades tanto para a prevenção de tipologia para o papel da ONU na gestão de conflitos na era pós-Guerra Fria, que pode ser resumida da seguinte forma:

- *Diplomacia Preventiva*: destinada a tomar medidas para prevenir o surgimento de conflitos em ambos os países. Situações violentas e não-violentas.

- *Estabelecimento da paz (Peacemaking)*: visa reunir as partes hostis por meio pacíficos, tal como determinado no Capítulo VI da Carta

das Nações Unidas.

Manutenção da paz (Peacekeeping): a projeção de uma presença da ONU no campo, com consentimento entre as partes, para acabar com os conflitos e preservar a paz uma vez estabelecida.

Construção da paz (Peacebuilding): ação pós-conflito destinada a assegurar que a violência não volte a ocorrer e a identificar e apoiar estruturas que reforcem a paz (ver O'Neill e Rees, 2005: 6).

A partir da análise anterior, a tipologia de Boutros-Ghali é benéfica porque aponta para o fato da prevenção de conflitos e a manutenção da paz por si só não serem suficientes para alcançar uma paz sustentável, que são funções de ambas as forças dos processos de restabelecimento e de construção da paz. O Relatório Brahimi (2000, p. 10) apoia plenamente a posição de Boutros-Ghali de que as operações de paz da ONU podem envolver atividades de prevenção de conflitos e de restabelecimento da paz, de manutenção e consolidação da mesma. Transcendendo os princípios (“trindade sagrada”) do modelo clássico de manutenção da paz, Boutros-Ghali constrói um convincente para o relaxamento da exigência de consentimento, a fim de facilitar o rápido destacamento de forças de manutenção da paz da ONU em situações voláteis em que os consentimentos dos beligerantes se revelarem difíceis de assegurar (ver Neethling 2009: 2-3). Apesar de muitos estudiosos e praticantes da manutenção da paz terem apoiado a categorização de Boutros-Ghali (Diehl, Reifschneider and Hensel 1996; Goulding 1993; White 1997), existe um cinismo geral em relação a sua tentativa de expandir esta definição e tipologia. O quadro conceitual de Boutros-Ghali foi, na melhor das hipóteses, dificultado pela incerteza e imprevisibilidade. Rejeitando a categorização de Boutros-Ghali, Bellamy, Williams e Griffin (2004: 13) perguntaram retoricamente: “O que devemos fazer, por exemplo, com as operações que ostentam o rótulo de manutenção da paz, mas não gozam do consentimento concreto de todas as partes ou não empregam exclusivamente pessoas da ONU?”

Durch (1997: 8), no seu estudo sobre manutenção da paz e lições dos anos 90, identificou quatro tipos de operações de paz: manutenção da paz tradicional, operações de paz multidimensional, imposição da paz e intervenção humanitária. Estudiosos como Demurenko e Nikitin (1997), Diehl, Druckman and Wall (1998) oferecem uma tipologia mais detalhada. De acordo com esta taxonomia, Diehl, Druckman and Wall

(1998: 39-40) classificaram as operações de manutenção da paz em 12 categorias que vão desde a manutenção da paz tradicional à aplicação de sanções por meio da pacificação, enquanto Demurenko e Nikitin (1997) apresentaram sete tipos de manutenção da paz. Bellamy, Williams and Griffin (2004) listaram cinco tipos de manutenção da paz: tradicional, gestão de transição, manutenção da paz abrangente, imposição da paz e operações de apoio à paz. Segal (1995) baseou sua classificação histórica na cronologia. A sua tipologia está mais preocupada com as condições políticas que justificam a autorização da missão de paz e não é tão específica quanto às características das próprias operações de paz. No entanto, em termos práticos, a sabedoria convencional atesta o fato de que eles estão inter-relacionados e são, na melhor das hipóteses, inseparáveis. Apesar disso, Diehl, Druckman and Wall (1998: 35) deixaram clara esta lacuna ao criticar a tipologia de Segal porque, segundo eles, essa tipologia pode ser útil para descrever a gênese da manutenção da paz da ONU e o seu desenvolvimento, mas falha em fornecer referenciais teóricos para a compreensão dos diferentes tipos de missões de paz, como se poderiam medir os sucessos e fracassos de manutenção da paz e qual o tipo de treinamento seria o mais adequado, entre outras questões.

Desde o fim da Guerra Fria, alguns estudiosos têm classificado várias missões de manutenção da paz sob rótulos convenientes mas enganosos. A este respeito, Goulding (1993) argumenta que existem “três gerações” de manutenção da paz, enquanto Thakur (2005) sugeriu “seis gerações”. Thakur e Schnabel (2001) também enumeraram seis “gerações em cascata” de operações de paz: tradicional, não ONU, expandida, reforço da paz, restauração da paz por meio de ações multinacionais/criação de Estado pela ONU, restauração da paz através de parcerias. Outros estudiosos afirmam que existem apenas dois tipos de manutenção da paz: a Vestfaliana, que é a manutenção da paz tradicional dos anos da Guerra Fria e a “nova manutenção da paz” (Ratner 1995) ou as missões de paz de “segunda geração” (Mackinlay e Chopra 1992). Nishihara (1993) foi ainda mais longe e baseou a sua categorização nas próprias forças de manutenção da paz, identificando três tipos distintos de soldados da paz: (1) forças de manutenção da paz de pleno direito, (2) forças de manutenção da paz restritas, e (3) promotores da paz. Nesse contexto, O'Neill e Rees (2005: 7) são da opinião, com base na

definição de Nishihara de que os soldados irlandeses (tropas) estavam em momentos diferentes na categoria (1) no Chipre, na categoria (2) na Somália e na categoria (3) em seu envolvimento na ONUC⁴, desde que seja aceito como um caso de reforço da paz. É nesta base que O'Neill e Rees (200) alertaram que esta categorização tem de ser tratada com grande cuidado.

Não há dúvida de que a identificação das principais características e papéis dos diferentes tipos de manutenção da paz é muito interessante e oferece uma abordagem útil na compreensão da manutenção da paz, mas não são isentos de deficiências. Em primeiro lugar, a existência de diferentes categorias de manutenção da paz é indiscutível, mas a classificação em diversas “gerações” é enganadora e, na melhor das hipóteses, um anacronismo, uma vez que tais esforços estão destinados a criar inconsistências ou mesmo a agravar as ambiguidades de definição e os mal-entendidos conceituais existentes. Johnstone (2005: 7) faz uma crítica desta abordagem ao dizer: “Embora essas taxonomias deem uma ideia da vasta gama de operações que nem sempre são bem descritas como manutenção da paz, quanto mais numerosas forem as categorias e, quanto mais sutil for a distinção entre elas, menos úteis serão como instrumentos analíticos”.

Além disso, a abordagem parece carecer de flexibilidade porque oculta o importante fato de que as operações de manutenção da paz podem desempenhar numerosas funções ao mesmo tempo e podem mesmo oscilar entre diferentes tipos (Diehl, Druckman and Wall 1998: 38; Diehl 2008: 14, e ver também Diehl and Druckman 2010). Outra crítica à abordagem da taxonomia é que ela não fornece explicações abrangentes sobre a natureza mutável da política internacional e como isso tem metamorfoseado a manutenção da paz e, por extensão, o papel de suas forças, Wilde (2001) conclui que a terminologia “gerações” não é benéfica para a compreensão da manutenção da paz e é normativamente problemática. Wilde argumentou que a abordagem taxonômica significa erroneamente que tem havido um desenvolvimento positivo através de gerações sucessivas de crescente complexidade, e que ela anuncia falsamente melhorias. Ou seja, promove enganosamente a ideia de que as gerações sucessivas de manutenção da paz são de alguma

4 ONUC é a sigla francesa para a Operação das Nações Unidas no Congo.

forma melhores suas versões anteriores. Estas razões explicam por que esta abordagem que classifica a manutenção da paz com base nas suas características, funções e papéis foi rejeitada e considerada como auto-referenciada.

A terceira abordagem na literatura considera a manutenção da paz como uma forma de mediação de terceiros (Fetherston, 1994a&b 2000; Fetherston, Ramsbotham e Woodhouse 1994). Fetherston propõe uma teoria de manutenção da paz que está enraizada no conceito de intervenção pacífica de terceiros. Desenvolvendo essa linha de raciocínio, ele argumenta que, para a ONU resolver com sucesso os conflitos pós-Guerra Fria, a prática de manutenção da paz precisa ser baseada em uma estrutura teórica que considere tanto os meios quanto os fins como essenciais. O autor também avaliou corretamente que, no sistema internacional contemporâneo em no qual o envolvimento da ONU é cada vez mais abrangente e complexo em conflitos armados, existe uma necessidade imperiosa de uma compreensão mais desenvolvida e conceituada sobre sucesso (Fetherston, 1994a: 42). Os modelos de contingência formam a base da estrutura de Fetherston e ela defende ainda que atualmente, o que se espera das forças de manutenção da paz (ou seja, mediação, consulta, facilitação, negociação, entre outros) e o tipo de treino (militar) a que são submetidas são diametralmente opostas. Fetherston recomenda o seu quadro conceitual como a melhor abordagem para a melhoria do desempenho das forças de manutenção da paz. Em tom semelhante a esse, e desenvolvendo ainda mais a posição de Fetherston, Ryan (2000) utilizou diferentes fase do conflito para defender o momento apropriado para a intervenção por meio da manutenção da paz. Apesar de seus méritos, esta abordagem não considera o caráter essencialmente político e imprevisível das situações e espaços em que as operações de manutenção da paz são destacadas.

A conclusão lógica das discussões anteriores é que, apesar dos múltiplos quadros existentes na literatura para abordar os problemas conceituais de manutenção da paz, estas abordagens negligenciaram o imperativo das estruturas e processos da política mundial, os seus impactos e como estes condicionaram os papéis das forças de manutenção da paz. Além disso o dispêndio de muito tempo e energia em classificar as missões de manutenção da paz levou os estudiosos a minimizar o caráter ad hoc e político inerente a tais missões, o que esconde as dis-

putas sobre seus objetivos concretos.

As Estruturas e as Abordagens Teóricas

Embora haja um número crescente de artigos e monografias acadêmicas que contribuem para a literatura sobre manutenção da paz após o fim da Guerra Fria, as tentativas de teorização das operações de paz são relativamente recentes (Barnett 1995; Bellamy, Williams e Griffin 2010; James 1990; Pugh 2003)⁵. Johnstone (2005) atribuiu os aumentos dessa literatura a três fatores principais. O primeiro é o aumento do número de operações de paz realizadas pela ONU e por organizações regionais desde 1999. Em segundo lugar, a publicação do relatório Brahimi em 2000 e por último, os ataques terroristas de Setembro de 2001 contra os EUA, considerados um ponto crítico no qual era necessário repensar a segurança internacional e novos tipos de ameaças ao sistema internacional. Os atentados terroristas do 11 de setembro alteraram a maneira como a segurança é analisada. De fato, Johnstone (2005) argumentou ainda que esse evento traz uma tendência que começou há alguns anos atrás na análise de manutenção da paz em um contexto mais amplo da política internacional e de teoria das relações internacionais. Assim, a necessidade de aprofundar os estudos envolveu a comunidade acadêmica (Paris 2000; Pugh 2003). Por um lado, Paris (2000) apela a uma reflexão mais teórica sobre as operações de paz. Ele sugere que existe uma necessidade urgente de estudar a operação de paz de forma a transcender as questões operacionais práticas e, em vez disso, examinar essas operações como uma janela que conduz a uma arena onde é possível concentrarmo-nos em fenômenos maiores associados à política internacional.

Ademais, Bellamy, Williams e Griffin (2004) argumentam que, apesar da infinidade de textos acadêmicos sobre operações de paz que analisaram os pontos fortes e fracos, bem como suas experiências, há pouca ou nenhuma tentativa de analisar criticamente a influência da política global e o papel da manutenção da paz em si. Estes estudiosos tentam preencher esta lacuna separando opiniões sobre a prática e a teoria de manutenção da paz (ou o papel da manutenção da paz) em pontos de vista vestfalianos e pós-vestfalianos, como já explicado anteriormente. Da mesma forma, Bellamy (2004), Bellamy e Williams (2004) e Pugh (2004), numa edição especial da revista acadêmica “International Peacekeeping”, conceberam uma abordagem que dividiu o campo entre as visões “crítica” e de “resolução de problemas” como forma de

5 De acordo com Bellamy, Williams e Griffin (2010), as exceções a esta tendência foram as obras padrão anteriores de Fetherston (1994a) e Rikhye (1984).

pensar novamente sobre a manutenção da paz. Embora estas abordagens teóricas sejam importantes, o que distingue a teoria da “resolução de problemas” da outra é o fato dela tomar o mundo contemporâneo como ele é e tentar encontrar soluções para os problemas que dele emanam. Por oposição, a teoria crítica questiona a ordem internacional vigente a fim de desvendar e expor os interesses que ela realmente serve e protege, com o objetivo de transformar a ordem de tal forma que ela proteja os interesses daqueles que estão em desvantagem (Cox 1981; Booth 2007). Segundo Pugh (2004), uma parte significativa da literatura sobre manutenção da paz inclina-se para o quadro teórico da “resolução de problemas”, o que, na opinião dele, é prejudicial, uma vez que limita a capacidade dos estudantes de manutenção da paz de pensar engenhosamente sobre o papel que as operações de paz desempenham no esquema mais vasto das coisas. Ele sugeriu, portanto, um quadro diferente para o estudo da manutenção da paz, ou seja, uma abordagem teórica que questiona a sabedoria dada como certa sobre manutenção da paz e a ordem global que ela serve (Johnstone 2005: 2).

A necessidade pensar teoricamente sobre as operações de paz é muito importante porque, segundo Bellamy, Williams and Griffin (2010: 19), negligenciar a teoria dos estudos de manutenção da paz limitará a nossa capacidade de compreender toda a gama de questões nas operações de paz, desde os efeitos de gênero de algumas práticas de manutenção da paz até a base ideológica dessas operações. Isto porque, como estes estudiosos explicaram, situar esse estudo num quadro teórico ajuda-nos a entender as complexas interações sociais envolvidas nesse processo de manutenção da paz, o que por sua vez influencia o que devemos estudar, como estudamos estes fenômenos e, subsequentemente, também as conclusões a que chegamos. Portanto, voltamos agora para examinar quatro das principais abordagens teóricas que são discerníveis na literatura sobre manutenção da paz, que oferecem possíveis quadros para análise e interpretação da pesquisa sobre o tema. O nosso exame centrar-se-á em três áreas principais: (1) os princípios de cada teoria, (2) suas deficiências e (3) principais argumentos de seus críticos e as formas alternativas de pensar sobre eles.

A Teoria da Paz Liberal⁶

Apesar do domínio do realismo, o paradigma da paz liberal ocupou um lugar muito importante nos discursos teóricos das relações internacionais

⁶ Parte da lógica da paz liberal foi discutida na seção anterior, especialmente sobre a concepção pós-vestfaliana de manutenção da paz.

(Dunne 2011). O liberalismo enquanto quadro teórico difere marcadamente do realismo que projeta o sistema internacional como potencialmente anárquico (Morgenthau 1973; Keohane 1986; Vasque 1983; Waltz 1979; Wayman e Diehl 1994 para mencionais apenas alguns). Apesar de diferentes estudiosos realistas, com base nas suas diversas orientações do paradigma político realismo/poder político, fazerem suposições diversas, eles tendem a unir-se em três pressupostos gerais (Holmberg 1998: 12). Em primeiro lugar, os realistas enfatizam a centralidade do Estado na medida em que este é o principal ator do sistema internacional, e a situação anárquica prevalece na ausência de um governo mundial. Em segundo lugar, no contexto da política mundial, o Estado é visto como um ator racional que sempre se esforça para maximizar seus ganhos e utilidade esperados. Supõe-se, como Holmberg (1998: 13) argumentou, que os Estados devem “classificar cuidadosamente as diferentes alternativas e calcular os custos e ganhos de cada ação”. Em terceiro lugar, a centralidade do poder é um elemento importante do quadro teórico realista. A suposição aqui é que, no sistema internacional, os Estados buscam poder para expandir ou manter sua posição. Assim o objetivo do Estado no sistema internacional é a maximização do poder e o meio é também através do poder. Em seu livro, *Politics Among Nations* (1949: 210), Morgenthau apropriadamente capta a essência do realismo: “Todas as nações ativamente engajadas na luta pelo poder devem, na verdade, visar não um equilíbrio – isto é, igualdade – de poder, mas uma superioridade de poder em seu próprio nome”.

Por oposição, o liberalismo procura projetar a importância da liberdade, da justiça e da ordem nas relações internacionais. No caso específico das operações de paz, a teoria liberal da paz é sem dúvidas a mais dominante. No que diz respeito às operações de manutenção da paz, os defensores da teoria da paz liberal defendem que a paz estável poderia ser alcançada quando a teoria e a prática de manutenção da paz são sustentadas pela tese da paz liberal (Paris 2004). Isto implica que os conflitos podem ser reduzidos através da disseminação do liberalismo entre os países do mundo. O pressuposto implícito da teoria da paz liberal é que os Estados democráticos não fazem guerra a outras democracias liberais. Esta observação não implica que os Estados liberais não entrem em guerra ou que sejam menos beligerantes em suas relações interestatais com Estados não liberais. A sugestão é que os Estados liberais devem optar por não fazer guerra e que, por tenderem ao liberalismo, tenham maior probabilidade de serem pacíficos quando comparados à Estados “menos liberais”, o que explica a razão pela qual os Estados democráticos são os menos propensos a fracassar e cair na anarquia. Esta afirmação é, naturalmente, contestável, pois talvez seja óbvio que os Estados liberais fazem guerra aos Estados que consideram menos liberais, o que, em si mesmo,

é um ato agressivo ou uma expressão de comportamento não pacífico. Tais ações muitas vezes acontecem ao ampliar o argumento de que esses Estados “falharam” e precisam ser democratizados ou fixados para se tornarem sistemas de Estado democráticos liberais ideais.

Como afirmam Bellamy, Williams and Griffin (2010: 23), acadêmicos que seguem tradições teóricas de paz liberal oferecem duas justificativas explicativas para este cenário. Primeiramente, os Estados democráticos liberais têm instituições políticas internas bem estabelecidas. Estes incluem um sistema judicial independente, uma legislatura em conjunto com um Estado de Direito eficaz que controla os poderes dos seus líderes para travar guerras de forma irracional com grupos rebeldes dentro do seu Estado ou com outros Estados-nação. Além disso, muitas das organizações internacionais a que estes Estados pertencem são guiadas por normas, valores e princípios democráticos que renunciam igualmente à guerra como instrumento para alcançar objetivos de política externa e/ou a base para manter boas relações internacionais (Owen 1994). Portanto, os Estados liberais são guiados por normas democráticas que garantem a emancipação humana e valorizam a resolução pacífica de controvérsias políticas. Em segundo lugar, a nível interno de um Estado individual, a tendência para a guerra entre Estados democráticos é reduzida devido às normas e valores democráticos que orientam esses países a “reconhecerem a legitimidade uns dos outros”.

Correlacionando a teoria da paz liberal às operações de paz, assume-se que a montagem de missões de paz serve os interesses das democracias liberais, promovendo os princípios básicos da paz liberal. Reforçando ainda mais este argumento, Bellamy, Williams e Griffin (2010: 24) afirmaram:

Isto é mais evidente nas operações de paz que procuram construir a paz *dentro dos Estados* – que estão a tornar-se cada vez mais a norma usual... Estas operações tentam construir uma paz estável, permitindo a criação de sociedade democrática e economias de mercado livre liberais. Eles são frequentemente apoiados neste esforço por ONGs ocidentais (Itálico no original).

De uma perspectiva liberal, a intervenção de paz liberal é necessária e justificada tendo como base o fato de que uma sociedade que desceu para conflitos e violência armada com consequências negativas para a sua população civil já não pode reivindicar soberania e não intervenção (Jabri 2010: 42).

Apesar de sua importância, a teoria liberal da paz tem sido alvo de críticas, especialmente por parte das regiões do Terceiro Mundo e da China, uma vez que promove a concepção pós-vestfaliana das relações internacionais e da

manutenção da paz, que são influenciadas pelos ideais políticos neoliberais para uma economia mundial globalizada (Harvey 2007; ver também Bellamy 2009). Os críticos desta teoria argumentam que as operações de paz devem ser utilizadas para resolver conflitos entre Estados, mas percebem as tentativas de ampliação do papel dos mantenedores da paz para lidar com conflitos internos, como nada mais do que uma tentativa/esforço do Ocidente para impor ideologias neoliberais e agendas em Estados que são contrárias as suas. O argumento é que as operações da ONU e a implementação da paz por meio de intervenções militares de Estados ou de uma coalizão de Estados interessados, principalmente os Estados ocidentais mais relevantes, são concebidas para impor tanto as agendas liberais quanto neoliberais em localidades instáveis no mundo. (Richmond 2007; Pugh 2004).

No contexto mais vasto das operações de construção da paz, as operações de construção da paz realizadas pela ONU e o papel das instituições financeiras internacionais, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (em termos das suas relações qualificadas com os antigos adversários em zonas conturbadas) em zona de conflito são discutíveis. Isto porque as operações de construção da paz da ONU são vistas apenas como uma abordagem de resolução de problemas destinada a estabilizar primeiro a ordem predominante e depois tentar reorganizar um Estado no qual ocorreu uma intervenção, e fazê-lo de acordo com a agenda de paz liberal (Richmond 2007; Richmond 2010: 24-25). Richmond (2007: 150-151) apresenta que os críticos acreditam que a importação do modelo democrático liberal para comunidade em zonas conturbadas através de intervenções militares (manutenção da paz) e esforços de reconstrução pós-conflito das instituições financeiras internacionais é apenas para dar às comunidades em zonas de conflito um “espaço para respirar”. Por meio deste espaço para respirar, a ajuda internacional tornará possível a construção de uma nova paz liberal, livrando-os do nacionalismo e do etno-nacionalismo e, como consequência, a democracia liberal será então bem sucedida. Portanto, de acordo com os críticos da paz liberal, como afirma Richmond (2007: 150), “Este espaço para respirar significa efetivamente um intervalo de construção da paz não liberal, em que a governança é controlada por atores externos até que estes a considerem constituída de forma sustentável, após isso a governança é devolvida às instituições e populações locais.” Os atores internacionais são donos do processo de construção da paz em vez das populações locais. Os argumentos contra a atual aplicação neoliberal da teoria da paz liberal fizeram com que seus opositores apoiassem a ideia de que a paz e a segurança internacional só podem ser alcançadas e mantidas quando os aspectos econômicos e de governança da soberania dos Estados são respeitados. O problema como este ponto de vista é que ele pode nos levar de volta às

exigências de soberania absoluta que existia anteriormente, no qual o papel da manutenção da paz se limitava a intervenções em conflitos interestatais. Consequentemente, aqueles que se opõem às atuais aplicações da teoria da paz liberal, tal como está sendo praticada atualmente, têm restrito a capacidade da ONU de implementar uma missão de paz para impor a versão neoliberal da atual agenda de paz liberal sob três condições ou situações. Estas incluem as complexidades associadas aos seguintes cenários: Primeiro, quando a ONU é convidada pelas próprias partes em conflito (ou seus representantes) para ajudar a instalar governos democráticos, como ilustram os casos do Camboja (Richmond e Franks 2011) e do Burundi. Em segundo lugar, quando a ONU envia força de manutenção da paz para defender a democracia, restabelecendo governos democráticos depostos por meios ilegítimos, como aconteceu no Haiti e em Serra Leoa, e, por último, quando a ONU e outros acordos regionais fizeram esforços para a criação de uma paz liberal na Bósnia, possivelmente no Iraque e talvez também na Somália. Outras críticas à teoria da paz liberal apontam para o fato fundamental, tal como defendido há algum tempo por Mearsheimer (1994), de que a tese da paz liberal é contestada na medida em que as guerras entre Estados liberais não são uma exceção e isto questiona a própria base e validade dos dados em que se formam a teoria e os seus pressupostos empíricos. Esta crítica anda é válida hoje.

O Cosmopolitismo e as Operações de Paz

A abordagem teórica cosmopolita das operações de paz deriva de perspectivas da teoria política cosmopolita. Segundo os estudiosos (Björkdahl 2005; Hannerz, 2005; Nussbaum 1996), o renovado interesse pelo cosmopolitismo⁷, especialmente no final do século passado, é resultado da globalização, do nacionalismo, da política de identidade, da migração e do multiculturalismo. Björkdahl (2005: 215) observou que o cosmopolitismo é visto como uma alternativa política ao nacionalismo e os valores cosmopolitas colocam ênfase na inclusão política, na responsabilização e opõem-se fortemente à política de identidade e a outras ideologias que promovem a exclusividade política (ver Held 1995). No contexto do sistema internacional, o cosmopolitismo é considerado como uma abordagem capaz de enfrentar os novos tipos de ameaças à segurança internacional, como o terrorismo e os crimes tradicionais organizados, que não podem ser resolvidos pelos Estados através de

⁷ O próprio cosmopolitismo é um conceito que tem sido sujeito a diferentes interpretações por parte dos acadêmicos. Sendo interpretado como cosmopolítica, democracia liberal, cidadania mundial e, por vezes, como uma visão do governo mundial (Archibugi and Held (eds) 1995; Cheah and Robbins, 1998; Falk 1998).

esforços individuais, mas que exigem uma sinergia de esforços de uma rede de Estados (Kaldor 1999). Argumentando na mesma linha e baseando-se nas conclusões de Kaldor (1999), Björkdahl (2005: 215-216) afirmou que é a realidade de ameaça destes problemas globais e dos esforços concentrados para os combater que os Estados estabeleceram uma forma de aliança cooperativa que pode ser vista como um modo cosmopolita que também serve como plataforma de responsabilidade global para promover e defender os princípios e normas humanistas associadas ao cosmopolitismo. Na verdade, as práticas de manutenção e imposição da paz são citadas como um exemplo de política cosmopolita capaz de salvaguardar os direitos humanos e proteger as populações civis⁸.

O argumento central da abordagem cosmopolita é que a promoção e difusão de valores cosmopolitas é considerada como uma possível contribuição para criar condições e circunstâncias necessárias para a prevenção e resolução de conflitos através de meios pacíficos. Portanto, a construção da paz e da estabilidade pode ser alcançada por meio da difusão de valores cosmopolitas e, deste modo, as operações de manutenção de paz devem ser conduzidas de forma a promover esses valores e a manter o compromisso com os princípios e normas humanistas. Esta crença se baseia na premissa de que as normas e princípios de prevenção de conflitos têm características cosmopolitas. Com base neste quadro teórico, Woodhouse e Ramsbotham (2005) apresentaram um argumento convincente para o desenvolvimento de operações de paz cosmopolitas que precisam ser conduzidas por um Serviço de Paz de Emergência da ONU que seja suficientemente forte para proteger civis. A visão dos autores tem certa semelhança com a compreensão do cosmopolitismo de Michael Pugh (2001: 347), que exigiu a “... disseminação de normas que garantam os direitos humanos, a liberdade democrática e a justiça social”. Na mesma linha, Kaldor defendeu que as operações de paz fossem proativas e servissem como um instrumento de aplicação da lei cosmopolita (1999: 124-126). O argumento dele é que, uma vez que a construção da “autoridade política legítima” é central para por fim aos conflitos armados pós-Guerra Fria, isso significa que tais soluções poderiam ser atingidas através da aplicação da lei de direitos humanos e do DIH (que é a aplicação de valores cosmopolitas) e, por meio desse esforço, os civis serão melhor protegidos, assim como os perpetradores de abusos dos direitos humanos e os traficantes de guerra serão presos e punidos (Kaldor 2006).

Avaliados no contexto da análise precedente, colocamos uma questão fundamental: Como funcionam as operações de paz cosmopolitas no quadro

⁸ Estudioso como Kaldor (2003), Taylor (1999) e Zolo (1997) descreveram de forma variada como aplicação cosmopolita da lei, cosmopolitismo proativo e guerras cosmopolitas.

de Kaldor? Kaldor chama a atenção para o fato destas forças de manutenção de paz proativas (cosmopolitas) serem profissionalmente competentes para desempenhar tanto tarefas de soldadura como de policiamento, que implicam em uma combinação de tarefas de manutenção de paz tradicionais e novas, multifuncionais. Kaldor apresenta que as operações de paz proativas se caracterizam pela imparcialidade, mas não pela neutralidade, pois é provável que essas forças de manutenção de paz se tornem parte do conflito, apoiando civis inocentes, a fim de os protegeres como parte do seu mandato (Kaldor 1999: 125). As forças de manutenção de paz proativas não precisam contar com o consentimento de todos os beligerantes, mas sim com o que é necessário, que é o consentimento das vítimas. Assim, foi necessário que forças de manutenção de paz cosmopolitas usassem a força contra partes que ameaçassem as populações civis e procurassem perturbar a operação de paz e os objetivos de seus mandatos. Neste cenário cosmopolita, as forças armadas de manutenção de paz podem impor a paz sob certas condições em que o uso da força é um meio de proteger as populações civis de serem prejudicadas.

Apesar dos seus méritos, a abordagem cosmopolita tem sido criticada de muitas maneiras. Primeiramente, há a crença de que uma retórica cosmopolita pode ser usada como justificativa pelos Estados poderosos para promover seus interesses geopolíticos ou de extração de recursos naturais. Esta é uma razão pela qual os estudiosos têm de interrogar os interesses que tais operações de paz cosmopolitas servem. Esta razão pode ter levado Björkdahl (2005: 223) a perguntar: “Será que o cosmopolitismo como instrumento para a paz e a segurança será usado seletivamente e simplesmente reforçará os interesses ocidentais, de grandes potências ou os do Conselho de Segurança da ONU?”. Além disso, a difusão de normas e valores cosmopolitas por intermédio das operações de paz tem sido criticada como a disseminação de valores “ocidentais” em vez de universais e que o cosmopolitismo não é mais do que a propagação do poder e da influência dos principais países ocidentais no mundo com o objetivo encoberto da dominação neo-colonial e imperial de Estados mais fracos dos quais se exige “alguma coisa” ou onde se deseja alguma vantagem estratégica. Em segundo lugar, o cosmopolitismo tem sido criticado como sendo uma “ilusão” (Himmelfarb 1996: 77), ou “universalismo abstrato” (Barber 1996: 30), que se baseia numa concepção simplista de novos conflitos ao vê-los como se envolvessem vítimas inocentes e seus torturadores (Bellamy, Williams and Griffin 2010: 27) e nada mais.

As Operações de Paz e Cultura Globais

Essa abordagem teórica está enraizada na teoria da política mundial, que se encontra dentro da disciplina de sociologia (Boli and Thomas 1999; Thomas et al. 1987; McNeely 1995). Os sociólogos da política mundial se engajam na compreensão das normas, costumes e cultura das sociedades humanas. Dentro da tradição dos estudiosos da política mundial, há a necessidade de ter uma perspectiva macro do mundo como uma única sociedade em vez de olhar (ou estudar) a cultura de um determinado grupo, sociedade ou nação. De acordo com estes acadêmicos, como argumenta Paris (2003: 442): “Há uma cultura *global* distinta que abrange as regras formais e informais da vida social internacional” (Itálico no original). A cultura global (também conhecida como o ambiente normativo internacional) define os principais atores na política mundial e sua conduta. Sendo assim, essas regras sociais informais e formais orientam o sistema internacional, as relações interestatais e a política mundial, além de terem impactos/influências profundas na concepção de condução das operações de manutenção de paz.

Como citado acima, e tendo como base os teóricos da sociologia sobre política mundial, a abordagem da cultura global ajuda a explicar por que razão as operações de paz aderem a algumas estratégias/atividades que são apropriadas e deslegitimam outras, independentemente de tais estratégias serem ou não capazes de ajudar as missões de paz a cumprir os seus mandatos e atingir a paz (Bellamy, Williams e Griffin 2010: 26). Isto implica que as agências de manutenção de paz concebam e desenvolvam missões de paz para implementar instrumentos políticos que obedeçam às regras de uma cultura global específica, enquanto as estratégias que desviem destes valores são descartadas. Este raciocínio explica por que a tutela internacional é desqualificada como estratégia apropriada por suas supostas “conotações neo-coloniais”, apesar dos seus registros positivos associados ao desenvolvimento após a Segunda Guerra Mundial. Ainda que seus novos conhecimentos sobre a razão pela qual as instituições que autorizam a manutenção de paz adotam e prosseguem determinadas estratégias e descartam outras consideradas normativamente inadequadas, Paris (2003: 451) criticou a abordagem da cultura global a partir da perspectiva que essa “restringe a prática da manutenção de paz ao limitar o leque de estratégias que as forças podem realisticamente seguir”. Por isso, a maior fraqueza deste quadro teórico é que ele limita as instituições mandatárias de manutenção de paz, tais como a ONU e os arranjos regionais (a União Africana, por exemplo) a descartar algumas ferramentas políticas, *prima facie*, simplesmente porque não estão em conformidade com as normas aceitáveis de sociedade internacional sem primeiro dar a essas estratégias a

devida consideração para verificar se elas têm ou não a possibilidade de ajudar uma missão de paz a atingir seu objetivo.

A Teoria Crítica

A teoria crítica tem como ponto de partida as teorias clássicas (como o liberalismo/neoliberalismo e o realismo/neorealismo) para o estudo da política internacional. Em termos específicos, inspira-se nos trabalhos de Cox (1981), Horkheimer (1982) e outros pensadores da Escola de Frankfurt, e também nos acadêmicos de estudos de segurança crítica, especialmente os associados à Aberystwyth (Booth 2007; Wyn Jones 1999). Cox (1981) desconstrói a natureza da ordem e da transformação global com base em sua adaptação das críticas sociológicas da Escola de Frankfurt, e sustenta que as teorias ortodoxas são ideologias concebidas propositalmente para lidar com as instabilidades dentro de uma ordem mundial que é, ela própria, disfuncional (Pugh 2004: 40). Portanto, principais teorias são concebidas para servir os interesses dos Estados dominantes (capitalistas) à custa das periferias mundiais e não questionam esta ordem mundial disfuncional dominante (Cox 1981). Segundo as falhas inerentes às teorias ortodoxas, teóricos críticos afirmam que a teoria nunca é politicamente neutra (Bellamy, Williams and Griffin 2010: 27); pelo contrário, é “sempre para alguém ou para algum fim. Todas as teorias têm uma perspectiva” (Cox 1981: 128). Assim, a teoria crítica procura, como seu propósito claramente dito, desvendar as injustiças associadas às teorias ortodoxas e examinar a “transformação estrutural” como uma forma de alcançar a emancipação humana (Horkheimer 1982). Com este objetivo (e também em relação à manutenção de paz), os teóricos críticos, de acordo com Pugh (2004: 39), examinam os contextos (estrutura global e política internacional) em que a manutenção de paz opera e defendem que as intervenções de manutenção de paz servem um propósito muito limitado, de resolução de problemas ou de gestão – isto é, para sustentar uma determinada política de ordem mundial sob os auspícios do imperialismo liberal. Para eles, a manutenção de paz não passa de operações de contra-insurgência dotadas de recursos e financiadas por Estados ricos e poderosos com o objetivo de alcançar e promover o seu domínio político e militar e interesses econômicos em determinadas arenas geopolíticas.

Os teóricos críticos afirmam que o capitalismo global dividiu o mundo entre os que detêm poder (ricos) e os que não detêm (pobres, regiões periféricas) sendo que estes últimos se caracterizam pela instabilidade política, decadência econômica e pobreza com o resultado do fracasso do Estado e

eventuais perturbações devido à ascensão da anarquia. Os senhores da guerra preenchem subseqüentemente o vazio criado pelo colapso das estruturas governamentais oficiais nas regiões periféricas do planeta e surgem competições entre os “senhores da guerra” que saqueiam, por meio da violência armada, na busca por alcançar e proteger seus objetivos e interesses econômicos, respectivamente. Sendo assim, a instabilidade e o colapso do Estado são lugar à “economia de guerra” (Pugh, Cooper e Goodhand 2004: 3) que ameaça os interesses capitalistas globais que dependem do comércio internacional e das matérias-primas das regiões pobres da economia global para fins industriais ligados à acumulação de riqueza e, conseqüentemente, à lubrificação da economia política internacional. Dessa forma, a desordem nas regiões periféricas exigiu a mobilização da manutenção de paz pelo centro global, geralmente através de procuradores (como a ONU e organizações regionais) para salvar a economia política internacional capitalista. Seguindo a lógica da teoria crítica, a necessidade e a implementação de operações de paz são, como afirmam Bellamy, Williams e Griffin (2010: 28) baseados nos argumentos de Pugh (2004) e Duffield (2001), necessárias para proteger a “ordem econômica neoliberal existente em todo o mundo”. Os teóricos críticos acentuam a busca da emancipação pelo conhecimento e a libertação das estruturas e processos da dominação capitalista global. Apresentam que as operações de paz podem resultar na emancipação humana quando as categorias oprimidas e marginalizadas da sociedade são reconhecidas, as suas vozes ouvidas e as suas dificuldades e experiências tomadas em consideração. Ao concentrar-se nas dificuldades destes grupos, acredita-se que as fontes dos seus problemas e a maneira como lidam com essas situações serão melhor compreendidas pelas agências de manutenção de paz e que, a longo prazo, darão a elas e aos atores a oportunidade de serem levados em consideração, especialmente no processo de negociação de acordos de paz (Stamnes 2004: 164).

Considerações Finais

Depois de termos discutido as quatro abordagens teóricas para o estudo da manutenção de paz, reconhecemos que não existe uma teoria única (ou uma metateoria) que explique completamente toda a gama de questões envolvidas nas operações de paz. Pois, como Bellamy, Williams e Griffin (2010: 29) concordaram, as tradições teóricas acima fornecem diferentes formas de compreender a manutenção da paz. Tomando conhecimento do fato que a escolha do quadro teórico determina invariavelmente o que estudar, como estudá-lo e as formas como estas escolhas influenciam os possíveis resultados

do estudo, é altamente improvável que uma só teoria explique plenamente as complexidades das operações de paz contemporâneas, especialmente num continente como o africano, com diversos atores (a ONU, a UA e organizações sub-regionais com a CEDEAO). Embora esta limitação seja notada, argumentamos que a manutenção da paz é melhor entendida por meio da aplicação de (uma combinação de) muitas teorias, a fim de descobrir os motivos das instituições de manutenção de paz que autorizam sua atuação e suas forças, bem como o papel desempenhado pelas missões de manutenção de paz e os interesses que estas servem. Apesar desta realidade, muitos estudiosos sobre manutenção de paz e suas pesquisas, especialmente na África, recorrem frequentemente à teoria da paz liberal porque a concepção pós-vestfaliana de manutenção de paz dentro da tradição teórica liberal, segundo eles, capta a realidade, por exemplo, do novo sistema africano de gestão da paz e segurança (African Peace and Security Architecture – APSA) no qual o princípio da não interferência em conflitos internos foi substituído pelo da não indiferença (Aneme 2008a&b; Bellamy 2009; Dersso 2010; Engel e Gomes 2009; Murithi 2008; 2009a&b; Kioko 2003). Realmente a UA pode, até certo ponto, ser vista como uma instituição empenhada em promover a democracia, a boa governança, os direitos humanos e a proteção do povo africano (Zweifel 2006: 148). Sob o seu antecessor, a Organização da Unidade Africana (OUA), a centralidade do Estado e a norma de soberania impediram a organização de destacar missões de paz para tratar de conflitos puramente internos (Badmus 2008; Imobighe 1996)⁹. Contudo, ao legislar e criar o Ato Constitutivo da UA sobre os valores democráticos e conceitos de segurança humana e Responsabilidade para Proteger (R2P) com o Artigo 4(h) do quadro constitutivo, tudo isto dá à organização o direito de intervir num Estado membro em resposta a circunstâncias graves. Esta legislação (Lei Constituinte da UA) parece ter lançado as bases para destacar as forças de manutenção de paz africanas para restabelecer a ordem num Estado-membro, permitindo assim à UA exportar valores democráticos para Estados que experimentam instabilidade. A preferência, e a escolha, pela teoria da paz liberal não sugere, necessariamente, que todas suas posições filosóficas e lógicas estejam bem enraizadas nos esforços africanos de manutenção de paz. Muitas vezes elas não ocorrem por conta da má governança e de crises políticas em muitos países do continente. É nesta perspectiva que os quadros normativos da AAPS adotam princípios liberais e,

9 A adesão da OUA aos objetivos e princípios da soberania, integridade territorial e não interferência impediu a viabilidade da organização nos conflitos intra-estatais na África. Uma exceção a isto foi a guerra civil no Chade durante os anos 1980. No Chade, apenas após a intervenção da França e do apoio militar da Líbia de Gaddafi a um grupo beligerante que a OUA começou a desempenhar um papel ativo no conflito. Isto porque a OUA via a guerra civil como uma guerra de motivação externa.

consequentemente, as forças de manutenção de paz da UA são enviadas para restaurar a ordem onde o caos prevalece sob a forma de conflitos armados e violência, especialmente quando as populações civis são afetadas. Apesar deste benefício da tradição teórica liberal, ela não pode apenas explicar e capturar a realidade do novo sistema de gestão da paz e da segurança na África e a gama de problemas envolvidos nas complexas e multidimensionais operações de paz/operações de apoio à paz em zonas de guerra ao redor do mundo como, por exemplo, a Somália.

REFERÊNCIAS

- Adebajo, A. (2002) *Building Peace in West Africa: Liberia, Sierra Leone and Guinea Bissau* (Boulder, CO: Lynne Rienner for IPA).
- Aneme, G. A. (2008a) “The African Standby Force: Major Issues under Mission Scenario Six”, *Political Perspectives*, 2 (1).
- Aneme, G. A. (2008b) *A Study of the African Union’s Right of Intervention Against Genocide, Crime Against Humanity and War Crimes* (Oslo: Faculty of Law, University of Oslo).
- Archibugi, D., and D. Held (eds) (1995) *Cosmopolitan Democracy* (Cambridge: Polity Press).
- Badmus, I. A. (2008) “Africa: In Search of Security after the Cold War”, *International Journal of African Studies*, 11: 203—245.
- Badmus, I. A., (2015) *The African Union’s Role in Peacekeeping: Building on Lessons Learned from Security Operations*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Badmus, I. A., (2017), “Australia, New Zealand and Regional Security in the Pacific: Reflections on Peacekeeping in the Solomon Island and Papua New Guinea (Bougainville)”, *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*. 6(11): 9-36.
- Barber Benjamin (1996) “The Constitutional Faith”, in Cohen Joshua (ed.), *For Love of Country*. Boston: Beacon Press.
- Barnett, M. (1995) “The New United Nations Politics of Peace: From Juridical Sovereignty to Empirical Sovereignty”, *Global Governance* 1(1): 79-97.
- Bassey, C. (1993) “Nigeria in ECOMOG: The Dilemma of Preventive Diplomacy?” in Jide Owoeye (eds), *Nigeria in International Institutions*. Ibadan: College Press.
- Bellamy, A. J. (2004) “The ‘Next Stage’ in Peace Operations Theory,” *International Peacekeeping* 11 (1): 17-38.

- Bellamy, A. J. (2009) *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities* (Cambridge: Polity Press).
- Bellamy A. J., and P. Williams (2004) "Introduction: Thinking Anew about Peace Operations," *International Peacekeeping* 11(1): 1-15.
- Bellamy, A. J., P. Williams, and S. Griffin (2004) *Understanding Peacekeeping* (Cambridge: Polity Press).
- Bellamy, A. J., and P. D. Williams and S. Griffin (2010) *Understanding Peacekeeping*. 2nd. edn (Cambridge: Polity Press).
- Bello, M. L. (2003) "*The Liberal Perspective of Globalisation: A Critique.*" Being the text of a paper presented at the conference on The Nigerian Society Under Democratic Rule, 1999-2003. Department of Political Science, University of Ilorin, Nigeria.
- Björkdahl, A. (2005) "Peace Operations and the Promotion of Cosmopolitanism", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 107 (3): 215-234.
- Boli, J., and G. M. Thomas (1997) "World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organisation", *American Sociological Review*, 92(2): 171-90.
- Booth, K. (20007) *Theory of World Security* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Boutros-Ghali, B. (1992) *An Agenda for Peace* (New York: UN Department of Public Information).
- Boutros-Ghali, B. (1993) "UN Peacekeeping in New Era: A New Chance for Peace", *World Today*.
- Chan, S. (1997) "In Search of Democratic Peace: Problems and Promise", *Mershon International Studies Review*, 41: 59-91.
- Cheah Peng and Robbins Bruce (eds) (1998), *Cosmopolitics*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Chesterman, S. (2002) "East Timor in Transition: Self-Determination, State-Building and the United Nations", *International Peacekeeping*, 9(1).
- Chopra, J. (2002) "Building State-failure in East Timor", *Development and Change*, 33(5): 970-1000.
- Cox, R. (1981) "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory" *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2).
- Dallaire, R. (2004) *Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*.
- Demurenko, A., and A. Nikitin (1997) "Basic Terminology and Concepts in

- International Peacekeeping Operations: An Analytic Review”, *Low Intensity Conflict and Law Enforcement*, 6(1): 111-126.
- Dersso, S. A. (2010) *The Role and Place of the African Standby Force Within the African Peace and Security Architecture* (ISS Paper 209. Pretoria: Institute for Security Studies).
- Diehl, P. F. (2008) *Peace Operations* (Malden, MA: Polity Press).
- Diehl, P. F., J. Reifschneider and P. Hensel (1996) “United Nations Intervention and Recurring Conflict”, *International Organisation*, 40(4): 683-700.
- Diehl, P. F., D. Druckman, and J. Wall (1998) “International Peacekeeping and Conflict Resolution: A Taxonomic Analysis with Implications”, *International Peacekeeping*, 42(1): 33-55.
- Diehl, P. F., D. Druckman, (2010). *Evaluating Peace Operations*. Boulder, CO.: Lynne Rienner
- Duffield, M. (2001). *Global Governance and the New War* (London: Zed Books).
- Duke, S. (1994) “The State and Human Rights: Sovereignty versus Humanitarian Intervention”, *International Relations*, XII(2): 25-48.
- Dunne, T. (2011) “Liberalism” in J. Baylis, S. Smith and P. Owens (eds). *The Globalisation of World Politics: An Introduction to International Relations*. 5th edn (Oxford: Oxford University Press), pp. 100-113.
- Durch, W. J. (ed.) (1993) *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis* (New York: St. Martin’s Press).
- Durch, W. J. (ed.) (1997) “Keeping the Peace: Politics and Lessons of the 1990s”, in W. J. Durch (ed), *UN Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990s* (London: Macmillan).
- Engel, U., and P. Gomes (2009) “The African Union’s New Peace and Security Architecture: Towards an Evolving Security Regime?”, *African Security*, 2(2): 82—96.
- Falk, R. (1998) “The United Nations and Cosmopolitan Democracy: Bad Dream, Utopian Fantasy, Political Project”, in D. Archibugi, D. Held and M. Köhler, (eds) *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy* (Cambridge and Oxford: Polity Press), pp. 309-311
- Fetherston, A. B. (1994a) *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping* (New York: St. Martin’s).
- Fetherston, A. B. (1994b) “Putting the Peace Back into Peacekeeping: Theory Must Inform Practice”, *International Peacekeeping*, 1(1): 3-29.

- Fetherston, A. B. (2000) "Peacekeeping, Conflict Resolution, and Peacebuilding: A Reconsideration of Theoretical Frameworks", in T. Woodhouse and O. Ramsbotham Oliver (eds), *Peacekeeping and Conflict Resolution* (London Frank Cass), pp. 190-218
- Fetherston, A. B., O. Ramsbotham and T. Woodhouse (1994) "UNPROFOR: Some Observations from a Conflict Resolution Perspective", *International Peacekeeping*, 1(2): 179-203.
- Ginifer, J. (2002) "Eyewitness: Peacebuilding in the Congo: Mission Impossible?," *International Peacekeeping*, 9(3): 121-128.
- Goldstone, A. (2004). "UNTAET with Hindsight: The Peculiarities of Politics in an Incomplete State". *Global Governance*: 10: 83-98.
- Goulding, M. (1993) "The Evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs*, 69(3): 451-464.
- Hannerz, U. (2005) "Cosmopolitanism", in J. Vincent and D. Nugent (eds), *Companion to the Anthropology of Politics* (Oxford: Blackwell), pp. 69-85.
- Held, D. (1995) *Democracy and the Global Order* (Cambridge: Polity).
- Himmelfarb, G. (1996) "The Illusions of Cosmopolitanism", in J. Cohen (ed) *For Love of Country* (Boston: Beacon Press), pp. xx
- Hoffmann, S. (1995) "The Crisis of Liberal Internationalism", *Foreign Policy*, 98: 159-177
- Horkheimer, M. (1982) *Critical Theory* (New York: Seabury Press).
- Holmberg, B. (1998) *Passing the Open Windows: A Quantitative and Qualitative Approach to Immediate Military Balance and Escalation of Protracted Conflicts* (Uppsala: Department of Peace Research, Uppsala University), Report No. 47.
- Howard L. M. (2002) "UN Peace Implementation in Namibia: The Causes of Success," *International Peacekeeping* 9(1): 99-132.
- Ian, M., A. Mayer-Rieckh (2005). "The United Nations and East Timor: From Self-Determination to State-Building." *International Peacekeeping* 12 (1): 125-145.
- Ignatieff, M. (2002) "Intervention and State Failure" in N. Mills and K. Brunner (eds), *The New Killing Field: Massacre and the Politics of Intervention* (New York: Basic Books).
- Imobighe, T. A. (1996) "The Analysis of Political Issues Raised by OAU Peacekeeping in Chad", in M. A. Vogt and L. S. Aminu (eds), *Peacekeeping as a Security Strategy in Africa: Chad and Liberia as Case Studies*. Volume 1 (Enugu: Fourth Dimension Publishing Co. Ltd.), pp.

241—259.

- Jabri, V. (2010) War, Government, Politics: A Critical Response to the Hegemony of the Liberal Peace, in O. P. Richmond (ed.), *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches* (Hampshire: Palgrave Macmillan), pp. 41-57.
- James, A. (1990) *Peacekeeping in International Politics* (London: Macmillan Press).
- James, A. (1996) *Britain and the Congo Crisis, 1960-63* (London: Macmillan).
- Johnstone, I. (2005) "Peace Operations Literature Review." Retrieved from <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/library/Peace%20operations%20ofinal%20literature%20review.pdf> (accessed, 4 January 2012).
- Kaldor, M. (1999) *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era* (Cambridge: Polity).
- Kaldor, M. (2003) "American Power: From 'Compellance' to Cosmopolitanism?" *International Affairs*, 79(1): 1-22.
- Kaldor, M. (2006) *New and Old Wars*. 2nd edn. (Cambridge: Polity).
- Keohane, O. R. (1986) "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", in R. O. Keohane (ed). *Neorealism and its Critics* (New York: Columbia University Press), pp. 158-203.
- Kioko, B. (2003) "The Right of Intervention Under the African Union's Constitutive Act: From Non-interference to Non-intervention", *International Review of the Red Cross*, 852: 807—825.
- Kondoch, B. (2007) *International Peacekeeping* (Hampshire: Ashgate).
- Mackinlay, J., and J. Chopra (1992) "Second Generation Multinational Operations." *Washington Quarterly*, 15: 113-134.
- McNeely, L. Connie (1995) *Constructing the Nation-State: International Organisation and Prescriptive Action* (Westport, CT: Greenwood).
- Mearheimer, J. J. (1994) "The False Promise of International Institutions", *International Security*, 19(3): 5-49.
- Morgenthau, H. J. (1973) *Politics Among Nations: The Struggles for Power and Peace* (New York: Alfred, A. Knopf).
- Murithi, T. (2008) "The African Union's Evolving Role in Peace Operations: The African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia", *African Security Review*, 17(1): 70—82.
- Murithi, T. (2009a) "The African Union's Foray into Peacekeeping: Lessons

- for the Hybrid Mission in Darfur”, *Journal of Peace, Conflict and Development*, 14.
- Murithi, T. (2009b) “The African Union’s Transition from Non-Interference to Non-Indifference: An Ad Hoc Approach to the Responsibility to Protect?” *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1: 90—106.
- Neethling, T. (2009) “Whither Peacekeeping in Africa: Revisiting the Evolving Role of the United Nations”, *African Security Review*, 18(1): 2-20.
- Nishihara, M. (1993) “Trilateral Country Roles: Challenges and Opportunities”, in *Keeping the Peace in the Post-Cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping* (New York: Trilateral Commission), pp. 51-59.
- Nussbaum, M. (1996) “Patriotism and Cosmopolitanism”, in J. Cohen (ed.) *For Love of Country* (Boston: Beacon Press), pp. xx.
- Olonisakin, ’F. (2008) *Peacekeeping in Sierra Leone: The Story of UNAMSIL* (Boulder, CO: Lynne Rienner).
- O’Neill, J. T., and N. Rees (2005) *United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era* (London and New York: Routledge).
- Owen, J. M. (1994) “How Liberalism Produces Democratic Peace” *International Security*, 19(2): 87-125.
- Paris, R. (2000) “Broadening the Study of Peace Operations”, *International Studies Review*, 2(3): 27-44.
- Paris, R. (2002) “International Peacebuilding and the ‘Mission Civilisatrice’ ”, *Review of International Studies*, 28(4): 637-656.
- Paris, R. (2003) Peacekeeping and the Constraints of Global Culture. *European Journal of International Relations*, 9(3): 441-473.
- Paris, R. (2004) *At War’s End: Building Peace after Civil Conflict* (New York: Cambridge University Press).
- Pugh, M. (2001) “The Challenge of Civil-Military Relations in International Peace Operations”, *Disasters*, 25(4): 345-357.
- Pugh, M. (2003) “Peacekeeping and International Relations Theory: Phantom of the Opera?” *International Peacekeeping*, 10(4): 104-112.
- Pugh, M. (2004) “Peacekeeping and Critical Theory,” *International Peacekeeping*, 11(1): 39-58.
- Pugh, M., and N. Cooper with J. Goodhand (2004) “War Economies in a Regional Context: Challenges of Transformation” (Boulder, CO.: Lynne Rienner).
- Ratner, S. (1995) *The UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict after the Cold War* (New York: St. Martin’s).

- Richmond, O. P., and J. Franks (2011) *Liberal Peace Transitions: Between Statebuilding and Peacebuilding* (Edinburg: Edinburg University Press).
- Richmond, O. P. (2007) *The Transformation of Peace* (New York: Palgrave Macmillan).
- Richmond, O. P. (2010) A Genealogy of Peace and Conflict Theory in O. P. Richmond (ed.), *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches* (Hampshire: Palgrave Macmillan), pp. 14-40.
- Rikhye, I. J. (1984) *The Theory and Practice of Peacekeeping* (London: Hurst).
- Rogie, E. (2003) *MONUC and the Challenges of Peace Implementation in the Democratic Republic of Congo*. Tswane: ISS Report.
- Russet, B. and S. Harvey (2000) "From Democratic Peace to Katian Peace: Democracy and Conflict in the International System", in M. Midlarsky (ed.), *Handbook of War Studies*. 2nd edn (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- Ryan, S. (2000) "United Nations Peacekeeping: A Matter of Principles?" in O. Ramsbotham and T. Woodhouse (eds), *Peacekeeping and Conflict Resolution* (Portland, OR: Frank Cass), pp. 27-47.
- Segal, D. (1995) "Five Phases of United Nations Peacekeeping: An Evolutionary Typology", *Journal of Politics and Military Sociology*, 22(2): 65-79.
- Skiemann Robert, (1998), *National Contingents in the United Nations Peacekeeping Forces*. (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers).
- Skogmo, B. (1989) *UNIFIL: International Peacekeeping in Lebanon, 1978-1988* (Boulder, CO.: Lynne Rienner).
- Stamnes, E. (2004) Critical Security Studies and the United Nations Preventive Deployment in Macedonia. *International Peacekeeping* 11(1): 161-181.
- Straus, S., (2012) "Wars Do End! Changing Patterns of Political Violence in Sub-Saharan Africa." *African Affairs*, 111/443, pp. 179-201.
- Suhrke A. (2001) Peacekeepers as Nation-builders: Dilemmas of the UN in East Timor. *International Peacekeeping* 8(4): 1-20.
- Taylor, P. (1999) "The United Nations in the 1990s: Proactive Cosmopolitanism and the Issue of Sovereignty", *Political Studies*, XLVII: 538-565.
- Thakur, R., and A. Schnable (eds) (2001) *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement* (Tokyo: United Nations University Press).
- Thakur, R. (2005) "From Peacekeeping to Peace Operations", *Conflict Trends*,

4: 3-9.

- Thomas, G. M., J. W. Meyer, F. O. Ramirez and J. Boli (1987) *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual* (London: Sage).
- Vasquez, A. J. (1983) *The Power of Power Politics: A Critique* (Frances Printer).
- Waltz, K. N. (1979) *Theory of International Politics* (Readings: Addison-Wesley Publishing Company).
- Wayman F., and P. F. Diehl (ed.) (1994) *Reconstructing Realpolitics* (Ann Arbor: The University of Michigan Press)
- Weiss G. T. (1995) "On the Brink of a New Era? Humanitarian Interventions, 91-94", in D. Donald and B. Hayes (eds), *Beyond Traditional Peacekeeping* (London: Macmillan).
- United Nations (1990) *The Blue Helmets: A Review of the United Nations Peacekeeping*. 2nd edn. New York: United Nations.
- Weiss G. T., et al. (1997) *The United Nations and Changing World Politics*. Boulder: Westview.
- White, N. D. (1997) *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security* (Manchester: Manchester University Press).
- Wolfgang, B., and M. Vadset (eds) (1998) *United Nations Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia* (Aldershot: Ashgate).
- Wyn Jones, R. (1999) *Security, Strategy and Critical Theory* (Boulder, CO.: Lynne Rienner).
- Zolo, D. (1997) *Cosmopolis: Prospects for World Government* (Oxford: Polity).
- Zweifel, T. D. (2006) *International Organisations and Democracy: Accountability, Politics and Power* (Boulder, CO.: Lynne Rienner).

RESUMO

Este documento revisou algumas das literaturas existentes sobre manutenção da paz. A revisão da literatura centrou-se em duas áreas – conceitos e teorias sobre manutenção da paz. Após termos discutidos as três principais abordagens para pensar conceitualmente sobre manutenção da paz na literatura, argumentamos que, apesar da existência destes múltiplos quadros para abordar os problemas conceituais do manutenção da paz, eles ignoraram o imperativo das estruturas e processos da política mundial, os seus impactos e como estes condicionaram os papéis das forças de manutenção da paz. Além disso, examinamos quatro das principais abordagens teóricas que são discerníveis na literatura sobre manutenção da paz, que oferecem possíveis quadros para a análise e interpretação da investigação em manutenção da paz. Tendo em conta o fato de que a escolha do quadro teórico determina invariavelmente o que estudar, como estudá-lo e as formas como estas escolhas influenciam os possíveis resultados do estudo, é altamente improvável que a uma única teoria explique totalmente as complexidades das operações de paz contemporâneas, especialmente num continente como a África, com diferentes atores de manutenção da paz. Portanto, a manutenção da paz é melhor compreendida através da aplicação de muitas teorias, a fim de descobrir os motivos das instituições de manutenção da paz que a autorizam, suas forças, bem como o papel desempenhado pelas missões de manutenção da paz e os interesses que estas servem.

PALAVRAS-CHAVE

Manutenção da Paz; Nações Unidas; Organizações Regionais.

*Recebido em 25 de outubro de 2018.
Aprovado em 15 de fevereiro de 2019.*

Translated by André Pereira

PRODUTORES E FORNECEDORES DE SEGURANÇA: UM ENSAIO CONCEITUAL

Silviu Petre¹
Ella Ciuperca²

Introdução

Dizer que todos os Estados buscam seu interesse nacional tem se tornado um truísmo. Mesmo assim é difícil definir racionalmente este interesse, a fim de levar em consideração também a vontade da maioria ou os recursos e a posição geográfica. Os Estados médios e também os Estados em desenvolvimento e aqueles cujo status internacional se elevou recentemente tem que resolver um dilema singular: enquanto um país pequeno deseja manter primeiramente sua independência e um país grande possuir uma esfera de influência tão extensa quanto possível, um ator intermediário tem como obrigação mover-se cautelosamente meio às exigências da diplomacia mundial.

Tal demanda não pode se tornar se esses poderes médios não possuírem uma direção a seguir. Na ausência de um marco metodológico, as elites dessas nações médias arriscam subestimar o potencial que possuem ou superestima-lo com consequências pouco positivas. Um exemplo recente é o caso da Geórgia. Com território liliputiano localizado nas vizinhanças da Federação Russa, a Geórgia procurou aproveitar o clima de expansão da OTAN. Seu conjunto de 2000 soldados no Iraque (o terceiro contingente após os Estados Unidos e o Reino Unido!) trouxe à diplomacia de Tblisi a esperança de tornar-se membro da Aliança. Contudo, tais intenções foram consideradas inaceitáveis pelo Kremlin, determinando uma intervenção no verão de 2008, um lembrete de que a Rússia valoriza grandemente a antiga esfera soviética³.

¹ PhD, Escola Nacional de Ciência Política e Administração Pública (SNSPA: *The National School of Political Science and Public Administration*) (Romênia). E-mail: silviugeopolitic@yahoo.com

² PhD, Faculdade de Sociologia, Universidade de Bucareste.

³ Para mais análises sobre as políticas de Saakashvili entre o Ocidente e a Rússia: Karon, Tony. What Israel Lost in the Georgia War, Time, Aug. 13, 2008; Filipescu, Nicolae. Consecintele

O presente artigo argumenta que um desenho prudente do interesse nacional puro deve considerar os atores políticos como parte da divisão internacional do trabalho no campo securitário. Como consequência, os autores propõem definir e operacionalizar cinco conceitos, que são: produtores; intercessores e mediadores; consumidores e periféricos securitários. Cada termo será explicado em seu devido tempo.

A partir de uma perspectiva teórica, este estudo usará uma versão modificada da teoria do sistema mundo desenvolvida por Immanuel Wallerstein ilustrando sua superioridade em relação à Escola de Copenhagen.

Portanto, nosso artigo defenderá **duas premissas**:

1. As noções de produtor, fornecedor, mediador, consumidor e periférico no campo securitário são relacionais; elas pressupõem a existência de um contato regular entre pelo menos dois Estados;
2. Noções de produtor de segurança, fornecedor e consumidor devem especificar a qual tipo de segurança se faz referência (política, militar, social, econômica, ambiental).

Estado da Arte

O nascimento dos estudos sobre segurança como um subtópico da história militar foi marcado por condições específicas do fim da Guerra Fria, quando a confrontação direta foi substituída por outros temas na agenda pública. Embora os historiadores da área acreditem que os anos dourados dos estudos de segurança foram as décadas de 1950 e 1960 (apud Dungaciu 2012), a especificidade daquele período foi tributada à esfera da segurança pesada, focando primeiramente na guerra e desarmamento nuclear.

Esse período marcou também o distanciamento entre os estudos científicos clássicos e o campo das relações internacionais em sua busca por autonomia. Nós podemos falar de um processo de legitimidade mútua entre teoria e prática. O confronto bipolar impôs a dimensão estatal no centro das preocupações científicas, e o último encontrou suas razões para estudar a dimensão política da segurança, sua habilidade de garantir soberania. Após este ponto concluiu-se que todos os Estados são iguais, possuindo a obrigação de controlar suas próprias fronteiras e populações. Entretanto, sendo considerados como iguais, há várias diferenças que precisam ser levadas em considera-

razboiului din Georgia, Revista 22, 02-12-2008; Larsen, Henrik Boesen Lindbo. The Russo-Georgian War and Beyond: towards a European Great Power Concert, Danish Institute for International Studies-DIIS, DIIS Working Paper 2009: 32; Radnitz, Scott. The Lobby Hobby: How Small Countries Buy Respect Abroad, Ponars Eurasia, Policy Memo: 308, 02-2014.

ção. Segundo Kenneth Waltz:

Embora os Estados sejam unidades funcionais similares, eles diferem em grande medida nas suas capacidades. Com essas diferenças emerge algo como a divisão do trabalho (..) A divisão do trabalho entre as nações é, entretanto, insignificante, comparada ao processo extremamente articulado da divisão do trabalho interna. (..) Embora seja discutido a integração das nações, esta raramente acontece. Nações poderiam enriquecer umas às outras, dividindo não só o trabalho como a produção de bens envolvidas, mas também algumas de suas outras funções, como a liderança política ou defesa. Por que não se pode construir sua integração? A estrutura do sistema político internacional impõe limites à cooperação de seus membros... (Waltz 2006, p. 150)

Este julgamento foi considerado pelos neorrealistas (que tem Waltz como seu fundador), que a dimensão ambiental pode ser equilibrada pelo status de consumidor securitário na esfera militar; por exemplo o caso do Japão. Uma perspectiva desigual sobre os Estados pertence às teorias críticas, muitas desenvolvidas sob o signo do Marxismo ou sob versões melhoradas deste. As teorias críticas percebem coisas ao invés de relações, o mapa político do mundo sendo organizado pela hierarquia do poder unindo o mundo desenvolvido com o subdesenvolvido independente de suas fronteiras políticas oficiais.

Dois autores tornaram-se predominantes: Johan Galtung e Immanuel Wallerstein.

O norueguês Johan Galtung (nascido em 1930) condensou seu trabalho no Instituto PRIO e na Universidade de TRANSCEND (Whitehead 2013, Almeida 2017)⁴. Embora tenha como primeira profissão a de médico, Galtung desenvolveu um arcabouço filosófico impressionante, descrevendo o conflito e a paz não como estados opostos, como tipos 0 e 1, mas sim como um contínuo com graduações. Para Galtung, a paz é mais do que a ausência de batalhas, representado a situação nas quais os seres humanos encontram-se libertos da discriminação, da pobreza, da dívida financeira e do estresse (Galtung 1969; 2013).

As ideias de Galtung abriram espaço para toda uma literatura sobre estudos de paz, sendo também incorporadas na linguagem das Nações Unidas e nos documentos da organização, tais como na agenda de Boutros-Boutros Ghali para a paz na década de 1990. Na teoria estrutural do imperialismo no começo dos anos 1970, Galtung define imperialismo como a relação de

⁴ Instituto Galtung para a Paz Teórica e Paz Prática, <https://www.galtung-institut.de/en/home/johan-galtung/>

dominação entre duas comunidades, uma central e outra periférica (Galtung 1971). Um ponto de vista similar é encontrado na doutrina de Immanuel Wallerstein que examinaremos abaixo, sendo muito útil para a diferenciação que havíamos proposto neste artigo.

Concluindo, podemos dizer que o conceito de segurança está atualmente sendo abordado de forma fértil, oferecendo um guarda-chuva conceitual maior do que o da defesa, o que permite diversos especialistas de várias ciências a contribuir para moldar e conceitualizar o campo. Infelizmente, com a abertura da esfera de significados, o novo termo é também vago, expondo incerteza ou formulações contraditórias de uma perspectiva lógica. O diagnóstico não deve induzir ao pessimismo, mas pelo contrário, fortalece o ímpeto de unir mais uma vez a preocupação sobre o internacional com a sociologia e a grande família das ciências sociais⁵.

Metodologia

A partir de uma perspectiva teórica, nossa tentativa de delimitar os conceitos de produtor e consumidor securitário usará primeiramente a teoria do sistema mundo de Immanuel Wallerstein, ilustrando suas vantagens comparadas com a perspectiva da Escola de Copenhagen.

Nossa escolha respeita o princípio metodológico de encaixe entre a teoria e o estudo de caso ou o universo empírico no qual será aplicado, de modo que é possível alcançar resultados que satisfaçam o princípio popperiano de falseabilidade.

É verdade, que para não se arriscar em um território perigoso, caminhos conhecidos são muitas vezes preferidos, de forma que os modelos explicativos já consagrados são usados em situações que não requerem muitos esforços. Nas relações internacionais, nós encontramos tal conveniência metodológica:

5 Leituras adicionais sobre as relações internacionais e a sociologia: Justin Rosenberg, *The International Imagination: IR Theory and 'Classic Social Analysis'*, *Millennium: Journal of International Studies*, 1994, Vol.23, No.1, pp.85-108.; Mathias Albert and Barry Buzan, *International Relations Theory and the "Social Whole": Encounters and Gaps Between IR and Sociology*, *International Political Sociology* (2013) 7, 117-135; Mathias Albert, Barry Buzan, Michael Zürn (ed), *Bringing Sociology to International Relations: World Politics as Differentiation Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013; Besnik P. and Yannis A. Stivachtis, *Historical Sociology and International Relations: Interdisciplinary Approaches to Large-Scale Historical Change and Global Order*, *International Studies*, Nov 2017, <http://internationalstudies.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-90>; DOI: 10.1093/acrefore/9780190846626.013.90

-Se você quer estudar a balança de poder, você utiliza a matriz neorealista;

- A Interdependência está associada ao liberalismo institucional;

-A identidade é lida somente a partir da perspectiva construtivista, considerada a melhor para este tipo de abordagem.

A verdadeira questão surge quando o pesquisador tenta proceder de forma pouco convencional, usando a teoria para além da sua zona de conforto. Devemos estar atentos para o que podemos retirar do aparato crítico com o qual trabalhamos.

Atentos para estes riscos, propomos combinar diversas teorias e escolas de pensamento, enquanto mantemos a primazia da teoria do sistema mundo a qual conectaremos com as ideias da Escola de Copenhague, mas também com outros conceitos de origem econômica, como negociante, produtor, consumidor, lucro, entre outros.

Obviamente, a abordagem que propomos não é completamente nova. Insatisfeitos com os estudos sobre as relações internacionais através das lentes de um único paradigma, Rudra Sil e Peter J. Katzenstein propuseram um ecletismo analítico, em um esforço para:

completar, engajar e seletivamente usar nos constructos teóricos já existentes em tradições de pesquisa reconhecidas de modo a desenvolver argumentos complexos que sustentam temas de interesses substantivos para ambos os pesquisadores e especialistas.(Sil & Katzenstein 2010b, pp. 411-431)

Portanto, o ecletismo analítico não significa uma nova teoria, outro “-ismo”, mas sim um método que une teorias para resolver um mesmo problema. Preocupados com os mesmos dilemas, Ali Mazrui e Samuel Makinda trabalhado com o ecletismo analítico definido como: (...) um processo através do qual teóricos constroem esquemas analíticos coerentes por meio de avaliação, sintetização e reflexão em ideias de diferentes” (Makinda 200, pp. 205-216)

Certamente, é necessário que esta jornada seja guiada pela observação de Sil e Katzenstein que nos alertam para duas tentações: 1) acreditar que ecletismo significa uma nova síntese; 2) que qualquer coisa pode ser unida uma com a outra (por exemplo, escolas de pensamento pode ser combinadas sem considerar suas possíveis contradições e discrepâncias) (Sil & Katzenstein 2010a, pp. 14-17) .

Uma Aplicação da Teoria do Sistema-Mundo

A escolha pela teoria do sistema mundo como o principal guia metodológico e conceitual desta abordagem é baseada na preocupação que os autores tinham para compreender as relações internacionais de uma perspectiva da hipótese do status desigual dos Estados.

Determinando a esfera conceitual das noções de produtor vs. consumidor securitário somente é possível considerando a esfera econômica da qual derivam. É por isso que acreditamos que abordar a segurança em conjunto com a esfera econômica, estaremos mais aptos a construir conclusões válidas para as questões formuladas.

Diferente de outras explicações tradicionais que operam uma clara distinção entre o político, econômico e social, a sociológica Escola de Annales da qual Braudel e Wallerstein fazem parte, considera essas três dimensões como condicionadas mutuamente.

A hipótese Braudel-Wallerstein propõe uma perspectiva explicativa histórico-geográfica para o desenvolvimento do capitalismo. Deste ponto de vista, o capitalismo desenvolveu-se na Europa Ocidental e expandiu-se em círculos concêntricos até abranger todo o mundo. Este desenvolvimento mostrou-se desigual, hierárquico, tendo no centro o país mais rico, cercado pela semi-periferia, e no círculo mais distante, os mais necessitados:

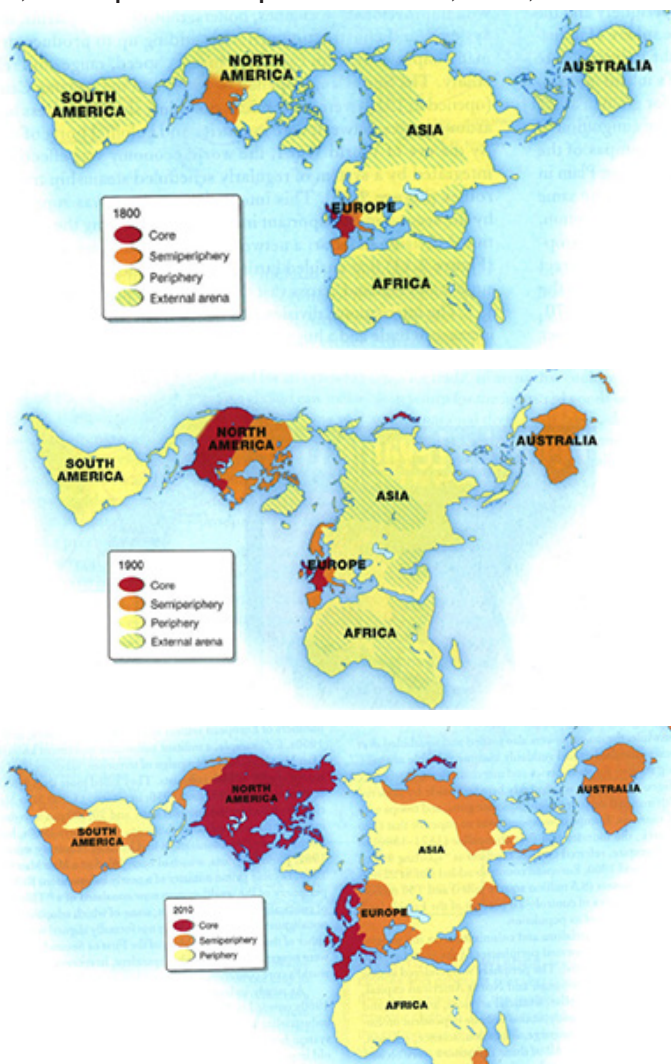
Não existe uma economia universal sem um espaço para si, significativo de diversos pontos de vista. Esta envolve um centro, para o benefício de uma cidade ou de um capitalismo dominante, qual seja sua forma. A multiplicação dos centros é tanto uma forma de juventude, ou uma forma imperfeita ou mutável...; este espaço é uma soma das economias locais, algumas sendo pobres, outras modestas, e somente uma no centro, sendo relativamente rica. Desigualdades e diferenças potenciais seguem daqui e garantem a operação do conjunto. (Braudel 1989, p.19)

Qualquer economia universal é um ninho, uma justaposição de áreas conectadas, mas em diferentes níveis. Na superfície, são desenhadas ao menos três “áreas”, três categorias: um centro limitado, regiões de importância secundária as quais são bastante desenvolvidas e, para concluir, enormes áreas marginais. [...] O centro, o coração” une tudo o que é avançado e diversificado. O próximo círculo possui apenas uma dessas vantagens, embora participem nelas: essa é a área de “clareza de segundo grau”. A periferia vasta e esparsamente populosa representa, pelo contrário, o antigo, o subdesenvolvimento e a fácil exploração humana. Essa geografia discriminatória alcança em sua competição e explica a história geral do

mundo embora de tempos em tempos, através de convivência, está criando sua própria corrida. (Braudel 1989, p.37)

As representações gráficas da teoria podem ser vistas abaixo:

Centro, Semi-periferia e periferia: 1800, 1900, 2010:



Fonte: O Mapa Gráfico do Projeto Fuller apud Melissa Y. Rock, Economic Development and Globalization, Universidade do Estado da Pensilvânia, <https://www.e-education.psu.edu/geog128/node/700>

O modelo Braudel-Wallerstein enfatiza as dinâmicas contínuas do capitalismo, criada pela crescente acumulação de capital. Consequentemente, o centro do sistema mantém sua primazia, produzindo os mais sofisticados artigos que são importados para o resto das unidades do sistema, ex. as outras economias nacionais. O centro também impõe a divisão internacional do trabalho, portanto a semi-periferia e a periferia são alocadas para aquelas atividades consideradas não lucrativas pelas economias centrais. Mas essa hierarquia é dinâmica porque não está presa no tempo: Estados centrais podem cair, e tornarem-se semi-periferia ou até mesmo periferia, como os esquemas acima ilustram.

O conceito de Estado semi-periférico tem sido reformulado por outros autores, especialmente após 1990-2000, quando a importância das superpotências abriu espaço para análises relacionadas a potências regionais, pivôs geoestratégicos, nações emergentes e suas alianças.

Um companheiro geracional de Wallerstein, o italiano Giovanni Arrighi (1937-2009) define os Estados semi-periféricos de acordo com suas contribuições para o capital mundial, em particular para corporações transnacionais (CTN). Arrighi conclui que as áreas centrais são notáveis por abrigar estruturas de manutenção das CTN, enquanto as áreas periféricas contêm principalmente mecanismos executivos e a semi-periferia pode conter elementos intermediários de uma corporação (como diretores regionais).

Visando oferecer uma base quantitativa para a ideia original de Wallerstein, as três regiões hierárquicas são definidas de acordo com o PIB per capita, como tem sido calculado pelo Banco Mundial no começo dos anos 1980:

Categoria	PIB/capita 1981 (dólares)	Número de Estados	Porcentagem da população mundial
I	Menos de 800	50	58
I/II	800-1.500	19	5
II	1.500-4.500	31	20
II/III	4.500-9.000	10	3
III	Mais de 9.000	19	14

Fonte: Giovanni Arrighi (ed), *Semi-peripheral development. The politics of Southern Europe in the twentieth century*, Sage, Londres e Nova Délhi, 1990, p.246.

Os Estados utilizados para ilustrar a teoria são: Portugal, Espanha, Itália, Grécia e Turquia, os quais tiveram ciclos de democracia/ditadura política, associada com recessão/crescimento no plano econômico. Em outro trabalho, Arrighi em conjunto com Jessica Dranghel lista três características dos Estados semi-periféricos:

- a) exportam produtos diversos;
- b) os níveis de renda são muito diferentes (em outras palavras, grandes desigualdades financeiras);
- c) suas políticas comerciais para o ambiente internacional também são muito diversas (Ruvalcaba 2011, p.146) .

O papel das unidades semi-periféricas é, para José Ricardo Martins, um de amortecedor, de forma a absorver pressões que poderiam colocar em perigo o núcleo duro do sistema:

Uma semi-periferia não possui um efeito residual, mas isso não parece ser um fenômeno embaraçoso. Pelo contrário, é possível usar o mesmo tipo de serviço como um choque, que reflete o mesmo problema da periferia para as diretrizes do centro. Países como México, Brasil, África do Sul e China possuem estas funções de “amortecedores” em relação à periferia (Martins, 2015).

Em seus últimos escritos, Wallerstein adicionou o componente geográfico à radiografia econômica para descrever o sistema internacional. Isto chama nossa atenção para o fato de que a rivalidade inter-estatal deve ser lida em dois eixos: entre as grandes potências e também entre o forte e o fraco:

Tais Estados são rivais por definição, possuindo responsabilidade por diferentes empresas rivais. Mas assim como na competição entre grandes empresas, a competição entre Estados fortes é caracterizada por uma contradição. Enquanto um é contra outro em uma suposta forma de jogo de soma-zero, eles possuem um interesse comum em unir o sistema interestatal, e o sistema de Estados modernos como um todo. Então os autores são colocados simultaneamente em direções opostas: em direção a um sistema arcaico e em direção a um sistema interestatal coerente e ordenado. (Wallerstein 2004, p. 56)

Estados semi-periféricos tornam-se úteis para aqueles localizados no centro como um amortecedor em frente a um potencial ressentimento do terceiro mundo (periferia): “...de forma que eles operam em espaços impopulares na contenção de pressões advindas da periferia em direção ao centro”

(Ruvalcaba 2011, p.153).

De acordo com Christopher Chase-Dunn, a característica das unidades semi-periféricas é o governo fraco indicado por a) pouca capacidade de penetração na sociedade, b) habilidade modesta de coletar impostos e c) corrupção. Também, nestes casos, as políticas de desenvolvimento partem de cima, numa direção topo-base (Ruvalcaba 2011, pp.147-148) .

Além disso, atores semi-periféricos podem agir para “despolarizar a hierarquia centro-periferia” pelo fato da desigualdade não ser tão sentida a ponto de se tornar uma causa para conflitos. Ainda estes espaços são o palco onde grandes revoluções dos mais explosivos movimentos sociais estão acontecendo (nota-se a Primavera Árabe que começou nos Estados norte-africanos, relativamente próximos à União Europeia, e não na África sub-Saariana) (Chase-Dunn 2011)⁶.

Wallerstein considera que esses movimentos antisistêmicos ocorrem quando o amortecimento não mais funciona⁷. Uma vez que chegamos aqui, podemos abrir um parênteses e podemos pensar em outra conexão entre o campo das relações internacionais e da sociologia: a teoria da privação relativa, um ferramenta muito útil para explicar o amplo movimento de massas que possuem consequências geopolíticas, como é a situação do Oriente Médio e norte da África desde 2011 (Anderson 2011, Bassinger et al 2012, Idris 2016, Farooq, Saiqa & Ahmed 2017).

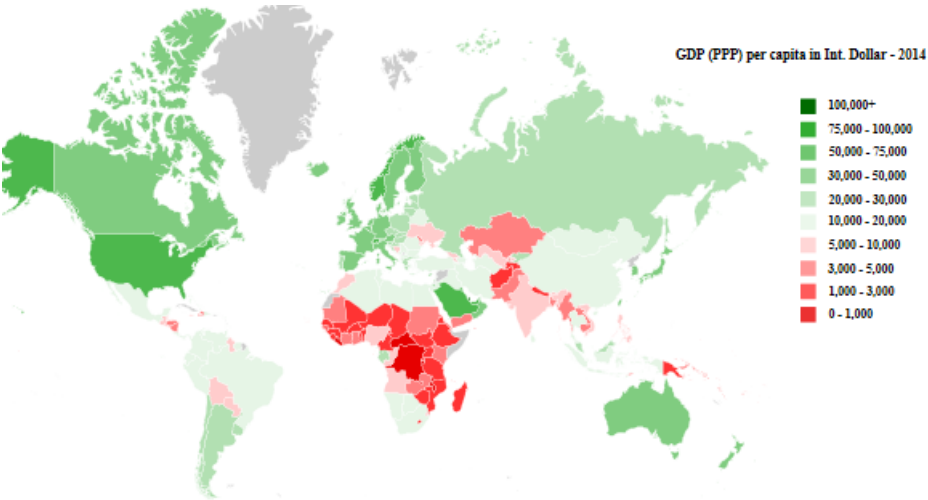
Em nossa pesquisa consideramos que o PIB pode ser um bom indicador do grau de desenvolvimento de uma nação. Sem ser uma ferramenta analítica perfeita, este pode prover informações sobre outros indicadores como: igualdade de renda, estratificação social, mortalidade infantil e expectativa de vida, corrupção e inovação (Bai et al. 2014, Correa & Jaffe 2015, Farzanegan 2017).

O outro motivo para a escolha do PIB como critério classificatório dos países é considerar a leitura criativa da teoria de sistema mundo, como temos suposto desde o começo. Immanuel Wallerstein não oferece indicadores em seus trabalhos para a inclusão de um ator político em qualquer destas três categorias (centro, semi-periferia, periferia). O autor não distingue entre grande potência ou país rico, percebendo qualquer país rico como necessariamente um país imperialista explorador.

6 Veja também: Valentine M. Moghadam, The Semi-Periphery, World Revolution, and the Arab Spring: Reflections on Tunisia, *Journal of World-System Research* | Vol. 23 Issue 2, pp.616-636

7 Em uma troca de e-mails com Silviu Petre (no dia 20 de Março de 2011), Immanuel Wallerstein considera que a Primavera Árabe é a expressão de outro movimento antisistêmico contra o centro, similar àquele de 1968.

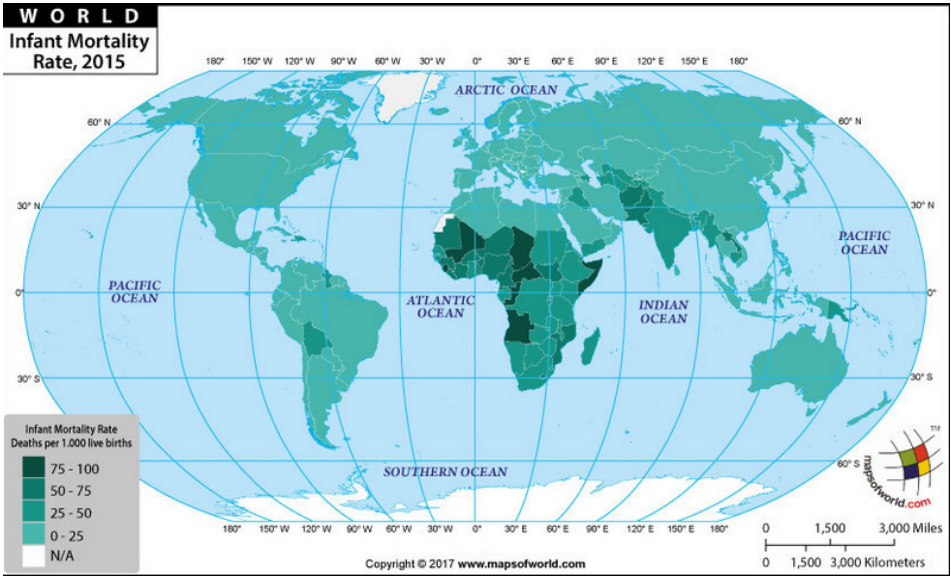
O mapa e a tabela abaixo sobre a classificação do mundo de acordo com o PIB:



Nº.	País	PIB 2013	PIB 2014	V a r i a ç ã o Anual	Continente
1	Catar	145.538,6	143.427,0	-2.111,6	Ásia
2	Luxembur- go	90.298,2	92.048,5	1.750,4	Europa
3	Singapura	80.295,2	82.762,1	2.467,0	Ásia
4	Brunei Da- russalam	73.823,1	73.233,0	-590,1	Ásia
5	Kuwait	71.028,7	71.020,3	-8,4	Ásia
6	Noruega	65.295,2	66.937,5	1.642,3	Europa
7	Emirados Árabes Uni- dos	63.180,8	64.478,7	1.297,8	Ásia
8	São Marino	60.358,2	60.664,3	306,1	Europa
9	Suíça	56.839,3	58.087,2	1.247,9	Europa
10	Hong Kong	53.022,8	54.722,1	1.699,3	Ásia
11	E s t a d o s Unidos	52.939,1	54.596,7	1.657,6	América do Norte

I2	Arábia Saudita	50.934,0	52.183,4	1.249,4	Ásia
I3	Bahrein	49.633,0	51.713,7	2.080,7	Ásia
I4	Irlanda	46.441,3	49.194,8	2.753,5	Europa
I5	Holanda	46.434,5	47.354,5	920,0	Europa
I6	Austrália	45.093,5	46.433,3	1.339,8	Oceania
I7	Áustria	45.788,8	46.420,1	631,4	Europa
I8	Suécia	44.849,3	45.986,4	1.137,0	Europa

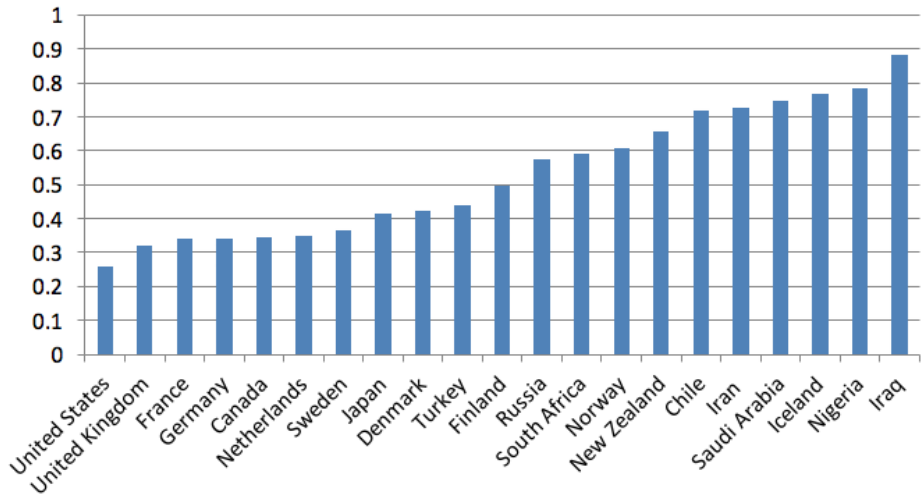
Fonte: Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, abril de 2015.



A tabela acima é altamente consistente com o índice global de mortalidade:

Fonte: Mapas do Mundo apud Banco Mundial, <https://www.mapsofworld.com/thematic-maps/infant-mortality-rate-map.html>

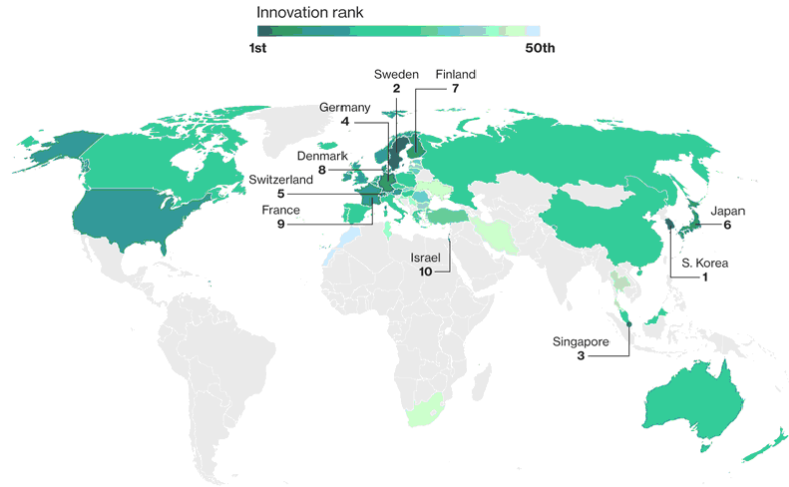
E com o índice Herfindahl-Hirschman, o qual é usado para medir a diversidade de bens exportados:



Fonte: Thorvaldur Gylfason, Per Wijkman, Double diversification, Portal de Política do VOX- CEPR, 6 de Fevereiro de 2017

E o índice de inovação:

Os Primeiros Dez Centros de Inovação



Sources: Bloomberg, International Labour Organization, International Monetary Fund, World Bank, Organization for Economic Co-operation and Development, World Intellectual Property Organization

Bloomberg

Fonte: Michelle Jamrisko e Wei Lu , The U.S. Drops Out of the Top 10 em Innovation Ranking, Bloomberg, 23 de Janeiro de 2018.

Bloomberg 2018 Innovation Index

2018 rank	2017 rank	YoY rank change	Economy	Total score	R&D intensity	Manufacturing value-added	Productivity	High-tech density	Tertiary efficiency	Researcher concentration	Patent activity
1	1	0	S. Korea	89.28	2	2	21	4	3	4	1
2	2	0	Sweden	84.70	4	11	5	7	18	5	8
3	6	+3	Singapore	83.05	15	5	12	21	1	7	12
4	3	-1	Germany	82.53	9	4	17	3	28	19	7
5	4	-1	Switzerland	82.34	7	7	8	9	11	17	17
6	7	+1	Japan	81.91	3	6	24	8	34	10	3
7	5	-2	Finland	81.46	8	16	10	13	19	6	4
8	8	0	Denmark	81.28	6	15	11	15	26	2	10
9	11	+2	France	80.75	12	35	14	2	10	21	9
10	10	0	Israel	80.64	1	27	9	5	41	1	19
11	9	-2	U.S.	80.42	10	23	6	1	42	20	2
12	12	0	Austria	79.12	5	8	15	26	12	12	5
13	16	+3	Ireland	77.87	22	1	1	18	20	14	33
14	13	-1	Belgium	77.12	11	22	13	10	37	13	21
15	14	-1	Norway	76.76	19	37	19	11	23	8	14
16	15	-1	Netherlands	75.09	17	26	20	6	47	15	18
17	17	0	U.K.	74.54	20	40	23	14	8	18	15
18	18	0	Australia	74.35	14	46	16	17	17	3	20

Fonte: Michelle Jamrisko e Wei Lu , The U.S. Drops Out of the Top 10 em Innovation Ranking, Bloomberg, 23 de Janeiro de 2018.

Discussão: A teoria do sistema mundo como uma ferramenta analítica

Como temos suposto desde o começo, este artigo pretende lançar luz sobre os conceitos de produtor, fornecedor e consumidor de segurança, e também enriquecer a taxonomia existente com novas noções que poderiam refletir propriamente a realidade do ambiente securitário contemporâneo.

Um breve olhar para a literatura reflete uma realidade surpreendente. O produtor de segurança e o consumidor de segurança possuem, de uma perspectiva semântica, **um status axiomático**. Especialistas das relações internacionais tem emprestado o significado do campo econômico sem refletir na apropriação do empréstimo e sem questionar a si mesmos: tem os leitores uma chave comum para entender tais conceitos na ausência de uma definição apropriada?

Nosso objetivo é compreender a noção de semi-periferia e aplicá-la no esquema produtor-fornecedor-consumidor securitário de acordo com a tríplique da teoria do sistema mundo: centro – semi-periferia - periferia.

Enquanto o realismo ou o liberalismo consideram o sistema internacional como um complementar, reunindo diversos Estados, a teoria do sistema mundo enfatiza as instituições políticas como uma resposta às dinâmicas sem fronteiras do capital:

A expansão implica seus próprios imperativos. A habilidade de gerar expansão é baseada tanto na habilidade de manter uma relativa coesão social interna (..) e nos arranjos que podem ser feitos como trabalho barato a uma longa distância...

Neste ponto, é importante formular a definição de segurança a qual pode satisfazer a filosofia no sistema mundo. Nesse sentido, propomos definir segurança de modo a enfatizar tanto as instituições políticas como as classes sócio-profissionais:

“Segurança é o estado de proteção que o indivíduo vive como resultado de uma relativa harmonia entre as classes sociais e a divisão do trabalho doméstica e internacional.”

Colorário : **“Segurança inter-estatal representa o estado de proteção que advém entre diversos Estados como resultado de uma divisão satisfatória no quesito de defesa.”**

* esta fórmula satisfaz o critério de legitimidade do qual Wallerstein falava. Em outras palavras, enquanto a desigualdade coletiva é suportável e implica certa satisfação para os de baixo, então as classes dominadas não se revoltarão, mas serão integradas dentro da divisão do trabalho. Divisão pode ser, como visto, tanto no nível doméstico quanto internacional. No segundo nível, uma aliança de ganhos mútuos é provável se os interesses nacionais dos atores envolvidos estão sincronizados.

Como afirmado acima, a superioridade da teoria do sistema mundo para as ideias da Escola de Copenhagen é que, enquanto a segunda fragmenta a realidade coletiva em diferentes dimensões, a primeira busca entendê-la de modo integrado. Logo, para Buzan e Weaver, e também Kenneth Waltz, as unidades do sistema internacional são equivalentes: todas são soberanas, clamam seu legítimo direito de uso da força para seus interesses, buscam segurança e prosperidade. De outro lado, a teoria do sistema mundo descreve as dinâmicas internas com as internacionais como marcos para o fluxo de capital.

Produtores e Consumidores de Segurança. Abordagem Conceitual.

No subcapítulo anterior, entendemos como a segurança pode ser definida como um ponto de encontro entre a sociologia, a economia e as relações internacionais. Além disso é importante analisar como um Estado ou suas elites dominantes localizam-se dentro do panorama de divisão securitária internacional. A avaliação possui muito em comum com a da empresa que

deve maximizar seus lucros por meio da entrada em certo nicho do mercado. Enquanto agentes econômicos tipicamente provêm bens e serviços para o dia-a-dia, do mesmo modo os Estados devem lucrar em termos de realização dos interesses nacionais os quais produzem sua sobrevivência. Tal entidade é ainda mais competitiva quanto mais pode ser garantida sua sobrevivência – beneficiários de sobrevivência significam indivíduos, grupos, bens materiais, patrimônio e valores culturais.

Tendo em mente a matriz de Wallerstein (centro, semi-periferia, periferia) e o fato que as noções listadas abaixo são relacionais (tem valor na interação com o outro), desenvolvemos a seguinte taxonomia baseadas em três critérios:

1. As fontes estatais alocadas para segurança,
2. A vontade do Estado,
3. A necessidade de segurança.

A. Produtor de segurança = é um Estado que possui os recursos necessários e a vontade de aumentar os graus de segurança de outro Estado ou Estados sem possuir necessidades básicas de segurança que não possam ser satisfeitas por si mesmo.

B. Fornecedor de segurança = é um Estado com necessidades securitárias que primeiramente possui a vontade e a possibilidade de mediar a relação entre um produtor de segurança e o ambiente que necessita de segurança.

C. Mediadores de segurança = é um subtipo do vendedor e é considerado um negociante verdadeiro que não provém qualquer recurso securitário de fato, mas une produtores e consumidores, graças a seu prestígio na comunidade internacional.

D. Consumidor de segurança = representa um Estado que precisa do auxílio de outros para combater ameaças à sua própria segurança.

E. Estado periférico = refere-se àqueles Estados que não se encaixam em nenhuma das categorias acima. Aqui podemos concluir que os atores políticos do território liliputiano que não tomaram partido nas tensões atuais, a balança de poder, intervenções humanitárias ou transferência de armas. Seus status não devem ser vistos como imutáveis, visto que podem mudar.

• Por meio dos “recursos necessários” entendemos uma série de fatores institucionais, financeiros, tecnológicos, demográficos e geográficos que são necessários para atingir o interesse nacional.

• É importante sublinhar que o status de um produtor securitário não significa que o ator político é invulnerável (ex. os ataques terroristas de 11 de Setembro nos Estados Unidos e aqueles na Federação Russa, França e no

Reino Unido). Nosso sintagma <necessidades securitárias básicas> deve ser lido em termos de que o país não pode ser subordinado por outro Estado ou ator não-estatal sem que o infrator sofra uma retaliação maçã. Este é o caso dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da das Nações Unidas que possuem arsenais nucleares (e, eventualmente, Israel e Índia).

A taxonomia descrita pode ser ilustrada conforme a tabela abaixo:

Categoria	PIB/capita 1981 (dólares)	Número de Es- tados	Porcentagem da população mundial
I	Menos de 800	50	58
I/II	800-1.500	19	5
II	1.500-4.500	31	20
II/III	4.500-9.000	10	3
III	Mais de 9.000	19	14

Estudos de Caso para Discussão

Uma vez que os guias metodológicos estão desenhados, nós iremos ver agora como os atores políticos do mundo se integram na matriz proposta. Cada categoria na tabela será exemplificada.

Note bem: nós não devemos deduzir que os atributos de produtor de segurança são uma característica intrínseca do Estado. Esta possui valor somente em uma relação. Obviamente, pode ser argumentado que Estados do centro, possuindo os maiores níveis de PIB, grandes orçamentos de defesa, baixo índice de corrupção, alta inovação tem a propensão a estar mais frequentemente na posição de produtor de segurança, mas esta equação não é sempre válida. Por exemplo, podemos fazer referência aos esforços dos americanos em substituir o A10 Thunderbird, o qual está em uso há quarenta anos. Uma solução poderia ser sua mudança com o novo F-35. Outra seria comprar o Supertucano da empresa brasileira Embraer. A segunda escolha seria fazer Brasília uma produtora de segurança para os Estados Unidos. É claro, não estamos na posição de ler esta relação em termos comerciais. Não

é sobre vender e comprar mas é sobre uma relação complexa e acordos entre alianças – é por isso que devemos entender esta como uma situação de produtor de segurança.

A relação fornecedores de segurança – consumidor de segurança. Um bom exemplo será a relação entre o Japão e os Estados Unidos após 1945, quando Washington foi quem assegurou a proteção do Japão de um ponto de vista securitário, enquanto a antiga nação imperialista tinha sido banida de investir em defesa; ainda de uma perspectiva financeira, o Japão ajudou na primeira Guerra do Golfo com seus bancos. Portanto, os Estados Unidos ocuparam o papel de fornecedor securitário em uma dimensão militar, enquanto o Japão tornou-se um fornecedor securitário para os Estados Unidos em uma dimensão econômica.

Tóquio também assumiu o papel de um dos mais substanciais doadores internacionais, com o Japão contribuindo \$5 bilhões para a reconstrução do Iraque até 2013 (Kohno 1999, Lincoln 2003, Matsunaga 2013)⁸. É dessa forma que o Japão praticou consistentemente o status de um fornecedor de segurança econômica. O contraste entre o enorme potencial financeiro e tecnológico japonês e suas capacidades bélicas foram condensadas na expressão ‘Japão um anão militar e um gigante econômico (Brînză 2012, Vişniec 2015), mas esta frase está prestes a tornar-se história. Nos últimos anos tem sido discutido e escrito sobre a remilitarização do país do sol nascente. O primeiro-ministro Shinzo Abe direciona o país para um status militar capaz de desencorajar o que é percebido como a interferência da China e da Coreia do Norte (Stratfor 2007, Jacoby 2014, Chellaney 2015, Wright 2016, Ion 2016, Jennings 2017, Orchard 2017). Estamos presenciando um processo de transformação da monarquia no nordeste asiático para um fornecedor securitário econômico em um potencial produtor securitário militar – mais um motivo para assumir que a riqueza de um país ajuda a prever suas capacidades securitárias.

Além disso, ainda permanece em discussão até que ponto a diáde Washington-Tokyo ainda concretiza uma relação de ganhos mútuos visto os últimos protestos de rua que tem demandado o desmantelamento das bases militares dos Estados Unidos, começando pela base de Okinawa (BBC News 2016).

A relação produtor de segurança – consumidor de segurança. Outro exemplo interessante reúne os Estados Unidos e a Arábia Saudita. De um

8 Calculando o custo da Guerra do Golfo. (15 de Março de 1991). CQ Researcher, 1, 145-155. Retirado da <http://library.cqpress.com/>.

ponto de vista energético, a nação saudita é um produtor securitário energético em nível mundial, com a habilidade de influenciar o mercado petrolífero, como fez no começo dos anos 1970. De um ponto de vista militar, Riad manifesta um interesse especial em adquirir armamentos americanos, possuindo o status de consumidor semi-periférico ou ainda de negociante securitário no caso das intervenções americanas na região (operações contra Saddam Hussein (1990, 2003) começaram a partir do território saudita). Ultimamente, o Estado monárquico está tentando mover-se para um novo nível, aquele de produtor securitário militar. Em maio de 2017, o fundo de investimento público do país anunciou a criação de uma companhia estatal de armamentos com o capital inicial de 14 bilhões de riyals (3.7 bilhões de dólares) a qual irá oferecer 40,000 postos de trabalho até 2030⁹. A nova companhia será chamada de Indústrias Militares da Arábia Saudita (SAMI em inglês) e espera criar uma constelação de novas empresas dependentes. Como parte da visão Arábia Saudita 2030, o príncipe e também o ministro da Defesa Mohammed Bin Salman anunciaram um adicional de 6 bilhões de riyals que será investido em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias (Renton 2017).

Um potencial produtor de segurança torna-se um consumidor securitário. A terceira díade refere-se à confluência da economia política com a segurança dentro da relação União Europeia-OTAN. Um lembrete do que são práticas mal executadas significam é o comportamento da Grécia. Possuindo uma economia baseada no turismo, a Grécia passou a possuir um comportamento econômico insustentável depois dos anos 2000. Por muitos anos a Grécia tem sido um dos maiores importadores de armas do mundo: em 2008 as importações gregas representaram 3% da importação global no mercado bélico enquanto a China 4%!¹⁰ – enquanto as tropas gregas participaram de missões usuais dentro das Aliança norte-atlântica ou das Nações Unidas¹¹. Veja abaixo a média dos gastos militares da Grécia, Turquia e da OTAN entre os anos 1990-2009:

9 ATUALIZAÇÃO - Saudi Arabia launches military industries company, Reuters, 17 de Maio de 2017. Saudi Arabia launches national state company for military industries, Al Arabiya English, 18 de Maio de 2017

10 Tipping Point North South, [https://tippingpointnorthsouth.org/5percent/report-5percent/appendix/..](https://tippingpointnorthsouth.org/5percent/report-5percent/appendix/)

11 Para uma análise sobre a correlação entre os gastos militares da Grécia e seus impactos na economia: Emmanuel Athanassiou, Christos Kollias, Eftychia Nikolaidou, Stavros Zografakis, "Greece: Military Expenditure, Economic Growth and the Opportunity Cost of Defence", 2002, <https://pdfs.semanticscholar.org/7549/30f190905e352abeb2a33ddf2a7d3c5baa02.pdf>, DOI: 10.1057/9780230501256_14.

	Greece	Turkey	NATO European	NATO Total
1990-94	3.6	3.7	2.6	3.5
1995	3.2	3.9	2.3	3
1996	3.2	4.1	2.2	2.8
1997	3.2	4.1	2.2	2.7
1998	3.1	3.2	2.1	2.6
1999	3.1	3.98	2.1	2.6
2000	3.3	3.74	2.1	2.5
2009	3.1	3.2	2.1	2.4

Fonte: Ministério da Economia e Finanças Nacionais/SIPRI apud: Paparas, D., Richer, C. e Paparas, A. 2016. Military Spending and economic growth in Greece and the arms race between Greece and Turkey, *Journal of Economic Library* 3 (1), pp.38-56, esp. p.40.

Depois do despertar da crise, França e Alemanha têm condicionado o dinheiro à Grécia para a compra de equipamentos militares caros de suas indústrias (Taylor 2010, Tatje 2012, Waterfield 2012). Então temos a história do comportamento arriscado de uma nação semi-periférica que, em uma tentativa de tornar-se um produtor securitário militar, tem se tornado em um consumidor securitário, o qual coloca em perigo a solvência nacional. Ao mesmo tempo, críticos poderiam apontar Paris e Berlim, os quais têm colocado seus próprios interesses acima da União Europeia como um todo.

Fornecedores de segurança. No campo da segurança militar, a aeronave de combate F-16, produzida pelos Estados Unidos, foi comprada pela Romênia, mas não diretamente pelos parceiros estratégicos, dos americanos, mas pelos portugueses os quais já têm usado estas aeronaves. Portanto, Lisboa assumiu o papel de fornecedor entre Washington e Bucareste (Tudor 2017, Reuters 2016).

Negociantes de segurança. Em nível internacional, há casos muito difíceis, como as guerras civis. Embora sejam locais, estas terminam chamando a atenção da opinião pública. De importância particular para resolver esses dossiês estão certos tipos de países que assumem o papel de negociantes, Estados honestos facilmente aceitos como juízes. Os negociantes podem ser grandes potências ou Estados pobres.

Um exemplo são os países nórdicos, os quais são modelos de prosperidade e respeito aos direitos humanos que tem assumido com seriedade a postura de bons samaritanos, para citar o título do livro de Alyson Brysk (Brysk

2009). A Noruega envolveu-se na guerra civil do Sri Lanka: a oposição da maioria Sinhalez contra a minoria Tamil, o conflito inter-étnico no Sri Lanka (1983-2009) durou uma geração inteira. O envolvimento do mediador levou a um acordo de cessar-fogo (Fevereiro de 2002) e a comunicação de Oslo (Dezembro de 2002) que explorou a ideia de uma divisão federal da ilha. A falha da mediação norueguesa pode ser interpretada de acordo com nossos critérios como um exemplo de quando um ator político não necessariamente possui os recursos para parar um conflito, mas possui a vontade para mudar uma crise. Ser um mediador honesto, mas um mediador desarmado, pode ser, ou não, uma vantagem (Al Jazeera 2009, Dayaratn 2011, Molakkattu 2005, Norad 2011, Sørnbø 2009).

Outro exemplo significativo envolve o comportamento da Romênia após a invasão da Tchecoslováquia em agosto de 1968, quando Nicolae Ceausescu pensou em tirar vantagens dos eventos internacionais que partiam de Moscou para buscar novos aliados. Observando a disputa sino-soviética e as tentativas americanas de estar em bons termos com Pequim, Ceausescu e a diplomacia de Bucareste ofereceram-se para intermediar os dois pólos de poder. Além do prestígio externo, Bucareste considerava dois objetivos a) a amizade com os Estados Unidos e b) obter tecnologia nuclear.

A diáde analisada cumpre todos os critérios: a Romênia comunista estava desenvolvendo um Estado e tornando-se um mediador nos assuntos de segurança entre dois gigantes geopolíticos. Comparado com o conflito no Vietnã, Bucareste auxiliou a alcançar um acordo de paz entre os Estados Unidos e o Vietnã do Norte. Ao mesmo tempo, esperava obter como recompensa o status de consumidor securitário da tecnologia nuclear americana, inicialmente para propósitos civis e depois disso para a defesa. Se o país tivesse gerenciado a fabricação de uma arma nuclear, então a Romênia poderia ter aumentado seu status dentro do Pacto de Varsóvia e na região, tornando-se talvez um produtor securitário para os países menores que gostariam de afastar-se de Moscou.

Estados periféricos/neutros. A neutralidade pode ser objetivo de discussões férteis, especialmente porque os Estados podem ser classificados em diversas categorias. À primeira vista, desempenham o papel de zero entre os números naturais, mas sua existência não pode ser definida como uma negação.

Uma nação pode ter o papel de Estado periférico por vários motivos:

- Isolou-se completamente do mundo: a China após a expedição do Almirante Zheng no século XV ou os Shoguns do Japão até serem forçados a

abrir-se para o mundo após 1854;

- O estágio de seu desenvolvimento não é de interesse para as dinâmicas do restante da comunidade internacional: áreas muito pobres que não participaram no jogo do capitalismo e colonialismo (diferentes regiões na África, América do Sul, os Ameríndios ou as tribos australianas até serem descobertas pelos britânicos). Após o século XIX essas regiões serão integradas no sistema mundial. Hoje podemos falar de comunidades tribais isoladas, que são objeto mais da antropologia do que da ciência política;

- Já está em uma aliança, mas por algum motivo decide manter um perfil mais baixo e insignificante: aquelas nações cujos governos não participam nas decisões tomadas dentro dos panoramas em que estão localizados. Podemos encontrar exemplos dos países da OTAN ou Nações Unidas que não tomam partido em posições repetidamente, não formulam interpelações, não participam em políticas comuns, entre outros. No universo contemporâneo globalizado tais atores são difíceis de encontrar – até mesmo os Estados liliputianos do mundo pode assumir um importante papel tanto pelo fato de serem paraísos fiscais ou refúgio para criminosos conhecidos. Talvez a Suíça possa ser um exemplo uma vez que devido aos recursos financeiros que detém, tem conseguido obter um status de neutralidade permanente.

Considerações Finais

O ímpeto para escrever este artigo vem da insatisfação dos dois autores sobre a imprecisão e por vezes o uso abusivo de alguns termos, encontrados em suas leituras da imprensa e atividades didáticas. A generalização de termos como liberdade, democracia, segurança, entre outros, tem levado à comercialização de suas denotações, ou, simplesmente dito, a uma situação de anarquia conceitual na qual cada indivíduo os usa da maneira como os bem entender. Este é o caso da díade produtor de segurança – consumidor de segurança. Tanto na linguagem acadêmica como jornalística, análises frias ou discursos políticos usam-nos assumindo que suas definições já não são necessárias. Os problemas aparecem quando os dois termos são usados para estudos de caso específicos e ainda para decisões políticas; sem uma definição prévia não é possível explicar ou compreender como um mesmo país pode ser ao mesmo tempo produtor, fornecedor e consumidor

Tentando unir literaturas da sociologia, economia e relações internacionais, nosso estudo sintetizou algumas definições sobre os termos acima.

Acreditamos que o papel deste artigo é dual:

1) trazer maior clareza conceitual para a temática;

2) usar uma matriz teórica mais rara, nomeadamente uma versão modificada do sistema mundo de Wallerstein, ao invés da Escola da Copenhaga de Buzan e Weaver. Em nosso argumento, a teoria do sistema mundo possui uma funcionalidade superior porque considera os Estados como parte de uma divisão internacional.

A parte teórica foi seguida de diversos estudos de caso que ilustravam a taxonomia já mencionada. Os próprios autores vêem a possibilidade de desenvolver a terminologia proposta por meio da construção de um índice que mede os benefícios de uma relação. Reunindo dados sobre a economia, demografia e recursos de dois Estados que querem desenvolver um vínculo de segurança (como produtores, mediadores, fornecedores, consumidores, etc.), o índice em questão poderia predizer se tal aliança funcionaria como um jogo de soma positiva ganho-ganho ou de soma zero.

REFERÊNCIAS

- Al Jazeera. Sri Lanka ends Norway peace role. 14 Apr 2009.
- Almeida, Teresa. (2017). "Peacebuilding: assumptions, practices and critiques". JANUS.NET e-journal of International Relations, Vol.8,Nffl.1, May -October 2017.
- Anderson, Lisa. Demystifying the Arab Spring. Parsing the Differences Between Tunisia, Egypt, and Libya, Foreign Affairs, May/June 2011.
- Bai, Jie; Jayachandran, Seema; Malesky, Edmund J.; Olken, Benjamin A. Does Economic Growth Reduce Corruption? Theory and Evidence from Vietnam, October 28, 2014, <https://www.aeaweb.org/conference/2015/retrieve.php?pdfid=186> (accesat 29 ian 2018).
- Beissinger, M., Jamal, A. and Mazur, K. (2012). 'Who Participated in the Arab Spring? A Comparison of Egyptian and Tunisian Revolutions'. APSA 2012 Annual Meeting Paper. <http://www.princeton.edu/~mbeissin/beissinger.tunisiaegyptcoalitions.pdf> ;
- Braudel, Fernand. Timpul lumii, Vol. I, Editura Meridiane, Bucuresti, 1989, p.19.
- Brînză, Andreea Cristina. Japonia: un pitic geopolitic sau un gigant internațional? Geopolitics, 12/06/2012.
- Brysk, Alison. Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- Chase-Dunn, Christopher. Continuities and transformations in the evolution of world-systems: Terminal crisis or a new systemic cycle of accumulation? Keynote address to be presented at the Vth Brazilian Colloquium of PEWS, State University of Campinas (UNICAMP), August 8-9, 2011. Conference theme: "The Contemporary Capitalist World-Economy: Terminal Crisis or Hegemo-

nic Transition?”.

Chellaney, Brahma. Why Japan Should Rearm, Project-Syndicate, Oct 19, 2015.

Correa, J. C. & Jaffe, K. (2015). Corruption and Wealth: Unveiling a National Prosperity Syndrome in Europe. *Journal of Economics and Development Studies*, 3.(3), 43 – 59.

Dayaratne, Hemantha. An appraisal of Norway's Role in Sri Lanka, IDSA Comment, February 03, 2011.

Dungaciu, Dan. Securitate, relații internaționale și studii de securitate, *Rev. Șt. Pol. Rel. Int.*, IX,4, pp.5-15, București, 2012, <http://revista.ispri.ro/wp-content/uploads/2012/12/5-15-Dan-Dungaciu.pdf> (accesat 28 ian 2018, ora 22:30).

Farooq, Sadaf; Bukhari, Saiqa; Ahmed, Manzoor . Arab Spring and the Theory of Relative Deprivation, *International Journal of Business and Social Science*, Vol. 8, No. 1; January 2017.

Farzanegan, Mohammad Reza. Can we predict political uprisings? *The Conversation*, June 16, 2017.

Galtung, Johan, Dietrich Fischer, Johan Galtung: Pioneer of Peace Research, Springer, 2013.

Galtung, Johan. A Structural Theory of Imperialism, *Journal of Peace Research*, Vol. 8, No. 2 (1971), pp. 81-117.

Galtung, Johan. Violence, Peace, and Peace Research, *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3 (1969), pp. 167-191.

Idris, I. (2016). Analysis of the Arab Spring (GSDRC Helpdesk Research Report 1350). Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

Ion, Mădălina. Abe obține majoritatea dorită în alegerile din Japonia, *RISAP*, 13 iulie 2016.

Jacoby, Jeff . Japan needs military options, *Boston Globe*, May 07, 2014.

Jennings, Ralph. Japan Has Ambitious Plans To Be Asia's Next Superpower, Thanks To China, *Forbes*, Mar 22, 2017.

Kenneth N.Waltz, Teoria politicii internaționale, Polirom, Iași, 2006, p.150.

Kohno, Masaharu. In Search of Proactive Diplomacy: Increasing Japan's International Role in the 1990s, Brookings Institute, September 1, 1999.

Lincoln, Edward J.. Japan: Using Power Narrowly, *The Washington Quarterly*, 2003, 27:1 pp. 111-127.

Makinda, Samuel M. Cooperation and Conflict, 2000, vol. 35(2): 205-216, esp. p.206.

Martins, José Ricardo. Immanuel Wallerstein e o sistema-mundo: uma teoria ainda atual? *Iberoamerica social, Revista-red de estudios sociales*, 30 noviembre, 2015.

Matsunaga, Hideki. A decade since the start of the Iraq War: Japan carved in Iraqi people's heart, JICA- Japan International Cooperation Agency, March 19, 2013

Molakkattu, John Stephen. Pentru diferite puncte de vedere despre implicare și obsta-

- coalele întâlnite de Norvegia în procesul de pace srilankeze. *Peace Facilitation by Small States Norway in Sri Lanka, Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 40(4): 385–402. 2005.
- Norad. Norwegian Agency for Development Cooperation, 2011. Could Norway have stopped the war in Sri Lanka? NORAD, <https://www.norad.no/en/front/about-norad/news/could-norway-have-stopped-the-war-in-sri-lanka/>.
- Orchard, Phillip. Slowly but Surely, Japan's Military Prowess Grows, *Geopolitical Futures*, Aug. 11, 2017.
- Renton, Constance. Saudi Arabia Launches Arms Manufacturing Company SAMI, *Morocco World News*, May 17, 2017.
- Reuters. Romania receives first F16 jets to replace obsolete MiGs, *Reuters*, October 7, 2016.
- Ruvalcaba, Daniel Efren Morales. Inside the BRIC: Analysis of the semiperipherals character of Brazil, Russia, India and China, *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, Vol.2, No.4, Joule-Dec. 2011, pp.141-173, esp. p.146.
- Sil, Rudra; Katzenstein, Peter J. *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics*, Palgrave, 2010, pp.14-17.
- Sil, Rudra; Katzenstein, Peter J.. *Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across Research Traditions, Perspectives on Politics* (2010), 8: 411-431.
- Sørbø, Gunnar. Jonathan Goodhand, Bart Klem, Ada Elisabeth Nissen, Hilde Selbervik, *Pawns of Peace – Evaluation of Norwegian peace efforts in Sri Lanka*, 1997-2009.
- Stratfor. Japan: Adjusting with the U.S. to the New World Order, *Stratfor, Assessment*, 31 October 31, 2007.
- Tatje, Claas. Greece still splashes out billions on defence, *Vox Europ*, Translated from the German by Anton Baer, 11 January 2012.
- Taylor, Paul. Broke? Buy a few warships, France tells Greece, *Reuters*, 23 March 2010.
- Tudor, Radu.. Romania looks to buy 20 more F-16s, *Jane's Defence Weekly*, 14 March 2017.
- Vişniec, Matei. Vizită istorică a premierului japonez în Statele Unite, *RFI*, 28 aprilie 2015
- Wallerstein, Immanuel. *World-systems analysis. An introduction*, Duke University Press, London, 2004, p.56
- Waterfield, Bruno. EU accused of hypocrisy for £1 billion in arms sales to Greece, *The Telegraph*, 08 Mar 2012
- Whitehead, James. *Peace Studies: An Alternative Perspective on International Security*, E-International Relations Students, Aug 30, 2013.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo contribuir para o esclarecimento teórico de alguns termos largamente utilizados pela literatura acadêmica assim como em declarações públicas feitas por políticos, autoridades, grupos midiáticos, mas que são insuficientemente explicados, que são os produtores e consumidores de segurança. Embora frequentemente presentes, nem mesmo a literatura da ciência política nem das relações internacionais dá conta destas questões deixando, portanto, os acadêmicos incapazes de compreender a complexidade da posição inter-estatal.

PALAVRAS-CHAVE

Provedor de Segurança; Consumidor de Segurança; Romênia.

Recebido em 17 de dezembro de 2018.

Aprovado em 26 de março de 2019.

Traduzido por Cecília Maieron Pereira

LA DOCTRINA SALMÁN EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ARABIA SAUDÍ: OBJETIVOS Y EL USO DE LA FUERZA MILITAR

Paloma González del Miño¹
David Hernández Martínez²

Introducción

El 23 de enero de 2015 era investido como el séptimo monarca de Arabia Saudí, Salmán bin Abdulaziz, hijo del fundador del reino Abdulaziz bin Saud. Una de sus primeras decisiones fue nombrar a su hijo, Mohammed bin Salman, ministro de Defensa y secretario general de la Corte Real. A los pocos meses el joven príncipe sumaría enormes responsabilidades políticas (Malsin 2017). Desde entonces, la política exterior de la monarquía saudita está marcada por una serie de cambios promovidos directamente por el jefe del Estado y su heredero al trono, con el propósito de revitalizar el papel internacional del país y preservar sus principales intereses en Oriente Medio.

En el particular régimen de Arabia Saudí se produce una especial conjunción entre el deseo de verificar un proceso político de mayor refuerzo institucional, una economía diversificada y tímidos cambios socio-culturales con

¹ Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Directora del Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global de la UCM. Directora del Grupo de Investigación “Relaciones Internacionales Siglo XXI” (RIS-XXI). Miembro numerario del Euro-Mediterranean University Institute (EMUI), del Centro de Excelencia de la Unión Europea “Antonio Truylol” y del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (UCM). E-mail: palomagm@cps.ucm.es

² Investigador postdoctoral en el departamento de Estudios Árabes e Islámicos y Estudios Orientales de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Investigador del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (TEIM). Redactor y analista de El Orden Mundial. Doctor en Relaciones Internacionales con Mención Internacional Cum Laude por la Universidad Complutense de Madrid. E-mail: d.hernandez@ucm.es

un alto porcentaje cosmético. Si analizamos el ámbito externo, también está mutando su política exterior, tradicionalmente considerada como un poder conservador, en virtud del relevo generacional en la monarquía al Saud y de la remodelación del complejo escenario en Oriente Medio, mediante políticas más activas, autónomas y beligerantes a pesar de la tradicional dependencia externa en materia de seguridad. La percepción saudí se asienta en la presunción que los desafíos a la seguridad recaen tanto en los movimientos revolucionarios como en el teatro regional, convulso y falto de redefinición unívoca.

El rey Salmán y el príncipe Mohammed bin Salman enmendarán la estrategia seguida por el anterior soberano, Abdalá bin Abdulaziz, que tuvo que hacer frente en los últimos años de su reinado a la primavera árabe y los efectos directos de tales rebeliones. El entorno político y social regional cambia drásticamente a partir del año 2011. Para los actuales dirigentes sauditas, las respuestas dadas ante las diversas convulsiones resultan insuficientes. Por este motivo, deciden desarrollar una nueva doctrina, que permita adaptar las estrategias y objetivos nacionales a un espacio local mucho más convulso e impredecible (Domínguez de Olazábal 2017). Su visión se rige por la necesidad de que Arabia Saudí mantenga un papel significativo y contrarreste la fuerza de otros movimientos propiciados por actores regionales, internacionales y no estatales.

La formulación e implementación de la doctrina Salmán en la política exterior saudita viene determinada por el tipo de exégesis realizada de los hechos. Una perspectiva intersubjetiva de la comprensión de los acontecimientos, amenazas y desafíos, que están relacionados entre sí, y que tienen influencia regional, afectando a todos los Estados (Buzan 2003: 140-141). En esta lógica, no se aprecia que ningún actor estatal o no estatal goce del suficiente poder dominante para imponerse en la región, debido a la fragmentación de las dinámicas políticas en el área y la incongruencia de intereses.

El diseño de la política exterior de Arabia Saudí se construye a través de tres esferas: por un lado, las concepciones esenciales que la monarquía tiene sobre su rol en el país, en Oriente Medio y la esfera musulmana; por otro, el análisis elaborado sobre los acontecimientos ocurridos en los últimos tiempos que han erosionado los márgenes de seguridad y, finalmente, las conclusiones planteadas sobre posibles amenazas, riesgos y oportunidades ante los complejos escenarios abiertos tras las diversas crisis regionales.

Todo ello, propicia una visión muy particular de la responsabilidad que tiene el Gobierno de llevar a cabo una política exterior más extensiva y ambiciosa. Para los máximos dirigentes de Arabia Saudí parten de la premisa que el statu quo regional quebró tras la primavera árabe y la zona se encuentra en una fase de reestructuración (Hippler 2013: 33-40). Los diversos actores

involucrados en la zona deben reorientar sus esfuerzos y atención, para poder influir en el devenir de los hechos. En el caso saudita para evitar el debilitamiento de su preponderante y hegemónica posición.

Debido a la importancia y dimensión que poseen las interpretaciones, conceptualizaciones y marcos ideacionales para comprender las actuaciones sauditas en el espacio regional, el marco teórico de este trabajo se sustenta en los aportes de los referenciales autores del constructivismo social. En la observación de las relaciones internacionales los constructivistas ponen el énfasis en el peso transcendental de la construcción de significados y explicaciones (Lamont 2015: 17-19). La política exterior de Arabia Saudí está fundamentada en una serie de objetivos e intereses, pero su trayectoria viene señalada no solo por la consecución de esos fines, sino también en la deducción que se hace de todas las circunstancias surgidas recientemente.

Las dinámicas políticas no suponen un cómputo de relaciones causales objetivas, ya que son procesos en constante transformación. Las características de una doctrina política como la del rey Salmán evolucionan según las interacciones con otros actores, las alteraciones en el contexto internacional y la constitución de juicios e identidades (Wendt 1994: 388-389), que de forma individual y colectiva se establecen. La monarquía saudita percibe como una seria amenaza para sus intereses nacionales, el decaimiento del statu quo en Oriente Medio, a partir de ello, reconfigura sus apreciaciones sobre el entorno y el resto de actores. Los cambios más llamativos en su estrategia regional se producen en el nivel de las valoraciones, nociones e impresiones.

El artículo presenta los objetivos de la política exterior ligándolos con las interpretaciones del Gobierno saudita sobre las consecuencias de los cambios en la región. El actual jefe del Estado y el príncipe heredero buscan superar la estrategia aplicada por el rey Abdalá, poniendo especial atención en aquellos escenarios que se consideran como primordiales para el equilibrio y seguridad entre las distintas corrientes (Gardner 2016), como pueden ser la guerra en Siria y Yemen, la situación en Irak o las tensiones con Catar. Cada uno de estos epicentros representa un posible foco de amenaza para la hegemonía saudita, o bien, una nueva oportunidad para ampliar sus grados de influencia dentro de una pugna de carácter multipolar y fragmentada.

En esta línea analítica, el trabajo profundizar en las reflexiones y percepciones que se encuentran detrás de la acción exterior saudita mediante los postulados de la doctrina Salmán, partiendo de dos supuestos iniciales: A) Arabia Saudí quiere preservar su status de potencia hegemónica y asegurar un mapa regional acorde con los intereses sauditas y B) la estrategia regional apuesta por un liderazgo más proactivo, robusto y beligerante, como la forma más segura de evitar el debilitamiento del poder saudita. El dilema para la

familia Saud está en saber hasta qué punto estas iniciativas serán eficaces y si el propio país es capaz de soportar el esfuerzo considerable y duradero que requieren.

Objetivos de la política exterior de Arabia Saudí

Los objetivos de la política exterior de Arabia Saudí se encuentran bien definidos y constituyen el marco lógico en el que se sitúa la doctrina Salmán y la estrategia regional en un período marcado por la carencia de coaliciones estables y autoridades hegemónicas. Estos fines están inexorablemente vinculados a las características propias del Estado saudita, así como a la singular forma de ejercer el poder de la familia real. Según el grado de amenaza o riesgo que perciba el Gobierno en torno alguno de estos propósitos, su respuesta será una u otro. Para el rey y el príncipe algunos elementos fundamentales se encuentran debilitados tras la primavera árabe, entendiendo que es imprescindible plantear un tipo de acción diferente para asegurar su perdurabilidad.

Una de las más reseñables características del reino saudita es la patrimonialización del Estado por parte de la Casa Saud. Desde su fundación en 1932, la dinastía de Abdulaziz bin Saúd ha conseguido extender su poder en todas las facetas de la sociedad, bajo un férreo control de la economía, los recursos energéticos, las instituciones políticas, los aparatos militares, así como la religión gracias a la estimable alianza con el wahabismo (Martín, 2013: 86-89). No existe diferencia sustancial alguna entre los intereses nacionales de la entidad estatal y las intenciones del núcleo dominante de los príncipes sauditas. Por tanto, al hablar de la política exterior de Arabia Saudí estamos haciendo mención directamente a las aspiraciones y preocupaciones del clan familiar.

El poder de los Saud tiene como resortes claves la instrumentalización de la religión, la riqueza generada por el petróleo y la amplitud de sus medios militares. El wahabismo y la familia real constituyen una fructífera alianza desde el siglo XVIII. El pragmático pacto entre las autoridades políticas y religiosas constituye una sólida coalición asentada en la ayuda mutua, el reparto del poder y la legitimación política con fuerte base religiosa. Los príncipes sauditas se preocupan de proteger y difundir esta especial interpretación del islam, mientras que la cúpula religiosa proyecta un discurso favorable con los intereses de la corona (Valentine 2015: 223-226). Los preceptos wahabitas son la principal herramienta legitimadora con la que cuenta la monarquía, sirviendo como instrumento adoctrinador y también de represión ante corrientes más críticas.

Otro de los pilares centrales del régimen saudí recae en la bonanza que supone los excelsos hidrocarburos que posee el país, que le dotan de abundante peso específico en los mercados internacionales y constituyen la principal fuente de financiación interna. Arabia Saudí es uno de los principales productores de petróleo y gas del mundo, contando con voluminosas reservas de estos recursos en su territorio. Las rentas petroleras han permitido prosperar una forma de Estado ligada absolutamente al régimen de los Saud (Priego 2017). Los beneficios de la producción y exportación reportan los suficientes recursos para consolidar el poder de la familia real dentro del reino y financiar sus operaciones internacionales. Además, se configura un sistema estatal rentista y clientelar, que garantiza el apoyo de gran parte de la sociedad.

El Estado saudita cuenta con una de las Fuerzas Armadas mejor capacitadas y modernas de Oriente Medio. La nación árabe es uno de los principales compradores de armamento militar del mundo, siendo uno de los países que más gasto público realiza para partidas en seguridad y defensa (Cordeman 2018). Esta tendencia se ha visto reforzada tras la primavera árabe y las diversas crisis regionales. La monarquía tiene a su disposición una poderosa estructura frente a cualquier tipo de amenaza interna o externa. Aunque el cariz de estos medios ha sido tradicionalmente defensivo, con la intervención en Yemen se decide ir un paso más allá. El príncipe Mohammed bin Salmán apuesta por convertirlo en una herramienta de gran valor para la política exterior.

En 2018, el importe invertido en gasto de defensa sitúa a Arabia Saudí en el segundo puesto en el ranking mundial, con 58.137 millones de euros, solamente siendo superado por Estados Unidos. De acuerdo con el Informe sobre el comercio mundial de armas (SIPRI 2018), el 61% de las importaciones saudíes preceden de Estados Unidos, el 23 % de Reino Unido y, el 3,6 %, de Francia, ocupando España la cuarta posición como vendedor con el 2,4 %, por delante de otros países con cifras que ronda el 1% como Alemania, Italia, Suiza, Canadá, Suecia o Turquía. Si se analiza la evolución del gasto en defensa en el año anteriormente señalado, supone el 24,59% del total del gasto público, lo que significa 1.725 euros per cápita, es decir, el segundo país a escala global.

Aunque los intereses nacionales de Arabia Saudí se vienen manteniendo constantes desde la fundación del Estado, sí que se aprecia desde el fin de la Guerra Fría la revitalización de los mismos en mayor clave securitaria. En este orden de ideas, son cinco los ámbitos principales en los que se dividen los intereses nacionales: a) la defensa de la soberanía y unidad territorial; b) garantizar la estabilidad y orden interno; c) amparar la doctrina wahabita; d) conservar la autoridad del monarca y su linaje; y e) consolidar su presencia

en el escenario internacional (Hernández 2019: 62-67). Estos principios son consustanciales con el régimen saudita y, a su vez, la fragilidad en cualquiera de ellos supone un peligro real tanto para la nación y el liderazgo de sus dirigentes. La doctrina Salmán está inspirada en evitar la renuncia en cualquiera de estos aspectos y propulsar de nuevo una posición preponderante de la corona.

Los objetivos regionales se expresan a partir de intereses nacionales. La defensa de la soberanía y unidad territorial deriva en: 1) defender las fronteras y 2) frenar injerencias externas. Garantizar la estabilidad y orden interno se traduce en: 3) preservar zonas de influencia en el entorno y 4) buscar un statu quo propicio. Sobre el wahabismo se persigue: 5) extender su programa religioso y 6) frenar corrientes críticas. Para conservar la autoridad del monarca y su linaje es necesario: 7) proteger tanto su figura y 8) la de la propia Casa Saud. La consolidación internacional pasa irremediabilmente por: 9) alcanzar el liderazgo en Oriente Medio y 10) en el mundo musulmán.

La percepción sobre como los acontecimientos en la zona afectan a cada uno de los objetivos justificará que el rey Salmán, junto con el príncipe Mohammed bin Salman, emprendan una serie de reformas en la estrategia local. Esta reflexión queda recogida apropiadamente en el enfoque constructivista, gracias a que aporta una visión de la realidad política y social en que los agentes no actúan solo en términos de elección racional, sino que existe un profundo trasfondo de valores y normas que rigen en su interacción con terceros (Kratowill 1989: 65-65). La respuesta del Estado saudita viene dada por la confluencia de cambios en el entorno, el cuadro programático en el que se apoya su política exterior y la interpretación que realiza del mundo y de su poder.

Los objetivos de la política regional de Arabia Saudí están influenciados por dos matices. Por un lado, los intereses de la Casa Saud para afianzar y resguardar su autoridad dentro del reino y en otros espacios internacionales. Por otro, la particular concepción del mundo y del papel que les toca ejercer en él. En este último punto tiene enorme transcendencia el wahabismo, puesto que desde su síntesis religiosa ofrece una imagen de la sociedad, la política y el Gobierno muy especial (Ottaway 2011). La corriente wahabita proyectada desde el oficialismo saudita expone unos principios acordes con los intereses de la monarquía. Los príncipes sauditas se instituyen como legítimos referentes entre sus súbditos y ante las comunidades musulmanas.

La tradición religiosa y la situación geopolítica de Arabia Saudí motivan que los Saud se consideren como líderes naturales para Oriente Medio y las comunidades musulmanas. Además, existe una fuerte vinculación entre la situación de su alrededor y la estabilidad interna del reino (Hartmann

2016), por lo que resulta vital preservar constantes de equilibrio de poder. La consecución de la hegemonía en el ámbito local y la esfera islámica resulta imprescindible para garantizar el porvenir político de la institución, estableciéndose una ecuación entre la supervivencia del régimen y la necesidad de cercar mediante un cordón aislante las posibles derivas de los conflictos. Cualquier cambio en las proximidades del país puede tener efectos negativos sobre su poder. El Gobierno saudita orienta su política exterior a propiciar un statu quo en el que ocupe un rol central y en el que el régimen regional este en sintonía con sus intereses.

El anterior monarca, Abdalá bin Abdulaziz, mantuvo un perfil contenido ante los efectos de las revueltas árabes, bajo el pretexto de no repercutir sobre la frágil estabilidad interna. Sus sucesores al cargo del país, Salmán y el príncipe Mohammed bin Salman, no comparten este planteamiento, ya que la postura pasiva y discreta solo acrecentó el debilitamiento de sus posiciones hegemónicas. Los dirigentes actuales apuestan por revitalizar la política regional con el objetivo final de que Arabia Saudí vuelva a ser el polo referencial del mundo árabe (Al-Rasheed, 2018a). La complejidad del entorno regional hace que los sauditas decidan recurrir a todos los recursos posibles para lograrlo. Cualquier incidencia local pasa a ser un asunto prioritario para la monarquía, aunque conlleve un considerable gasto económico y político para el país.

Las transformaciones de los últimos años en Oriente Medio y el Magreb, que propiciaron derrocamientos de regímenes, conflictos sectarios, alianzas variables y guerras civiles suponen un considerable perjuicio para varios de los objetivos básicos de la visión estratégica de Arabia Saudí. Los dirigentes saudíes son conscientes de las dificultades de sostener en el tiempo una posición hegemónica, establecer zonas de influencia, evitar injerencias externas y contrarrestar discursos críticos. Estas circunstancias obligan a la corona a emprender una nueva doctrina, que pueda frenar el deterioro del liderazgo saudita y reconstituir un nuevo y propicio mapa regional.

La estrategia regional de los Salman

Las relaciones internacionales de Arabia Saudí se disgregan en una serie de esferas según su importancia para la Casa Saud (Al-Ghamdi 2011). En un primer nivel estaría la zona del Golfo incluyendo a los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (GCC), Irán, Irak, Yemen, debido a su importancia fronteriza y, por su fuerte presencia, Estado Unidos (EEUU). En un segundo nivel, la esfera árabe, comprende las relaciones con la mayoría de países de Oriente Medio. El tercer estamento es el islámico que incluye

a todas las naciones donde la religión islámica tiene un considerable peso. La cuarta categoría hace mención a sus vínculos con otras regiones y potencias como China y economías asiáticas, Rusia o los principales Estados de la Unión Europea.

La segmentación de cada una de estas esferas junto a los objetivos e intereses de la Casa Saud permiten entender las principales prioridades de la política regional. El constructivismo señala que la hegemonía, los intereses nacionales o la razón de estado son construcciones sociales que dan sentido a las acciones de los actores políticos (Reus-Smit, 1997: 565-566). El liderazgo saudita parte de la importancia vital que tiene para sí ejercer un control preponderante sobre el Golfo y las proximidades de la península arábiga. Ser referentes en la zona y en el mundo musulmán proporciona el valor esencial para la monarquía. Perder el protagonismo en estos espacios genera un vacío de contenido en el fundamento del sistema creado por los príncipes sauditas.

La doctrina Salmán se asienta en una interpretación muy concreta de los hechos, tanto de la respuesta dada por el rey Abdalá como por las consecuencias originadas tras estos años de convulsión e inestabilidad. El principio vector de este plan es el de restaurar un orden y seguir ocupando una posición hegemónica. Para el rey y el príncipe Mohammed bin Salmán las revueltas árabes supusieron el final de una etapa. Un fenómeno definitivo e invariable. Arabia Saudí no puede actuar como simple muro de contención ante los cambios, sino que necesita instaurar una preeminencia renovada y firme.

El Estado saudita debe reaccionar ante este fenómeno, restaurando el statu quo y ocupando una posición hegemónica, pues parece poco probable que actores externos como Estados Unidos, Rusia, la Unión Europea o China puedan gozar del suficiente poder político para determinar el resultado final del orden regional, aunque todavía posean cierta capacidad de influencia. En este sentido, son los actores de la zona los que diseñan su propio futuro, por lo que es necesario posicionarse y ampliar la influencia mediante el apoyo económico, diplomático y político a los gobiernos más débiles de las proximidades y a la variedad de actores no estatales involucrados en las contiendas.

El actual monarca no comparte la gestión realizada en el pasado por su antecesor en el cargo. Ante un contexto totalmente distinto, el Estado necesita emprender nuevas iniciativas que revaloricen su status de hegemon. La mayor preocupación dentro de la política exterior saudita es Irán (Chara 2018: 230-231), máxime desde la firma del Acuerdo de Viena de 2015 por la suspensión del programa nuclear iraní. Los puntos conflictivos abiertos permiten al influjo del Estado iraní ir extendiendo sus márgenes de maniobra y contrarrestar el de los demás polos circundantes. El régimen de los ayatolás representa realmente el único actor capaz de hacer sombra a los Saud.

La doctrina Salmán busca reactivar el papel de Arabia Saudí en los puntos más conflictivos y determinantes de Oriente Medio. El fin es preservar su cuota de liderazgo y hacer prevalecer sus intereses por encima del de otros actores (Al-Rasheed 2016). El Estado saudita va a hacer frente a los diversos desafíos con todos los recursos que tiene a su disposición, adaptando sus actuaciones según el grado de amenaza o peligro. Los mecanismos o herramientas a los que recurre son tanto políticos, económicos, religiosos, diplomáticos y militares. Para el príncipe Mohammed bin Salmán, principal responsable de esta nueva estrategia, la coyuntura requiere implementar medidas excepcionales, que tengan un alcance reseñable tanto a medio como a largo plazo.

Durante las últimas décadas Arabia Saudí fue reconocido como un actor central en la región. Su hegemonía exterior estuvo apoyada en una faceta menos coercitiva y beligerante, potenciando sus facetas más reseñables en el ámbito de la religión, la diplomacia o su alcance en los mercados energéticos. Los sauditas consiguieron imponer sus criterios de una manera menos llamativa y directa, aunque el horizonte regional se inscribía en un orden imperfecto, pero más estructurado que el actual, lo que facilitaba la aplicación de una política cauta. Desde el año 2015, la doctrina Salmán introduce importantes cambios cualitativos y cuantitativos, desplegando una agenda más amplia y asertiva, que requiere de la concertación de todos los capitales posibles.

Cualitativamente esta doctrina se caracteriza por retornar a un discurso arabista, sunita e inflexible. Arabia Saudí se postula como el emblema del mundo árabe y las poblaciones sunitas, mientras apela a su status como vector de estabilidad y orden en la región. Los sauditas combinan un fuerte componente religioso y étnico para marcar las líneas políticas de Oriente Medio. La monarquía intenta retomar su papel de vector de estabilidad y orden con la de imagen de supremacía ante las comunidades de musulmanas. Servir de puente entre potencias occidentales y los países árabes (Kinninmont 2016), reforzando sus relaciones con los Estados Unidos, las principales capitales europeas y los Gobiernos de la zona más próximos a las tesis sauditas.

El cambio cualitativo también se aprecia en el nivel agresivo de la dialéctica hacia movimientos opositores y otros actores de la región. Las reacciones más beligerantes recaen sobre Irán y sus socios, en lo que el rey Abdulá de Jordania denominó la alianza del “creciente chíi” (Walker 2006: 16-17). La transformación cuantitativa se produce por el despliegue que realiza el reino en los principales frentes del entorno y los recursos que destina a ello. La doctrina Salmán persigue un nuevo orden regional político, religioso y de seguridad, donde Arabia Saudí retome un rol central en cada una de estas facetas. La estrategia liderada por Mohammed bin Salman presenta una tensa

dicotomía entre un eje pro saudí-sunita y otro opositor iraní-chií. Este discurso maniqueo eclipsa la verdadera razón de la estrategia, que es política y no religiosa.

Nunca antes la monarquía saudita estuvo inmersa en tantos conflictos y crisis a la vez y haciendo valer capacidades heterogéneas, diseminando sus fuerzas en varios frentes para dejar constancia de su presencia (Berenguer 2016: 12-15). En cada uno de ellos lanza un mismo mensaje: cualquier cuestión en Oriente Medio requiere de la participación de Arabia Saudí. Dependiendo de la naturaleza del problema recurrirá a la fuerza militar, o bien, a elementos más ligados al poder blanco, como mecanismos políticos, influencia religiosa o maniobras económica. Los resultados esperados son los de fortalecer de nuevo su hegemonía tras la primavera árabe, debilitando a todas aquellas corrientes que han conseguido contrarrestar la importancia saudita.

Los cambios en materia exterior van acompañados de una serie de profundas modificaciones en el reino. El ejemplo más sobresaliente es el extenso plan Saudi Vision 2030, que está estrechamente los postulados de Mohammed bin Salmán. Las reformas están encaminadas a ampliar los recursos del Estado, modernizar su economía y mejorar la competitividad como pasos imprescindibles para acomodarse las nuevas vicisitudes internacionales (Khan 2016: 36-39). Aglutina diversas dimensiones económicas con el objetivo central de duplicar el PIB y posicionar a Arabia Saudí entre los 15 países más relevantes del mundo mediante la diversificación económica. El Gobierno deja de lado cambios sustanciales en el sistema político, orientando sus esfuerzos en consolidar la figura del joven príncipe y sus proyectos internacionales.

El uso de la fuerza como recurso en la acción exterior

El Estado saudí siempre había rehuido implicarse en los numerosos conflictos de Oriente Medio. La excepcionalidad de la primavera árabe corrobora que los sauditas tengan que elaborar nuevos planes de actuación. La política exterior de Arabia Saudí refuerza su componente militarista comenzando por el decido apoyo dado al monarca de Bahréin. La activación del Escudo de la Península del CCG, a petición del emir Al Jalifa en marzo de 2011 (Ulrichsen 2014: 346-347), representó un punto de partida hacia un enfoque más militarista y con mayor grado de beligerancia. Esta tendencia terminará confirmándose con la entrada en la guerra yemení años después. Los intereses de la Casa Saud dejarán de ser defendidos únicamente gracias su peso político y religioso, sino también a través de la amenaza y uso de sus capaci-

dades militares.

La militarización de la política exterior saudita no es un hecho casual, ya que desde hace casi dos décadas el Gobierno saudita ha estado trabajando en la modernización y ampliación de las competencias de sus ejércitos. La estrategia de defensa había estado prácticamente desligada de las medidas de seguridad interior hasta la Guerra de Irak en 2003 (Russell 2005: 66-67). El derrocamiento del régimen de Saddam Hussein vino precedido de un profundo desacuerdo entre la Administración Bush y Riad, que encabezó una oposición pública de las monarquías árabes que no estaban de acuerdo con dicha acción en un Estado clave como el iraquí. Los príncipes sauditas temían que la desestabilización iraquí fuera aprovechada por los iraníes para ampliar su influencia.

La crisis de concordancia de prioridades entre estadounidenses y los Saud precipitó que el régimen wahabita finalmente se decantara por mejorar sus Fuerzas Armadas. La monarquía saudita ya no percibía a Estados Unidos como un garante de estabilidad para la región y de defensa de sus aliados (Lacey 2009: 298-301), poniendo de relieve las discrepancias a la hora de afrontar los principales retos de seguridad en la zona. Este distanciamiento de las relaciones comenzó a producirse tras el 11S y la Guerra Mundial contra el Terror emprendido por la Casa Blanca. Las sospechas de vínculos del Estado saudita con organizaciones radicales propiciaron un clima de desconfianza de las principales potencias occidentales con respecto a la política religiosa de Arabia Saudí.

Desde la unificación del reino en 1932, la Casa Saud había concentrado todos los esfuerzos en afianzar su poder dentro del reino. Tras la Segunda Guerra Mundial, la alianza con Estados Unidos reafirmó a los príncipes sauditas en la tarea de preservar el orden interno mientras renunciaban a su defensa. Los estadounidenses serían su valedor político y protector ante cualquier tipo de peligro exterior (Bowen 2008:110-112). Este tipo de asociación continuaría replicándose con el resto de monarquías árabes del Golfo décadas más tarde. Estos regímenes se comprometían a contener cualquier tipo de revolución o movimiento antiimperialista en la zona, mientras la potencia anglosajona se erigía como principal socio comercial y pasa a ser un actor más en el Golfo.

La invasión de Kuwait en 1991 escenificó la fragilidad de estos regímenes ante terceros Estados con mayor potencial bélico. La asistencia inmediata de Estados Unidos supuso la confirmación para estas dinastías de la necesidad de estrechar lazos con sus homólogos occidentales en búsqueda de paraguas securitarios externos, que protegieran a los regímenes. Arabia Saudí pudo destinar durante décadas gran parte de sus recursos a desarrollar

potentes dispositivos seguridad interior, servicios de inteligencia y represión, que facilitaron que la perdurabilidad del sistema. Esta estrategia le dejaba en un lugar menor en comparación con los ejércitos de otros países de alrededor.

Las Fuerzas Armadas cobran importancia en Arabia Saudí a partir de la Guerra del Golfo en 1991, pero siempre ligadas a sus alianzas con los cuerpos desplegados por Estados Unidos en la región. A finales del siglo XX los sauditas empezaron a aumentar sustancialmente el volumen de sus importaciones de material armamentístico y a diversificar el número de socios en este ámbito, mejorando las relaciones con China (Al-Tamimi 2012: 4-5). Pero el verdadero salto en inversión se da a principios del nuevo siglo. Desde Riad se percibe que las circunstancias internacionales van a suponer asumir mayores responsabilidades en defensa. La visión ya no es apoyar a los estadounidenses en la protección del territorio saudita, y del resto de monarquías, sino que los sauditas lideren esa misión junto con el resto de Gobiernos locales.

Hasta la primavera árabe el rey Abdalá no se vio en la tesitura de recurrir a la intervención militar en el exterior. La entrada de dispositivos sauditas en Bahréin para reprimir las protestas de 2011 supone un hito en la estrategia de defensa nacional saudita, bajo la cobertura de ayudar y asistir a líderes aliados. Los miembros del CCG son una parte más del espacio preferente que consideran deben amparar como referentes naturales de la zona (Gimenez 2018: 300-301). Arabia Saudí concibe sus prioridades en un sentido mucho más amplio que la seguridad de sus fronteras. El caso bahreiní tuvo un carácter reactivo y contenía un mensaje claro hacia el exterior, reconociendo que no iba a permitir injerencias en aquellos espacios que considera de su máxima prioridad.

Pese a que Oriente Medio no se posiciona como el espacio geográfico que concita el mayor número de conflictos armados, sí que es una zona de alta conflictividad, máxime comparando su extensión y los datos con otras cifras globales (Armada 2017: 48-50). Los Estados con vocación de jugar el papel de potencia regional efectúan una inversión en gastos de defensa notable, siendo el ejemplo más sobresaliente en el área Arabia Saudí. Los dirigentes del reino entienden que como punto central de su posición de predominio debe proyectarse el uso efectivo de la fuerza en diferentes escenarios.

La fuerza se convierte en una herramienta más de la política exterior de Arabia Saudí. El despliegue de militares fuera del país se realiza tanto para estabilizar el entorno como para preservar los intereses sauditas. Para el rey Salmán y el príncipe Mohammed bin Salmán, la posición hegemónica en Oriente Medio requiere del uso de todos los recursos disponibles. Para la aplicación de este tipo de estrategia tiene que conjugarse dos factores: la percepción de peligro eminente sobre alguno de los intereses sauditas y las

posibilidades reales de llevar a cabo una acción militar. Solo en su entorno más cercano, las monarquías árabes del Golfo y Yemen, los dirigentes sauditas confían en que pueden superar algunas coyunturas por la vía de la fuerza. En el resto de escenarios regionales, las circunstancias obligan a Arabia Saudí a recurrir a otros elementos.

Principales retos para Arabia Saudí en Oriente Medio

La doctrina Salmán encuentra numerosos obstáculos y desafíos en la región. El éxito de la estrategia va a depender tanto de las apreciaciones sauditas como de las respuestas del resto de actores ante las iniciativas sauditas. Es evidente que existen numerosas partes en Oriente Medio que quieren limitar el alcance del liderazgo de los Saud. Cada crisis en el entorno se convierte en un corrector de la correlación de fuerzas. El resultado en cada uno de los conflictivos escenarios irá marcando el horizonte político de la zona. El acierto de las iniciativas del rey y el príncipe Mohammed bin Salman dependerá en gran medida de lo que ocurra próximamente en Siria, Yemen, Irak, Líbano, Egipto o Catar.

El planteamiento que realiza el Estado de Arabia Saudí sobre sus prioridades regionales parte tanto del cálculo de posibles réditos y pérdidas que pueda obtener de sus acciones, según sus capacidades e intereses y las del resto de agentes, así como de su conocimiento de la realidad presente y las posibles expectativas. En este sentido, es el constructivismo quien ayuda a conectar el mundo material y el mundo subjetivo o de significados (Adler 1997: 330-33). La aplicación de la política exterior tiene las dos dimensiones interrelacionadas. La fuerza militar, económica, religiosa y política de un país junto al fondo de conceptualizaciones, significados e interpretaciones.

Para los sauditas la clave del nuevo statu quo y las posibilidades de mantener el liderazgo pasan por cinco escenarios: Siria, Yemen, Irak, el CCG e Irán. Los principales impedimentos que puede llegar a encontrar son: el ascenso iraní, la resistencia catarí, la inestabilidad en países aliados y corrientes críticas dentro del reino. El contexto internacional es más favorable para los sauditas que durante el reinado de Abdalá. La Administración de Trump es más cercana a los Saud que Obama (Al-Rasheed 2018b: 236-238), tienen en Israel un aliado inesperado y otras potencias extranjeras, como europeos o chinos, son partidarios de la estabilidad por encima de nuevas convulsiones.

En cada uno de los escenarios clave, Arabia Saudí está apostando por diferentes estrategias para defender su influencia. Para las escasas facciones rebeldes que hacen frente aún al régimen de Al Asad en Siria, los sauditas

siguen siendo el principal respaldo internacional, a pesar de que el mandatario se encuentra más consolidado que hace unos años. De igual forma, en Irak los sauditas potencian la congregación de grupos sunitas para contrarrestar el peso de figuras chiitas y la injerencia iraní. En el conflicto yemení, el Gobierno saudita ha decidido continuar con su estrategia de apoyar sectores concretos de la sociedad, mientras interviene militarmente sobre posiciones de los hutíes. En el caso del CCG, la diplomacia saudita ha emprendido una intensa presión política y económica, que reafirme su autoridad frente a la postura cataní.

La iniciativa más destacada de la doctrina Salmán es la intervención en Yemen. Una apuesta decidida del príncipe Mohammed bin Salmán para reivindicar el protagonismo saudita en la zona. La particularidad de la operación en Yemen es que Arabia Saudí decide utilizar sus fuerzas militares como otro elemento más de su política exterior, que le ayude a preservar su liderazgo. Nunca antes el reino saudita se había involucrado de tal manera en las crisis del entorno, a pesar de la incertidumbre del resultado. Supone un esfuerzo añadido para el país que no estaba acostumbrado a coyunturas bélicas.

El rey Salmán y el príncipe Mohammed bin Salman decidieron dar un paso cualitativo mayor en la guerra en Yemen. Hasta 2015 la monarquía había seguido una línea parecida a la de Siria, pero en este caso no apoyando a facciones opositoras sino al Gobierno de Al-Hadi. La operación militar se lanza porque los Saud perciben un riesgo creciente ante la posibilidad de que los hutíes tomen el poder en un país fronterizo (Juneau 2016: 651-654). La situación siria no tiene una proximidad territorial pero la coyuntura yemení sí. Arabia Saudí quiere evitar que un actor contrario a su liderazgo se afiance dentro de la península y, más aún, pueda servir de enlace con Irán. El despliegue de fuerzas ha servido para contener el empuje hutíes, pero no para estabilizar el país.

Irak recobra especial protagonismo en la política exterior saudita por la fuerte presencia iraní en el país. El régimen de los ayatolás ha ido desarrollando con su vecino iraquí fuertes vínculos políticos, económicos y militares (Katzman 2009: 6-8), por lo que su presencia está bien diseminada, además de contar con partidos chiitas que controlan las principales instituciones. Concisamente se puede afirmar que Teherán ha sido el mayor ganador regional tras la caída del régimen de Saddam Husein al aumentar su influencia. Esta estrategia irania de infiltración lenta pero imparable levanta preocupación desde Riad, aunque tenga escasa capacidad de maniobra salvo apoyar a los grupos suníes y a los opositores al sistema político impuesto por la ocupación. La doctrina Salman apuesta por aumentar su peso en el Estado vecino, reconstruyendo las relaciones con diferentes étnicas y confesiones y,

por último, mediante inversiones económicas.

La guerra en Siria es el frente más determinante para el devenir político de la región. El país sirio tiene un papel importante para los equilibrios locales. El conflicto supera los contornos propios de una disputa interna, mediante la intervención de partes extranjeros a través de acciones directas o actores interpuestos para garantizar sus intereses e inferir en los temas prioritarios de la agenda regional. En el terreno convergen los intereses de distintos actores de la zona y potencias internacionales. Para los sauditas es imprescindible hacer valer sus objetivos para contener el empuje iraní (Demir y Rijnoveanyu 2013:70-71). La supervivencia del régimen de Al Asad y el apoyo de Rusia e Irán supone un eje poco afín para la Casa Saud. Por estas razones el reino saudita sigue siendo un distinguido socio de determinadas facciones de la oposición pese a la evolución adversa de la contienda. La finalidad es que en la posible reconstrucción política del país se cuente con los aliados sirios de Arabia Saudí.

La contienda siria parece ir decantándose a favor de los intereses de Irán lo que propiciaría la constitución del eje chiita, que tanto temen algunas monarquías árabes como la saudita. Por esta razón, el Gobierno de Salmán promueve el apoyo a determinados partidos políticos y grupos religiosos sunitas con el propósito de reequilibrar fuerzas (Wehrey 2015:78-79), presentando un frente ante kurdos, chiitas y movimientos seculares, intentando influir a través de otros actores en las dinámicas internas para ampliar márgenes de poder y contrarresta el peso de competidores. En cuanto al papel de Irán obedece a dos consideraciones; primero, el conflicto sirio se traduce en un tema de seguridad nacional con el mantenimiento de socio indispensable para implementar la actual política exterior de influencia en Oriente Medio y, en segundo término, es necesario que el Estado iraní preserve una posición destacada en el conflicto para legitimarse como un interlocutor imprescindible en las dinámicas locales.

El CCG representa no solo una organización de integración única en la región sino la máxima expresión de la hegemonía saudita. Los Saud siempre han intentado ejercer un liderazgo directo sobre el resto de miembros, presionando para que funcionarán como un ente homogéneo siempre bajo la preponderancia saudita (Ehteshami 2012, pp. 264-265). No obstante, las relaciones entre las monarquías pasan por una fase muy complicada tras la crisis abierta con Catar, que representa uno de los puntos de mayor fragilidad de la autoridad saudita y que tiene paralizado completamente al Consejo.

Tras las revueltas árabes se aprecia una disgregación entre los miembros de la organización. Por un lado, el bloque liderado por Arabia Saudí, que cuenta con el apoyo y seguimiento de Bahreín y EAU. Por otro, Kuwait

y Omán, que intentan preservar una imagen de calculada neutralidad. Finalmente, el Estado catari, que se presenta como el polo más disruptivo dentro del CCG (Dazi-Héni 2019). Las diferencias entre los miembros se acentúan al abordar las crisis regionales. Los elementos de seguridad, defensa y acción exterior siguen siendo asuntos en los que los regímenes aún quieren salvaguardar su cota de soberanía, dificultando las posibilidades de mayor integración.

La visión estratégica sobre la utilidad y viabilidad del CCG está variando profundamente con el rey Salmán y el príncipe Mohammed bin Salman. Arabia Saudí tuvo enorme interés en proyectar una imagen de unidad y cohesión durante la primavera árabe (Kamrava 2012: 97-98), pero la tendencia fue a que cada Estado miembro atendió a los cambios de forma individual. Los dirigentes sauditas comienzan a plantear unos objetivos totalmente distintos, rompiendo con las premisas básicas en las que se asentó la diplomacia saudita en el Golfo. Las nuevas propuestas suponen dejar de lado el Consejo para construir otro tipo de alianzas en Oriente Medio y la esfera musulmana.

Los problemas acaecidos con Catar desde 2017 sirven para reafirmar la necesidad de los Saud de reformular un eje saudí entre Gobiernos afines de la región. El posible proyecto se encuentra poco desarrollado y articulado, pero su simple planteamiento supone un descrédito y deterioro para la operatividad del CCG, que ha dejado de funcionar de forma ordinaria desde hace más de dos años (Szalai 2018: 5-6). Esta organización comienza a perder validez para Arabia Saudí, que ya no lo percibe como un elemento necesario para reforzar su poder sino más bien un flanco de debilidad. La seguridad y defensa saudita pasa por crear espacios de cooperación donde se genere un firme compromiso entre países de proteger y asistir a la estabilidad de cada régimen.

La estrategia de Salmán encuentra en Catar otra de las resistencias más considerables. El emirato catari con la dinastía Al Thani en el poder están desarrollando una política exterior activa (Roberts 2016: 8-11), que le aleje del predominio saudita y las limitaciones del CCG. El bloque sobre la península catari es utilizado por los sauditas como muestra de fuerza, persiguiendo configurar una zona de influencia que alinee países de Oriente Medio y Magreb con el poder de los Saud. No obstante, las consecuencias más inmediatas son la ruptura del consenso dentro del Consejo y la aproximación de los cataries a otros centros regionales como Teherán o Ankara.

El ascenso iraní es la preocupación más elevada en el seno de la corona saudita. El peso adquirido por Irán en los últimos años en espacios como Irak o Siria, sumado a otros vínculos en Catar, Líbano, Gaza o Yemen, hacen que el régimen de los ayatolas sea el único capaz de presentar una contrabalanza a la hegemonía saudita. La disputa política entre ambos países está envuel-

ta en el discurso religioso (Beydoun y Zahawi 2016:48-49), enmascarando el verdadero telón de fondo, la lucha por el poder y la supremacía regional. No desemboca en un enfrentamiento directo, pero sí tiene varios resortes de tensión, que ejemplifican la incompatibilidad de intereses de ambos polos. El liderazgo regional es una condición sine qua non para la seguridad de los dos Gobiernos, por eso, se esfuerzan en entablar ejes y alianzas que fortalezcan su posición y debiliten al otro.

Irán se considera una potencia milenaria con vocación natural para intervenir en la región, proteger su seguridad y cercenar el aislamiento al que ha sido sometido por los efectos de las sanciones internacionales. La paulatina influencia iraní en distintos Estados de la región o en un heterogéneo grupo de actores no estatales, es decir, el expansionismo iraní, es la principal amenaza para los intereses de Arabia Saudí, que ha aumentado sin precedentes la animosidad con la doctrina Salman, superando etapas anteriores caracterizadas por la hostilidad discursiva o la sospecha permanente. El enfrentamiento entre ambos en los campos político, económico, religioso, diplomático, se amplía a la retórica belicista defendida por las élites saudíes y las más conservadoras iraníes, aunque resulte poco probable que desemboque en conflicto militar.

La oposición dentro del reino puede llegar a jugar un papel trascendental en el alcance de la doctrina Salmán. La figura del príncipe Mohammed bin Salman cuenta con numerosos detractores en los círculos más próximos a la familia real. La polémica producida por el caso del periodista Khashoggi evidencia las desavenencias políticas en el entorno de la corona (Hernández 2018). El heredero al trono concentra numerosas facultades y se presupone que es de facto el máximo responsable de la acción exterior del reino. Pese a ser una monarquía absolutista, Arabia Saudí se rige por unos difíciles equilibrios de poderes que el hijo del rey intenta alterar en muy poco tiempo.

Arabia Saudí está consiguiendo fortalecer un círculo asociativo con países como Emiratos Árabes Unidos, Bahréin, Egipto o Israel, mientras buscar estrechar relaciones con Jordania, Kuwait y Omán. Los sauditas logran ganar peso en las vicisitudes internas de Líbano, Irak y Yemen, pero está perdiendo capacidad de influencia sobre Siria y Catar. El liderazgo de los Saud se está viendo fortalecido bajo las iniciativas del rey Salmán (Soler i Lecha 2018: 152), pero su alcance puede ser menos relevante de lo esperado. Las pretensiones de la Casa Saud todavía tendrán que coexistir con otros agentes de enorme poder, ya que el contexto no es favorable a su hegemonía.

Conclusiones

La doctrina Salmán representa un cambio profundo en la política exterior de Arabia Saudí y en su estrategia regional. Detrás de su diseño e implementación está el príncipe heredero Mohammed bin Salman, a quién su padre le ha delegado las principales tareas gubernamentales. El Gobierno del reino espera con esta iniciativa recobrar el protagonismo en Oriente Medio que creían perdido, conteniendo el empuje de aquellas fuerzas que intentan debilitar la posición hegemónica saudita. Para los intereses de la dinastía de los Saud resulta imprescindible preservar un papel preponderante en el entorno, ya que es un factor altamente correlacionado con la estabilidad del propio país.

La acción exterior de Arabia Saudí en el reinado de Salman se caracteriza como proactiva, beligerante y robusta. Primero, el Estado saudita quiere reactivar su rol en la zona, superando la fase de responder únicamente a las crisis y problemas del entorno, evolucionando hacia una labor que propicie e influya en nuevas dinámicas locales. Segundo, los actuales dirigentes muestran un mayor nivel de resolución y agresividad a la hora de defender los intereses nacionales y salvaguardar sus objetivos regionales. Finalmente, la nación saudita está haciendo ampliando su despliegue y presencia en diferentes escenarios, recurriendo a todos los medios que tiene a su disposición.

La doctrina Salmán viene dada de una interpretación concreta de la realidad del país y de la región tras la primavera árabe. Desde 2015 el rey Salmán y Mohammed bin Salmán introducen importantes cambios en la acción exterior partiendo de varios supuestos. Por un lado, consideran errada la estrategia seguida por su antecesor a la hora de hacer frente a los retos surgidos tras las revueltas, que ha favorecido el debilitamiento de las posiciones sauditas. Por otro, reconocen el cambio de statu quo regional y la variedad de desafíos y amenazas, que requieren de una renovada estrategia y la implicación de todas las capacidades disponibles del Estado.

Para los líderes de la Casa Saud desde el año 2011 la zona se encuentra en un período de enorme transcendencia. La salida a conflictos como Siria o Yemen, así como la canalización de tensiones en puntos como Egipto, Catar o Irak, marcarán seguramente el devenir de todos los países en las próximas décadas. El orden imperante en el que Arabia Saudí consiguió una reconocida preponderancia ha quebrado, dando lugar a unos años de enorme confusión e incertidumbre, característicos de una etapa de transición. Es bajo estas circunstancias cuando se están fijando los contornos del nuevo mapa regional.

La doctrina Salmán se apoya en los recursos y capacidades del Estado

saudita para implementar sus objetivos regionales. Dependiendo de cada escenario o del propósito de la operación recurrirá a una u otra estrategia. En el caso de Yemen desde 2015 los sauditas se decantan por una amplia operación militar. Respecto a Catar han preferido aplicar mecanismos de presión política y diplomática con otros de bloqueo económico y amenaza militar. Para erosionar el ascenso iraní, el Gobierno saudita intenta desgastar al régimen de los ayatolás en varios frentes: primero, apoyando secciones sunitas y reactivando las inversiones y lazos comerciales en Irak o Líbano; segundo, continúa dando soporte a determinados grupos de opositores en Siria; tercero, refuerza la presión internacional con la administración Trump y el ejecutivo israelí de Netanyahu.

El uso de la fuerza se constituye en un elemento central en la política exterior de Arabia Saudí, que había rehuido hasta entonces valerse de tal mecanismo en el entorno. Las razones que conducen al Gobierno saudita a implementar este tipo de operaciones se deben a dos propósitos, en primer lugar, su implementación bajo un cariz disuasorio frente a las injerencias de potencias rivales, en segundo lugar, como manifestación real y explícita del poder de los Saud fuera de su reino. La finalidad es asegurar los intereses de Riad y sus aliados, pero también contrarrestar la fuerza de posibles contrincantes.

El Estado wahabita lleva décadas invirtiendo en la modernización y ampliación de sus capacidades militares, consciente de la necesidad de adaptarse a nuevas circunstancias regionales, pero finalmente es recientemente cuando decide hacer uso de las mismas. El uso de la fuerza es concebido como un apéndice más del poder de Arabia Saudí, que ante las amenazas que circunvalan el reino se considera legitimado a hacer uso de elementos militares. Los príncipes sauditas abandonan definitivamente sus suspicacias por intervenir de esta manera en territorio extranjero, puesto que tradicionalmente abogaron por otras vías como el apoyo económico a facciones políticas y religiosas. En el trasfondo de su planteamiento se halla una confianza máxima en los medios a su alcance y la confirmación de que solo con la fuerza pueden proteger ciertos intereses.

La principal amenaza percibida por los dirigentes sauditas se centra en la República Islámica de Irán. Desde la revolución de 1979, la antigua nación persa escenifica el antagonismo ideológico y religioso de Arabia Saudí. La Casa Saud estima al régimen iraní como el único actor regional capaz de verdaderamente desplazar al poder saudita. Los diversos conflictos latentes en Oriente Medio hacen que esta rivalidad permanezca en niveles muy elevados a través de un enfrentamiento indirecto. Ambos Estados aspiran a consagrarse como líderes hegemónicos de la región y la esfera musulmana, siendo sus

intereses son totalmente contrapuestos. La imposibilidad de distensión entre ambos países al disputar espacios de poder e influencia y su propensión expansionista, hace prever que la inestabilidad en esa parte del mundo seguirá siendo notable.

Los límites a la política regional vienen de condicionantes internos y externos. El desgaste económico y político de la guerra en Yemen y de la fuerte presencia en otros países como Siria, Irak, Líbano o Egipto pueden desacreditar la imagen de Mohammed bin Salman, quien ha asumido toda la responsabilidad a este respecto. Las críticas pueden producirse dentro del seno de la familia real, entre aquellos miembros que no respaldan ni la agenda del príncipe ni que atesore tanto poder. Estas discrepancias seguramente serán más notorias cuando el rey Salmán ya no ocupe el trono.

Imponer la voluntad saudita en Oriente Medio no es tan factible como en el pasado, puesto que las resistencias son más numerosas y sólidas. Existen importantes contrapesos al poder de los Saud como son los Estados de Irán y Turquía, que también quieren establecer sus propios espacios de influencia y reducir el protagonismo de los Saud. Catar, Siria o Irak son otros países que no quieren quedar sumidos totalmente bajo el peso saudita. La doctrina Salmán será exitosa en tanto en cuanto sea capaz de adaptarse a las nuevas realidades, promoviendo un tipo de hegemonía que no solo recurra a la fuerza y la coacción sino también a la seducción y convicción.

REFERÊNCIAS

- Adler, Emmanuel. (1997): "Seizing the middle ground: constructivism in world politics" *European Journal of International Relations*. Vol. 3. (3), pp. 319-363. <https://doi.org/10.1177/1354066197003003003>
- Al-Ghamdi, Saleh bin Mohammed. (2011): "Saudi Foreign Policy-The policy of principles" en *The Saudi non-resident Ambassador to Bulgaria delivers a lecture at the Diplomatic Institute of Sofia*. Diplomatic Institute of the Ministry of Foreign Affairs of Bulgaria 30 marzo 2011 (online) [Seen on: 29.04.2019]: <https://www.mofa.gov.sa/sites/mofaen/KingdomForeignPolicy/Pages/ForeignPolicy24605.aspx>
- Al-Rasheed, Madawi. (2018a): "La impredecible política exterior saudí" *Anuario Internacional CIDOB 2018*. CIDOB Barcelona Centre for International Affairs. Barcelona, 2018: 163.
- Al-Rasheed, Madawi. (2018b): "King Salman and his son: winning the USA, losing the rest" AL-Rasheed, M. (ed.): *The dilemmas of a new era in*

- Saudi Arabia*. Hurst & Company, London. 2018. Part III, Foreign relations. Chapter II: 235-250.
- Al-Rasheed, Madawi. (2016): "Can Obama wake Saudis from their dream of continued dominance?" *Al Monitor*. 17 diciembre 2016 (online) [Seen on: 29.04.2019]: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/04/saudi-arabia-dream-dominance-obama-visit-riyadh.html>
- Al-Tamimi, Naser. (2012): "China-Saudi Arabia relations: economic partnership or strategic alliance?" *Discussion Paper*. Durham University, HH Sheikh Nasser Al-Sabah Programme, Durham. 27 junio 2012 (online) [Seen on: 07.06.2019]: <http://dro.dur.ac.uk/9683/1/9683.pdf?DDD35>
- Armadans, Jordi. (2017): "Demasiadas armas en una zona conflictiva" en *AFKAR/IDEAS*, N° 54, verano de 2017: 48-50.
- Beydoun, Khaled. A. y Zahawi, Hamada. D. (2016): "Divesting from sectarianism: reimagining relations between Iran and the Arab Gulf states" *Journal of International Affairs*. Spring/Summer 2016, vol. 69, No2: 47-63.
- Berenguer, Francisco J. (2016): "El dilema saudí" *Documento Análisis*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2 febrero 2016 (online) [Seen on: 29.04.2019]: <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2016/02/DIEEEA06-2016.html>
- Bowen, Wayne H. (2008): *The History of Saudi Arabia*. Greenwood Press, USA, 2008.
- Buzan, Barry. (2003): "Regional security complex theory in the Post-Cold War World" en F. Söderbaum et al. (eds.): *Theories of New Regionalism*. London: Palgrave Macmillan, 2003.
- Chara, Jihan. (2018): "Saudi Arabia: a prince's revolution" en *European View*, 2018, Vol. 17 (2) 227-234.
- Cordesman, Anthony. (2018): "Military spending: the other side of Saudi security" *CSIS, Center for Strategic & International Studies*. 13 marzo 2018 (online) [Seen on: 02.05.2019]: <https://www.csis.org/analysis/military-spending-other-side-saudi-security>
- Dazi-Héni, Fatiha. (2019): "How MbS is rethinking Saudi nationalism" en *ISPI Italian Institute for International Political Studies*. 16.05.2019. (online) [Seen on: 02.08.2019]: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/how-mbs-rethinking-saudi-nationalism-23083>
- Demir, Sertif. y Rijnoveanu, Carmen. (2013): "The impact of the Syria crisis on the global and regional politics dynamics" *Türk Dünyası Dncelemeri Dergisi/ Journal of Turkish World Studies*. XIII/1. (2013): 55-77.

- Domínguez de Olazábal, Itxaso. (2017): “¿Dos puntos de inflexión para la política exterior de Arabia Saudí?” En *esglobal*. 10 marzo 2017 (online) [Seen on: 11.04.2019]: <https://www.esglobal.org/dos-puntos-inflexion-la-politica-exterior-arabia-saudi/>
- Ehteshami, Anoush. (2012): “Security and strategic trends in the Middle East” en Held, D. y Ulrichsen, K. (ed.): *The transformation of the Gulf. Politics, economics and the global order*. Part 3: Internationalisation of the Gulf. Security and foreign policy. Chapter: 12: 261-277. Routledge, London, 2012.
- Gardner, Frank. (2016): “Saudi Arabia’s king Salman marks year of change” en *BBC News*, 22 enero 2016 (online) [Seen on: 25.04.2019]: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-35370801>
- Gimenez Cerioli, Luíza. (2018): “Roles and international behaviour: Saudi-iranian rivalry in Bahrán’s and Yemen’s Arab Spring”. *Contexto Internacional*. 40 (2). August 2018: 295-316.
- Hartmann, Laura. (2016): “Saudi Arabia as a Regional Actor: Threat perception and balancing at home and abroad” presentado en Course: “*States and Societies in the Gulf Monarchies*”. Taught by Laurence Louer. Kuwait Program at Sciences Po. Spring 2016 (online) [Seen on: 29.04.2016]: http://www.sciencespo.fr/psia/sites/sciencespo.fr/psia/files/HARTMANN_Laura_KSP_Paper_Award.pdf
- Hernández, David. (2019): *La política exterior de Arabia Saudí en Oriente Medio tras la primavera árabe. Objetivos y estrategias regionales (2011-2016)*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2019. (online) [Seen on: 30.04.2019]: <https://eprints.ucm.es/51661/>
- Hernández, David. (2018): “Khashoggi y la corona de Arabia Saudí en juego” *El Orden Mundial*. 25 octubre 2018 (online) [Seen on: 30.04.2019]: <https://elordenmundial.com/khashoggi-y-la-corona-de-arabia-saudi/>
- Hippler, Jochen. (2013): *Change in the Middle East-Between democratization and civil war*. Project Working Paper 1, Institute for Development and Peace (INEF), University of Duisburg-Essen, Germany, Duisburg, 25 mayo 2013 (online) [Seen on: 25.04.2019]: http://www.jochenhippler.de/Hippler_-_WP_1_-_Change_in_the_Middle_East.pdf
- Juneau, Thomas. (2016): “Iran’s policy towards the Houthis in Yemen: a limited return on a modest investment” *International Affairs*. No 92: 3. (2016): 647-663. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12599>
- Kamrava, Mehran. (2012): “The Arab Spring and the Saudi-led counterrevolution” en *Orbis*. Winter 2012: 96-104. <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2011.10.011>
- Katzman, Kenneth. (2009): “Iran’s activities and influence in Iraq” en CRS

- Report for Congress*. Congressional Research Service. June 4, 2009. (online) [Seen on: 25.04.2019]: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a501453.pdf>
- Khan, Mehmood-Ul-Hassan. (2016): "Saudi Arabia's Vision 2030" *Defence Journal*, tomo 19, nº 11, (Jun 2016): 36-42.
- Kinninmont, Jane. (2016): "La política exterior saudí" *Anuario Internacional CIDOB 2016-2017*. CIDOB Barcelona Centre for International Affairs. Barcelona, 2016-2017: 207-2015.
- Kratochwill, Friedrich. (1989): *Rules, norms and decisions. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- Lacey, Robert. (2009): *Inside the kingdom. Kings, clerics, modernists, terrorists and the struggle for Saudi Arabia*. Hutchinson, New York, 2009.
- Lamont, Christopher. (2015): *Research methods in international relations*. SAGE Publications Inc. London, 2015.
- Malsin, Jared. (2017): "How Saudi Crown Prince Mohammed bin Salman Is Upending the Old Order" en *TIME*. 18 diciembre 2017 (online) [Seen on: 24.04. 2019]: <http://time.com/5068500/how-saudi-crown-prince-mohammed-bin-salman-upending-old-orde/>
- Martín, Javier. (2013): *La Casa de Saud*. Editorial La Catarata, Madrid, 2013.
- Priego, Alberto. (2017): "La reconfiguración de Arabia Saudí. Del modelo de los tres pactos a la Vision 2030" *Documento de Opinión*. 16 enero 2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos (online) [Seen on: 02.05.2019]: http://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/01/DIEEO05-2017.html?__locale=es
- Ottaway, David. B. (2011): "Saudi Arabia in the Shadow of the Arab Revolt" en *Occasional Paper Series*. Middle East Program. Summer 2011. Woodrow Wilson International Center for Scholars. (online) [Seen on: 29.04.2019]: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Saudi%20Arabia%20in%20the%20Shadow%20of%20the%20Arab%20Revolt_o.pdf
- Reus-Smit, Christian. (2003): "The constitutional structure of international society and the nature of fundamental institutions" *International Organization*, vol 51, nº 4, (autumn, 1997), pp. 555-589. <https://doi.org/10.1162/002081897550456>
- Roberts, David B. (2016): "The four eras of Qatar's foreign policy." *Comillas Journal of International Relations*. Año 2 | nº 05, enero-abril 2016: 1-15. <https://doi.org/10.14422/cir.io5.y2016.001>
- Russell, J.A. (2005): "Saudi Arabia in the 21st century: a new security dilem-

- ma.” *Middle East Policy*, Vol. XII, N° 3, Fall 2005: 64-78.
- SIPRI. (2018): *SIPRI Yearbook 2018*. Armaments, disarmament and international security. SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute. Oxford University Press, 2018.
- Soler i Lecha, Eduard. (2018): “El golfo en el centro: una radiografía del Nuevo Oriente Medio” *Anuario Internacional CIDOB 2018*. CIDOB Barcelona Centre for International Affairs. Barcelona, 2018: 152-158.
- Szalai, Máté. (2018): “The crisis of the GCC and the role of the European Union” en *MENARA Future Notes*. N° 14, September 2018. (en línea) [Seen on: 02.08.2019]: https://www.iai.it/sites/default/files/menara_fn_14.pdf
- Ulrichsen, Kristian Coates. (2014): “Bahrain’s uprising: domestic implications and regional and international perspectives” en Gerges, Fawaz.A. (ed.): *The new Middle East. Protest and revolution in the Arab world*. Cambridge University Press, New York, 2014: 332-352.
- Valentine, Simon Ross. (2015): *Force and fanaticism. Wahhabism in Saudi Arabia and beyond*. Hurst & Company, London, 2015.
- Walker, Martin. (2006): “The revenge of the Shia” en *The Wilson Quarterly*. Autumn 2006: 16-20.
- Wehrey, Frederic. (2015): “The Authoritarian resurgence: Saudi Arabia’s anxious autocrats” *Journal of Democracy*. Volume 26, Number 2, April 2015: 71-85.
- Wendt, Alexander. (1994): “Collective identity formation and the international state” en *The American Political Science Review*, vol. 88, n° 2 (Jun. 1994), pp. 384-396. <https://doi.org/10.2307/2944711>

RESUMO

La política exterior de Arabia Saudí es uno de los elementos centrales en el análisis de las dinámicas actuales de Oriente Medio. El rey Salmán y el príncipe heredero, Mohammed bin Salman, están introduciendo significativos cambios en acción internacional del reino, mediante una política más asertiva y militarista, sobre todo, para hacer frente a los distintos focos convulsión de la región y la esfera musulmana. El presente artículo analiza los objetivos y estrategias que fundamentan las respuestas del Gobierno saudita, así como el uso de la fuerza como recurso de política exterior. Este trabajo estudia los principales desafíos y resistencias al poder de la Casa Saud. La formulación y desarrollo de la doctrina del actual monarca está determinada por las interpretaciones sauditas de posibles amenazas securitarias y oportunidades en distintos planos, que puedan llegar a tener un efecto directo sobre los intereses de la corona.

PALAVRAS-CHAVE

Arabia Saudí; Política Exterior; Doctrina; Salmán; Oriente Medio.

*Recebido em 15 de abril de 2019.
Aprovado em 24 de abril de 2019.*

POLÍTICA NUCLEAR COMPARADA: UM ESTUDO DE CASO DO IMPACTO NORTE-AMERICANO NOS PROGRAMAS DA ÍNDIA E DO BRASIL (1946/2018)¹

Cristina Soreanu Pecequilo²
Artur Cruz Bertolucci³

Introdução

Primeiro Estado a possuir a tecnologia do armamento nuclear e ainda a maior superpotência militar, os Estados Unidos da América (EUA) representam um importante ator no regime sobre a não-proliferação nuclear. Tendo em vista o papel fundamental da tecnologia nuclear durante a Guerra Fria, levando a uma situação de dissuasão nuclear entre blocos norte-americano e soviético, outros países passaram a desenvolver seus programas nucleares, alguns com o objetivo de produção energética, outros visando a posse do armamento atômico ou para atingir ambos objetivos.

Entre os países que se dedicaram a perseguir um programa nuclear nacional, destacam-se o Brasil e a Índia. Ambos deram início a seus programas no pós-Segunda Guerra Mundial, em um momento que o desenvolvimento da tecnologia nuclear era incentivado por política como a dos “Átomos

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no X ENABED, 2018.

² Professora de Relações Internacionais da UNIFESP, do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas UNESP/UNICAMP/PUC-SP e do Programa de Pós Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ, Pesquisadora NERINT/UFRGS e CNPq. E-mail: crispece@gmail.com

³ Mestrando em Relações internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas UNESP/UNICAMP/PUC-SP e Bolsista CNPq. Bacharel em Relações Internacionais pela UFU. E-mail: arturbertolucci83@gmail.com

para a Paz”, do governo estadunidense. Brasília e Nova Délhi imaginavam que o desenvolvimento da tecnologia nuclear e o domínio do ciclo do urânio poderia significar uma importante fonte de energia, resolvendo um dos grandes gargalos econômicos de ambos.

Adicionalmente, os programas nucleares de Brasil e Índia precisam ser entendidos a partir das relações que apresentam dentro de suas regiões e as influências estrangeiras. A partir das discussões feitas por Buzan e Wæver (2003), é necessário entender que as regiões criam seus dilemas e constelações de segurança, a partir das disputas internas e das dinâmicas de relacionamentos que os Estados têm entre si, mas também, a partir da penetração das dinâmicas globais, geradas pelas grandes e – ou – superpotências.

Nesse sentido destaca-se a importância e impacto da relação dos dois programas com os EUA, pois esta ocorre de maneira diferente dentro das duas regiões, mais especificamente dentro da posição que este terá nos dois Complexos Regionais de Segurança (CRS). No CRS da América do Sul, os EUA projetam seu poder diretamente até os dias de hoje e são dominantes militarmente, no CRS do Sul da Ásia, os EUA não são o único poder militar e o entorno estratégico eurasiático engloba disputas geopolíticas globais. (Buzan e Wæver 2003).

O CRS do sul da Ásia será marcado pela existência de diferentes disputas e diferentes atores externos intervindo e modificando as disputas internas ao complexo. Durante a Guerra Fria, a posição dos EUA no complexo para fazer frente à expansão da União Soviética (URSS) na região e na Ásia Central constrói um complexo diametralmente diferente do da América do Sul. Posteriormente a emergência da China e do Japão como grandes potências amplificaram as disputas regionais e globais, possibilitando articulações e arranjos que não eram vislumbrados pelos países sul-americanos⁴.

Para melhor entender o desenvolvimento dos programas nucleares é fundamental acompanhar as dinâmicas regionais que se apresentam ao longo da metade final do século XX e das duas primeiras décadas do século XXI. Além disso, entender a evolução das disputas internas aos complexos permite uma melhor compreensão das escolhas que ambos fizeram para o futuro de seus programas nucleares. Em um contexto de intensa insegurança e conflitos com seus vizinhos e rivais – Paquistão e China –, a Índia optou pelo desenvolvimento e domínio da tecnologia nuclear, também, para fins militares.

4 Mesmo antes de ser considerada uma potência global, visto a ausência de capacidades para influenciar em todas as regiões, a China já era um importante fator nas dinâmicas de segurança no Sul da Ásia, uma vez que faz fronteira com a Índia. Tal situação fica claro após o conflito Sino-indiano de 1962, e a posterior cooperação entre Pequim e Islamabad, elevando as tensões regionais e a percepção de insegurança de Nova Délhi.

Já o Brasil, especialmente a partir da retomada e melhora das relações com a Argentina, principal adversário – e hoje parceiro – do país na região, levou ao abandono da ideia de construção de um artefato nuclear.

Contudo, apenas a análise das dinâmicas regionais seria insuficiente para entender os incentivos ou os constrangimentos ao longo dos anos para o avançar ou recrudescimento dos respectivos programas nucleares. Muitas dessas situações passam pelo momento das relações com os EUA. Portanto, a escolha de persistir no desenvolvimento de um programa nuclear autônomo passa das possibilidades de se negociar ou barganhar com os EUA, bem como o interesse deste sobre a região, facilitando ou boicotando os projetos de Brasil e Índia.

O presente texto procura construir, em perspectiva histórica, a participação dos EUA nos programas nucleares brasileiro e indiano, argumentando que Washington foi fundamental para os cálculos de ambos, condicionando as escolhas destes e mesmo viabilizando – ou não – os projetos. A defesa da não-proliferação por parte dos EUA não foi uniforme, muito menos sua atuação dentro do regime, o que fica claro com o avançar deste artigo, tendo Washington modificado sua atuação a depender dos desafios e interesses que tinha nas regiões e na sua estratégia global.

Com tal objetivo, o texto analisará em separado a interação dos dois países com os EUA, especialmente nas suas relações nucleares. Na primeira parte será apresentado o histórico do programa nuclear indiano (PNI), e como foi sua relação com Washington, delineando os momentos onde houve uma maior proximidade e os momentos de recrudescimento da cooperação nuclear entre ambos, até o acordo civil nuclear de 2008. Na segunda parte é apresentado o programa nuclear brasileiro (PNB) e como a presença dos EUA como potência hemisférica acabou condicionando as escolhas e possibilidades de Brasília no campo. Por fim, o texto sumariza estas reflexões.

O Programa Nuclear Indiano e os Estados Unidos: Divergência e Convergência (1946/2018)

Historicamente, a relação entre a Índia e os EUA tem sido caracterizada mais por fases de distanciamento do que de aproximação, associadas à natureza da política externa indiana na Guerra Fria, sua aproximação com o Movimento Não-Alinhado e à sua posição geopolítica regional. Comparativamente, o peso dos EUA na agenda externa da Índia é mais relativizada do que o caso brasileiro por razões estratégicas, sociais e culturais, o que permite a Índia uma certa margem de manobra maior diante deste país.

Este movimento de distanciamento foi predominante até o século XXI, quando alterações no peso geoeconômico e geopolítico indiano evidenciaram um crescimento na importância relativa do país no cenário regional e global e mudaram a percepção norte-americana. As demais alterações no cenário mundial, associadas à ascensão da China, à instabilidade na Rússia e a fenômenos como o da expansão dos riscos transnacionais como o terrorismo no pós-2001, favoreceram uma maior convergência de interesses norte-americana-indiana. A Índia passou a ocupar um espaço estratégico mais relevante no pensamento estadunidense, ampliando sua barganha com a hegemonia ainda em vigor.

Neste contexto, o domínio indiano da tecnologia nuclear, e o desenvolvimento do PNI, sofreram modificações em seu caráter e prioridades. Os EUA saíram de um papel de contenção e de divergências frente a este programa, para uma agenda de convergência, que resultou, em 2008, em um importante acordo nuclear bilateral. Cronologicamente, consideramos que o intercâmbio Índia-EUA no campo nuclear pode ser dividido em três fases: incentivo, assistência e afastamento (1947 a 1978); isolamento e pressão (1978 a 2001); e reconhecimento e cooperação (2001/2018)⁵.

Incentivo, assistência e afastamento (1947/1978)

A visão histórica do governo indiano, que permeou a maior parte do século XX, era de que a energia nuclear poderia gerar diversos benefícios e catalisar o desenvolvimento de toda a humanidade, além de denunciar os riscos da corrida nuclear e clamar pelo desarmamento dos países que detinham ogivas nucleares (Chakma 2005, Mishra 1997). Tal visão já existia nos anos anteriores à independência com o estabelecimento do Instituto Tata de Pesquisa Fundamental em 1944 (TIFR, sigla em inglês) e, em 1946, do Comitê de Pesquisa de Energia Atômica (AERC, sigla em inglês) (Chakma 2005).

⁵ Esta divisão possui algumas semelhanças com a de Chakma (2005) sobre o PNI, mas avança nos períodos históricos e enfatiza a interrelação entre o PNI e os Estados Unidos. Para Chakma (2005), o foco é na agenda indiana, e o PNI possui três fases: 1946 a 1964, que tem como marcos a independência indiana e os testes nucleares chineses, e estava focado no desenvolvimento econômico e social do Estado e do povo indiano; 1964 a 1974, de repensamento da política nuclear, mantendo em aberto a opção de '*go nuclear*', ou seja, de se tornar nuclearmente armado. Nesta fase, a Índia se opôs ao TNP e conduziu, como ficou conhecido, a 'Explosão Nuclear Pacífica' (PNE, sigla em inglês) em 1974; 1974 a 1998, marcado pela '*nuclear ambiguity*', no qual o país defendia o desarmamento nuclear, mas, ao mesmo tempo, mantinha aberta a opção por se nuclearizar, até que em maio de 1998 a Índia realiza os testes de *Pokhran 2*, e se declara para o mundo um país com arsenal nuclear (Chakma 2005, Charnysh 2009; Centre for Science and Security Studies 2017).

Logo após sua independência em 1947, a Índia deu início ao seu programa nuclear, com o intuito de desenvolver a tecnologia para suprir sua carência energética, tornando-se o primeiro país do Terceiro Mundo a ter um programa desta natureza (Vanaik 1995).

O PNI foi iniciado em 1948, com a criação da Comissão de Energia Atômica Indiana (Pant 1984, Chakma 2005). Dessa maneira, a Índia se dedicava ao desenvolvimento pacífico da energia nuclear, advogando pelo desarmamento e pela abdicação da corrida nuclear (Charnysh 2009). O desenvolvimento do programa foi facilitado pelo Ato de Energia Atômica (AEC, sigla em inglês) que colocou toda as reservas de urânio e tório sob controle governamental e, em 1954, pela criação do Departamento de Energia Atômica (DAE, sigla em inglês) (Chakma 2005).

Para acelerar o desenvolvimento do programa nuclear, a Índia procurou apoio tecnológico e financeiro junto aos países desenvolvidos para construir a estrutura do programa, conseguindo apoio para construção de reatores e de matérias-primas, como urânio enriquecido, fundamentais para a energia nuclear, particularmente a partir do programa ‘Átomos para a paz’ do governo estadunidense (Chakma 2005, Andrade, Carpes e Leite 2017, Charnysh 2009). Foi por meio da cooperação e auxílio internacional que a Índia adquiriu seus primeiros reatores: o primeiro sendo o ‘*Aspara Research Reator*’, com o apoio Britânico em 1955 e, no ano seguinte, o país adquiriu o segundo reator junto ao Canadá, o CIRUS, o qual contou com o apoio dos EUA para o fornecimento da água pesada que alimentava o mesmo (Charnysh 2009).

Além do fornecimento de água pesada para alimentar o reator CIRUS, Índia e EUA acordaram, em 1963, o fornecimento de dois reatores estadunidenses para a Índia. Por sua vez, os indianos concordavam em utilizar apenas urânio enriquecido nos EUA para alimentar os reatores do país (Charnysh 2009). Ademais, foi acordado que a AIEA iria verificar as instalações indianas, a fim de garantir que o urânio fosse utilizado para fins pacíficos e não militares. Posteriormente, em 1966, os dois países negociaram o envio de plutônio dos EUA para a Índia, o qual seria utilizado para pesquisas na área (Charnysh 2009).

As modificações no PNI, que se manteve atrelado apenas aos usos pacíficos da tecnologia nos primeiros anos, são iniciadas na década de 1960, estando relacionadas à deterioração das relações entre a Índia e seus principais rivais regionais: o Paquistão e a China, especialmente após a derrota na guerra sino-indiana e dos testes nucleares chineses de 1964 (Chakma 2005; Subrahmanyam 2018, Vanaik 1995, Pant 2007, Charnysh 2009). Após tais instabilidades em seu entorno regional, o projeto adquiriu um caráter duplo: simultaneamente ao uso civil da energia nuclear, o programa construía as ba-

ses para que o país pudesse, se necessário, optar por construir, também, um programa nuclear militar (Vanaik 1995).

Tais mudanças na política nuclear foram resultado do debate que se iniciou após os testes realizados pela China. Diferentes figuras importantes da política e da sociedade indiana passaram a demandar uma posição mais assertiva por parte do governo indiano, para que esse perseguisse o desenvolvimento de armas nucleares pela Índia, a fim de salvaguardar o país da ameaça chinesa (Chakma 2005). Dentro das disputas sobre o assunto, um dos elementos era o debate moral em torno de possuir uma bomba nuclear: ao evitar desenvolver a bomba o país poderia continuar a clamar pelo desarmamento do mundo, ao passo que aqueles a favor da bomba alegavam ser ingênuo imaginar o mundo sem as armas nucleares no momento, e abster-se de possuí-las seria acreditar que apenas a moral seria capaz de garantir a segurança do país (Chakma 2005, Andrade, Carpes e Leite 2017).

Outro ponto do debate à época se detinha em analisar se a posse de armas nucleares pela China representava uma ameaça à Índia (Chakma 2005). Alguns defendiam que os testes chineses não representavam perigo ao país, uma vez que visavam responder às disputas de poder global, fazendo frente a EUA e URSS. Por outro lado, outros advogavam a favor da arma, a fim de evitar correr riscos ao assumir que mesmo que não viessem a ser utilizadas contra a Índia, as bombas poderiam, ao menos, serem usadas para aumentar desproporcionalmente o poder de barganha chinês nas negociações com o país (Chakma 2005). Destarte, a relação com a China é fundamental para entender o PNI, bem como para se analisar a relação e interesse dos EUA diante de uma Índia nuclear.

O debate sobre o armamento nuclear e seus desdobramentos foram beneficiados pelo rápido desenvolvimento do PNI, que tornou o país capaz de, já em 1965, dar início ao projeto de conduzir uma explosão nuclear: o Projeto de Explosão Nuclear Subterrânea (SNEP, sigla em inglês) (Chakma 2005, Subrahmanyam 2018). O resultado das pesquisas desenvolvidas a partir do SNEP e da separação do plutônio na instalação de *Trombay* foi a capacidade de realizar, em 1974, a PNE (Charnysh 2009). Além disso, após a guerra com o Paquistão em 1965 e o apoio chinês aos paquistaneses, a Índia passou a considerar a opção nuclear como importante forma de garantir a segurança do país contra a ameaça que a aproximação entre Pequim e Islamabad impunha (Chakma 2005).

A posição dos EUA, sob o governo de Lyndon B. Johnson contribuiu para que a Índia criasse as capacidades para desenvolver seu programa nuclear, até mesmo na área militar. Com a visão de que a Índia iria adquirir as capacidades do armamento militar no longo prazo, o governo Johnson, mo-

tivado pelos testes chineses, via na Índia uma forma de fazer frente a China comunista, uma vez que as relações dos EUA com a China continental só são retomadas a partir de 1971, já no governo Nixon (Sarkar 2015).

A PNE foi resultado dos debates que tomaram conta do país e influenciaram o SNEP⁶ a ser criado. A criação do SNEP resultou de alguns fatores: as pressões internas aos governos indianos, vindo de dentro do Partido do Congresso Nacional Indiano; por uma reorientação da política nuclear do país, grandemente influenciados pelos eventos que aconteceram nas décadas de 1960; e pela percepção indiana de que não podia contar com as potências globais (Chakma 2005). A primeira-ministra Indira Gandhi abriu a possibilidade, mesmo que não em definitivo, de um projeto nuclear militar, para o domínio da tecnologia para fins de obtenção de um arsenal nuclear (Chakma 2005).

A nova postura indiana foi percebida já nas negociações do TNP, com a oposição indiana, visto os poucos resultados obtidos nos seus objetivos. De acordo com Chakma (2005): “*While India wanted a reversal of the current process of nuclear proliferation, the major powers’ primary aim was to stop further horizontal proliferation of nuclear weapons. This gap in objectives finally hardened India’s stance against NPT.*” (Chakma 2005, p. 208). Durante as negociações do tratado, os delegados indianos advogaram a favor da possibilidade de explosões nucleares para fins pacíficos, já um indicativo das pretensões do país, que vieram a se materializar em 1974 (Chakma 2005).

A PNE ou ‘*Pokhran Test I*’ foi conduzido em uma década de grande importância para a Índia, já que em 1971 a guerra contra o Paquistão Ocidental em nome da independência de Bangladesh levou o governo indiano a temer um apoio chinês (inclusive nuclear) ao Paquistão (Subrahmanyam 2018). Subrahmanyam (2018) afirma que o governo estadunidense na figura de Henry Kissinger, na sequência a sua ida à China, avisou ao representante indiano em Washington que não interviriam em caso de uma assistência chinesa à causa de Islamabad, levando o governo de Indira Gandhi a assinar o tratado indo-soviético, como forma de buscar evitar um ataque nuclear chinês em resposta a atuação indiana na guerra de independência de Bangladesh (Subrahmanyam 2018). Essa posição dos EUA demonstrou que a relação entre os dois países estava a se arrefecer, à medida que o governo estadunidense valorizava cada vez mais a relação com Pequim, na tentativa de frear Moscou, em detrimento do relacionamento com Nova Délhi.

Além disso, o governo do presidente Nixon, do qual Kissinger era

6 O SNEP foi encerrado por Indira Gandhi logo após assumir o poder em 1966. Porém foi recriado pela mesma Indira com a deterioração das relações e dinâmicas de segurança regional (Chakma 2005).

conselheiro de segurança nacional, percebia a Índia como um “fantoche soviético”, chegando a sugerir que a China entrasse ao lado do Paquistão no conflito de 1971 (Burr 2005). Contudo, em setembro 1972, um estudo sobre a possibilidade de um teste por parte da Índia procurou detalhar o que o teste representava para os EUA, bem como quais seriam as opções do governo estadunidense nos diferentes cenários. O documento apresenta qual deveria ser o objetivo de Washington:

Limiting the number of nuclear powers remains a major US interest. Additional interests are our desire for a stable South Asia, and our wish to develop mutually satisfactory relations with India. Since an Indian nuclear decision would probably conflict with all three interests, our objective should be to do what we can to avert or delay an Indian test and, if these efforts fail, to limit the harmful repercussions. (United States of America 1972).

Apesar disso, o documento reconhece que:

The choices divide between things we can do before and after an Indian nuclear explosion. In both instances US ability to influence events is marginal. Indeed, given the present poor state of Indo-US relations, an overly visible US effort could hasten, rather than delay, the day India explodes a nuclear device. Multilateral and non-US bilateral efforts, especially if joined by the Soviets, have somewhat better prospects of affecting Indian actions, but would probably not per se be decisive. (United States of America 1972).

Como o documento supracitado já apresentava como muito provável um teste nuclear por parte da Índia, em maio de 1974 Nova Délhi mostra que dominou a tecnologia para realizar explosões nucleares, fazendo seu primeiro teste do tipo, ainda que com o nome de explosão pacífica. O teste contou com uma tentativa indiana de não romper com os acordos que havia assinado, portanto, mesmo tendo assinado o Tratado de Banimento Parcial de Testes Nucleares (PTBT, sigla em inglês), a Índia utilizou uma brecha no tratado, que não vetava testes no subsolo, onde conduziu o teste de 1974 (Andrade, Carpes e Leite 2017).

Apesar das alegações apresentadas pelos indianos, não foram todos os governos que aceitaram as explicações do país asiático, levando a sanções dos EUA e ao corte de investimentos por parte do Canadá no PNI ao saber que o reator canadense foi utilizado para produzir o material necessário para a explosão, levando o governo indiano a cancelar os outros testes que almejavam conduzir (Charnysh, 2009).

Foi a partir da PNE indiana, que os EUA modificaram a sua ação den-

tro do regime de não-proliferação, uma vez que este era relegada ao segundo plano frente outras matérias mais importantes na Guerra Fria (Martinez 2002). O teste indiano, segundo Martinez, “(...) *served notice to the United States that nuclear nonproliferation was no longer a tangential foreign policy issue.*” (Martinez 2002, p. 262).

Isolamento e Pressão (1978/2001)

A parceria entre os países no campo nuclear, já abalada pela PNE, deixa de ocorrer após a aprovação no congresso dos EUA do ‘Ato de Não-Proliferação Nuclear’, em 1978, o que impossibilitava os EUA de negociar qualquer elemento da área nuclear com países que não tivessem suas instalações sobre as salvaguardas da AIEA, levando a interrupção da assistência estadunidense à Índia (Charnysh 2009). Tal medida dos EUA é contemporânea ao momento em que o PNI passa por transformações, além de ter sido estruturado a partir da PNE indiana de 1974 (Paranjpe 2013). A temática de não-proliferação passa a ser um tópico fundamental para as relações entre Índia e os EUA, situação que só será melhor resolvida a partir dos anos 2000.

Segundo Andrade, Carpes e Leite (2017) as pressões internacionais, bem como as dificuldades para obter fornecimento de tecnologia e combustível para as instalações nucleares após a PNE, contribuíram, posteriormente, para que o PNI perdesse ímpeto, levando à sua paralisação em 1977, sendo mantido assim durante todo governo do Partido *Janata*. No que tange à relação com os EUA, o presidente Carter procurou se aproximar da Índia. Na tentativa de mitigar a inclinação estadunidense de priorizar as relações com o Paquistão, o presidente visitou a Índia e pediu que os países construíssem relações mais próximas (Martinez 2002).

Ademais, apesar de defensor da não-proliferação, o governo Carter aprovou, em 1978 e em 1980, o envio de material nuclear para a Índia, mesmo após os testes de 1974, na busca de trazer a Índia para uma relação mais próxima aos EUA (Martinez 2002). O presidente justificou tal postura afirmando que:

India's failure to accept international safeguards on all its peaceful nuclear activities and its failure to commit itself not to conduct further nuclear explosions are of serious concern to me. These exports will help us maintain a dialogue with India in which we try to narrow our differences on these issues. (Carter apud Martinez 2002, p. 277-278).

Portanto, contando com o fornecimento por parte dos EUA, o PNI foi reativado assim que o PCNI retomou o poder, com a volta de Indira à posição de primeira-ministra no início da década de 1980 (Charnysh 2009). Com o novo governo, o país deu continuidade ao desenvolvimento de suas capacidades nucleares, e ainda passou a desenvolver um sistema de mísseis guiados e de alcance médio (Charnysh 2009).

Essa retomada do PNI pode ser entendida a partir da ação estadunidense de suspender as sanções que haviam sido impostas ao Paquistão, em 1979, o que permitiu que Islamabad revitalizasse seu programa nuclear – com o apoio chinês –, bem como modernizasse suas Forças Armadas (FFAA) (Pant & Super 2015). A suspensão das sanções ao rival e vizinho indiano, gerada pela invasão da União Soviética (URSS) no Afeganistão, apresentava a prioridade que os EUA davam para Islamabad, o que preocupava a Índia, ainda que o governo Carter tivesse procurado se aproximar do país, Nova Délhi não recebeu com animação essa notícia, atrapalhando a retomada da relação entre ambos (Pant & Super 2015, Martinez 2002).

No início de seu governo, Ronald Reagan, ao priorizar as relações com o Paquistão, acabou por piorar as relações com a Índia, a qual, como em 1971, buscou maior proximidade com a URSS para responder aos dilemas que surgiam do fortalecimento das relações entre Islamabad e Washington. Ainda que as armas estadunidenses concedidas ao Paquistão seriam utilizadas exclusivamente contra os comunistas, ao menos de acordo com os estadunidenses, Nova Délhi interpretou a postura dos EUA como um movimento hostil e contrário à estabilidade regional, prejudicando a retomada das relações entre os dois países, especialmente no envio de caças F-16 ao Paquistão (Harrison 1981, Weinraub 1982).

O que se observa no período que separa a PNE de 1974 de Pokhran II em 1998, é a característica de um programa nuclear “ambíguo” (Chakma 2005). Essa ambiguidade é entendida pela posição dos governos indianos de: “(...) *neither confirming nor denying its pursuit of a military nuclear programme.*” (Chakma 2005, p. 218). Porém, a intensificação das relações sino-paquistanezas, com o desenvolvimento da capacidade nuclear por parte do governo de Islamabad fez com que a Índia vislumbrasse, cada vez mais, a opção de “go nuclear” como a única resposta aos dilemas que se apresentavam.

As décadas de 1980 e 1990 marcaram a retomada do projeto nuclear indiano e o momento de domínio da tecnologia nuclear por parte da Índia. Desenvolvendo as ogivas nucleares e adquirindo capacidade de lançamento destas a partir do programa de mísseis balísticos lançado por Indira em 1983 (Andrade, Carpes e Leite 2017, Chakma 2005; Charnysh 2009). Apesar de sua posição de não ser totalmente a favor do armamento nuclear, Indira se

posicionava aberta à opção caso fosse necessário (Chakma 2005).

Em 1982, em uma visita aos EUA, Indira Gandhi e o presidente estadunidense, Reagan, fecharam um acordo para que a Índia continuasse a ter acesso a urânio para suas usinas nucleares. Uma vez que o Congresso dos EUA, a partir do Ato Nuclear de 1978 barrava os envios nucleares – posteriores aos envios de Carter –, os dois países acordaram que caberia a uma terceira parte o fornecimento do combustível para as instalações indianas, no caso a França (Weinraub 1982). Tal situação visava garantir que os países pudessem retomar a construção de uma relação mais próxima, além de apaziguar os receios indianos sobre a parceria militar dos EUA com o Paquistão.

Ao envolver uma terceira parte no acordo, os EUA vislumbravam garantir que as relações com a Índia continuassem a melhorar, ao mesmo tempo em que a Índia viabilizava a importação de material radioativo sem a adoção de salvaguardas como contrapartida. Porém, o acordo, assinado em 1982, encontra seu fim com o embargo aplicado pelo Grupo de Supridores Nucleares (NSG em inglês) a partir de 1992 ao PNI (Weiss 2007). O fornecimento de material radioativo para diferentes programas nucleares era condicionado à aplicação e adoção de salvaguardas, às quais a Índia se opunha.

A política de uma retomada das relações entre os dois países foi continuada pelo filho de Indira que assumiu o poder, Rajiv Gandhi, que manteve aberto o caminho da opção nuclear e investiu para que a Índia mantivesse atualizada em relação às tecnologias do campo (Chakma 2005). Ainda sob o governo Rajiv os cientistas indianos começaram a trabalhar em armas termo-nucleares, por volta dos anos de 1984 e 1985, levando a um aumento da competição nuclear entre a Índia e o Paquistão, o qual, também, estava buscando desenvolver uma bomba própria (Chakma 2005).

As políticas econômicas mais liberais de Rajiv foram bem recebidas pela Casa Branca, e levou a acordos entre nova Délhi e Washington, ainda na administração Reagan, apesar da relação continuar limitada até o fim da Guerra Fria (Pant & Super 2015). O fim da Guerra Fria proporcionou uma retomada das relações, especialmente com o fim da disputa bipolar no subcontinente indiano. Contudo, a Índia continuava a ter o interesse de ter o controle do armamento nuclear.

Diferentes governos indianos na década de 1990 flertaram com o teste nuclear. O governo de Narashima Rao planejava conduzir testes nucleares ainda em 1995 antes do Tratado de Proibição completa de Testes Nucleares (CTBT em inglês), assim como outros países. Entretanto, acabou desistindo por pressão do governo estadunidense, que novamente tinha como fundamental a defesa da não-proliferação sob o governo Clinton, destacando os riscos econômicos e políticos dos testes (Chakma 2005, Weiss 2007). Em seu

governo de duas semanas em 1996, o *Bharatiya Janata Party* (BJP), também declarou interesse na realização dos testes, porém não teve o tempo hábil (Chakma 2005).

A retomada das relações fica evidente na Minuta Acordada sobre Cooperação em Defesa, de 1995, entre Índia e EUA, que criava o *Defense Policy Group* (DPG), responsável por resolver questões relativas a cooperação em defesa e o *Joint Steering Committee* (JSC) que teria por objetivo discutir a troca de pessoal e informação, além de exercícios conjuntos (Paranjpe 2013). Contudo, o avançar da relação entre os países enfrentou certos empecilhos: a preocupação do governo de Bill Clinton em relação à Caxemira, ao desarmamento e à não-proliferação; e, principalmente, os testes nucleares de *Pokhran II*, em 1998 (Pant & Super 2015, Paranjpe 2013).

A chegada ao poder do BJP ao poder em 1996 e 1998 foi um fator muito importante para o rápido desenvolvimento da capacidade nuclear da Índia para fins militares, partido este que via a posse do armamento nuclear como fonte de orgulho para o país (Charnysh 2009, Weiss 2007). O partido tinha um entendimento de que a Índia estava ficando cercada, com as parcerias e aproximação entre EUA, China e Paquistão, isolando o país e colocando em risco sua segurança (Mishra 1997). Além disso, as preparações para o testes já estavam sendo conduzidas desde 1995 e, de acordo com Weiss (2007), bastava apenas “*push the button*”, o que o BJP fez ao retomarem o poder em 1998.

O principal momento para o PNI e para a dissuasão nuclear no Sul da Ásia foi atingido em 1998, quando Índia e Paquistão conduziram testes nucleares e se declararam nuclearmente armados para o mundo (Charnysh 2009). Dessa forma, esses vizinhos, e rivais, obtiveram a tecnologia que perseguiram durante grande parte da segunda metade do século XX. A resposta dos EUA aos testes foi aplicar sanções a ambos os países e a frear a reaproximação que vinha tendo com Nova Délhi (Paranjpe 2013, Charnysh 2009).

A fim de recuperar o relacionamento que vinha sendo construído anteriormente a maio de 1998, o ministro das Relações Exteriores da Índia, Jaswant Singh, deu início a uma série de diálogos com o vice-secretário de estados dos EUA Strobe Talbott, na sequência dos testes de *Pokhran II*, a fim de tentar apresentar as razões indianas para o teste (Paranjpe 2013, Weiss 2007). Porém, o que começou a retomar o relacionamento da primeira metade da década de 1990 foram: o apoio estadunidense à Índia na guerra de Kargil, em 1999, e as visitas de Clinton à Índia em 2000 e de Vajpayee aos EUA em 2000 e 2001, na segunda oportunidade já na administração Bush (Paranjpe 2013, Mohan 2006, Pant & Super 2015).

Na visita de Clinton à Índia, ficou claro que ainda existiam divergên-

cias, porém que os dois Estados iriam perseguir relações cada vez mais próximas, inclusive na área nuclear. Os dois governos afirmaram, em um pronunciamento conjunto, que:

The United States believes India should forego nuclear weapons. India believes that it needs to maintain a credible minimum nuclear deterrent in keeping with its own assessment of its security needs. Nonetheless, India and the U.S. are prepared to work together to prevent the proliferation of nuclear weapons and their means of delivery. To this end, we will persist with and build upon the productive bilateral dialogue already underway. (Tomar 2002).

Reconhecimento e Cooperação (2001/2018)

Apesar dos movimentos para reatar as relações entre os países após os testes nucleares de 1998, é com os atentados de 11 de setembro de 2001, que o caminho para construir uma boa relação entre os países é pavimentado. Porém, dias antes, o embaixador estadunidense na Índia, Robert D. Blackwill, em uma fala para a Câmara de comércio Indo-Americana, relembrou a posição do presidente Bush sobre as relações entre os dois países, o qual teria dito ao embaixador indiano em Washington, Lalit Mansingh, que: “*After years of estrangement, India and the United States together surrendered to reality. They recognized an unavoidable fact - they are destined to have a qualitatively different and better relationship than in the past.*” (United States of America 2001b).

No mesmo ano, o parlamento indiano foi alvo de um atentado terrorista, o que reafirmou o interesse de Índia e EUA colaborarem em temas de segurança, especialmente no combate ao terrorismo (Paranjpe 2013, Pant & Super 2015). Ainda em setembro de 2001 os EUA suspendem as sanções que tinham imposto sobre a Índia e o Paquistão após os testes, na sequência do apoio de ambos a campanha antiterror proposta por Bush, logo após os atentados terroristas nos EUA (Charnysh 2009, United States of America 2001a).

Diferentemente do governo Clinton: “*The Bush administration, from the very beginning, refused to look at India through the prism of nonproliferations and viewed India as a natural and strategic ally.*” (PANT, 2008, p. 21). A administração Bush foi um divisor de águas para a relação entre Índia e EUA, como aponta Mohan (2006):

It took Bush (...) to transform the strategic context of U.S.- Indian relations. Convinced that India's influence will stretch far beyond its immediate neighborhood, Bush has reconceived the framework of U.S. engagement

with New Delhi. He has removed many of the sanctions, opened the door for high-tech cooperation, lent political support to India's own war on terrorism, ended the historical U.S. tilt toward Pakistan on Kashmir, and repositioned the United States in the Sino-Indian equation by drawing closer to New Delhi. (Mohan 2006, p. 5).

Em 2004, a Índia e os EUA concordaram em expandir a cooperação em três áreas: atividades civis nucleares, programas civis espaciais e troca de alta-tecnologia; primeira fase da *Next Steps in Strategic Partnership* (NSSP) (United States of America 2004). Na declaração de lançamento do NSSP, em 12 de janeiro de 2004, o presidente Bush afirmou que a cooperação nessas áreas iria: “*deepen the ties of commerce and friendship between our two nations, and will increase stability in Asia and beyond.*” (United States of America 2004). Ainda na declaração, o presidente Bush aponta para o fato de que o NSSP iria transformar a relação entre os dois países, afirmando que:

The expanded cooperation launched today is an important milestone in transforming the relationship between the United States and India. That relationship is based increasingly on common values and common interests. We are working together to promote global peace and prosperity. We are partner in the war on terrorism and we are partners in controlling the proliferation of weapons of mass destruction and the means to deliver them. (United States of America 2004).

Em julho de 2005, na visita do primeiro ministro indiano Manmohan Singh aos EUA, os dois líderes concordaram em expandir suas relações no campo nuclear, especificamente na área de tecnologia nuclear civil (United States of America 2005). Em uma declaração conjunta, os países apontaram seus interesses e objetivos na área:

President Bush conveyed his appreciation to the Prime Minister over India's strong commitment to preventing WMD proliferation and stated that as a responsible state with advanced nuclear technology, India should acquire the same benefits and advantages as other such states. The President told the Prime Minister that he will work to achieve full civil nuclear energy cooperation with India as it realizes its goals of promoting nuclear power and achieving energy security. The President would also seek agreement from Congress to adjust U.S. laws and policies, and the United States will work with friends and allies to adjust international regimes to enable full civil nuclear energy cooperation and trade with India, including but not limited to expeditious consideration of fuel supplies for safeguarded nuclear reactors at Tarapur. In the meantime, the United States will encourage

its partners to also consider this request expeditiously. (United States of America 2005).

Já o governo indiano se comprometia a:

The Prime Minister conveyed that for his part, India would reciprocally agree that it would be ready to assume the same responsibilities and practices and acquire the same benefits and advantages as other leading countries with advanced nuclear technology, such as the United States. These responsibilities and practices consist of identifying and separating civilian and military nuclear facilities and programs in a phased manner and filing a declaration regarding its civilians facilities with the International Atomic Energy Agency (IAEA); taking a decision to place voluntarily its civilian nuclear facilities under IAEA safeguards; signing and adhering to an Additional Protocol with respect to civilian nuclear facilities; continuing India's unilateral moratorium on nuclear testing; working with the United States for the conclusion of a multilateral Fissile Material Cut Off Treaty; refraining from transfer of enrichment and reprocessing technologies to states that do not have them and supporting international efforts to limit their spread; and ensuring that the necessary steps have been taken to secure nuclear materials and technology through comprehensive export control legislation and through harmonization and adherence to Missile Technology Control Regime (MTCR) and Nuclear Suppliers Group (NSG) guidelines. (United States of America 2005).

Na visita de Singh aos EUA, o governo do presidente Bush, se posicionou a favor da reestruturação das próprias instituições do sistema internacional, que deveriam se adaptar às transformações dos ambiente internacional, especialmente com a ascensão indiana e a nova posição que esta deveria ocupar (United States of America 2005).

A declaração sobre o possível acordo foi alvo de diversas críticas e contestações, internamente e externamente, levando a Casa Branca a lançar um comunicado à imprensa no qual respondia algumas das críticas. Na declaração, a Casa Branca afirma, entre outras coisas, que o acordo era de mútuo interesse, além de declarar que a Índia, mesmo que não signatária do TNP, era um país confiável, além de ter “(...) a *strong nuclear nonproliferation record*.” (United States of America 2006). Por tal razão, o PNI não deveria ser comparado ao iraniano e ao norte coreano. Na mesma declaração, a Casa Branca diferencia o PNI do paquistanês, afirmando que:

Pakistan and India are different countries with different needs and different histories. Our relationship with Pakistan, which has Major Non-NA-TO Ally status, follows a separate path that reflects our countries' strong

commitment to maintaining close ties and cooperation, including in the War on Terror. However, Pakistan does not have the same nonproliferation record as India, nor the same energy needs. We do not intend to pursue a similar civil nuclear cooperation initiative with Pakistan. (United States of America 2006).

Com as bases de uma cooperação cada vez mais próxima no campo nuclear, em outubro de 2008 a Índia assina o Acordo Bilateral “123” com os EUA, o versava sobre o fornecimento de tecnologia e matéria-prima para o programa nuclear civil indiano, além de cooperação nos setores energéticos e de satélites (Charnysh 2009). O acordo:

(...) lifts a three-decade US moratorium on nuclear trade with India by providing assistance to India’s civilian nuclear energy program and expanding US-Indian cooperation in energy and satellite technology. (Charnysh 2009, p. 5).

O acordo, assinado pela Secretária de Estado estadunidense Condoleezza Rice e pelo ministro das relações exteriores indiano Pranab Mukherjee, no dia 10 de outubro 2008, precisou de pouco mais de três anos para ser aprovado no Congresso estadunidense, no primeiro dia de outubro de 2008 (United States of America 2008). A trajetória do acordo, desde a declaração conjunta em julho de 2005 pode ser resumida da seguinte forma:

In December 2006, the U.S. Congress passed the Henry J. Hyde U.S.-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act (Hyde Act), which provides a framework in U.S. law for facilitating civil nuclear cooperation with India. In July 2007, the United States and India concluded negotiations on the 123 agreement, which required approval by the U.S. Congress to be brought into force. The Board of Governors of the International Atomic Energy Agency (IAEA) in Vienna, Austria approved the India Safeguards Agreement on August 1, 2008. Another key prerequisite for submitting the 123 Agreement also took place in Vienna, with the Nuclear Suppliers Group (NSG) consensus decision on September 6, 2008 to grant an exception to its full-scope safeguards requirement to permit civil nuclear supply to India. (United States of America 2008).

Ao assinar o acordo com a Índia, os EUA modificaram sua própria atuação dentro do regime de não-proliferação, inclusive em relação ao Ato de Não-Proliferação (Charnysh 2009). Como parte do acordo para cooperação e desenvolvimento da tecnologia nuclear para fins civis, a Índia promoveu

a separação entre suas plantas nucleares, separando as instalações civis das militares, e colocando as primeiras sob as salvaguardas da AIEA (Charnysh 2009, Mohan 2006).

Em resposta à modificação de postura dos EUA em relação ao PNI, a Índia passou a atuar em favor dos EUA em diversos momentos, instituições e regimes: seja votando contra o Irã na AIEA, apoiando operacionalmente a incursão no Afeganistão, ou apoiando os EUA (ainda que tenha recuado de última hora) no Iraque, movimentos que foram recebidos de forma positiva em Washington (Mohan 2006). Nova Délhi afirmava que: “(...) *improving its global position and gaining leverage in its relations with other great powers.*” (Mohan 2006, p. 6).

Na sequência do acordo assinado com os EUA, o Grupo de Fornecedores Nucleares remove o banimento da Índia de participar no comércio internacional nuclear em setembro de 2008 (Charnysh 2009). Possibilitando que o país esteja inserido no mercado nuclear, mesmo que não tenha assinado ao TNP, levando-o a ocupar uma posição privilegiada dentro do regime de não-proliferação.

Apesar do acordo ser específico para fins civis, este pode vir a beneficiar o programa militar indiano, uma vez que o país poderia utilizar o combustível adquirido internacionalmente para abastecer suas instalações civis – sob as salvaguardas –, na medida que utilizaria seu combustível produzido domesticamente inteiramente para as instalações militares (Charnysh 2009). Todavia, a Índia se considera um Estado nuclearmente armado ‘responsável’, isto é, ela deseja ser um parceiro da não-proliferação nuclear, não um alvo (Charnysh 2009).

Porém, o progresso da relação durante a administração Bush não foi acompanhado pelo início do governo Obama, perdendo parte do *momentum*. Isso pode ser entendido, em parte, pela oposição de Obama, enquanto senador, ao acordo nuclear com a Índia (Pant & Joshi 2016). Isso começa a mudar com chegada de Modi ao cargo de primeiro-ministro, ocasionando no reconhecimento da Índia como uma potência em ascensão por parte dos EUA, além de Obama ter sido o convidado do Dia da República na Índia em 2016 (Pant & Joshi 2016).

Em um pronunciamento conjunto em 2014, o Presidente Obama e o Primeiro Ministro Modi reafirmavam o comprometimento com o acordo nuclear civil, assinado na década anterior. Ademais, se comprometiam a alcançar o objetivo produzir energia nuclear a partir de instalações dos EUA que viriam a ser construídas na Índia, em parceria com empresas americanas, como a Westinghouse e a GE-Hitachi (The White House 2014).

O acordo nuclear assinado entre Washington e Nova Délhi foi fundamental para assegurar a cooperação entre os países e no enfrentamento de diversas áreas, renovando por mais dez anos a ‘US-India Defense Relationship’ em 2015 (Mohan 2006, Pant & Joshi 2016). Portanto, Índia e EUA construíram as bases nas quais estabelecem suas estratégias para frear a principal ameaça na visão de ambos: a China. Isso se materializa no fato de que “(...) *India’s “Look East” Policy and America’s “pivot” to Asia seem destined for a common strategic endeavor in the Indo-Pacific.*” (Pant & Joshi 2016, p. 54).

Tendo em vista que “(...) *India and China are long-term rivals and India’s capacity to internally balance China is limited, the only option is to balance China with US help.*” (Pant & Joshi 2016, p. 45), Modi tem a visão de que as relações com os EUA são um fator fundamental e parte da estratégia regional indiana para a Ásia-Pacífico (Pant & Joshi 2016). As posições da Índia e dos EUA se encontram no que diz respeito a balancear a China: EUA querem conter o crescimento chinês, e a Índia procurar impedir uma maior presença de Pequim na sua vizinhança, bem como procura rivalizar com a China no sudeste asiático, fazendo da relação uma que interessa a ambos (Mohan 2006).

A última fase do PNI e a sua relação com os EUA denotam uma melhora significativa nos padrões que marcaram o relacionamento entre Nova Délhi e Washington. Prova disso foi o acordo nuclear mais recente, que pode ser entendido como um reconhecimento estadunidense do status indiano como detentor de armamento nuclear — podendo inclusive ser interpretado como uma espécie de “recompensa” para a Índia, mesmo que esta tenha atuado à revelia dos acordos e regimes nucleares internacionais.

Portanto, o que se pode concluir é que o projeto indiano teve momentos de inflexões, mas manteve coerência com as preocupação e percepções dos governos indianos, fazendo da escolha pelo armamento nuclear uma escolha política (Chakma 2005). Entretanto, a alternativa nuclear é uma estratégia para além da segurança: é um meio para atingir um novo status no sistema internacional, como se observa na seguinte declaração: “So India had only one option, that is to go nuclear and to make nuclear bomb not because China or Pakistan did it *but to be recognized as a world power in the international scene*” (Mahajan apud Mishra 1997, p. 62, grifo nosso). Apesar de Vanaik (1995) alegar que: “Though nuclear bombs are currency of power, they are enormously devalued currency” (VANAİK, 1995, p. 98), o que se observa foi um ganho de poder e status por parte da Índia, bem como um reconhecimento de diversos países, em especial por parte dos EUA, inclusive com o apoio deste à candidatura indiana por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

O Programa Nuclear Brasileiro e os EUA: Uma Agenda de Alternâncias (1946/2018)

No caso brasileiro, o programa nuclear encontra-se condicionado por um padrão de oscilações mais constantes resultantes das polarizações entre os eixos de autonomia e alinhamento das relações internacionais, com foco nos EUA⁷. Este fenômeno ocorre, pois segundo Martins e Nunes (2017), existe uma correlação estreita entre as questões de política externa, política de defesa e modelo de desenvolvimento, que afeta as bases do poder nacional. Na sequência, são examinadas estas alternâncias e impactos dos EUA no PNB, nas seguintes fases: as origens do programa: parceria e amadurecimento (1947/1961); autonomia e poder nacional (1961/1989); recuo e alinhamento (1989/1999); e, autonomia descontinua (1999/2018).

As Origens do Programa: Parceria e Amadurecimento (1947/1961)

Para o Brasil, o período que abrange o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria entre 1945 e 1947 foi caracterizado por uma fase de readequação em suas políticas interna e externa. De 1930 a 1945, o governo de Getúlio Vargas, em particular na fase conhecida como Estado Novo (1937/1945) desenvolve uma agenda político-econômica visando a modernização via processo de industrialização por substituição de importações (ISI), e uma pauta de barganha nas relações internacionais. Em ambos os casos, o interno e externo, o progresso tecnológico era percebido como um elemento central e necessário ao desenvolvimento autóctone.

A barganha político-econômico-diplomática varguista converteu-se, devido ao cenário polarizado da Segunda Guerra Mundial (1939/1945), na tática preferencial para alcançar este desenvolvimento. Como produto da triangulação estratégica entre EUA-Brasil-Alemanha, o Brasil pode beneficiar-se de concessões norte-americanas a partir dos anos 1940. Esta fase teve como resultados a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a modernização das forças armadas.

A parceria Brasil-EUA fez-se presente no campo nuclear, com foco nos minerais estratégicos, urânio e tório. As reservas estratégicas brasileiras destes e outros insumos relevantes para a nascente era nuclear eram uma vantagem comparativa a ser explorada, tornando-se um mecanismo de barga-

⁷ Aqui serão trazidos somente os pontos principais das agendas, para uma leitura mais abrangente ver Visentini 2013, Vizentini 1998 e Vigevani & Cepaluni 2007.

nha. Como indicam Ferreira e Lira (2016), na década de 1940, dois resultados foram obtidos: a assinatura do Programa de Cooperação para Prospeção de Recursos Minerais e o primeiro Acordo Atômico Brasil-EUA. Internamente, os autores também lembram a criação do Comissão de Estudos e Fiscalização de Minerais Estratégicos (CEFME), tendo em vista a relevância destes recursos para a segurança nacional.

Entretanto, estes acordos possuíam algumas limitações devido às restrições que seriam impostas ao comércio de minerais estratégicos e à transferência de tecnologia nuclear pelos EUA (Lei McMahon) e a ONU (Plano Baruch). Igualmente, foi criada a Comissão de Energia Atômica no âmbito das Nações Unidas. Neste momento já se desenhava uma estrutura de restrições ao desenvolvimento democratizado da energia nuclear, e das pesquisas a ela associados, que se tornariam mais abrangentes nos anos 1960. Desde o início da era nuclear observa-se um gap entre as posições dos países nuclearizados e dos não-nuclearizados.

Independente disso, o alinhamento pragmático de Vargas teria como resultado inserir o país na modernidade. Para os EUA, no pós-1945, estes esforços de nacionalismo autônomo tornaram-se um risco, uma vez que não necessariamente um Brasil mais forte seria um Brasil ainda alinhado aos EUA na nascente Guerra Fria. A construção de um polo de poder alternativo aos norte-americanos na América Latina era percebido com desconfiança, à medida que poderia afetar o equilíbrio regional. Era do interesse norte-americano um novo jogo político de forças no país, que se efetiva com o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946/1951).

Se na Era Vargas os primeiros passos da modernização das forças armadas e dos setores estratégicos foram associados à barganha, a partir do governo Dutra e da Guerra Fria, esta visão de autonomia oscilou entre uma agenda nacionalista e uma subordinada. Paradoxalmente, em particular perto de seu encerramento, o governo Dutra desenvolveu medidas de autonomia, até pela reorganização das forças políticas internas em direção à agenda nacionalista. Se o começo do governo é caracterizado pelo desenvolvimento associado econômico e o alinhamento automático político, o final do período trouxe mudanças.

O governo Dutra percorre uma política de dois trilhos no campo nuclear, e mais abrangente da ciência e tecnologia, devido a pressões dos grupos nacionalistas (oriundos da era Vargas) para que desenvolvesse uma visão progressista e autônoma. A emergência do PNB é associada ao desenvolvimento científico-tecnológico e à modernização das Forças Armadas, com destaque à participação da Marinha. O primeiro passo foi a criação em 1951 do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), para incentivar a pesquisa científica brasileira.

À frente destes processos, e da defesa de uma participação mais ativa do Brasil no setor nuclear, e com menos assimetrias dentro da ONU, destaca-se o nome do Almirante Álvaro Alberto.

O Almirante Álvaro Alberto defendia, como representante do Brasil na ONU e na política nacional, uma postura de desenvolvimento autônomo em torno do conceito de “compensações específicas”: isto é, acordos mais justos e equilibrados entre ao países não nuclearizados (detentores de recursos estratégicos) e os nuclearizados (de posse da tecnologia). Isso permitiria que as nações não nuclearizadas obtivessem os benefícios dos conhecimentos associados à era nuclear.

O período do segundo governo de Getúlio Vargas (1951/1954) foi profícuo no setor nuclear, associado a uma visão nacionalista e autônoma. A nova Era Vargas deu continuidade, em um cenário menos favorável do que o anterior, a políticas de barganha e da ISI. A bipolaridade EUA-União Soviética oferecia menos alternativas do que a polarização EUA-Alemanha, uma vez que os norte-americanos se encontravam menos dispostos a concessões e não percebiam a URSS como um perigo à hegemonia hemisférica. Vargas procurou repetir a barganha, com um foco alternativo: a abertura ao nascente Terceiro Mundo (proveniente da descolonização afro-asiática), e aos blocos ocidental e oriental (pelo menos do ponto de vista econômico). Segundo Visentini (2013), estes ensaios de multilateralização acabam sendo incompletos, mas abrem as portas às modificações do período seguinte com Juscelino Kubistchek (JK, 1956/1961) e principalmente de Jânio Quadros e João Goulart (1961/1964).

Outro fator de instabilidade neste momento foi a polarização entre nacionalistas e entreguistas, que atingia as bases e perspectivas do modelo de desenvolvimento: a ISI nacionalista, com o controle de setores estratégicos pelo Estado, ou o desenvolvimento associado aos EUA. Vargas defendia a postura nacionalista, vide a criação da Petrobras em 1953 para a exploração de petróleo, mas oscilava em outros setores, como o nuclear. Em 1954, propôs a criação da Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras) no setor energético, mas somente em 1961 a empresa seria criada devido ao cenário nacional.

Permanecia uma contradição como apontam Ferreira e Lira (2016): ainda que o país estivesse polarizado entre nacionalistas e entreguistas, havia um consenso de que o país detinha vantagens comparativas no setor nuclear e que o mesmo era prioridade na ciência e tecnologia. Divergia-se em como efetivar o processo: por meio da nacionalização e da busca de alternativas externas e autóctones aos poderes dominantes (em particular aos EUA) ou por meio do aprofundamento da parceria com os norte-americanos. Para Ferreira e Lira,

Do ponto de vista da questão nuclear, Vargas teria o desafio de conciliar diferentes interesses, tendo em vista o acirrado debate em torno da melhor estratégia para o desenvolvimento do país. Fato que inflamava ânimos civis e militares. As alternativas para o desenvolvimento nacional faziam divergir o papel do Estado e do capital estrangeiro. Ainda, o gerenciamento dos recursos energéticos – o petróleo e os minérios atômicos – era, também, tema de grande controvérsia (Ferreira & Lira 2016, p. 83)

Pressionado, Vargas tentou administrar o choque entre estas correntes. Por um lado, o discurso garantia a autonomia científica, com investimentos na área, e abertura de parcerias com terceiros países como a Alemanha Ocidental, a França e o Reino Unido, como apontam Andrade, Carpes e Leite (2017). Por outro, criava mecanismos como a Comissão de Exportação de Minerais Estratégicos (CEME), e renovava o Acordo Militar e Nuclear com os EUA (1952 e 1954). A combinação entre estas agendas buscava assegurar o desenvolvimento e um certo apaziguamento,

Observa-se que o “programa atômico” do Governo Vargas adota política tripartite: prospecção mineral, industrialização do urânio e desenvolvimento da tecnologia nuclear. O CNPq ficava encarregado de formar especialistas na área, construir infraestrutura para pesquisa e industrialização do urânio e obter matéria-prima. Álvaro Alberto acreditava que o Brasil atingiria independência econômica e, conseqüentemente, segurança nacional por meio da ciência e da energia nuclear (Ferreira & Lira 2016, p. 84)

A instabilidade interna, o suicídio de Vargas e as mudanças de orientação mais pró-EUA levam a maior aproximação política com os norte-americanos no interregno Café Filho (1954/1955) e no governo JK. Porém, em JK, esta aproximação será matizada, em alguns setores como as relações internacionais e o nuclear (Andrade, Capres & Leite 2017, Visentini 2013).

Um dos pontos mais controversos eram os acordos relativos ao acesso norte-americano ao urânio brasileiro. Em 1954 e 1955, o Acordo do Trigo e o Acordo Atômico respectivamente, previam a exportação de urânio aos EUA em troca de trigo, sem contrapartida tecnológica. Em 1956, JK, apesar de sua aderência à agenda da bipolaridade norte-americana, questiona esta situação, e busca concessões neste setor. Tais concessões também eram relacionadas à mudança da política dos EUA, que no governo Eisenhower se consubstanciou no “Programa Átomos Para a Paz”. Isso permitiu um salto qualitativo no PNB.

O “Programa Átomos para a Paz” comprometia-se a ajudar os países parceiros a desenvolver seus projetos nucleares, com fins pacíficos. Para o

Brasil, este programa, combinado a investimentos internos do CNPq, levou à instalação dos primeiros reatores nucleares no país nas cidades de São Paulo (Instituto de Energia Atômica, IEA, hoje Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares/IPEN), Rio de Janeiro (Instituto de Energia Nuclear, IEN) e em Belo Horizonte (Centro de Desenvolvimento Tecnológico e Nuclear, CDTN). Esses reatores abriram uma nova fase na pesquisa e no progresso científico no Brasil, e em 1956 foi criada a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN). No sistema internacional, o marco foi o estabelecimento da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA, 1957). O PNB parecia ter encontrado um meio termo entre uma aproximação com os EUA e a preservação de uma agenda de desenvolvimento autóctone.

Autonomia e Poder Nacional (1961/1989)

Em 1961, a emergência da Política Externa Independente (PEI) promoveu um salto qualitativo na agenda das relações internacionais ao inserir uma perspectiva globalizada de projeção. Segundo Visentini (2013), a PEI é uma resposta às transformações político-econômicas do país, e um adensamento dos ensaios de multilateralização prévios de Vargas e JK nos eixos Sul-Sul e Sul-Leste. Para isso contribui um cenário mundial complexo: o crescente multilateralismo, a real consolidação do Terceiro Mundo e do Movimento Não-Alinhado, e a maior amplitude de parcerias geradas pela recuperação dos blocos ocidental e oriental.

Na agenda nuclear, isso representará uma maior assertividade, até em resposta ao início das negociações dos primeiros regimes multilaterais do setor nuclear. Após a Crise dos Mísseis em Cuba (1962) entre os EUA e a União Soviética, que levou o mundo a uma situação mais próxima da “Destruição Mútua Assegurada” (MAD em inglês, Mutual Assured Destruction), e a percepção da potencialidade de ampliação do “clubes nuclear”, as potências nuclearizadas iniciaram discussões duplas: bilaterais EUA-URSS⁸ para conter a corrida armamentista e multilaterais para barrar a proliferação nuclear entre países nuclearizados e não nuclearizados.

Em 1963, esse processo deu origem ao Tratado de Proibição Parcial

8 Dentre os acordos bilaterais EUA-URSS desde os anos 1970 destacam-se: o Tratado de Limitação de Armas Estratégicas (1969/1972), Tratado sobre Mísseis Antibalísticos (1972), Tratado sobre Explosões Nucleares Pacíficas (1976), Tratado sobre Forças de Alcance Intermediário (1988), Acordo de Limitação de Ensaios Nucleares (1990), Tratado de Redução de Armas Nucleares Estratégicas (1991), Tratado de Resolução de Armas Ofensivas Estratégicas (2002), Tratado sobre Medidas Adicionais de Redução e Limitação de Armas Estratégicas Ofensivas (2011). Para maiores detalhes ver DUARTE, 2014.

de Testes Nucleares (PTBT, 1963), culminando em 1967 com o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP, 1967, e que entrou em vigor em 1970). No ano de 1975, complementando as preocupações do TNP, foi criado o Grupo de Supridores Nucleares (NSG) que visava “coordenar atividades de controle de exportação de material, equipamento e tecnologia nuclear para fins pacíficos, a países que não dispõem de armamento nuclear” (Duarte 2014, p. 56). Também foi estabelecida em 1978, a Conferência das Nações Unidas Sobre Desarmamento. Igualmente, instalou-se o mecanismo de revisões periódicas do TNP. Neste contexto, é preciso observar a evolução da posição brasileira diante destes acontecimentos.

Apesar de ter lançado as bases da modernização da política externa brasileira, a PEI não terá continuidade, em seu formato original, a partir de 1964. Em 1964, o governo de João Goulart (vice-presidente que assumira após a renúncia de Jânio Quadros em 1961) foi deposto por um golpe. De 1964 a 1985, o Brasil estaria sob a égide do Regime Militar. A complexidade do Regime Militar no que se refere às agendas de desenvolvimento interno e externo não pode ser subestimada, apresentado elevado grau de modernidade e nacionalismo, como sustenta Vizentini (1998). No campo social, contudo, o predomínio era o do conservadorismo, e a reafirmação da posição brasileira de combate ao comunismo na Guerra Fria.

O período de 1964 a 1985, não foi homogêneo e nem isento de conflitos e mudanças entre os governos- Castello Branco (1964/1967), Costa e Silva (1967/1969), Médici (1969/1973), Ernesto Geisel (1974/1979) e João Figueiredo (1979/1985). Tais gestões apresentaram singularidades, principalmente no que se refere ao intercâmbio com os EUA, que oscilou entre a retomada do alinhamento (1964/1967) e diferentes níveis de aproximação, distanciamento e choque no pós-1967, com foco no modelo de desenvolvimento econômico, tecnológico e de projeção internacional. Para a política nuclear, contudo, predominou uma maior convergência, em torno dos princípios nacionalistas, e de distanciamento e conflito com os norte-americanos.

Mesmo em Castello Branco, o Brasil rejeita a visão das grandes potências de conter o desenvolvimento tecnológico nuclear dos países em desenvolvimento. Na visão da diplomacia brasileira, desenvolver não é usar para fins bélicos, mas sim prover condições para uma alavancagem do conhecimento. A capacitação nas tecnologias do uso dual (pacífico e bélico) é percebida como essencial ao progresso, o que já se encontra, como visto nas raízes do PNB. Portanto, para o Brasil, conhecimento e tecnologia são função de desenvolvimento, e não do belicismo. A defesa do acesso à tecnologia nuclear caminha lado a lado, e é complementar, à defesa do desarmamento (como, por exemplo, o apoio à suspensão dos testes nucleares).

Desde a apresentação do TNP⁹, o Brasil, assim como a Índia tornou-se um de seus mais fortes opositores. Afinal, “(...) muito mais do que uma escolha energética, o nuclear é considerado também uma questão geopolítica de peso para a inserção internacional do Brasil” e da Índia poderíamos acrescentar. (Le Prioux & Santos 2011, p. 42).

Independentemente das diferentes circunstâncias regionais, Brasil e Índia avaliam o fator nuclear como essencial a sua ação externa e a sua consolidação como potências. Em linhas gerais, o entorno regional brasileiro apresenta um nível de instabilidade menor do que o indiano, mais focado na competição com a Argentina, e limitado a uma potência nuclear, os EUA. Porém, o objetivo de conquistar o acesso e o domínio da tecnologia, não se refere somente à posse da arma como se tem destacado, mas a busca de prestígio, de conhecimento, do poder de barganha e do fortalecimento de mecanismos de defesa e dissuasão.

Na época, o PNI encontrava-se em estágio mais avançado do que o brasileiro, tanto que o país se tornará detentor da arma nuclear pouco tempo depois da entrada em vigor do TNP. O Brasil, por sua vez, no âmbito do regime militar, desenvolverá suas ações em torno de dois eixos: a oposição ao TNP por meio de iniciativas diplomáticas e o desenvolvimento de seu programa nuclear.

No que se refere ao primeiro eixo, o das iniciativas diplomáticas, esta oposição terá dois movimentos táticos durante o governo Costa e Silva (1967/1969): por um lado a denúncia ao congelamento do poder mundial (tese defendida pelo Embaixador Araújo Castro), representado pelo TNP, uma vez que suas provisões manteriam a assimetria de poder entre os países nuclearizados e não nuclearizados, defendendo a democratização do conhecimento sobre tecnologias sensíveis e, por outro lado, a adesão a acordos considerados não restritivos e com foco no desarmamento.

Esta adesão era simbólica da demanda brasileira do acesso à tecnologia, sem que isso implicasse seu uso bélico, e que foi representada pela assinatura, em 1969, do Tratado de Tlatelolco (ou Tratado de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe. Este Tratado, assim como outros similares, estabelece, no âmbito do ONU o conceito de Zonas Livres de Armas Nucleares. Isto é, zonas nas quais não se observaria a presença de armas nucleares. Em 1986, o país igualmente defenderia a desmilitarização do Atlântico Sul, por meio da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZO-

9 Disponível em: <<https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text>>. Acesso 05 fev. 2019

PACAS)¹⁰. Como indica Vizentini (1998),

O governo Costa e Silva apoiava a renúncia à utilização dos armamentos nucleares, o desarmamento atômico e a não-proliferação, mas defendia a pesquisa e a utilização da energia nuclear para o desenvolvimento econômico-tecnológico. (Vizentini 1998, p. 114)

Vizentini complementa que o Brasil em nenhum momento se furtou a negociar, ou integrar, acordos relativos à não proliferação, mas sim que o Chanceler Azeredo da Silveira trazia como pauta “um adequado equilíbrio de obrigações e responsabilidades mútuas” (Vizentini 1998, p. 115). Apesar destas posições, e de uma postura autonomista nas relações internacionais, em associação ao Terceiro Mundo, o intercâmbio Brasil-EUA se mantinha na área nuclear, até pela afinidade ideológica entre os países no contexto da Guerra Fria.

Outro fator que sustentava esta permanência era a política estadunidense com o Presidente Richard Nixon e o Assessor de Segurança Nacional Henry Kissinger, que tinham como prioridade o reforço de laços com potências regionais consideradas pivôs. No caso da América Latina, esta potência era o Brasil. Durante o governo Médici, 1969-1974, os países assinaram o Acordo de Cooperação Científica Bilateral (1971), o Acordo de Assistência Militar (1972) e o Acordo de Cooperação para Uso Pacífico da Energia Nuclear (1972). Estes acordos demonstraram-se essenciais para a instalação de Angra I, primeira usina nuclear do Brasil, com suporte da companhia White Westinghouse.

Entretanto, este cenário da política nuclear foi alterado no governo de Geisel como parte de um projeto abrangente de nacionalização da segurança (Cervo & Bueno 2008). Segundo os autores, este projeto era direcionado ao aumento dos investimentos públicos no campo da segurança, com foco no desenvolvimento de tecnologia de ponta, com vistas a reforçar a autonomia brasileira e seu papel global. A energia nuclear era parte essencial deste programa em duas dimensões: o estabelecimento do Acordo Nuclear com a Alemanha Ocidental (1975) e o programa nuclear paralelo, baseado no desenvolvimento completo do ciclo do combustível nuclear e na construção sub-

10 Outras zonas livres de armas nucleares foram estabelecidas pelo Tratado da Antártida (1961), o Tratado do Espaço Exterior (1967), o Tratado do Fundo do Mar (1972), o Acordo que Regulamenta as Atividades dos Estados na Lua e Outros Corpos Celestes (1984), o Tratado de Rarotonga (1986), o Tratado de Bangkok (1997), a Declaração Unilateral (Mongólia, 1993), o Tratado da Ásia Central (2006) e o Tratado de Pelindaba (2009). Recomenda-se Duarte 2014.

marino nuclear¹¹. Segundo Brick e Junior (2018), historicamente é preciso destacar a forte interdependência entre o Programa de Desenvolvimento de Submarinos- PROSUB e o Programa Nuclear da Marinha, que se consistem em políticas públicas essenciais da defesa nacional.

Desde 1969, Brasil e Alemanha já possuíam um Acordo de Cooperação Científico e Tecnológica¹² e isso facilitaria as novas negociações. O acordo nuclear com a Alemanha Ocidental representava uma barganha renovada na parceria bilateral e uma tentativa de elevar o poder de ambas as nações em um momento de transformação de suas posições relativas e do sistema internacional. As provisões do acordo envolviam a implementação de oito centrais nucleares, cooperação para a prospecção e tratamento de urânio (e seu enriquecimento), a produção de reatores nucleares, instalações e componentes, a produção de elementos irradiados e o reprocessamento do combustível nuclear. Segundo Wrobel (1996), a transferência de tecnologia era um dos principais atrativos do acordo, mas também um de seus problemas à medida que não se estendia a todos os setores. Em 1974, foi criada a Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A (Nuclep), em substituição a CBTN, assim como um sistema complexo de órgãos para assessorar o PNB.

Um dos argumentos do governo para a internalização e nacionalização destes processos, e para a quebra da parceria tradicional com os EUA referia-se justamente à questão da autonomia e do conhecimento tecnológico. A relação com os EUA era percebida como desigual e condicionada aos interesses norte-americanos, principalmente no campo da transferência de tecnologia. Além disso, a nova agenda de política externa de Geisel, o Pragmatismo Responsável e Ecumênico, caracterizava-se por uma aceleração e aprofundamento das relações multilaterais e globais do país, isenta de compromissos ideológicos.

Durante o processo, o Acordo Militar Brasil-EUA foi rompido em 1977. Isso gerava um distanciamento natural, que passou a ser agravado proporcionalmente aos ganhos de poder nacional. O país assumiu uma postura mais “demandante” com relação a seus interesses, como a defesa do mar territorial brasileiro (200 milhas). Para os norte-americanos, que a partir de 1976/1977 também passariam por uma mudança em sua política externa, essa acomodação não era percebida como positiva.

A ascensão de Jimmy Carter (1977/1980), significaria que esta pos-

¹¹ Os demais itens eram o desenvolvimento da indústria bélica nacional com as empresas Engenheiros Especializados S.A (ENGESA) e a Avibras Indústria Espacial, a Política de Informática (1976).

¹² Além da Alemanha Ocidental, a França e o Iraque foram foco da cooperação brasileira na área nuclear.

tura brasileira de autonomia e de outras potências médias não mais seria acomodada, mas sim contida. Para isso, Carter, e seu sucessor Ronald Reagan (1981/1988), impõem sanções e restrições aos governos em questão. Em Carter, a agenda de direitos humanos e pró-democracia, foi combinada com um discurso de paz e interdependência, que era avaliado como uma ação de ingerência e restrição da projeção brasileira. Isso acelera processos já em andamento de universalização das relações internacionais e culmina na denúncia do Acordo Militar. Com Reagan, destaca-se a restrição do acesso brasileiro a tecnologias de ponta e materiais estratégicos ao desenvolvimento dos programas nacionais. Paralelamente, impunham-se sanções comerciais e financeiras.

Mas qual o resultado destas conjunturas internas e externas para o Brasil no encaminhamento da nacionalização da segurança no campo nuclear? Os resultados são mistos: embora os projetos no campo nuclear tenham ganhado impulso no regime militar, a sua continuidade pós-regime foi quebrada como aponta Wrobel (1996). Esta é uma das grandes diferenças entre os programas brasileiro e indiano: enquanto a trajetória indiana é linear, sem grandes quebras, e progressiva, a brasileira é irregular.

Três fatores destacam-se: a polarização dos grupos internos em torno os paradigmas de inserção internacional e modelos de desenvolvimento, o impacto dos EUA, devido à contrarreação hegemônica nos setores supracitados e a fragilidade de alguns dos pilares da agenda nuclear, incluindo a parceria com a Alemanha. Este terceiro fator, segundo Vizentini (1998, p. 226), leva a uma situação até curiosa de diminuição das pressões dos EUA sobre o Brasil no final do regime, pois “Mais provavelmente, as autoridades americanas constataram que os atrasos, bem como os problemas técnicos e financeiros, que já se evidenciavam, dificultariam a execução do Acordo Nuclear, sendo desnecessária a sua oposição.”

Segundo Wrobel (1996), o cumprimento apenas parcial do acordo com a Alemanha e as dificuldades técnicas, geraram no Brasil a necessidade de buscar alternativas. O programa nuclear paralelo acelerou o processo de internalização da tecnologia e da pesquisa. Como projeto de Estado, o domínio do ciclo do combustível nuclear e a construção do submarino nuclear¹³ receberam atenção significativa do último governo militar de João Figueiredo. Em 1984, Angra I foi autorizada a funcionar, e, como indicado, os demais processos passaram a ser acelerados. Assim,

¹³ Para o processo histórico ver Martins 2011, e para a evolução da Marinha do Brasil, Moura 2015

Um importante passo para o desenvolvimento dessas prioridades foi a obtenção das primeiras experiências com a ultracentrífuga capaz de separar o urânio de forma isotópica (processo de enriquecimento), em 1982, e as mini cascatas de nove máquinas para centrifugação postas em operação em 1984. Nos anos seguintes, até 1989, houve muitos atrasos devido aos problemas relacionados com as novas ultracentrífugas, mas, ao mesmo tempo, ainda se destacou o alcance de até 5% de enriquecimento do urânio nacional (BARLETTA, 1997), tudo produzido a partir de esforços dos órgãos criados pela Marinha do Brasil: a Coordenadoria para Projetos Especiais (COPESP), e o Centro Experimental de Aramar (CEA), ambos no Estado de São Paulo. Tais fatores enfatizavam o quão importante era o desenvolvimento da tecnologia para o governo brasileiro da época. (Andrade, Carpes & Leite 2017, p. 626)

Outra dimensão relevante foi o aprofundamento da cooperação com a Argentina a partir dos anos 1980, resultante da aproximação dos dois países em um momento de vulnerabilidade interna e externa. Ambos sofriam os efeitos da crise econômica e das demandas por transição política e transitam da competição à cooperação, com base em negociações econômicas, políticas e no campo da ciência e tecnologia (com medidas de construção de confiança).

Os processos de redemocratização, com a Nova República de Sarney e Alfonsín na Argentina tiveram um legado importante neste sentido, e que resultaram nos anos 1990 no MERCOSUL e na Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais (ABACC), já em 1991, com contexto do pós-Guerra Fria. Antes disso, Sarney inaugurou em 1988 o Centro Experimental de Aramar, essencial para as pesquisas brasileiras de enriquecimento de urânio e foi criada a Indústrias Nucleares do Brasil (INB).

Contudo, tanto no Brasil quanto na Argentina, já se desenhavam os contornos de uma agenda interna e externa de quebra das iniciativas de autonomia anteriores. A crise econômica somente se aprofundava, com alta inflação, baixo crescimento e desemprego. O fim da Guerra Fria acelera este processo a partir de 1989.

Recuo e Alinhamento (1989/1998)

Durante o período de dois manA evolução do PNB a partir dos anos 1940 esteve polarizada em torno de duas opções táticas: a nacionalista e a entreguista (ou associada), com diferentes posições acerca do papel dos EUA no setor. Mas, como também apresentado, havia um consenso de que este referencial de poder era importante e que não deveria ser abandonado. Nos

anos 1970, o predomínio da visão nacionalista levou à contestação dos regimes internacionais como o TNP, a defesa do acesso à tecnologia, à quebra da aliança com os EUA e projetos de grande porte financiados pelo Estado.

Entretanto, na década de 1980, esta perspectiva começou a ser contestada, alegando-se, em determinados setores políticos, que a postura brasileira estava levando o país a perder oportunidades. A revisão das políticas nacionalistas e o realinhamento aos norte-americanos era percebida como essencial para a reintegração do Brasil ao mundo. Como indicam Vigevani e Cepaluni (2007), defendia-se a chamada “autonomia pela integração”, opondo-a à “autonomia pela exclusão”. Basicamente, entendia-se “exclusão”, pelas linhas gerais que haviam sido lançadas pela PEI e que reforçadas no regime militar, buscavam uma posição de potência.

Um dos maiores símbolos da exclusão era, segundo esta argumentação, era a recusa em não assinar regimes internacionais como o TNP, e, paralelamente, o desenvolvimento de políticas percebidas como “agressivas” (i.e o programa nuclear, dentre outras). Para se reinserir no mundo era preciso readequar-se a um novo contexto global, que nascia com o pós-Guerra Fria liderado pelos EUA.

A eleição de Collor de Mello significou a vitória desta corrente política, e uma reavaliação completa da política externa, em direção a este “reenquadramento”. Como indica Batista (1993), a avaliação de que o realinhamento traria benefícios era equivocada em muitos níveis: primeiro, o Brasil não se encontrava isolado no sistema internacional; segundo, o novo contexto não era unipolar, com foco nos EUA, mas já com tendências à multipolaridade; terceiro, realinhar-se significava abrir mão do poder de barganha que o país possuía, apesar da crise econômica.

Entretanto, a “limpeza de agenda” já começara na gestão anterior e somente se aprofundaria com Collor. Aderindo à pauta neoliberal do Consenso de Washington, o governo privatizou setores estratégicos, promoveu a abertura econômica e a desregulamentação. Externamente, observou-se um alinhamento automático com os EUA e o abandono do paradigma multilateral global. O desmonte do setor nuclear tornou-se um dos mais relevantes para simbolizar a nova fase de um Brasil integrado e responsável. Não se questionava mais como deveria ser o desenvolvimento do país no setor, com ou sem os EUA, mas se abria mão deste desenvolvimento como peça estratégica de inserção internacional.

Os investimentos foram reduzidos e o sistema reestruturado, e as pesquisas foram conduzidas majoritariamente com empenho da Marinha. O objetivo era não abandonar por completo os projetos, realizando o que fosse possível, mesmo que isso significasse atrasos significativos. Embora tenha

representado um corte na trajetória de Collor, a administração de Itamar Franco que assumiu após o seu impeachment pouco pode fazer no sentido de recuperar os investimentos no setor nuclear. Para isso, contribuíram as cisões políticas que ainda prevaleciam e a crise econômica.

O ritmo lento manteve-se durante a maior parte do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002). Apenas em seu segundo mandato, algumas transformações começaram a ser sentidas, tendo como base a criação do Ministério de Defesa (MD, 1999), e as discussões sobre o estabelecimento de uma Estratégia Nacional de Defesa (END).

O primeiro mandato de FHC (1995/1998) caracterizou-se pela manutenção da estratégia da “autonomia pela integração” que culminou com a assinatura do TNP em 1997, que entrou em vigência em 1998 após ser ratificado pelo Congresso Nacional. O país já havia se comprometido com o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), apoiado o Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT) e a extensão por tempo indeterminado do TNP. Da mesma forma, apoiou, a partir de 2000, os treze passos para o desarmamento nuclear, da VI Conferência de Exame do TNP e as conferências de revisão e exame subsequentes.

A adesão brasileira a estes regimes encontrou um limite: o Protocolo Adicional do TNP de 1997¹⁴. O país não aderiu a este Protocolo Adicional que estabelece medidas de salvaguardas adicionais a serem aplicadas aos Estados signatários. Dentre estas, encontram-se a previsão de inspeções da AEIA em instalações nucleares sem aviso prévio (não anunciadas) e com total acesso a estas instalações e ao seu entorno geográfico. Como destaca Silva (2010), o Protocolo é considerado intrusivo. As implicações de uma abertura irrestrita das instalações nucleares do Brasil ou de qualquer país esbarram em questões relativas à soberania estatal e de domínio tecnológico em setores como o de enriquecimento de urânio. Inclusive, este é um tema que gera pressões sistêmicas dos EUA e tem se agravado.

Este período se caracteriza por forte diferença entre os programas brasileiro e indiano, à medida que a dimensão nuclear deixou de ser considerada projeto estratégico de Estado. Como aponta Patti (2010), o Brasil posicionou-se contra a Índia em um dos momentos de maior tensão no campo nuclear deste país com os norte-americanos, derivado dos testes nucleares de 1998. A posição brasileira pró-regimes de não proliferação se aprofundou no campo pró-desnuclearização, relativa à iniciativa da “New Agenda Coalition” (NAC). O cenário começaria a mudar no segundo mandato de FHC, retomando uma perspectiva assertiva na agenda de Luís Inácio Lula da Silva (2003/2010).

¹⁴ Disponível em: <<https://www.iaea.org/topics/additional-protocol>>. Acesso em 01 fev. 2019

Autonomia Descontínua (1999/2018)

Em 1999, a criação do MD resultou em importantes avanços no campo da defesa e da segurança em vários níveis: relações civis-militares e o estabelecimento de um pensamento sistemático sobre temas de defesa e segurança. O conjunto destes documentos é composto pela Política Nacional de Defesa (PND)¹⁵, a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)¹⁶. A relevância da energia nuclear encontra-se presente e, a partir do século XXI, como uma ênfase significativa no domínio tecnológico e na autonomia no setor como essenciais à defesa e à segurança nacionais. O país reafirma sua vocação pacífica no setor e a disposição em cooperar com os regimes internacionais no campo nuclear e referente a outras armas de destruição em massa. Esta postura encontra-se expressa na END, segundo a qual,

O setor nuclear transcende, por sua natureza, a divisão entre desenvolvimento e defesa. Por imperativo constitucional e por tratado internacional, privou-se o Brasil da faculdade de empregar a energia nuclear para qualquer fim que não seja pacífico. Isso foi feito sob várias premissas, das quais a mais importante foi o progressivo desarmamento nuclear das potências nucleares. Nenhum país é mais atuante do que o Brasil na causa do desarmamento nuclear. Entretanto o Brasil, ao proibir a si mesmo o acesso ao armamento nuclear, não se deve despojar da tecnologia nuclear.

Portanto, para reafirmar seu reposicionamento na aquisição e desenvolvimento da tecnologia nuclear, o Brasil

Deve (...) : (a) Completar, no que diz respeito ao programa de submarino de propulsão nuclear, a nacionalização completa e o desenvolvimento em escala industrial do ciclo do combustível (inclusive a gaseificação e o enriquecimento) e da tecnologia da construção de reatores, para uso exclusivo do Brasil; (b) Acelerar o mapeamento, a prospecção e o aproveitamento das jazidas de urânio; (c) Aprimorar o potencial de projetar e construir termelétricas nucleares, com tecnologias e capacitações que acabem sob domínio

15 Anteriormente, Política de Defesa Nacional (2005).

16 Neste artigo, são utilizados como referência as versões de 2012 da END, do PND e do LBDN, tendo em vista que ainda não se encontram disponíveis os documentos definitivos referentes às atualizações de 2016 (correspondentes ao ciclo 2017/202). As minutas das atualizações encontram-se disponíveis no site do Ministério da Defesa em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/29093-minutas-do-livro-branco-da-pnd-e-da-end-estao-disponiveis-para-leitura>>. Acesso em 16 nov. 2018.

nacional, ainda que desenvolvidas por meio de parcerias com Estados e empresas estrangeiras. Empregar a energia nuclear criteriosamente, e sujeitá-la aos mais rigorosos controles de segurança e de proteção do meio ambiente, como forma de estabilizar a matriz energética nacional, ajustando as variações no suprimento de energias renováveis, sobretudo a energia de origem hidrelétrica; e (d) Aumentar a capacidade de usar a energia nuclear em amplo espectro de atividades. O Brasil zelará por manter abertas as vias de acesso ao desenvolvimento de suas tecnologias de energia nuclear. Não aderirá a acréscimos ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares destinados a ampliar as restrições do Tratado sem que as potências nucleares tenham avançado, de forma significativa, na premissa central do Tratado: seu próprio desarmamento nuclear. (Brasil 2012, p. 23-24)

Como indicam Martins e Nunes (2007), a retomada do programa nuclear insere-se no reforço da Base Industrial de Defesa (BID). De acordo com Brick e Junior (2018), este processo se intensifica a partir de 2003 com a chegada ao poder de Luís Inácio Lula da Silva (2003/2010). Amparado em uma situação econômica favorável, o governo ampliou o financiamento do setor de defesa, em termos convencionais e nucleares. Argumento similar é apresentado por Herz, Dawood e Lage (2018), indicando a retomada do nexo segurança-desenvolvimento, tendo o setor nuclear como um de seus pilares. Como destacam Andrade, Carpes e Leite,

No governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), há a retomada do Programa Nuclear Brasileiro (PNB), que se inicia com a revisão do programa existente e com a confirmação de seus objetivos originais, a saber: a construção do submarino nuclear e a inauguração da planta comercial de enriquecimento de urânio. Nesse contexto, o PNB foi recolocado na condição de política de Estado justamente para garantir sua continuidade e seu orçamento. Ainda no plano doméstico, fez parte dos argumentos para a retomada do programa a diversificação da matriz energética nacional a partir da utilização de uma energia considerada limpa do ponto de vista da emissão de CO₂. No âmbito da política externa, vale salientar que as motivações para a retomada do programa giraram em torno do tema da autonomia em ciência, tecnologia e inovação em áreas estratégicas que pudessem conferir prestígio internacional ao país e demonstrar sua maturidade em temas de alta complexidade. (Andrade, Carpes & Leite p. 627-628)

De acordo com Andrade, Carpes e Leite, ocorre o fortalecimento da interdependência entre as atividades do Ministério da Defesa, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Ministério de Minas e Energias. Há um incremento nos investimentos. Paralelamente, o Brasil desenvolve uma

diplomacia diversificada que recupera, ao lado do tema do desenvolvimento e da agenda de Cooperação Sul-Sul (CSS). Este perfil das relações internacionais, definido como o de uma política externa “altiva e ativa” pelo Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim (2015), visava a diversificação das parcerias.

Nesta diversificação, a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), as coalizões multilaterais do IBAS (ou G-3, composto por Índia, Brasil e África do Sul) dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) são alguns dos exemplos de iniciativas desta autonomia. Além disso, eram representativas de um processo de desconcentração de poder em escala mundial e de tendências de multipolaridade no século XXI. Em duas destas coalizões, IBAS e BRICS, Brasil e Índia aproximaram-se de forma inédita em termos estratégicos, o que poderia sugerir uma ampliação da cooperação na arena nuclear.

Entretanto, este setor, tanto no IBAS quanto no BRICS (Herz & Lage 2011), não representou um tema preferencial de negociação entre os emergentes para a formação de uma frente comum em questões sensíveis de proliferação e negociações multilaterais. Embora politicamente as propostas convergissem no sentido de democratizar o conhecimento científico-tecnológico, criticar a diferença de tratamento e assimetrias entre as potências nuclearizadas e não nuclearizadas (BRICS) e houvessem exercícios militares conjuntos entre os membros (IBAS), o foco destas coalizões encontrava-se em outros temas. A reforma da governança política e do sistema financeiro internacional e a defesa de novos modelos de desenvolvimento detinham prioridade mais alta.

As diferentes condições regionais na Eurásia e na América do Sul, e referentes à presença militar dos EUA nestes espaços, implicam cálculos geopolíticos diversos entre os membros das coalizões. Observou-se um reforço maior de parcerias bilaterais no setor de segurança e defesa, como a agenda sino-russa, do que no âmbito de BRICS e IBAS. O estágio do PNB em comparação aos demais programas, a posição brasileira diante dos regimes nucleares e o fato de não ser um poder nuclear, e sua ênfase no poder não-militar também são componentes que minimizam potenciais parcerias. No caso brasileiro, a energia nuclear, a diplomacia e a estratégia caminharam juntas neste período sob outras formas, que não a via das alianças de geometria variável: a relação do Brasil com os Protocolos Adicionais do TNP e a busca de um protagonismo diplomático na negociação do Acordo Nuclear Tripartite Irã-Brasil-Turquia de 2010.

No campo diplomático-estratégico, o Brasil objeta a adição de novos controles além do TNP aos países não nuclearizados. Como pode-se perceber

pelo conjunto dos documentos de defesa, incluindo o trecho da END citado, o compromisso brasileiro com a paz e o desarmamento, são claros, e não significam abrir mão do desenvolvimento científico-tecnológico. Este desenvolvimento é a segunda motivação: a preservação da soberania brasileira em um dos pilares do PNB, o do enriquecimento de urânio. Apesar dos atrasos dos anos 1990 e da tentativa de esvaziar o PNB, como citado, esforços da Marinha mantiveram parte das pesquisas científico-tecnológicas em andamento.

Desde 2006, opera em Resende (RJ), o processo de enriquecimento de urânio desenvolvido com tecnologia nacional pelo Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) e o IPEN com base no método da ultracentrifugação. Não cabe aqui entrar em detalhes do processo¹⁷, mas destacar qual é o núcleo da controvérsia: o Brasil não permite acesso aos setores de produção do urânio enriquecido (os módulos nos quais operam as cascatas que enriquecem o urânio), uma vez que nestes locais encontra-se a tecnologia desenvolvida pelo país e que é considerada, dentro do processo de ultracentrifugação, uma das mais eficientes. O Brasil opera com outras vantagens comparativas no setor, com a posse de reservas de urânio entre as dez maiores do mundo. De acordo com dados da OCDE, em termos de exploração de reservas, o país oscila entre a 7^a e a 8^a posição, mas em termos de recursos presumidos a serem explorados, poderia estar até mesmo na 4^a posição¹⁸.

O Brasil detém os recursos, como a capacidade tecnológica para se tornar autônomo no setor do combustível nuclear. Deve-se lembrar que o combustível nuclear é necessário para a operação de usinas nucleares, e muitas nações, não suprem autonomamente suas demandas, necessitando importar este combustível. Como sustentam Le Prioux e Santos (2011), o Brasil poderia se tornar um player relevante no mercado de exportação deste combustível uma vez que o “clube nuclear” neste setor é bastante restrito. Além do Brasil, apenas China, EUA, França, Japão, Rússia, Alemanha, Reino Unido Holanda, Índia, Paquistão e Irã detém conhecimento similar (além, possivelmente, da Coreia do Norte). O reposicionamento estratégico brasileiro no setor traria implicações para os norte-americanos e demais nações, favorecendo o ganho de poder nacional.

A título de exemplo, um dos maiores críticos à posição brasileira são os EUA, que segundo dados *US Energy Information Administration* (EIA¹⁹), im-

¹⁷ Para isso, recomenda-se o site da INB disponível em <http://www.inb.gov.br/>. O método anteriormente aplicado, que se encontra em fase de desativação, eram as usinas de difusão gasosa.

¹⁸ Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/nuclear-energy/uranium-2018_uranium-2018-en#page1> . Acesso em 05 fev. 2019.

¹⁹ Disponível em: <https://www.eia.gov/energyexplained/index.php?page=nuclear_where> .

portam 93% do urânio que necessitam para abastecer suas usinas. Em 2004, os norte-americanos apresentaram críticas abertas ao Brasil por sua decisão de não permitir o acesso às instalações de Resende e pela sua não-assinatura do Protocolo Adicional. De acordo com Patti (2010), um dos conselheiros seniors da administração George W. Bush (2001/2008), Brent Scowcroft, comparou o Brasil ao Irã em artigo do Washington Post. Segundo Scowcroft, em posição rechaçada pelo então Ministro Celso Amorim, o Brasil poderia tornar-se um poder nuclear, desenvolvendo atividades bélicas. Patti (2010) indica que estas tensões puderam ser resolvidas naquele momento, mas que permanecem como um tema não solucionado.

Para Stuenkel (2010), estas atitudes das nações emergentes colocam em xeque seu compromisso com os regimes internacionais. Esta perspectiva baseia-se na ideia do “isolamento versus integração” como produto das ações de política externa do Brasil e da Índia diante dos EUA e dos organismos internacionais, e menos nos cálculos estratégicos destas nações. Há a permanência de uma diferença de tratamento entre as nações nuclearizadas e não nuclearizadas e entre as nações em desenvolvimento e desenvolvidas (lembrando, ainda, de que também entre Brasil e Índia existe a diferença não nuclearizada e nuclearizada).

O segundo ponto de confronto entre EUA e Brasil no campo nuclear no período Lula relaciona-se ao Acordo Tripartite Brasil-Irã-Turquia (2010). A negociação do Acordo refere-se à busca do protagonismo diplomático no setor nuclear e à consolidação da posição de Turquia e Brasil como pivôs regionais capazes de conduzir uma questão estratégica sensível, sem a presença direta das grandes potências ocidentais. Para o Brasil, o episódio fazia parte de uma retomada da perspectiva autonomista da política externa.

Em sua obra de 2015, *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*, Amorim recupera as conversações que levaram ao Acordo, incluindo o movimento inicial norte-americano de apoiar a iniciativa turco-brasileira. Na avaliação do então governo Obama (2009/2016), a via diplomática patrocinada pelos EUA e a União Europeia (UE) havia se esgotado e era preciso explorar novas possibilidades. Neste âmbito, os norte-americanos apoiaram as ações brasileiro-turcas, ainda que, posteriormente, não tenham sustentado o Acordo Tripartite e realizaram esforços para inviabilizá-lo²⁰.

Em 2010, a questão assumiu uma proporção significativa no Brasil,

Acesso em 05 fev. 2019

20 Em 2015, foi firmado entre o Irã, a Alemanha e os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas o Plano de Ação Global Conjunto. Em 2018, Trump retirou os EUA deste acordo nuclear.

em um cenário polarizado de eleições presidenciais entre os candidatos do PT, Dilma Rousseff, representante da continuidade e José Serra do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O tema, ao lado de questões relativas aos direitos humanos também envolvendo o Irã, acirrou a já significativa oposição de alguns grupos às Relações Internacionais do país. Esta divergência remetia ao cerne histórico das polarizações entre paradigmas de inserção internacional e modelos de desenvolvimento. Nem mesmo a divulgação de documentos por parte do governo brasileiro de que os norte-americanos apoiaram a negociação foram suficientes.

Apesar do governo Obama oficialmente se pronunciar a favor de um mundo no qual os países emergentes tivessem mais protagonismo, conforme a Estratégia de Segurança Nacional de 2010 (WHITE HOUSE, 2010), os movimentos práticos alternaram pressões com ações de engajamento para aproximá-los dos EUA. O Acordo Nuclear com a Índia é um destes exemplos de engajamento para aproximar um país emergente dos norte-americanos por um lado e, por outro lado, conter sua expansão e aproximação nas alianças de geometria variável.

A partir de 2011, a recuperação da economia estadunidense ampliou a contenção dos emergentes, do ponto de vista estratégico e econômico-político. O travamento das negociações multilaterais na ONU e na Organização de Comércio, as críticas às alianças de geometria variável como os BRICS e o IBAS, e ao suposto imperialismo de Brasil e China em regiões como o continente africano, o aumento da projeção militar na Eurásia e no Atlântico Sul e os investimentos em táticas de mudança de regime e guerras híbridas compuseram esta ofensiva.

Internamente, a continuidade revelou-se mais na retórica do que na prática. Mesmo antes da posse em seu primeiro mandato (2011/2014), Rousseff sinalizou que faria ajustes em algumas agendas de política externa. Dentre estas, a relação bilateral com os EUA e os direitos humanos, que se encontravam entre as mais criticadas da gestão Lula. A visita de Obama ao Brasil em Março de 2011, e o aprofundamento dos diálogos globais caracterizaram essa visita, indicando um desejo maior de aproximação. Em 2013, a crise de espionagem da NSA e o cancelamento da visita que Rousseff faria aos EUA trouxeram um ciclo de crises. Este ciclo seria superado somente em 2014, já no segundo mandato, que se encerraria em 2016 com o processo de *impeachment*. Em Janeiro de 2016, Brasil-EUA assinaram um novo Acordo Militar, depois do rompimento de 1997, que pretende retomar uma cooperação mais próxima na área de segurança e defesa (incluindo setores sensíveis tecnologicamente como o aeroespacial, o nuclear e o de operação conjuntas militares na América Latina).

Para o PNB e o setor de segurança e defesa, o período Rouseff foi de oscilações, devido a estes ajustes e a desaceleração econômica. A expectativa de que pudesse existir uma trajetória linear no PNB foi quebrada, e os investimentos tornaram-se escassos atrasando mais uma vez os projetos em andamento. A dificuldade de construção de consensos internos sobre o poder nuclear e o protagonismo brasileiro, científico-tecnológico e diplomático, também atuaram negativamente.

Apesar dos cortes de investimentos e atrasos houve a continuidade dos processos que levaram ao domínio do ciclo completo do combustível nuclear, associados às pesquisas e atividades de Aramar e Resende, e a manutenção do PROSUB, com seu adensamento com novos acordos com a França (a partir de 2005, que prevê auxílio francês para a construção dos submarinos na parte não nuclear e transferência de tecnologia). No ano de 2012, estabeleceu-se a Amazônia Azul Tecnologia de Defesa (Amazul). Por outro lado, os eventos negativos, que se somaram ao corte de recursos, envolveram a inclusão do PNB na Operação Lava Jato de combate à corrupção. Em 2015, as obras de conclusão de Angra 3 foram paralisadas.

A saída de Rouseff do Planalto em 2017, e a posse de Michel Temer (2016/2018) foi acompanhada de sinais mistos para o PNB. Em 2017, foi reestabelecido o Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) e foram recuperados os investimentos para o PROSUB e o enriquecimento de urânio. Previsões de 2018 da INB indicam que se não houverem maiores retrocessos o Brasil poderia se tornar autônomo na produção de combustível nuclear até 2033.

Se os fatos acima podem ser vistos como positivos, outros indicam situação oposta: o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações foi transformado em Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) a partir de 2017, havendo um significativo e progressivo corte de recursos para as áreas da ciência, tecnologia e inovação (que afeta também o sistema público universitário federal no ensino e pesquisa de graduação e pós-graduação). O orçamento da Defesa em geral, e não só do PNB, insere-se neste processo de redução. Adicionalmente, menciona-se a mudança de percepção sobre a relevância do país manter sua soberania e autonomia em setores estratégicos e o papel que deve exercer no mundo.

A política externa de Temer representou uma nova alteração nas relações internacionais, acentuando a aproximação com os EUA e recuperando visões mais próximas às agendas dos anos 1990, com Fernando Collor e FHC. Em uma versão atualizada da “autonomia pela integração”, Temer buscou a reativação de uma política que prioriza o bilateralismo e o comercialismo, com um teor menos assertivo e dito mais pragmático. O Brasil continua per-

dendo oportunidades de solidificar sua defesa e de aprimorar sua participação no sistema internacional por meio da tecnologia nuclear, desperdiçando vantagens comparativas. Dentre estas, como sustentam Le Prioux e Santos, o país teria

(...) ao menos quatro opções na sua atuação internacional através do setor nuclear. (...) Por si só, o Brasil pode se tornar um exportador de urânio bruto (opção 1). Além disso, o país domina o ciclo completo do combustível nuclear, inclusive a fase de enriquecimento (...) Se o enriquecimento do urânio for feito em escala industrial, o Brasil pode se tornar igualmente um importante fornecedor de urânio enriquecido para o resto do mundo (opção 2). Outra opção levantada pelo setor é a exportação de equipamentos e módulos para reatores externos (opção 3) (...) Uma última escolha seria a de promover a cooperação técnica com países sul-americanos (opção 4) que já possuam experiência na área (notadamente a Argentina) para assim difundir a energia nuclear através de reatores construídos na América do Sul para os vizinhos desprovidos de tal tecnologia. (Le Prioux & Santos 2011, p. 42)

A assinatura do TNP como “forma de inclusão” e outras concessões não obteve reconhecimento na comunidade internacional como ato de “boa fé”, mantendo-se as pressões sobre o país como no caso do Protocolo Adicional do TNP. O modelo de projeto de Estado e desenvolvimento continua oscilando para o lado menos autônomo e soberano, diferente da Índia que manteve seu poder de barganha e alcançou benefícios e status na comunidade internacional.

Considerações Finais

A trajetória dos programas nucleares da Índia e do Brasil possui convergências e divergências em sua natureza e em sua relação com os EUA. Durante a Guerra Fria, seja nos primeiros passos dos respectivos PNI e PNB quando os norte-americanos ainda apoiavam a agenda dos países em desenvolvimento pelo Programa Átomos para a Paz, como no período pós-TNP no qual predominaram os conflitos, divergências e desejo de autonomia, predominaram as convergências. Após 1989, entretanto, as alterações na política externa do Brasil e a manutenção de uma perspectiva de não-alinhamento na Índia, o que se observaram foram as divergências, e uma ascendência cada vez maior do papel norte-americano no país.

Há uma descontinuidade no PNB, não observada no PNI, que sus-

tenta um padrão mais estável no setor, conseguindo inclusive concessões dos norte-americanos no século XXI apesar de até hoje não ter assinado o TNP. O Brasil, por sua vez, assina o TNP buscando uma “integração” ao sistema internacional, sem contrapartidas ou concessões. Ainda assim, continua sendo alvo de atenção e controvérsias por suas vantagens comparativas na área (algo que a Índia não possui), como as reservas de minerais estratégicos.

As condições geopolíticas de inserção de Brasil e Índia tendem a afetar sua agenda de segurança e defesa. A fragmentação do cenário eurasiático e a maior diversidade de potências, igualmente nuclearizadas, é um fator que facilita a geração do consenso interno, algo que inexiste no Brasil. O ganho nuclear do Brasil seria no hemisfério americano, em prejuízo direto aos interesses estadunidenses. Na Eurásia, uma Índia nuclear ajuda a contrabalançar outros atores como China e Rússia, e mesmo o Paquistão.

Diferentes condições internas e externas explicam estes processos de distanciamento e aproximação dos programas nucleares. Independente de terem se aproximado na primeira década do século XXI de forma inédita por meio das alianças de geometria variável IBAS e BRICS, Brasil e Índia ainda parecem seguir caminhos diferentes neste campo. No caso, o IBAS contemplava iniciativas de cooperação na área militar e estratégica que poderiam ter avançado. Entretanto, as oscilações do Brasil impedem esta assertividade e continuidade, enquanto a Índia parece melhor administrar seu poder de barganha nuclear e suas prioridades.

REFERÊNCIAS

- Amorim, C. (2015) *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. Rio de Janeiro: Benvirá.
- Andrade, Israel de Oliveira; Carpes, Mariana Montez; Leite, Alixandro Werneck (2017). “O desenvolvimento nuclear no Brasil e na Índia: uma comparação dos programas nacionais desses países”. *R. Esc. Guerra Nav.*, Rio de Janeiro, v. 23 n. 3, set./dez. p. 618-656
- Brick, Eduardo Siqueira e JUNIOR, Pedro Fonseca (2018). “Prosub: uma política pública de defesa voltada para a criação de elementos de dissuasão”. *R. Esc. Guerra Nav.*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 178-207. jan/abr. 2018.
- Burr, William (2005). Nixon/Kissinger Saw India as “Soviet Stooge” in 1971 South Asia Crisis: New Documents Show White House Ignored Regional Nature of Crisis and Risked Confrontation with Moscow to

- Look Tough. *The National Security Archive*, jun. 2005. Available from <<https://nsarchive2.gwu.edu//news/20050629/index.htm>>. access on 21 Mar. 2019.
- Buzan, B; Weaver, O (2003). *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Centre for Science and Security Studies (2017), *Project Alpha. India's Strategic Nuclear and Missile Programmes: A baseline study for non-proliferation compliance*. King's College London, London. jun.
- Cervo, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo (2008). *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UnB, 3ª ed. ampliada e atualizada.
- Chamka, Bhumitra (2005). Toward Pokhran II: Explaining India's Nuclearisation Process. *Modern Asian Studies*, v. 39, n. 1, p. 189-236.
- Charnysh, Volha (2009). *India's Nuclear Program*. Nuclear Age Peace Foundation. Set.
- Ferreira, Túlio Sérgio Henriques e Lira, Vanessa Horácio (2016). "Enriquecimento de animosidades: o início da política nuclear brasileira". *Rev. Carta Inter.*, Belo Horizonte, v. 11, n. 3. p. 77-98
- Geraldo, Michelly Sandy e Cossul, Naiane Inez (2016). "PROSUB: tecnologia como fator estratégico para o Brasil e para a segurança do Atlântico Sul." *R. Esc Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 197 – 216, jan./abr.
- Harrison, Selig S (1981). India, and Reagan's tilt toward Pakistan. *New York Times*, Archive, 15 jul. 1981. Available from <<https://www.nytimes.com/1981/07/15/opinion/india-and-reagan-s-tilt-toward-pakistan.html>>. access on 21 Mar. 2019.
- Herz, Monica e Lage, Victor Coutinho (2011). "BRICS e a questão nuclear: contestações e reafirmações diante dos mecanismos de governança global". *Carta Internacional*, vol. 6, n.2, jul/dez. p. 31-54
- Herz, Monica; Dawood, Layla; LAGE, Victor Coutinho (2018). The Defense-Development Nexus: Brazilian Nuclear Policy under the Workers' Party Administrations. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 61, n. 1, 2005. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292018000100205&lng=en&nrm=iso>. access on 17 Aug. 2018
- Le Prioux, Bruna e Santos, Edmilson Moutinho dos (2011). "A energia nuclear como instrumento de inserção internacional do Brasil: uma análise introdutória a partir da teoria poli-heurística de tomada de decisão". *Carta Internacional*, vol. 6, n.1, jan-jun 2011. p. 39-52

- Martinez, J. Michael (2002). The Carter Administration and the Evolution of American Nuclear Nonproliferation Policy, 1977–1981. *THE JOURNAL OF POLICY HISTORY*, v. 14, n. 3, 2002. 261-292. Available from <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/A7A37DAD2D13625BA047FFDD983A046C/So898030600000270a.pdf/carter_administration_and_the_evolution_of_american_nuclear_nonproliferation_policy_19771981.pdf>. access on 21 Mar. 2019.
- Martins Filho, João Roberto (2011). O projeto do submarino nuclear brasileiro. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 277-314, Dec. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So102-85292011000200002&lng=en&nrm=iso>. access on 16 Aug. 2018.
- Martins. José Miguel Quedi e Nunes, Raul Cavedon (2017). “Política externa, política de defesa e modelo de desenvolvimento no Brasil: do Estado desenvolvimentista ao Estado logístico (1930-2017) *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* v.6, n.12, Jul./Dez. p.190-221 <http://seer.ufrgs.br/austral/article/view/78130>
- Mishra, Madhusudan (1997). *Bharatiya Janata Party and India's Foreign Policy*. 1 ed., New Delhi: Uppal Publishing House, 1997.
- Moura, José Augusto Abreu (2015). “Três ciclos da Marinha do Brasil”. *R. Esc Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. III – 140, jan./jun.
- Pant, Harsh V (2008). *Contemporary debates in Indian foreign and security policy: India negotiates its rise in the international system*. New York: Palgrave MacMillan.
- Pant, Harsh V.; Joshi, Yogesh (2016). *The US Pivot and Indian Foreign Policy: Asia's Evolving Balance of Power*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Pant, Harsh V.; SUPER, Julie M (2015). “India's ‘non-alignment’ conundrum: a twentieth-century policy in a changing world”. *International Affairs*, vol. 91, n. 4, 2015, p. 747-764.
- Paranj Pe, Shrikant (2013). “United States in India's Changed Strategic Perspective in the Post-Cold War Era”. *India Quarterly*, v. 69, n. 1. p. 1-12.
- Patti, Carlo (org) (2014). *O Programa nuclear brasileiro: Uma história oral*. FGV CPDOC. Available from: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13733/O%20programa%20nuclear%20brasileiro.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. access on 05 Feb. 2019.
- Patti, Carlo. (2010). Brazil and the nuclear issues in the years of the Luiz-Inácio Lula da Silva government (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(2), 178-195. <https://dx.doi.org/10.1590/>

S0034-73292010000200010

- Ribeiro de Andrade, Ana Maria. (2012). Átomos na política internacional. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad*, 7(21), 113-140. Recuperado en 21 de febrero de 2019, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-00132012000200008&lng=es&tlng=es.
- Sarkar, Jayita (2014). The Making of a 'Ship-to-Mouth' Nuclear Power: The Johnson Administration and India's Nuclear Tilt, 1964-1968. *Jadavpur Journal of International Relations*, v. 18, n. 1, 1-29. Available from <<https://doi.org/10.1177/0973598414552748>>. access on 21 Mar. 2019.
- Silva, Marcos Valle Machado da (2010). "Política externa, segurança e defesa nos governos de Lula e Cardoso". *Revista Debates*, vol. 4, n.2, Jul/Dez. p. 159-177
- Stuenkel, Oliver. (2010). Identidade, status e instituições internacionais: o caso do Brasil, da Índia e do tratado de não proliferação. *Contexto Internacional*, 32(2), 519-561. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292010000200008>
- Subrahmanyam, K. Indian Nuclear Policy – 1964-98 (A Personal Recollection) (2018). *Strategic Analysis*, vol. 42, n. 3, p. 293-31.
- The White House (2014). Office of Press Secretary. *U.S.-India Joint Statement*. set. 2014. Available from <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/30/us-india-joint-statement>>. access on 21 Mar. 2019.
- Tomar, Ravi (2002). India-US Relations in a Changing Strategic Environment. *Research Paper Index*, n. 20, jun. 2002. Available from <https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp0102/02RP20>. access on 21 Mar. 2019.
- United States of America (2006). Department Of State. *India Civil Nuclear Cooperation: Responding to Critics*. mar. 2006. Available from <<https://2001-2009.state.gov/p/sca/rls/pr/2006/62910.htm>>. access on 21 Mar. 2019.
- United States of America (2005). Department Of State. *Joint Statement by President George W. Bush and Prime Minister Manmohan Singh*. jul. 2005. Available from <<https://2001-2009.state.gov/p/sca/rls/pr/2005/49763.htm>>. access on 21 Mar. 2019.
- United States of America (2004). Department Of State. *Next Steps in Strategic Partnership with India*. jan. 2004. Available from <<https://2001-2009.state.gov/p/sca/rls/pr/28109.htm>>. access on 21 Mar. 2019.

- United States of America (2001a). Department Of State. *Sanctions on India and Pakistan*. set. 2001a. Available from <<https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2001/5101.htm>>. access on 21 Mar. 2019.
- United States of America (2001b). Department Of State. *The Future of US-India Relations*. Set. 2001b. Available from <<https://2001-2009.state.gov/p/sca/rls/rm/4850.htm>>. access on 21 Mar. 2019.
- United States of America (2008). Department Of State. *U.S.-India Civil Nuclear Cooperation Initiative*. out. 2008. Available from <<https://2001-2009.state.gov/p/sca/rls/fs/2008/109567.htm>>. access on 21 Mar. 2019.
- Vanaik, Achin (1995). *India in a Changing World: Problems, Limits and Successes of its Foreign Policy*. 1 ed., New Delhi: Orient Longman. (Coleção Tracts for the Times).
- Vigevani, Tullo e Cepaluni, Gabriel (2007). “A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, 29 (2).
- Visentini, Paulo Fagundes (2013). *A projeção internacional do Brasil- 1930 a 2012*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier.
- Vizentini, Paulo Fagundes (1998). *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.
- Weinraub, Bernard (1982). REAGAN AND MRS. GANDHI RESOLVE DISPUTE ON NUCLEAR FUEL FOR INDIA. *New York Times*, Archive, 30 jul. 1982. Available from <<https://www.nytimes.com/1982/07/30/world/reagan-and-mrs-gandhi-resolve-dispute-on-nuclear-fuel-for-india.html>>. access on 21 Mar. 2019.
- Weiss, Leonard (2007). U.S.-India Nuclear Cooperation: Better Later than Sooner. *Nonproliferation Review*, V. 14, N. 3, nov. 2007. Available from <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10736700701611738?needAccess=true#aHRocHM6Ly93d3cudGFuZGZvbmxpbmUuY29tL2RvaS9wZGYvMTAuMTA4MC8xMDczNjcwMDcwMTYxMTczODguZWVkbQWNjZXNzPXRydWVAQEAw>>. access on 21 Mar. 2019.

RESUMO

O domínio da tecnologia nuclear representou uma nova realidade para a geração de energia no e para a segurança internacional. Os ataques nucleares de Hiroshima e Nagasaki em 1945 representaram o início da chamada era nuclear e do que muitos analistas como Raymond Aron definem como “equilíbrio do terror”, aprofundado pela corrida armamentista no cenário da bipolaridade soviético-norte americana pós-1947. Além das superpotências, diferentes países dão início a programas nucleares. Destacam-se os casos de Brasil e Índia que desenvolvem suas agendas de pesquisa neste campo, respectivamente a partir dos anos 1950 e 1960 no contexto da Guerra Fria, como forma de elevar sua autonomia e poder de barganha internacional. Para as superpotências, a disseminação do conhecimento nuclear representava um desafio, dando-se início às conversações sobre mecanismos de controle da proliferação nuclear como o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). É nesse contexto que Brasil e Índia desenvolvem seus programas nucleares sob o impacto de suas relações bilaterais com os EUA. Inicialmente convergentes na busca da autonomia nuclear, no pós-Guerra Fria, serão observados ajustes nas respectivas políticas. O artigo procura entender a importância e a história dos programas nucleares de Brasil e Índia e o peso norte-americano nestas agendas.

PALAVRAS-CHAVE

Política Nuclear; Segurança Internacional; Política Externa Brasileira; Política Externa Indiana; Relações Brasil-Índia.

Recebido em 13 de setembro de 2018.

Aprovado em 2 de fevereiro de 2019.

DESENVOLVIMENTO E PODER GLOBAL DA CHINA: A POLÍTICA MADE IN CHINA 2025

Diego Pautasso¹

Introdução

Com o fim da Guerra Fria, não foram poucos os entusiastas da globalização neoliberal e seus efeitos (Kumar 1997, Ianni 1996). Nessa linha, Kenichi Ohmae (1996) foi um dos muitos autores que diagnosticaram o enfraquecimento dos Estados-nações, enquanto outros se afeerraram com demasiada ênfase às teses das sociedades pós-industriais, de Bell (1970) a Demasi (2000). Mesmo que seja imperativo reconhecer as profundas mudanças sistêmicas ocorridas desde o final do século XX, continua impossível dissociar desenvolvimento e poder nacionais. Deve-se reconhecer, mais, reconhecer o entrelaçamento entre as dimensões interna e internacional, dado que a capacidade do Estado e o dinamismo econômico são pré-condições para a atuação dos países em âmbito mundial – embora pareça insuficientemente abordado no âmbito da Relações Internacionais.

Zakaria (1999) analisa como as nações ricas se convertem em poderes mundiais, centrando seu estudo na trajetória de emergência dos Estados Unidos, iniciada nas últimas décadas do século XIX. Sua abordagem é convergente com a teoria realista, demonstrando como o aumento do poder econômico propiciou ao país a potencialização de sua influência nas relações internacionais, em compasso com o fortalecimento de seu aparelho estatal (militar e diplomático) e, com efeito, de sua interferência em prol da abertura de mercados e do acesso às fontes de recursos no âmbito internacional. Na mesma linha, Kennedy (1989) defende a tese de que o aumento da capacidade produtiva proporciona capacitação militar tanto para o apoio da aquisição quanto para garantia de proteção de riquezas, podendo, contudo, gerar hiper-

¹ Mestre e doutor em Ciência Política também pela UFRGS. Atua nas áreas de pesquisa de Relações Internacionais e Geografia Econômica, com foco nas experiências de desenvolvimento do BRICS, sobretudo China e as relações Sul-Sul. É autor do livro “China e Rússia no Pós-Guerra Fria” e de outros artigos sobre desenvolvimento regional-nacional e inserção internacional de países emergentes.

trofia do poder militar e um consequente enfraquecimento do poder nacional no longo prazo.

As abordagens realistas, entretanto, não captam as complexas formações econômicas e institucionais de cada país, a natureza e motivações de seus projetos expansionistas, e tampouco a forma como se dá a sinergia entre o poder estatal-territorial e o poder do capital. Nesse sentido, uma abordagem crítica – ainda que historicamente muito restrita à crítica do sistema capitalista – pode ajudar a iluminar as diferentes naturezas dos processos de desenvolvimento e de expansões imperiais, bem como de interação Estado-capital na conformação do moderno sistema internacional. No caso da China, é mister compreender sua ascensão irrefreável, seu impacto sobre o reordenamento sistêmico, modificando suas configurações de poder, bem como a singularidade de sua cosmologia e de seu sistema político-econômico.

Sendo assim, o presente artigo pretende lançar luz sobre o processo a partir do qual o sucesso do projeto de desenvolvimento da China impulsiona a assertividade de seu engajamento em grandes temas da agenda internacionais. Para tanto, o objetivo é discutir o papel do *Made in China 2025* (MIC 2025) na ascensão do país asiático. Trata-se de uma política governamental lançada em 2015, voltada a promover 10 setores estratégicos da manufatura inteligente, internalizando cadeias produtivas complexas e impulsionando inovações. O aumento da complexidade produtiva chinesa tem ampliado a participação do país não apenas na produção e no comércio globais, mas nas atividades inovação, emissão e recepção de IED. Naturalmente, seu desenvolvimento recria os parâmetros do engajamento e da assertividade da China em âmbito global, colocando em outro patamar o nível de tensionamento e competitividade inerente às suas relações com o *hegemon* (Estados Unidos da América).

Breves notas sobre desenvolvimento e poder global

Uma abordagem crítica sobre desenvolvimento e inserção no sistema internacional deve superar as clivagens existentes tanto nas teorias da modernização, assentadas na análise do inexorável processo de superação das sociedades tradicionais e de impulsionamento do enriquecimento das nações, quanto nas teorias da dependência, ao menos naquelas versões que cristalizam as relações centro-periferia. Nestas últimas, tanto as exportações de *commodities* quanto a industrialização recriam, sob formas diversas, a dependência através da falta de acesso à tecnologia de ponta e/ou por meio da ampliação das remessas de lucros e do endividamento, dentre outros meca-

nismos estagnacionistas (Mamigonian 2000).

O próprio Lênin (1979) ofereceu uma análise alternativa que ultrapassa essas clivagens. A partir da conformação do capitalismo financeiro (dos monopólios), a expansão do sistema passa a ser conduzida pela exportação de capitais excedentes nos países avançados. O capital se globaliza para países periféricos na busca por inversões mais lucrativas. Com efeito, no centro, o rentismo parasitário ocasiona, até certo ponto, alguma estagnação; já na periferia, gera tendências conflitantes de pilhagem dos elos fracos do imperialismo e de promoção desigual de novas regiões dinâmicas a partir de suas vantagens competitivas (Lênin 1979, p. 621-23; 646-7). O desenvolvimento global do capitalismo acentua, portanto, as contradições da economia mundial, ao criar, através das políticas coloniais, os grandes monopólios, que recriam suas condições de existência a partir da própria reprodução destas políticas coloniais.

Na mesma linha, Arrighi também busca na história a raiz das grandes mudanças sistêmicas, analisando o processo de deslocamento das áreas dinâmicas do capitalismo. Fases de expansão material dão lugar às fases de expansão financeira, conformando os ciclos sistêmicos de acumulação e as transições de poder. De Gênova (do XV ao XVII) para a Holanda (fim do XVI ao XVIII), depois Inglaterra (do XVIII ao início do XX) e Estados Unidos (final do XIX até hoje), formaram-se estruturas governamentais e empresariais cada vez mais abrangentes e complexas – impondo limites à expansão do sistema (Arrighi 1996)².

Com ênfase na produção ou na circulação sistêmica, o fato é que o desenvolvimento resulta da combinação de processos globais com políticas nacionais, adequadas às oportunidades conjunturais. No que se refere ao âmbito doméstico, a história dos países desenvolvidos ensina, por um lado, que não há modelo ou caminho único, mas, por outro, que existem parâmetros e pré-requisitos sem os quais nenhum país se desenvolveu historicamente. O sul-coreano Chang (2004) destaca que absolutamente todos os países hoje considerados desenvolvidos se utilizaram amplamente de política industriais, comerciais e tecnológicas (ICT). Isto é, todos mobilizaram o aparelho estatal para impulsionar o desenvolvimento, ao invés de adotarem acriticamente políticas e modelos liberais orientados por grandes potências e organizações internacionais cujo objetivo histórico têm sido o de ‘chutar a escada’ (Chang 2004) para a ascensão de novos polos de poder

De acordo com Reinert, as políticas de Estado são cruciais para romper

2 Essa sequência histórica proposta por ele subestima a importância de outras civilizações, assumindo feição demasiada eurocêntrica, além de alargar sobremaneira seu entendimento sobre o que define o sistema capitalista. Mas esse debate escapa aos objetivos do texto.

as limitações da ‘concorrência perfeita’ em bens primários e dos seus consequentes ‘rendimentos decrescentes’, que aprisionam uma série de países à uma especialização produtiva estática. É a emulação pública que promove a ‘concorrência imperfeita’ e os ‘rendimentos crescentes’, a partir de mudanças tecnológicas, da dinamização das cadeias produtivas e dos mecanismos de agregação de valor à produção, elevação de salários, densificação do mercado, ampliação dos lucros e aumento da base tributária. Ou seja, a economia de escala, as mudanças tecnológicas e os efeitos sinérgicos de aglomeração fazem parte destes processos de desenvolvimento. Assim, ou o país busca se inserir nos elos intensivos em capital das cadeias internacionais de valor ou aceita o colonialismo decorrente das vantagens comparativas de uma dada divisão internacional do trabalho (Reinert 2016).

A organização do *Atlas da Complexidade Econômica* dá substância empírica a essas noções que relacionam desenvolvimento com sofisticação produtiva (Hausmann et al. 2011). Em outras palavras, a complexidade econômica impulsiona uma intrincada rede de interações e conhecimento mobilizada para a produção, cujo aumento de produtividade se vincula à agregação de valor, de conhecimento, de inovação e, com efeito, de desenvolvimento. A complexidade produtiva pode ser mensurada pela capacidade de produzir bens não ubíquos e diversificados³, além de outras variáveis, como aumento do IDH e a redução das desigualdades sociais, por exemplo (Hausmann et al. 2011, Gala 2017).

Gullo (2014) também destaca que o ‘impulso estatal’ se depara não apenas com os desafios domésticos, pois se trata de um fenômeno capaz de contestar a estrutura de poder mundial, por ele chamada de ‘insubordinação fundadora’. Qualquer projeto nacional enfrenta os limites impostos pelas estruturas hegemônicas de poder, formadas por complexos mecanismos de dominação, a partir dos alguns países e organizações internacionais, assim como atores públicos e privados, impõem seus interesses vínculos de interesse (Guimarães 2000, p. 28). Aliás, escapar a estes mecanismos envolve a articulação entre lutas anticoloniais e a questão nacional, como base dos movimentos emancipacionistas na periferia do sistema – questão subestimada pelo ‘marxismo ocidental’, com seu internacionalismo e anticapitalismo exaltados e abstratos (Losurdo 2018, p. 44).

A superação do *gap* produtivo-tecnológico é decisiva tanto para o desenvolvimento nacional quanto para a posição do país na divisão internacional do trabalho, sobretudo após as transformações técnicas decorrentes da 3ª

3 O caso do México é *sui generis*, dado que a economia se especializou em função das características de *maquila* e, com efeito, inibiu a internalização das cadeias produtivas e seus efeitos encadeadores (Gala 2017, p.80-1).

Revolução Industrial. Mazzucato (2014) demonstra que mesmo nos Estados Unidos – país apresentado como bastião do liberalismo e do empreendedorismo *self made man* – o Estado está no centro das inovações tecnológicas, através da combinação de gastos públicos e fomento governamental da interação universidade-empresa. Os gastos em defesa (complexo industrial-militar), operados através de agências governamentais, têm tido papel central na geração de inovação para a economia. Os avanços tecnológicos recentes nos setores de computação, jatos, energia nuclear, lasers, biotecnologia e fármacos, bem como a própria conformação do Vale do Silício, não podem ser compreendidos sem a consideração destes pesados investimentos governamentais. Até mesmo o notório caso do Iphone somente foi possível devido às pesquisas governamentais que anteriormente possibilitaram a criação da internet, dos microprocessadores, da bateria de lítio, do GPS, das telas sensíveis ao toque e tecnologias de comunicação (HTTP e HTML), dentre outras ferramentas – acontecimento não muito distinto do caso do algoritmo que levou à criação do mecanismo de busca do Google (Mazzucato 2014, p. III; 136).

Em suma, apesar de não reconhecida na retórica liberal, a dinâmica do sistema internacional tem sido resultado das dialéticas relações Estado-poder e mercado-capital. Arrighi (1996) destaca, aliás, que desde as Companhias das Índias capital e poder atuam sinergicamente – e Washington, hoje, tem sido particularmente enfática na promoção e defesa de seus setores estratégicos⁴. Ao invés do suposto antagonismo entre visões estadocêntricas e transnacionalista, predominante nas Relações Internacionais, cabe apostar em abordagens críticas capazes de compreender o entrelaçamento entre territorialidade estatal e processos globais de acumulação capitalista⁵. Em outras palavras, não é possível compreender o desenvolvimento nacional dissociando-o do complexo processo de deslocamento dos centros decisórios globais, que, por sua vez, interagem com as estratégias de nacionais de inserção internacional, determinando suas respectivas autonomia e lugar nas configurações (hierárquicas) de poder no mundo.

Desenvolvimento e poder da China

4 Alguns casos notório de proibição de venda de empresas privadas estadunidenses por razões estratégicas são a Unocal (petróleo) que seria vendida para a chinesa CNOOC em 2005; a Lattice Semiconductor Corporation pela chinesa Canyon Bridge Fund em 2017; ou da Qualcomm (semicondutores) pela Broadcom sediada em Cingapura (mas com ascendência de investidores chineses) em 2018.

5 Debate aprofundado em outro artigo, ver Pautasso & Fernandes (2017).

Para compreender o *Made in China 2025*, cabe recuperar a trajetória da China, emblemática da tensa e contraditória relação entre desenvolvimento e inserção internacional. O sofisticado Império do Meio adentra o que chamam de ‘século de humilhações’, entre a Guerra do Ópio (1839) e a Revolução Chinesa (1949), combinando desorganização interna com subordinação internacional às diversas potências imperialistas. A revolução, por isso, entrelaçou o caráter anticolonial com o de reconstrução nacional, ao mesmo tempo em que enfrentou sobressaltos, como o período da Revolução Cultural (1966-76) e o isolamento internacional após a ruptura sino-soviética. A política de Reforma e Abertura, de Deng Xiaoping, visava superar essas contradições, ajustando estratégias tanto de desenvolvimento nacional quanto de inserção internacional, atentando às dimensões internas e externas chinesas.

Essa política desencadeada por Deng Xiaoping se insere num quadro, simultaneamente, de reestruturação tanto do capitalismo, quanto do poder global dos Estados Unidos. Por um lado, iniciava-se a 3ª Revolução Industrial, com novos mecanismos de organização da produção (toyotismo) e uma emergente divisão internacional do trabalho. Por outro, o *hegemon* (Estados Unidos) buscava restabelecer o controle sobre o sistema monetário-financeiro internacional através do padrão dólar flexível, combinado com a escalada militar dos anos 1980 (Reagan) contra a URSS, com a ofensiva comercial contra Japão e Alemanha (Acordo de Plaza-1985) e com a respectiva aproximação com a China comunista – num quadro de retirada estadunidense do Vietnã e de acirramento da rivalidade de ambos, China e Estados Unidos, com a URSS. O caso chinês é sintomático da capacidade de formulação de políticas nacionais adequadas às mudanças sistêmicas, demonstrando a possibilidade de superação das vulnerabilidades domésticas e internacionais.

Ou seja, a construção do eixo sino-americano articulou a globalização financeira estadunidense ao embrionário milagre econômico chinês, impulsionando mudanças significativas na divisão internacional do trabalho e, consequentemente, nas configurações de poder no mundo. Trata-se de uma integração produtiva entre Estados Unidos e China assentada em IED’s estadunidenses e na conformação de cadeias produtivas industriais globalizadas, incluindo empresas de países ou regiões asiáticas. Ou seja, esse novo eixo sino-americano de acumulação, apesar de cada vez mais prenhe de contradições geopolíticas, possui sinérgicas complementaridades comerciais (ampliação da corrente de comércio), produtivas (articulação entre as empresas estadunidenses e chinesas na cadeia global de produção) e financeiras (reservas estrangeiras da China e títulos do Tesouro dos Estados Unidos) (Pinto 2011).

Em alguma medida, o processo acima descrito converge com as análises

ses de Arrighi (2008). Para ele, a expansão financeira do ciclo estadunidense tem impulsionado o deslocamento do epicentro econômico global do Atlântico Norte para a Ásia Oriental, resultando no renascimento asiático a partir da liderança da reemergente civilização chinesa e da reconstituição do sistema sinocêntrico (Arrighi 2008). Nessa linha, a liderança chinesa tem impulsionado processos de integração regionais, tanto através de organizações como a Organização da Cooperação de Xangai (OCX), quanto por meio de iniciativas como a Nova Rota da Seda, ao mesmo tempo que propõe o reposicionamento do país no plano global, bem como a redefinição de elementos-chave da ordem internacional⁶.

A trajetória de desenvolvimento nacional e inserção internacional da China tensiona as estruturas hegemônicas de poder centradas nos Estados Unidos e seus aliados. Como destaca Belluzzo (2013), no Ocidente a desregulamentação financeira faz o capital adentrar no espiral especulativo da criação contábil (fictícia), em detrimento da produção. Assim, as grandes corporações encontram-se cada vez mais mergulhadas em práticas voltadas ao aumento dos ativos financeiros, presas à lógica imediata dos seus acionistas – sinal não do descolamento da valorização fictícia do estoque de riqueza, mas de formas mais avançadas, socializadas e contraditórias da geração de valor no capitalismo (Belluzzo 2013, p. III-123).

Resta saber, portanto, de que forma a China vai ofertar alternativas para a conformação de novas configurações de poder globais. O impacto sistêmico da China tem sido expressivo em diversas dimensões, ilustradas tanto pelo perfil de suas exportações quanto pela atuação de suas empresas em escala global. No âmbito das exportações, os valores passaram de 16,8 bilhões de dólares, em 1980, para 82 bilhões em 1990, 370 bilhões em 2000, 1,680 trilhão em 2010 e 1,980 em 2016. Entre 2007 e 2017 os superávits comerciais acumulados da China totalizaram quase 3,5 trilhões de dólares⁷. Na década de 1980 as exportações chinesas praticamente se restringiram ao petróleo e seus derivados, alimentos e outros produtos primários; durante os anos 1990 passaram a ser compostas por calçados, vestuário, brinquedos e outros bens manufaturados de baixo valor agregado; já na atualidade, predominam equipamentos eletroeletrônicos, motores, veículos, materiais de construção, dentre outros bens sofisticados⁸.

Em estudo detalhado, ficou claro que, em 1962, a China possuía com-

6 Em outro artigo há o aprofundamento desse argumento, ver Pautasso & Ungaretti (2017).

7 Ver dados por ano disponível em: <https://www.statista.com/statistics/263632/trade-balance-of-china/>

8 Ver dados por volume, destinos e componente das exportações da China disponível em: <https://atlas.media.mit.edu/pt/profile/country/chn/>.

petitividade apenas para a exportação de 105 produtos; em 1980, quando a transição foi iniciada, a China já alcançava tal desempenho para um total de 234 itens; em 2006, a cesta de exportação já era altamente sofisticada e uma das mais diversificadas do mundo com cerca de 270 bens (Felipe, Kumar, Usui, Abdon 2013). De acordo com o *Atlas*⁹ já citado, a China possuía índice de complexidade econômica de 0,143 em 1995 e 1,16 em 2016, passando de 50^o para 18^o no ranking mundial – no mesmo período os Estados Unidos passaram de 1,86 para 1,55, ou da 7^o para 10^o posição. Em 1992, pouco mais de 6% das exportações chinesas eram formados por bens de alto valor agregado (*high-technology*), chegando a mais de 25% em 2016 – enquanto os Estados Unidos, no mesmo período, viram despencar de 32,5% para 19,9% a participação dos bens com alto valor agregado na sua pauta de exportações¹⁰. O desempenho da China se reflete inclusive em assimetrias na relação com os Estados Unidos, cuja corrente comercial bilateral alcançou 505,4 bilhões de dólares em 2017, com superávits de 375,5 bilhões de dólares em prol dos chineses. Para além dos valores, as exportações chinesas de produtos de alta tecnologia alcançaram, em 2016, a cifra de 496 bilhões de dólares, ante 153 bilhões de dólares da economia estadunidense¹¹.

A atuação das empresas chinesas no âmbito global reflete a amplificação do poder do país oriental na esfera internacional. Tal fato pode ser bem ilustrado pela rápida expansão do número de suas multinacionais entre as grandes corporações do mundo. Não obstante as dificuldades de mensuração, dados variáveis como controle acionário e perfil das empresas, trata-se de uma ascensão significativa de 18 empresas, em 2005, para 120 empresas, em 2018, listadas entre as 500 maiores, segundo a *Fortune* – enquanto nesse mesmo período os Estados Unidos passaram de 176 para 126¹². Durante a política de Reforma de Abertura, do final da década de 1970, a ênfase chinesa recaía sobre o desenvolvimento da capacidade produtiva nacional, com atração de investimentos estrangeiros voltados para a internalização de capital e de tecnologias; a partir dos anos 1990, a China já ensaiava a projeção de seus investimentos externos, priorizando países periféricos; desde 2005, entretanto, a China tem expandido seus investimentos no exterior numa evidente transformação qualitativa da expansão dos seus negócios (Zhu 2018). Alinhada a essa dinâmica,

9 Ver o excelente conjunto de dados disponíveis em <http://atlas.cid.harvard.edu/>

10 Dados do Banco Mundial, disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.CD?locations=CN-US>.

11 Ver dados oficiais no United States Census Bureau, disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2016>.

12 Ver reportagem China Daily, disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201807/20/WS5b518b77a310796df4df7b77.html>.

foi elaborada, em 1999, a estratégia *Going Global*, justamente no contexto de ingresso do país na OMC (2001), voltada para a ampliação da segurança em recursos naturais, alimentares e energéticos, via controle das cadeias de valor desses setores em outros países. Atualmente, a China desenvolve a *Going Global 2.0* com o objetivo central de promover demanda à economia nacional, alavancando-a por meio da Nova Rota da Seda¹³.

O entrelaçamento e o fortalecimento mútuo do desenvolvimento nacional e da inserção externa da China se expressam também no âmbito diplomático. A diplomacia chinesa tem se tornado mais assertiva, ultrapassando a política externa de baixo perfil preconizada por Deng Xiaoping. Essa mudança decorre das novas condições objetivas de poder de Beijing, essenciais para que o país passasse a assumir compromissos e responsabilidades proporcionais ao seu novo *status* (Zhao 2013, Tianquan 2012). É possível observar a assertividade chinesa na promoção de uma nova arquitetura financeira global¹⁴, na construção de processos de integração regionais (OCX, ASEAN+1, Nova Rota da Seda) e/ou na defesa mais enfática das questões securitárias regionais.

Desenvolvimento e poder na política Made in China 2025

Diante do exposto, é possível compreender o *Made in China 2025* como sinalização do aprofundamento da sinergia entre desenvolvimento nacional e potencialização da inserção global da China. É um caso exemplar da capacidade estatal de promover o que Chang (2004) chama de política de ICT em favor da indústria nascente. Ou seja, o governo chinês tem impulsionado a interação entre Estado e setor privado, financiado a fusão de setores, conformando oligopólios (campeões nacionais) com vistas a aprofundar a produtividade e a socialização do investimento. O planejamento estatal inclui financiamento barato através de bancos públicos nacionais, produção de insumos básicos com preços baixíssimos e estímulo da demanda por meio de compras governamentais. Divergindo do rentismo predominante na agenda neoliberal, o Estado direciona os investimentos para setores escolhidos, capazes de gerar inovações e adensar cadeias produtivas, enquanto os mercados de capitais são regulados, evitando as bolhas e colapsos inerentes aos ciclos de especulação (Belluzzo & Sabbatini 2017).

Na verdade, políticas estatais de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) têm sido historicamente cruciais aos processos de desenvolvimento das na-

13 Ver documento oficial do governo da China, disponível em: <https://polycn.com/wp-content/uploads/2017/05/2017-Chinas-going-global-strategy.pdf>.

14 Ver debate em Pautasso (2015)

ções, embora depois se combinem com a retórica liberal (chutar a escada) para o empreendimento de ações voltadas à monopolização de seus domínios (patentes) e até mesmo da inibição destas mesmas políticas públicas, que lhes deram origem, em terceiros países. Trata-se, portanto, de uma estratégia das potências mundiais em prol da reafirmação de suas vantagens e, por extenso, das assimetrias globais expressas na divisão internacional dos processos produtivos – ou no lugar que cada país ocupa nas cadeias de valor e riqueza. Com efeito, o desenvolvimento combina um projeto nacional com capacidades de romper estruturas internacionais hegemônicas, voltadas para a cristalização das configurações globais de riqueza e poder.

No caso da China, entrelaçam-se as políticas de reafirmação da soberania, integridade territorial e reconstrução nacional da Era Mao com as reformas modernizantes desencadeadas pela Era Deng. De acordo com Gala (2017, 91-2), as políticas públicas governamentais voltadas para a promoção da complexidade econômica chinesa foram múltiplas, englobando a abertura comercial gradual, com complexo sistema de tarifas, barreiras não tarifárias e licenças; a atração de investimentos condicionados a transferências tecnológicas, *joint ventures*, encadeamento a indústrias nacionais; o forte estímulo à engenharia reversa e fraca aplicação das leis de proteção intelectual; a criação de *clusters* nacionais através de requisitos de conteúdo local; além de uma política econômica capaz de combinar câmbio desvalorizado, juros baixos, controle de capitais, dentre outros mecanismos.

Sua política macroeconômica tem como vetor financiamento público, conduzido por uma estrutura bancária reorganizada com a política de Reforma e Abertura¹⁵. Na virada dos 1970-80 foram conduzidas reformas financeiras com vistas à criação de uma atuação especializada aos diversos setores da economia, a partir da separação do Banco Popular da China (PBC). Primeiramente, surgiram o China Construction Bank (CCB) para a construção civil, Bank of China (BOC) para transações em moeda estrangeira e o Agricultural Bank of China (ABC) para crédito rural – aos quais se somaram, em 1984, o Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) para assumir as tarefas de controle industrial e comercial das atividades bancárias do PBC. Nos anos 1990, surgiram os três bancos políticos que viriam a concentrar o financiamento ao desenvolvimento chinês: o Banco de Desenvolvimento da China (CDB), o Banco de Exportação e Importação da China (China Exim Bank) e o Banco de Desenvolvimento Agrícola da China (ADBC). Além disso, formaram-se as instituições financeiras multilaterais, cuja ascendência da China é

¹⁵ Em relatório recente, as Nações Unidas reconheceram o papel dos bancos de fomento ao desenvolvimento a longo prazo, conforme relatório disponível em: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2016d1_en.pdf.

central, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), o Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS, o Fundo de Desenvolvimento China-África, o Fundo da Nova Rota da Seda, dentre outros.

O sistema bancário está por detrás, também, da acelerada internacionalização das empresas chinesas, com destaque para as estatais (SOE *state-owned enterprise*) (Nicolas 2017). Estas empresas têm trabalhado em sinergia com a política externa chinesa, de moda a lograr objetivos que vão da segurança alimentar, em recursos naturais e energéticos, às estratégias de criação de demanda para o mercado nacional. Cai (2017, p. 17) destaca três setores que têm despontado na indústria de alta tecnologia chinesa, notadamente ferrovias de alta velocidade, equipamentos de geração de energia e equipamentos de telecomunicação. Aliás, todos esses setores se encadeiam às iniciativas de Beijing de promover a infraestrutura (comunicação, transporte e energia).

A inovação é estruturante da ampliação da complexidade produtiva do país e norteia todas as políticas públicas de ICT. De acordo com o documento *China 2030*, do Banco Mundial¹⁶, a inovação chinesa tem se baseado no notável apoio à especialização das atividades produtivas; a integração das empresas ao sistema nacional de inovação; a construção de redes nacionais de pesquisa; o aprimoramento da qualidade do ensino superior; a qualificação da mão de obra visando o aumento da produtividade do trabalho; a ampliação dos gastos em P&D e C&T; a promoção de novas empresas (*start-ups*); a realização de compras governamentais direcionadas ao estímulo de inovação, etc. Não obstante a singularidade da trajetória de cada país, o que se observa é que *não há* desenvolvimento *sem* políticas de ICT e emulação estatal.

Nesse quadro de acirramento da competição interestatal e corporativa, a China tem mirado o que se convencionou chamar *indústria 4.0* – conceito criado em 2011, na feira de Hannover, na Alemanha, para se referir à manufatura avançada¹⁷. São inovações tecnológicas tais como inteligência artificial, robótica, internet das coisas, Big Data, veículos autônomos, impressão em 3D, nanotecnologia, biotecnologia, armazenamento de energia, novos materiais (grafeno) e computação quântica

A política *Made in China 2025* (MIC 2025), inspirada no plano “Indústria 4.0” da Alemanha (discutido em 2011 e adotado em 2013), foi aprovado pelo Conselho de Estado da China em 2015, voltado ao desenvolvimento

¹⁶ O livro *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*, organizado pelo Banco Mundial e pelo Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento do Conselho de Estado da República Popular da China.

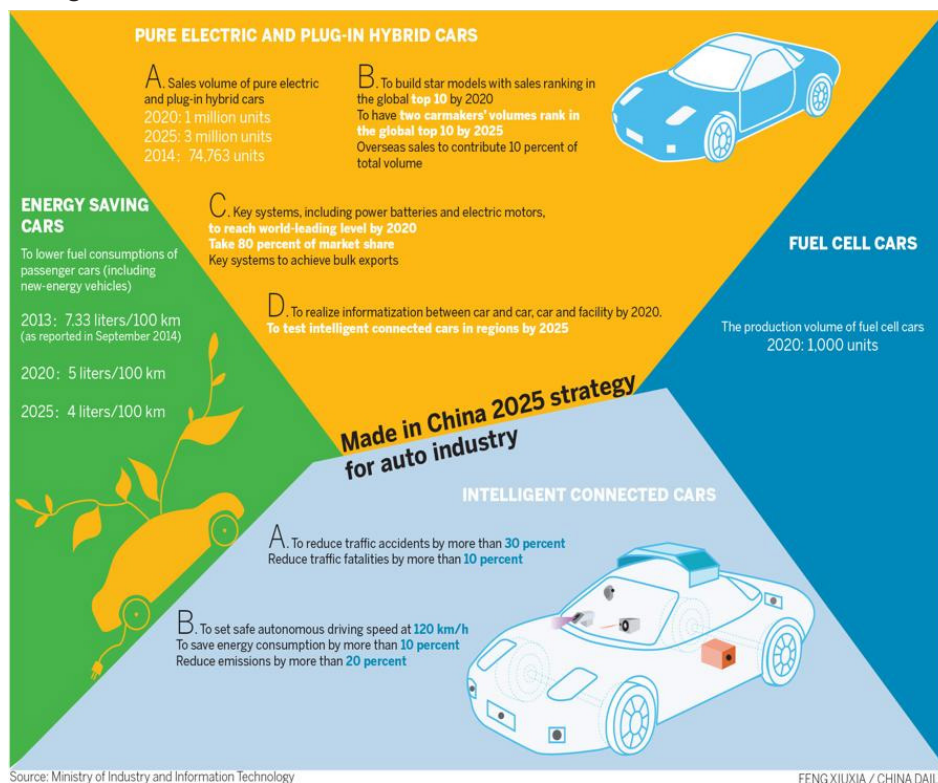
¹⁷ Na Alemanha foi produzido o *Recommendations for implementing the strategic initiative Industrie 4.0*, em 2013; e nos EUA, *Report to the President Accelerating U.S. Advanced Manufacturing*, em 2014.

da manufatura inteligente. Trata-se de um aprofundamento de outro estudo, de 2010, intitulado *China's drive for 'indigenous innovation'*, cujo objetivo era valer-se do poderoso regime regulatório chinês para forçar a diminuição da dependência de tecnologia estrangeira, através da promoção inovações nacionais. O MIC 2025 se propõe a impulsionar a liderança da China nas redes globais de produção e inovação, conferindo eficiência e qualidade aos produtos nacionais. O plano foi elaborado pelo Ministério da Indústria e Tecnologia da Informação (MIIT), com a contribuição de 150 especialistas da Academia de Engenharia da China.

Este documento governamental destaca 10 setores prioritários de atuação: 1) nova tecnologia de informação avançada; 2) máquinas-ferramentas automatizadas e robótica; 3) equipamentos aeroespaciais e aeronáuticos; 4) equipamento marítimo e transporte de alta tecnologia; 5) equipamento moderno de transporte ferroviário; 6) veículos e equipamentos de nova energia; 7) equipamentos de energia; 8) equipamentos agrícolas; 9) novos materiais; e 10) biofármacos e produtos médicos avançados. Para tanto, o governo chinês não está focado apenas na inovação, mas em toda a cadeia de produção e serviços modernos. O objetivo central é aumentar o conteúdo nacional de componentes e materiais nacionais primeiramente para 40%, até 2020, e posteriormente para 70%, até 2025. Para tanto, a estratégia do governo chinês inclui políticas cujos objetivos são acelerar os esforços de transferência de tecnologias e de requisitos de licenciamento, de aquisição de empresas estrangeiras estratégicas, bem como de diversas atividades de engenharia reversa¹⁸. É interessante observar as metas na indústria automotiva, setor em que se entrelaçam tecnologias da informação, veículos autônomos, novas formas de energia, dentre outros.

¹⁸ O Governo Trump colocou a chinesa Fujian Jinhua numa lista de entidades que não podem comprar produtos de empresas norte-americanas, medida semelhante à adotada contra a também chinesa ZTE. Destaque-se que a Fujian Jinhua está no centro do MIC 2025, por se tratar de uma das maiores fabricantes de chips da China. Ver notícia na agência Reuters de 29 de outubro de 2018, disponível em: <https://uk.reuters.com/article/us-usa-trade-china-semiconductors/u-s-restricts-exports-to-chinese-semiconductor-firm-fujian-jinhua-idUKKCN1N328E>

Infográfico 1



Fonte: MIIT (http://english.gov.cn/policies/infographics/2015/06/02/content_281475119391820.htm)

O *Made in China 2025* é, definitivamente, um ambicioso plano para afirmar a liderança industrial e tecnológica da China, em compasso com um robusto processo de substituição de importações. Segundo a agência Xinhua, o MIIT e o Banco de Desenvolvimento da China preveem programas de financiamento – incluindo empréstimos, títulos e *leasing* – para os grandes projetos, com um financiamento estimado em mais de 45 bilhões de dólares para o período de 2016-2020¹⁹. Trata-se de uma escalada produtiva que tende a recrudescer a competição interestatal e interempresarial, típicas dos contextos de reorganização do poder mundial. E é por isso que nem a ‘guerra comercial’ desencadeada pelos Estados Unidos contra a China em 2018, nem a detenção de Meng Wanzhou, diretora financeira da gigante de telecomunicações chi-

¹⁹ Ver notícia da agência oficial Xinhua, disponível em: http://english.gov.cn/state_council/ministries/2017/10/12/content_281475904600274.htm.

nesa Huawei, se resume a litígios deslocados desse quadro geopolítico mais amplo.

Considerações Finais

Não resta dúvida que o desenvolvimento nacional e a projeção global de um país se entrelaçam e se fortalecem mutuamente – e a trajetória da China é emblemática dessa sinergia. O MIC 2025 é causa e consequência desse processo, cujas origens remontam à reconstrução nacional iniciada em 1949 e redinamizada após as reformas empreendidas nos anos 1970. Se é fato que a 3ª Revolução industrial e a assim chamada indústria 4.0 trarão mudanças estruturais à produção e ao trabalho, estas não se dissociam do desenvolvimento e poder das nações e, com efeito, de suas políticas públicas voltada à produção de riqueza (complexa e tangível).

Voltando ao ponto inicial. Se, em meados do século XIX, o país oriental foi objeto da expansão do capitalismo e sucumbiu à hegemonia britânica, a partir dos anos 1980, as mudanças sistêmicas e as políticas nacionais têm impulsionado a ascensão chinesa. As reformas promovidas por Deng dependeram tanto da reaproximação com os Estados Unidos quanto das oportunidades decorrentes da nova divisão internacional do trabalho, e de seus fluxos de produção, investimento e comércio. Nada disso seria virtuoso sem que a elite chinesa conseguisse perceber essas mudanças e formular as políticas públicas capazes de enfrentar seus desafios, superando diversas vulnerabilidades e contradições, internas e externas. Enquanto a economia mundial sucumbia à narrativa liberalizante, a China perseguia o desenvolvimento com políticas de ICT consistentes e bancos de fomento emulados publicamente. A complexidade econômica crescente tem sido reveladora do desempenho nacional, refletido em fatores tão diversos quanto IDH ou registro de patentes.

Naturalmente, o maior poder geoeconômico da China torna imperativa uma maior assertividade geopolítica. A emergência chinesa tensiona as estruturas hegemônicas de poder lideradas pelos Estados Unidos em variadas dimensões. É, sem sombra de dúvida, dessa resultante que surgirão as novas configurações de poder, com maior ou menor nível de violência e com ou sem guerra central.

REFERÊNCIAS

- Arrihi, Giovanni. *O Longo Século XX*. São Paulo: Unesp-Contraponto, 1996.
- Bell, Daniel. *O Advento da Sociedade Pós-industrial*. São Paulo: Cultrix, 1973.
- Beluzzo, Luiz; Sabbatini, Rodrigo. Um conto chinês. In: *Valor*. 01/08/2017.
- Beluzzo. *O capital e suas metamorfoses*. São Paulo: UNESP, 2013.
- Cai, Peter. Understanding China's Belt and Road. In: *Analysis – Lowy Institute*. March, 2017, pp. 1-22.
- Chang, Ha-Joon. *Chutando a escada*. São Paulo: UNESP, 2004.
- De Masi, Domenico. *A Sociedade Pós-Industrial*. São Paulo: Senac, 2000.
- Felipe, Jesus; Kumar, Utsav; Usui, Norio; Abdon, Arnelyn. Why has China succeeded? And why it will continue to do so. In: *Cambridge Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 37(4), 2013, pp. 791-818.
- Gala, Paulo. *Complexidade econômica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017.
- Guimarães, Samuel. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: UFRGS, 2000.
- Gullo, Marcelo. *A insubordinação fundadora*. Florianópolis: Insula, 2014.
- Hausmann, Ricardo et al. *The Atlas of Economics Complexity*. Puritan Press, 2011.
- Kumar, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- Ianni, Octavio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- Lênin, Vladimir. *O imperialismo, fase superior do capitalismo*. Obras Escolhidas, v. 1. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.
- Losurdo, Domenico. *O marxismo ocidental*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- Mamigonian, Armen. *Teorias sobre a industrialização brasileira*. Florianópolis, n. 2, Maio-2000.
- Mazzucato, Mariana. *O Estado empreendedor: desmarcando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- Nicolas, Fraçoise. The economics of OBOR. In: ECKMAN, Alice et al. *Three years of China's New Silk Road*. In: *Études de l'Ifri*. February, 2017.
- Ohmae, Kenichi. *O Fim do Estado Nação*. São Paulo: Campus, 1996.
- Pautasso, Diego; Fernandes, Marcelo. Soberania ou “globalização”? Reflexões sobre um aparente antagonismo. In: *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. v.6, n.11, Jan./Jun. 2017, pp.221-240.
- Pautasso. Ungaretti, Carlos. A Nova Rota da Seda e a recriação do sistema

- sinocêntrico. *Estudos Internacionais*. v. 4, p. 25-44, 2017.
- Pautasso. A China na nova arquitetura geoeconômica global e o caso do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura. In: *Meridiano 47* (UnB), v. 16, p. 12-19.
- Pinto, Eduardo. O eixo sino-americano e as transformações do sistema mundial: tensões e complementaridades comerciais, produtivas e financeiras. In: LEÃO, Rodrigo; PINTO, Eduardo; ACIOLY, Luciana (Org.). *A China na nova configuração global*. Brasília: Ipea, 2011.
- Reinert, Erik. *Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.
- Tianquan, Cheng. *The Road of China*. Beijing: China Renmin University Press, 2012.
- Zhao, Suisheng. Chinese Foreign Policy as a Rising Power to find its Rightful Place. In: *Perceptions*. Spring 2013, v. XVIII, nffl 1, pp. 101-128.
- Zhu, Zhiqun. Going Global 2.0: China's Growing Investment in the West and Its Impact. In: *Asian Perspective*. April-June 2018, Vol. 42, No. 2, pp. 159-182.

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a relação entre desenvolvimento e poder global da China. E, mais especificamente, como a política *Made in China 2025* se insere nesse intuito de aprofundar o desenvolvimento chinês ao impulsionar setores estratégicos da manufatura inteligente e demais inovações. Para tanto, requer compreender como a China aproveitou-se de mudanças sistêmicas ocorridas a partir dos anos 1970 para desencadear um ciclo de reformas abrangentes, mobilizando políticas industriais, comerciais e tecnológicas (ICT). Ou seja, sem emulação estatal não há complexidade econômica tampouco ampliação da presença do país no mundo. O argumento proposto é que o entrelaçamento entre as dimensões internas e internacionais compõe a chave da ascensão das potências – imperativo subestimado pelas narrativas da globalização liberal – cujo epicentro continua a ser o desenvolvimento nacional.

PALAVRAS-CHAVE

China; Desenvolvimento; *Made in China 2025*.

*Recebido em 6 de junho de 2017.
Aprovado em 10 de abril de 2019.*

POR TRÁS DO MITO DA BURGUESIA NACIONAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL E NA COREIA DO SUL

Pedro Vinícius Pereira Brites¹
Bruna Coelho Jaeger²

Introdução

O Desenvolvimentismo surge como estratégia e projeto político bem teorizado no pós-Segunda Guerra Mundial, tornando-se senso comum entre a maior parte das elites políticas do globo. O modelo baseia-se em coordenar as atividades das empresas como forma de acelerar o progresso, por meio de elementos como subsídios, proteção, empreendedorismo estatal e socialização de custos. Contudo, esses fatores não necessariamente promovem a industrialização, pois requerem certo grau de capacidade estatal, bem como são influenciados pelo contexto geopolítico de cada país. Ainda assim, após a Grande Depressão, havia um consenso em torno da importância da intervenção estatal. As classes capitalistas vislumbraram uma oportunidade de proteção e ajuda do Estado, que necessitava de coordenação da política econômica.

O Keynesianismo surge, então, como fruto de seu tempo, incentivando políticas fiscais e monetárias não-automáticas, com mais poder aos *policy makers* e administradores estatais. É resultado de uma coalizão de interesses econômicos e, portanto, de uma mudança nas relações de poder. O processo

¹ Professor Associado na Escola de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas. Atualmente, é vice-coordenador do curso de graduação em relações internacionais da FGV Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI-UFRGS) e Mestre pelo mesmo programa. E-mail: pvbrites@gmail.com

² Professor of International Relations at UniLasalle-RJ. PhD student in International Political Economy of the Federal University of Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ). Master in International Strategic Studies from the Federal University of Rio Grande do Sul (PPGEEI-UFRGS) and Bachelor in International Relations (UFRGS). E-mail: brunacjaeger@gmail.com

de substituição de importações e rápida industrialização se originam de um projeto comum, de coalizão entre elites políticas, administradores públicos e capitalistas nacionais, que compunham o bloco de poder da elite tecnocrática e de industrialistas. No contexto geopolítico da Guerra Fria, o Estado desenvolvimentista servia ao duplo propósito de permitir o estabelecimento de um complexo industrial nacional e favorecer a acumulação de poder em meio ao cenário de crescente pressão sistêmica (Medeiros 2011).

O problema na construção do Estado desenvolvimentista estava na resistência da burguesia nacional. Esta é uma relação naturalmente complicada e contraditória. Apoia-o quando recebe subsídios, mas o critica quando o mesmo Estado busca ir além em termos de planejamento e políticas de controle. Por esse motivo, é um aliado vacilante de uma trajetória de desenvolvimento, pois tem seus interesses limitados à proteção e a uma maior taxa de lucro possível.

Como já antecipado ao mencionar o exemplo acima, esta pesquisa parte da hipótese de que processos de desenvolvimento ocorrem sob as circunstâncias do projeto hegemônico. Utiliza-se esse método para estudar os casos de Brasil e Coreia do Sul. Desde os anos 1990, muitos analistas buscam responder às diferenças nas trajetórias de desenvolvimento entre os dois países apontando a Coreia do Sul como exemplo de sucesso. No entanto, o sucesso do modelo sul-coreano nunca pôde se constituir em uma alternativa viável ao Brasil, visto que sua constituição singular na relação entre Estado e burguesia, por fatores geopolíticos e históricos únicos, não encontram similaridade com o contexto brasileiro.

Na Coreia do Sul, por exemplo, a coalizão entre os setores militares, tecnocráticos e privados sempre foi mais coesa e homogênea do que no Brasil (Medeiros 1997; 2011, Kohli 2004). No país asiático, o modelo de industrialização voltada para fora deu certo porque contou com a inserção na rede de subcontratação asiática, nucleada pelo Japão, no contexto da tríade com os Estados Unidos, e valeu-se de condições geopolíticas que levaram a um regime de incentivo e intervenção mais natural que o Brasil. No modelo substitutivo de importações, a industrialização não é ineficiente, mas não se completa, visto que é necessário maior planejamento, o que encontra obstáculo na falta de apoio a uma indústria mais articulada. Há, dessa forma, uma rejeição ao planejamento industrial, que precisa de capacidade do Estado em induzir respostas ao setor privado, o que é mais artificial em um país rico em recursos naturais. No Brasil, bem como em quase toda a América Latina, os limites desse processo deram-se pelo sucesso do modelo desenvolvimentista, e não pelo seu fracasso. O Estado desenvolvimentista se desfaz devido ao próprio empresariado nacional, que se desvincula do projeto e busca uma reconfigu-

ração de alianças, instituindo o paradigma neoliberal. A evolução do modelo industrializante requer uma maior coordenação e discricionariedade da intervenção estatal, cujas práticas de planejamento e disciplina iam contra os interesses da classe burguesa. A burguesia brasileira, nesse sentido, jamais se constituiu como autônoma, nacional e aliada intrínseca ao projeto desenvolvimentista, visto que seus interesses oscilam entre a dependência ao Estado e a dependência aos centros econômicos e financeiros globais.

Por ser uma economia altamente industrializada e voltada ao comércio internacional, o caso sul-coreano destacou-se como uma fórmula de superação do atraso aos países em desenvolvimento. Entretanto, carecem análises que apontem as especificidades do Estado desenvolvimentista na Coreia do Sul, cuja atuação intervencionista foi decisiva para alavancar a produção industrial do país em conformidade com os grupos empresariais internos, bem como o contexto geopolítico favorável a uma industrialização voltada para fora. O processo brasileiro, por sua vez, devido à riqueza de recursos naturais e grande mercado interno, tornou mais artificial a indução do Estado na industrialização, cuja política supõe um elemento de coerção, indução e controle.

Esta pesquisa, portanto, busca analisar as dimensões específicas de cada caso, dando destaque para o papel do Estado e a sua relação com a burguesia interna na construção de uma política industrial. Serão analisadas as trajetórias de ascensão e declínio do Estado desenvolvimentista brasileiro e sul-coreano, inclusive a atual crise de reconfiguração de poder político por que passam ambos os países.

Desenvolvimento, industrialização e relações de poder no Brasil: um panorama histórico

Talvez a principal referência teórica desta pesquisa parte da hipótese de que a classe capitalista brasileira se define por sua contraditoriedade, o que se traduz em muitos momentos por ser nacionalista, mas quando se sente ameaçada, recorre à dependência associada às elites externas. Nesse sentido, Bresser-Pereira (2015) classifica a burguesia interna brasileira a partir do seu caráter ambíguo nacional-dependente. Entretanto, o autor afirma que apesar de sua característica contraditória, essa burguesia foi fundamental para o estabelecimento do pacto desenvolvimentista que promoveu a industrialização do Brasil. Tavares (1999), por sua vez, analisa o processo de ascensão da produção industrial no país como um projeto essencialmente estatal, combinado ao capital externo. Nessa perspectiva, o capital nacional seria a “pata fraca”

desse tripé, tendo em vista sua intrínseca formação duplamente associada (ao Estado e ao capital externo). De forma oposta ao pensamento de Bresser-Pereira, para Tavares, a burguesia brasileira jamais conseguiu alcançar o *status* de burguesia autônoma.

A dificuldade em consolidar uma burguesia efetivamente autônoma encontra origens desde o processo de Independência. A elite imperial do Brasil era, basicamente, uma elite formada por latifundiários e em pequena parte por altos burocratas, com fortes laços de subordinação cultural à França e à Inglaterra (Bresser-Pereira 2015). Para Raymundo Faoro (1975), a Independência marca uma mudança na natureza do poder no Brasil, porque ao poder dos senhores de terra e dos grandes comerciantes adiciona-se, a partir de então, o poder de uma burocracia patrimonialista. Essas transformações impactam a inserção externa do Brasil.

As elites nacionais foram, dessa forma, eficientes em consolidar a integração territorial do país, mas não lograram constituir um verdadeiro Estado-nação, pois não havia a noção de nacionalidade. “Se a integridade Brasileira vingou, foi antes pelo seu próprio sentido conservador – expresso nos interesses das elites em perpetuar hierarquias sociais, étnicas e raciais fortemente enraizadas – do que pela consolidação de um sentimento de identidade nacional” (Silva 2006: 411). O complexo de inferioridade colonial que marca a essência de nossas elites desde a Independência, portanto, verifica-se a partir de dois traços inter-relacionados: a vontade de “ser europeu”, ou seja, não se identificarem como cidadãos brasileiros responsáveis e pertencentes ao desenvolvimento do país; associado ao fato de que não havia nessas elites um sentimento anti-imperialista, o que costuma fazer parte do processo de construção das nações com desenvolvimento tardio. Dessa forma, a principal marca que acompanha as elites econômicas nacionais desde a sua formação oligárquica e dependente é que “essas elites não se davam conta de que o imperialismo industrial ou moderno limitava o desenvolvimento do país, entre outras razões, porque o persuadia a não buscar a industrialização” (Bresser-Pereira 2015: 63).

Na visão proposta nesta pesquisa, o resultado desse processo logo se verificou a partir da associação não-condicionada à potência hegemônica da época. A “diplomacia dos tratados”, nesse sentido, demonstra como a política de reconhecimento a qualquer custo se somou à falta de resistência das elites nacionais, que na maior parte do tempo eram partidárias da associação à Inglaterra, por razões predominantemente ideológicas. Além disso, a própria manutenção das rivalidades com os países vizinhos faz parte desse processo. Ainda que seja majoritariamente herança da situação colonial, contribui para esse afastamento o próprio sentimento não-pertencente à região latino-ame-

ricana que marca a formação das elites brasileiras que, portanto, não militam por uma maior aproximação que pudesse levar a benefícios econômicos e comerciais.

A partir da Proclamação da República há o fortalecimento das oligarquias regionais, bem como da nascente burguesia imigrante, que será mais tarde responsável pela formação industrial do Brasil em associação ao capital estrangeiro e ao complexo cafeeiro (Mamigonian 1976; Bresser-Pereira 2015). Ademais, “a ânsia de fazer coincidir os ideais liberais político-econômicos da potência dominante inglesa com uma versão periférica e tardia do iluminismo das revoluções francesa e americana, levou-nos a uma República proclamada sem revolução política nem burguesa” (Tavares 1999: 451). O modelo da República Velha, nesse sentido, mantém a conduta do período imperial, o que Bresser-Pereira (2015) define como “Ciclo Estado e Integração Territorial” (1822-1930), conduzido pelo Pacto Oligárquico.

A chegada de Vargas ao poder em 1930 representa a consolidação do pacto entre as elites econômicas nacionais e o poder político. A Revolução Capitalista Burguesa no Brasil, dessa forma, só foi possível devido à associação entre as elites nacionais com a burocracia patrimonialista, os trabalhadores urbanos e a oligarquia tradicional (Fernandes 1975). Os efeitos da crise econômica internacional, a partir de 1929, resultaram na responsabilização do poder estatal como regulador da economia; fenômeno este observado em quase todas as regiões do globo. A retração do comércio mundial no período entre guerras, marcada pela crise de 1929, reduziu de forma acentuada a capacidade de importação dos países agroexportadores. De acordo com Tavares (1975), além do *quantum* exportado, o preço obtido pelas exportações, e o preço pago pelas importações realizadas, soma-se ainda o conceito de estrangulamento externo, ou seja, a demanda por importações cresce mais do que a capacidade para importar. A deterioração dos termos de troca gerou a necessidade de substituir gradativamente as importações por produção nacional. Por conseguinte, internamente, as elites brasileiras assumem uma nova orientação, adotando a defesa do Estado para a organização da economia e da sociedade. Entretanto, não é possível afirmar que tenha ocorrido a partir de 1930 uma transformação na visão ideológica das elites econômicas nacionais, e sim, que de fato houve um significativo aumento do pragmatismo que passou a conduzir as ações dessa burguesia. Nesse sentido, a associação com o Estado para consolidar o capitalismo no Brasil teve um viés predominantemente utilitarista, tendo em vista a inauguração de uma política estatal de apoio à industrialização e de simultâneo suporte à manutenção da oligarquia cafeeira em crise. De acordo com Fiori (1995: 127):

De tal forma que elites até então predominantemente agrárias e conservadoras posicionam-se em favor de uma política pública cada vez menos coadunada com o *desideratu* liberal e cada vez mais próxima ao que, depois nos anos 50, assumiria a forma do chamado projeto desenvolvimentista. Foi esse novo pensamento que Bolívar Lamounier (1977) chamou de *ideologia de Estado*, o responsável pela legitimação da política de defesa do setor agroexportador frente à crise internacional de 1929, cujos efeitos industrializantes ainda não podem ser considerados resultado de uma ação intencional de tipo desenvolvimentista.

Esse processo não ocorreu como uma evolução natural do desenvolvimento capitalista dessas nações, e sim, como uma ação deliberada por parte do aparelho do Estado em promover políticas públicas que atuassem de forma anticíclica frente à conjuntura econômica. Esse fenômeno de diversificação do aparelho produtivo nacional se deu predominantemente nos últimos estágios de produção, através atividades produtoras de bens de consumo duráveis. Ou seja, a produção internalizada ainda requeria a capacidade de importação, mas agora com um novo perfil: peças, matérias-primas e componentes.

O incentivo à produção nacional por parte do Estado brasileiro ocorreu por meio da adoção de políticas de controle cambial e de elevação das tarifas alfandegárias, encarecendo as importações. Contribuiu também o fato de já existir um certo acúmulo de estrutura industrial, bem como um mercado interno em expansão. De acordo com Furtado (1997), a primeira medida envolvendo a adoção do modelo de substituição de importações foi a de compra e queima de estoques de café pelo governo, que permitiu a manutenção da renda dos cafeicultores e do nível de demanda interna. O uso da capacidade ociosa de algumas indústrias no país foi estimulado, dando início a um processo mais autônomo de industrialização. Além disso, Vargas necessitava do apoio da classe oligárquica para realizar um novo pacto de dominação de redirecionamento das bases produtivas da economia nacional (Cervo e Bueno 2011).

Ao longo do governo Kubitschek (1956-1961), o processo de substituição de importações é consolidado no Brasil, fortalecendo as políticas inauguradas no período Vargas. “No início dos anos 50 as condições ideológicas e institucionais estavam maduras para que o Estado assumisse o ideário do desenvolvimentismo industrializante” (Fiori 1995: 128). É a partir de então que o capital estrangeiro passa a ter um papel determinante para a indústria brasileira, o que abre espaço para a associação com o capital privado nacional (especialmente na complementaridade tecnológico-produtiva), que gradualmente se afasta da dependência ao Estado.

A Política Externa Independente (PEI), lançada nos governos de Jâ-

nio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), buscou na diversificação de parcerias externas o suporte à superação do subdesenvolvimento brasileiro. Entretanto, nesse período, observa-se uma crise no pacto desenvolvimentista, especialmente devido ao declínio do modelo de substituição de importações, bem como à consolidação da política industrial. Quanto a este último ponto, destaca-se que a aprovação da Lei de Tarifas em 1958 provoca modificações estruturais na política brasileira, visto que antes a proteção à indústria nacional era realizada através de instrumentos administrativos.

Com a aprovação da Lei, porém, o nacionalismo alcançava uma grande vitória. A proteção à indústria nacional deixava de ser algo eventual e provisório. Agora uma lei, não um simples ato administrativo, assegurava o desenvolvimento industrial brasileiro. No entanto, à medida que essa vitória era alcançada, à medida que os empresários industriais se tornavam seguros de suas posições adquiridas, perdia-se também maior razão de ser seu nacionalismo, pelo menos o nacionalismo como eles entendiam. (Bresser-Pereira 2015: 170)

O Golpe Militar, portanto, é respaldado pelas elites nacionais que agora não dependiam mais de políticas de governo para a sua manutenção, especialmente a burguesia industrial, tendo em vista que a ideologia industrializante se tornara predominante no pensamento nacional. Receosa com as reformas sociais propostas por João Goulart, esta fração de classe se associa aos seus antigos opositores – a oligarquia rural exportadora, o alto comércio e as empresas estrangeiras – no apoio aos militares para a derrubada do governo democrático. “A intocabilidade da estrutura fundiária fez parte do acordo que vetou no Brasil qualquer tipo de reforma agrária e entronizou a proteção dos interesses do capital agromercantil como condição do pacto industrializante” (Fiori 1995: 134). Assim, percebe-se o caráter essencialmente utilitarista e dependente das elites brasileiras, que ora se associam ao Estado e ora ao capital estrangeiro, jamais se constituindo em uma burguesia autônoma capaz de conduzir o desenvolvimento nacional.

Especialmente a partir do governo Médici (1969-1974), é retomada a associação entre a burocracia patrimonial e a burguesia nacional. A diferença em relação ao período Vargas é de que, na ditadura civil-militar, os trabalhadores e a população mais pobre são excluídos do processo de desenvolvimento, no qual a parte “civil” que apoia o regime se constitui pelas elites econômicas nacionais. Assim, o “Projeto Brasil Grande Potência” e mais tarde o II PND fazem parte de um processo de grande crescimento econômico no país; contudo, acompanhado por um aumento nas desigualdades sociais e de renda, bem como de dependência ao financiamento externo. Nesse período, essa

política externa autonomista não amedrontava mais as elites nacionais, tendo em vista o enfraquecimento do movimento comunista internacional, a estabilização da Guerra Fria, e os crescentes ganhos da burguesia com as parcerias externas brasileiras, com destaque às grandes empreiteiras nacionais (Campos 2015).

O suporte das elites econômicas nacionais ao regime militar foi, portanto, elemento essencial para a estabilidade do regime. Entretanto, a partir de 1977, em meio à crise econômica com o lançamento do Pacote de Abril³, a aliança autoritário-modernizante entre o regime militar e, especialmente, a burguesia industrial, começa a ser rompida. Assim, inicia-se um novo ciclo que culmina na campanha das “Diretas Já” e na transição democrática. Além disso, emergem pressões internacionais para o fim do regime militar, especialmente devido às violações aos direitos humanos. Os Estados Unidos lideram essa pressão seletiva, utilizando-se do respaldo internacional para enfraquecer as políticas desenvolvimentistas e nacionalistas do Brasil como potência média recém industrializada (Sennes 2003).

De acordo com Bresser-Pereira (2015), esse novo pacto “Democrático-Popular” interessava a todas as classes, com exceção da burguesia mercantil especulativa “formada pela velha burguesia agrário-mercantil e pela nova grande burguesia diretamente dependente das encomendas e dos subsídios do Estado, continuava autoritária, juntamente com a pequena tecnoburocracia civil e militar no poder e com frações minoritárias de todas as classes” (Bresser-Pereira 2015: 242). Principalmente para as elites econômicas, a desvinculação à ditadura militar era essencial para o seu novo projeto de poder, já que identificavam que este só poderia ser efetivo nos quadros de um regime democrático. Dessa forma, emergiu um novo “consenso” na sociedade brasileira, lastreado na manutenção do capitalismo, na diminuição da desigualdade econômica e na retomada do desenvolvimento. A Constituição Cidadã de 1988 é símbolo desse processo.

Os efeitos das sucessivas crises do petróleo (1973 e 1979) e da alta na taxa de juros nos Estados Unidos comprometeram a retomada do desenvolvimento e da redução das desigualdades no Brasil. A elite bancária brasileira, associada e dependente, não foi responsabilizada pelo processo. A partir do final da década de 1970, portanto, o modelo substitutivo de importações começa a encontrar seus limites. As tentativas de estabelecimento de um processo de substituição de exportações, buscando uma maior inserção competitiva no comércio internacional, são interrompidas pelo advento das políticas

3 O Pacote de abril foi composto por medidas de arrocho econômico. Além disso, dentre outras medidas, restringiu a atuação do congresso e instituiu os senadores biônicos, escolhidos diretamente pelo governo e que ocupariam um terço das vagas do congresso.

neoliberais impostas pelos centros hegemônicos financeiros internacionais (Silva 2004). Com o fim da Guerra Fria, o neoliberalismo é implementado no Brasil, e mais do que em qualquer outra região do globo, as diretrizes do Consenso de Washington são absorvidas nos países latino-americanos de forma bastante ortodoxa. Assim, o paradigma neoliberal, ou “normal”⁴, é marcado pela diminuição do papel do Estado, desregulamentação, desuniversalização e privatizações, com profundos impactos sobre as economias nacionais até a atualidade. A dupla crise - alta inflação e dívida externa - culminou em sucessivos planos que buscavam a estabilização econômica do país, mas sem combater o caráter financeiro da crise. Assim, nos anos 1980, a visão predominante era de que a crise tinha sido resultado de uma excessiva intervenção do Estado na economia. Essa perspectiva inseria-se no contexto de reação conservadora liderada pelos EUA de Ronald Reagan com o apoio do Reino Unido de Margaret Thatcher, cujas implicações se manifestaram de forma grave sobre os países da periferia e o modelo desenvolvimentista (Medeiros 2011).

A partir dos anos 1990, o Brasil inaugura uma nova política alinhada aos interesses globalizantes do neoliberalismo. Por meio do acordo com o FMI de 1991 o país vinculava-se ao Consenso de Washington, abria ainda mais sua economia à entrada de capitais estrangeiros, perdia o controle sobre a taxa de câmbio, e buscava reformas neoliberais que, até então, eram consideradas impensáveis para o Brasil. O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) tinha como principal objetivo a estabilidade monetária do país, mantendo a perspectiva neoliberal, através dos mercados, sem a interferência estatal na economia. De acordo com Deitos (2012), há um processo de “politização” da PEB a partir dos anos 1990, o que abriu espaço para a atuação mais direta dos grupos de interesse. Emergiu um processo de tomada de decisão comum às políticas públicas (sujeita à participação de atores, órgãos e instituições). Concomitantemente, houve um processo de “internacionalização” da PEB, devido à necessidade de adequar os seus mecanismos (especialmente os comerciais) às normas das instituições internacionais. Nesse sentido, a globalização diluiu a distinção entre as decisões no nível interno ou externo quanto aos efeitos que geram sobre os grupos de interesse e as elites nacionais.

As elites econômicas nacionais, principalmente a industrial e a empresarial, foram severamente prejudicadas por essa reorientação política. Entretanto, chama atenção o fato de que a maior parte delas não se opôs ao

4 “Nosotros queremos ser normales”, expressão de Domingo Cavallo, Ministro de Relaciones Exteriores do governo Menem, da Argentina, cuja “normalidade” adviria do cumprimento às instruções de eliminar o Estado empresário, privatizar os empreendimentos estrangeiros e adaptar as instituições e a legislação de modo a produzir esse novo marco regulatório (Cervo 2008: 78).

deslocamento neoliberal, devido à crença ideológica de que estavam fazendo parte de um movimento internacional globalista que levaria ao desenvolvimento equitativo entre as nações através dos mercados, sem a interferência estatal na economia.

Ao ser eleito em 2002, Lula da Silva lança a Carta ao Povo Brasileiro como resposta ao temor dos investidores externos e da burguesia hegemônica interna, afirmando que manteria os objetivos do tripé macroeconômico lançado a partir do receituário neoliberal no governo Cardoso (1995-2002). Dessa forma, a manutenção das metas de superávit fiscal, câmbio flutuante e inflação controlada sustentaram os interesses do capital financeiro a partir de elevadas taxas de juros e de câmbio valorizado, especialmente no primeiro mandato do governo Lula (Pochmann 2016; Conti 2015). Soma-se ao tripé macroeconômico os efeitos do sistema tributário brasileiro e da evasão fiscal equivalente a 25% do PIB do país como elementos centrais para compreendermos a dinâmica da desigualdade de renda e da hegemonia do capital financeiro no Brasil (Dowbor 2015).

A conjuntura de aumento do preço das *commodities* concomitante à elevação da demanda chinesa permitiu ao governo Lula um incentivo à fração exportadora (principalmente aos setores da agroindústria, siderurgia e mineração) e elevadas taxas de crescimento econômico apesar das medidas de austeridade fiscal (Bastos e Lara 2015). Nesse sentido, há uma simbiose a partir da aliança entre os interesses da política externa brasileira na integração sul-americana, como plataforma de um projeto específico de inserção internacional do país, e os interesses das empresas “campeãs nacionais”, que eram direcionadas como agentes dessa política externa, ao mesmo tempo em que a influenciavam através de *lobbies* para as licitações públicas. Em síntese, especialmente no período entre 2006 e 2010, havia de um lado uma política macroeconômica que visava acalmar o capital financeiro através do tripé macroeconômico, que era compensado, por outro lado, pelo incentivo ao capital produtivo em conformidade com uma política externa que priorizava as relações regionais.

A partir de 2011, os efeitos da crise financeira internacional se fazem sentir no Brasil, tal como em outros países emergentes. Encerra-se o período de boom no preço das *commodities*, cujo impacto sobre a economia incide diretamente sobre os investimentos e os subsídios governamentais às grandes empresas nacionais. Em relação à indústria, em especial, os choques são mais profundos devido à diminuição do crédito e do incentivo ao consumo interno (Pochmann 2016). Dessa forma, o crescimento do PIB brasileiro passa a ocupar um lugar abaixo da média mundial pela primeira vez desde 2005. As manifestações populares que iniciam em junho de 2013 são produto desse

processo, pautadas principalmente por jovens de uma nova classe média desejosa em manter o ritmo de avanço econômico e social que vinha ocorrendo na primeira década do século XXI, com incentivo ao consumo e investimento em programas sociais de acesso à moradia e à universidade (Chauí 2013). No entanto, rapidamente esse fenômeno social (que inicialmente era rechaçado pela mídia tradicional) é apropriado por uma classe conservadora em rápida (re)ascensão, que não percebiam mais os seus interesses sendo atendidos por um governo que se pretendia de centro-esquerda. É importante ressaltar aqui que este é um debate bastante complexo e inacabado dentro da sociedade brasileira, visto que os interesses da classe econômica dominante nunca deixaram de estar aliados aos interesses do Estado, já que se misturam e se inter-cambiam na conformação do capital hegemônico. No entanto, o aspecto ideológico de uma burguesia que nunca se constituiu como autônoma e nacional passou a determinar a rejeição ao governo de Dilma Rousseff, principalmente porque os seus interesses já não podiam ser atendidos da mesma forma como no período anterior.

Assume-se, portanto, que as elites econômicas brasileiras são contraditórias, o que se traduz em muitos momentos por serem nacionalistas, mas quando se sentem ameaçadas, recorrem à dependência associada às elites externas. Assim, na medida em que as elites econômicas brasileiras advogam por uma maior inserção ao núcleo hegemônico mundial, o mesmo tende a ocorrer com o processo inserção internacional, ainda que os governos nacionais tenham políticas externas mais progressistas, tal como indica ter ocorrido ao longo dos mandatos de Dilma Rousseff (2011-2016). O mesmo é válido às situações em que essas elites demandam um maior apoio do Estado com medidas de proteção, bem como para a internacionalização de seus capitais e conquista de mercados - processo o qual foi observado ao final do governo Cardoso (1995-2002), transformando os rumos da atuação externa do país, permitindo a inauguração de uma via mais autônoma.

O Modelo de Desenvolvimento da Coreia do Sul: geopolítica, Estado e desenvolvimento

A Coreia do Sul foi fundada em 1948 após três anos do início da ocupação da península por parte das forças dos Estados Unidos e da União Soviética no final da II Guerra Mundial. A divisão da península que se estabeleceu a partir desse período refletia os desdobramentos geopolíticos do final II Guerra Mundial e nascente rivalidade entre EUA e URSS. A formação do Estado sul-coreano então partiu de um impulso externo, que vincula Seul, de modo

ímpar, aos Estados Unidos.

A Península Coreana foi colonizada pelo Japão a partir de 1910. Portanto, em grande medida, é da luta anticolonial contra o Japão que emergem os fatores que condicionam o estabelecimento da divisão na Península e o perfil da formação estatal que surge em 1948. Mais do que isso, a influência japonesa foi decisiva para o modelo de relação entre o Estado e as elites econômicas. A experiência japonesa que estabeleceu um modelo de desenvolvimento inspirado no modelo prussiano de industrialização e centrado nos conglomerados familiares, *zaibatsus*, serviu como base para o modelo sul-coreano que viria a se consolidar, especialmente, a partir dos anos 1960. Cabe destacar que o principal aspecto desse modelo é o perfil oligopolista dessas empresas e as relações de proximidade dessas elites com o império.

A Guerra da Coreia (1950-1953) serviu como espaço de disputa estratégica entre as superpotências, e espécie de ensaio para a construção dos limites e condicionantes das disputas entre URSS e EUA. Mais do que isso, os impactos para a sociedade coreana, tanto no Sul quanto no Norte, foram devastadores e se constituem em elemento balizador das sociedades desses países desde então. Cabe destacar que o nível de degradação social que a sociedade coreana vinha enfrentando foi se acentuando ao longo da colonização japonesa e chegaram no ápice com a deflagração da guerra em 1950. A alta taxa de mortalidade, o abrupto aumento dos fluxos migratórios, a queda na taxa de natalidade e a devastação infraestrutural foram efeitos combinados desse processo (Shin 2001). A isso, soma-se o fato de que a colonização japonesa estruturou uma sociedade contenciosa sob a tutela de um Estado forte, introduzindo elementos burocráticos importados do Império Japonês. A introdução desses elementos na sociedade coreana ocorreu de forma abrupta, bem como a transição para o período pós-ocupação japonesa.

Ou seja, não houve transição pós-colonial, não houve descolonização do ponto de vista material, embora ela tenha ocorrido formalmente. Não ocorreu nesse processo a formação de um Estado Nacional independente na Península. A Revolução Nacional, nesse contexto, foi frustrada pela imposição sistêmica no pós-Segunda Guerra Mundial e os processos simultâneos de descolonização e de libertação nacional foram incorporados às dinâmicas da Guerra Fria. Desse modo, a construção do Estado na Península Coreana foi estruturada na militarização, do ponto de vista material, e do ponto de vista ideológico, na negação da identidade entre sul e norte (Scobell 2005).

Logo após a determinação do armistício em 1953, as duas Coreias entraram em uma fase de reconstrução. Na Coreia do Sul, Syngman Rhee permaneceu no poder, após ser reeleito em 1952 depois de uma onda de repressão contra seus opositores. Os Estados Unidos assumiram uma postura

bastante ostensiva em relação à Coreia do Sul, assumindo a responsabilidade pela segurança nacional, controle operacional, treinamento militar e fornecimento de material bélico (Lee 2006). O apoio dos EUA transcendia as questões militares, transbordando para as questões econômicas e políticas. Isso acabou sendo consolidado pelo tratado de defesa mútua, que além de manter Rhee sob sua égide, colocava a Coreia do Sul no centro da sua doutrina de contenção do comunismo na região. Segundo Lee (2006), o apoio financeiro americano à Coreia do Sul, no período entre 1953–61, atingiu a casa dos quatro bilhões de dólares (sendo 2,5 bilhões de assistência econômica e 1,5 bilhões em ajuda militar). Essa aliança estratégica tinha como objetivo principal garantir a estabilidade da Coreia do Sul no pós-guerra, empoderando o Estado para que um governo fragilizado não fosse derrubado por forças internas ou pudesse ser atacado pela Coreia do Norte.

Aquela altura, o ambiente político era bastante instável. A morte do principal candidato de oposição, Chough Pyong Ok⁵, aumentou a instabilidade política do país. Assim, violentos protestos contra a administração de Rhee surgiram por todo o país⁶. Dada a instabilidade, o governo norte-americano optou por pressionar o regime sul-coreano. Assim, com o agravamento da situação, interna e externamente, Rhee acabou renunciando em abril de 1960, era o fim da primeira república coreana. Após novas eleições, uma mudança constitucional instituiu um sistema parlamentarista. Esse período, denominado de segunda república, durou pouco tempo. Já que em 1961, o país sofreu golpe de Estado com apoio dos EUA.

Esse golpe instituiu o General Park Chung Hee como o novo presidente. Logo após dissolver a Assembleia Nacional, ele reafirmou seu comprometimento com a bandeira anticomunista e anunciou um programa de desenvolvimento econômico quinquenal que tornaria a Coreia como uma plataforma de exportação. Ele ainda criou a Federação das Indústrias Coreanas e forneceu um sistema de empréstimos a baixo custo para fomentar a industrialização. Esse processo iniciou a rápida industrialização e o desenvolvimento sul-coreano dos anos 60, e marcou também a ascensão dos *chaebols*⁷. Similares aos *zaibatsus* japoneses, eles caracterizavam-se por serem grandes conglomerados empresariais controlados por algumas famílias, e fortemente apoiados pelo governo (Haggard, Lee e Maxfield 1993). Formou-se uma relação de simbiose entre o Estado e as elites econômicas na qual o Estado atua

5 Chough Pyong Ok era líder do partido democrático de oposição que liderou os protestos contra Rhee.

6 Esses protestos que culminariam na queda de Rhee são conhecidos como a Revolução de Abril.

7 Os *chaebols* são espécies de grandes conglomerados industriais com negócios diversificados.

protegendo a economia do país, criando uma reserva de mercado e estímulo a essas empresas através de compras governamentais.

Esse processo de industrialização pode ser definido como o processo de Revolução Nacional, com a endogeneização do Centro de Decisão. Segundo Furtado (1962), o Centro de Decisão é a capacidade de gerir o próprio desenvolvimento. Quando as decisões referentes ao processo de desenvolvimento econômico são originadas externamente, o Estado não possui soberania plena. Nesse sentido, a entronização do processo decisório econômico é também um processo de fortalecimento do Estado (Martins 2008; Furtado 1962). Por isso, o processo de industrialização e de capacitação econômica implementada por Park Chung Hee pode ser considerado uma Revolução Nacional. Importante salientar que o contexto geopolítico na Ásia foi favorável para que Seul pudesse adotar um modelo desenvolvimentista. Dois aspectos principais favoreceram a consolidação desse modelo. De um lado, a aproximação com a economia japonesa e o estabelecimento de *joint-ventures* para entrada no mercado dos Estados Unidos; de outro, a permissividade dos Estados Unidos com esse modelo asiático de desenvolvimento, em virtude da necessidade de contenção da URSS no extremo oriente.

Foi o início da aquisição de soberania econômica da Coreia do Sul. O estabelecimento dos grandes conglomerados nacionais e a liderança estatal durante esse processo foram os condicionantes principais da Primeira Revolução Nacional⁸. A diferenciação ocidental entre público e privado ajuda pouco a compreender a natureza dos *chaebols*, já que em muitas ocasiões as funções típicas exercidas pelo Estado são exercidas pelos conglomerados. Nesse sentido, Estado e *chaebol* se misturam e se intercambiam de funções, o que caracteriza sua singularidade gestacional. Embora sejam sujeitos do direito privado, sofrem grande influência da atuação do Estado. Aqui manifesta-se essa homogeneidade entre as diferentes elites, a militar, a político-burocrática e econômico-financeira (Medeiros 2011). Essa influência deriva principalmente do uso de financiamentos públicos, através de bancos comerciais que foram nacionalizados por Park. Desse modo, estabeleceu-se uma espécie de alavancagem industrial. Se, por um lado, os *chaebols* têm a facilidade de acesso a crédito, por outro se tornam mais sensíveis às demandas governamentais. Ou seja, se estabelece uma simbiose entre o Estado e os grandes conglomerados. A partir disso, Chung Hee adotou uma rigorosa política industrial apoiada

8 Visentini (2012) afirma que esse modelo de gestão econômica, baseado na força do Estado e na industrialização acelerada financiada através do protecionismo, marcou o chamado “excepcionalismo asiático”. Com o fim da Guerra Fria, essa permissividade que os EUA deram aos seus aliados na região terminou. Assim, foram estimuladas políticas de liberalização econômica, que acabariam por conduzir à crise asiática de 1997.

por proteção tarifária e controle do investimento externo direto. Esse modelo híbrido de gestão associada da economia foi a base da industrialização pesada do país na década de 1970.

Esse modelo de fomento e proteção à indústria é uma tipificação do excepcionalismo asiático: um Estado forte e protecionista alavancando a industrialização nacional. Desse modo, o modelo de parceria entre o Estado e os *chaebols* consiste na essência do pacto de elites para controlar as riquezas do país, especialmente dado o caráter familiar dessas empresas (Martins 2008: 146). Park Chung Hee determinou uma doutrina de “Segurança Nacional” de características nativas que criminalizava toda forma de contestação ou oposição à ditadura militar. Mesmo ações particulares de indivíduos no âmbito de empresas privadas poderiam ser consideradas como crimes de lesa-pátria. Segundo Martins (2008):

A construção dos *chaebols* foi feita de acordo com os critérios vigentes na vida pública de então: personalidades políticas e suas famílias eram encarregadas de contratos envolvendo os gastos do governo. O estilo personalista de gestão do Estado foi incorporado às empresas que mitigavam a ideologia oficial de segurança nacional com valores e crenças ligadas à família. Os *chaebols* fizeram as vezes de uma organização oligárquica, feita, todavia, em bases capitalistas e empresariais. Basicamente era um acordo entre as grandes famílias proprietárias para dividirem entre si a riqueza do país, controlando sua mão de obra e seus recursos naturais. Os *chaebol* levavam o nome da família que os dirigia e construíram um sistema de subcontratação estratificado por camadas análogo ao japonês, com uma diferença importante. Nos *chaebols*, as empresas afiliadas pertenciam a membros da mesma família e as transações entre as diversas empresas do conglomerado eram decididas nestas bases familiares e patriarcais. (Martins 2008: 146).

A partir do início da década de 1970, a política externa dos Estados Unidos para a região foi reajustada. A Doutrina Nixon estabeleceu maior autonomia para os aliados regionais dos EUA. Tendo como contexto político, os desdobramentos da Guerra do Vietnã, os EUA promoveram uma política de fomento das indústrias bélicas locais. Assim, os aliados assumiriam um protagonismo nas atribuições relativas à garantia da defesa e da segurança regionais (Nixon 1969). Essa mudança na Política Externa e de Segurança dos Estados Unidos para a região possibilitou o surgimento da formação de um complexo industrial de defesa na Coreia do Sul. Cabe destacar que esse novo panorama, permitiu que parte das demandas governamentais por armamentos (fuzis de assalto, obuseiros, etc.) fossem repassadas para os *chaebols*.

O que denota a importância que as compras militares assumiram para a consolidação dos conglomerados. Para os Estados Unidos, em termos estratégicos importava o estabelecimento de arranjo securitário regional que unisse Coreia do Sul e Japão. Nesse sentido, Park Chung Hee, tornou isso viável, afinal, afastou a política externa do país do padrão antijaponês. Desse modo, em 1965, os dois países assinaram o Tratado de Relações Básicas. Esse tratado estabeleceu relações diplomáticas entre os dois países e previa cooperação na área econômica.

O final da década de 1960 ficou marcado pela crise enfrentada pelos EUA no Vietnã e pelo início de uma crise econômica que viria a culminar no fim do padrão-ouro em 1971. Esse panorama global gerou efeitos desestabilizadores na relação entre as duas Coreias e seus principais aliados. Com a chegada de Richard Nixon (1969-1974) ao poder nos EUA e a adoção da Doutrina Guam⁹ — que estabelecia um desengajamento norte-americano na Ásia — as pressões sistêmicas que restringiam a aproximação entre os países asiáticos diminuíram drasticamente. Dado esse novo contexto, ampliaram o investimento em iniciativas regionais que acabaram por reformular a configuração do sistema interestatal asiático. A doutrina Nixon buscava estabelecer uma arquitetura regional que concedesse mais poder aos aliados dos EUA. Assim, a responsabilidade estadunidense de prover a defesa diminuiria e os EUA teriam menores custos de manutenção em relação aos que possuíam com a doutrina de contenção dos anos 1960. Esse novo panorama gerou um arrefecimento no crescimento vertiginoso da economia sul-coreana, já que agora o país teve de assumir os custos de sua própria defesa. Isso gerou reflexos nas eleições de 1971, nas quais o presidente sul-coreano, Park Chung Hee, não obteve uma vitória tão significativa como a que obtivera nas eleições anteriores.

A eleição de Carter para a presidência dos EUA trouxe alguns desafios ao governo de Park Chung Hee. Primeiramente, ele anunciou a retirada de tropas norte-americanas da Coreia do Sul e aumentou a pressão por investigações no caso “Koreagate”¹⁰, para que fossem adotadas medidas de combate

9 A Doutrina Guam ou Doutrina Nixon foi lançada em 1969, pelo então presidente Richard Nixon. Em seu discurso, Nixon defendeu que os aliados regionais dos Estados Unidos assumissem um papel mais ativo no custeio de sua própria defesa. Assim, os EUA abriam mão de sua função de provedor da segurança dos seus aliados. Nesse contexto, os aliados regionais ampliaram sua possibilidade de desenvolver indústrias bélicas próprias, já que as empresas estadunidenses estavam atendendo as demandas oriundas das forças armadas que estavam atuando no Vietnã.

10 O caso Koreagate é um escândalo que envolveu políticos sul-coreanos que teriam subornado congressistas norte-americanos para que esses votassem a favor de interesses coreanos. Essa teria sido uma das causas da não retirada das tropas norte-americanas da Coreia do Sul durante o governo Nixon.

aos desmandos políticos e aos abusos dos direitos humanos. O aumento da pressão estadunidense sobre a Coreia adveio da necessidade que os EUA tinham em aproximar a Coreia do Sul da China. Além disso, foi uma clara reação ao processo de nacionalização da produção bélica e ao programa nuclear desenvolvido por Park Chung Hee. As pressões externas por maior transparência e direitos humanos se inserem na postura do governo Carter de não permitir a excepcionalidade dos regimes políticos dos aliados. Cabe destacar que o lançamento da doutrina Nixon cedeu maior autonomia aos aliados. Assim, a Coreia do Sul adotou um programa militar ambicioso, incluindo o desenvolvimento de programa nuclear. Com a mudança do contexto geopolítico mundial, os regimes ditatoriais que adotaram uma postura mais nacionalista, como é o caso da Coreia do Sul, passaram a sofrer pressões através das alegações de violação dos direitos humanos. Nesse sentido, os EUA utilizaram os direitos humanos como meio para pressionar os governos aliados asiáticos (processo similar ocorreu na América Latina) a se afastar da via chauvinista e a abandonar os programas de desenvolvimento nacionais. Com o aumento da pressão externa, passaram a surgir movimentos de resistência ao regime ditatorial da Coreia do Sul. Isso levou Park a decretar lei marcial em outubro de 1972 — marcando o início da quarta república sul-coreana¹¹. As concessões, entretanto, não evitaram o recrudescimento da situação política do país. Assim, em 1979, o presidente Park foi assassinado¹².

Após o assassinato de Park Chung Hee, um golpe de estado levou ao poder Chun Doo Hwan¹³; que, praticamente, manteve a política mais agressiva de Park — a lei marcial foi mantida, e ele continuou a perseguição de adversários políticos. Porém, adotou uma postura de retomada do crescimento baseado em leis monetárias mais restritivas e taxas de juros mais baixas que contribuíram para a estabilidade dos preços e para o surgimento de um novo *boom* econômico. Esse *boom* teve lugar, especialmente, na indústria de semicondutores, eletrônica e automobilística. Essas indústrias conseguiram crescer graças a empréstimos internacionais, e à mão de obra barata que era usada em larga escala nessas indústrias. Cabe destacar que a política monetarista sacrificou a indústria de base, especialmente a siderurgia e petroquímica. Além disso, o país sul-coreano iniciou o processo de redemocratização

11 Esse período também é conhecido como Yushin.

12 Há indícios de que o assassinato do presidente Park pode ter sido cometido por um agente da inteligência sul-coreana em colaboração com os Estados Unidos. Porém, não há uma comprovação definitiva dessa ligação (Hyung-A 2004).

13 Chun Doo Hwan era um general do exército sul-coreano, com forte apoio do EUA. Seu governo esteve fortemente comprometido com a reformulação do projeto industrializante promovido pelo ex-presidente Park

política. Os protestos pela redemocratização do país aumentaram ao longo da década, e o risco de uma escalada de violência repressiva preocupava, principalmente, os Estados Unidos. Mesmo as taxas de crescimento econômico não eram suficientes para arrefecer o descontentamento com o regime autoritário que se perpetuava desde o governo de Park Chung Hee. Nesse contexto, Reagan apareceu como um interlocutor entre o governo de Chun e os principais líderes de oposição. Após uma sequência de desdobramentos políticos, a oposição se dividiu, o governo conseguiu controlar o processo eleitoral e elegeu um candidato da situação: Roh Tae Woo (Pike 2010).

Essa transformação política na Coreia do Sul no final dos anos 1980 teve duas implicações: a pressão pela democratização e pela liberalização da economia do país. Aqui observa-se que a desestruturação da Guerra Fria permitiu aos Estados Unidos pressionar seus aliados asiáticos com vistas a determinar o final do modelo de desenvolvimento excepcional que havia permitido a consolidação da região com um novo núcleo dinâmico da economia mundial. Inserido nesse contexto, o governo de Roh Tae Woo (1988-1993) adotou medidas de austeridade. Assim, tal como no caso brasileiro, a Coreia do Sul buscou adequar-se ao receituário neoliberal e implementou medidas desregulamentadoras e liberalizantes. Entretanto, o contexto geopolítico àquela altura limitava a capacidade de Seul de manter uma estratégia autonomista. Nesse sentido, entre os fatores que limitavam essa estratégia, estavam a estagnação econômica do Japão e a pressão internacional sobre a China.

A política de liberalização econômica foi revista após os efeitos drásticos da crise asiática de 1997. Kim Dae Jung (1998-2003) foi o primeiro presidente sul-coreano de oposição a assumir o governo desde a formação do país. Jung teve de recorrer ao FMI para buscar estabilizar a economia vacilante da Coreia do Sul, e acabou adotando medidas restritivas que pudessem frear a quebra da base da economia liderada pelos *chaebols*.

Em 1996, a Coreia do Sul foi incluída na relação dos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Isso era revérbero da pujança econômica vivenciada pelo país, atingida após os dois milagres econômicos. Contudo, a crise de 1997 acabou por evidenciar alguns gargalos remanescentes na economia, como a ineficiência do sistema financeiro e bancário e a falta de capacidade de dinamismo dos *chaebols*. Esse quadro acabou afastando os investimentos estrangeiros diretos, que eram a base do desenvolvimento de cerca de 7% a.a. (Noland 2007). Mais do que isso, a liberalização completa tornou o país vulnerável aos ataques especulativos.

Para resolver a situação, Kim optou por uma reestruturação dos *chaebols*, visando dinamizar o eixo da economia sul-coreana. Essa reestruturação era baseada no aumento da transparência da administração dos conglomerados.

dos, no aumento da estrutura de capital das firmas e na ampliação do accountability no controle administrativo. Além disso, a reforma buscava proibir que o capital financeiro dominasse a indústria, suprimir o investimento circular e as transações ilegais entre as afiliadas dos conglomerados e prevenir as “heranças” ilegais para os herdeiros dos *chaebols* (Yanagimachi 2004). Essas mudanças atingiam o cerne da economia sul-coreana, bem como um dos grandes grupos de influência política. A crise dos conglomerados, que haviam sido a base dos booms econômicos anteriores originava-se da administração concentrada e pouco dinâmica das empresas familiares. A tabela 1 mostra as maiores empresas por setor ao final da década de 90 e a concentração familiar que existia na economia daquele país.

Tabela 1 - Maiores Empresas por Setor da Economia da Coreia do Sul no final da década de 1990

Setor	Companhias
Oil Refinery	Hyundai Oil Refinery
Semiconductors	Hyundai Electronics
Train Production	Hyundai Mobis
Aerospace	Samsung Aerospace, Daewoo Industries and Hyundai Space & Aircraft
Energy Generation	Samsung Heavy Industries and Hyundai Heavy Industries
Marine Engines	Samsung Heavy Industries
Petrochemical	Samsung General Chemicals and Hyundai Petrochemicals
Automotive and Electronics	Hyundai Co., Samsung Motors, Daewoo Electronics and LG Electronics

Fonte: Adaptação de Kim (2004).

Tendo em vista a importância dos conglomerados, Kim Dae Jung procurou alavancar a economia do país através da retomada das compras governamentais. Nessa fase, o governo sul-coreano estabeleceu uma espécie de keynesianismo militar, voltado a reaquecer a capacidade produtiva do país de um lado e, de outro, assegurar capacidades dissuasórias no plano regional.

Nas eleições de 2007, o governo de Lee Myung-Bak (2008-2013) conseguiu uma aprovação popular que lhe garantisse legitimidade para conduzir a política coreana conforme o programa de seu partido. Foi a queda do modelo estabelecido pelo governo de Kim Dae Jung. Economicamente, Lee

propôs um pacote de reformas que levassem a Coreia a ser a sétima economia mais pujante do planeta, adotou medidas de estabilização do bem estar social, e criação de robustez econômica para enfrentar eventuais crises globais¹⁴. Para isso, buscou estreitar as relações sul-coreanas com diversos parceiros pelo mundo — para tanto, passou a estabelecer políticas de acordos bilaterais de cooperação, livre comércio. Assim, acordos com Austrália, Indonésia, Iraque¹⁵, foram firmados, e outros como o com a União Europeia e Estados Unidos. A política de acordos bilaterais tinha como eixo ampliar o leque de oportunidades aos conglomerados sul-coreanos. Foi a retomada da busca por alinhamento incontestado com os Estados Unidos e o abandono do keynesianismo militar responsável por alavancar o crescimento da economia no final dos anos 1990.

O ano de 2009 trouxe os reflexos da crise mundial iniciada no ano anterior. O governo de Lee reagiu cortando drasticamente os juros para fugir dos prognósticos de retração econômica — que não ocorriam havia dez anos — que assombravam a economia sul-coreana. O Acordo de Livre Comércio dos EUA com a Coreia do Sul, é o maior desse tipo já assinado pelos EUA — e elevaria o comércio dos países para cerca de 11 bilhões de dólares (Cha 2012). Além das implicações econômicas, o acordo traz impactos estratégicos, pois amplia o escopo das relações dos dois países — transpondo, significativamente, os limites da aliança militar de mais de meio século.

A eleição de Park Geun-Hye pelo Partido Saenuri em 2012 representou uma alteração na política globalista adotada pelo seu antecessor Lee Myung-Bak (2008-2013), cujo governo foi marcado por um alinhamento incontestado com os EUA. Embora pertença ao mesmo partido que seu antecessor, a presidente adotou um novo perfil de inserção internacional, assentado na visão de que há um “Paradoxo Asiático”. Esse paradoxo diz respeito à crescente interdependência econômica entre os países da região e ao aumento da desconfiança e das rivalidades no plano político-securitário (Snyder 2016).

A presidente que é filha do ex-presidente Park Chung-Hee tinha como meta retomar a capacidade competitiva dos *chaebols*. Para tanto adotou uma política externa voltada à abertura de mercados. No plano regional, a competitividade com o Japão levou o país a endurecer as relações regionais. Mais uma vez, a simbiose entre os *chaebols* e o Estado auxiliavam a determinar os rumos da política externa também. Símbolo desse processo é a busca de Park por aproximar-se da China, mercado estratégico na competição entre Samsung

14 Esse plano econômico de Lee, conhecido como “Plano 747” buscava atingir um crescimento econômico de 7% a.a. e uma renda per capita de US\$ de 40.000 dólares (Joo 2008).

15 O acordo com o Iraque previa o fluxo de 3 bilhões de dólares em troca do fornecimento de gás e petróleo (Moon 2009).

e Apple.

A partir de 2015, a presidente passou a enfrentar pressões crescentes por parte dos Estados Unidos e pelas denúncias de corrupção. A crise política gerou efeitos sobre os *chaebols* igualmente. A Samsung, uma das principais e mais significativas empresas dentro dos conglomerados coreanos, sofreu duros impactos em virtude de ter seu vice-presidente envolvido nesse escândalo de corrupção. A empresa, que em 2015 teve um faturamento de 177,365 bilhões de dólares (correspondente a 12,6% do PIB da Coreia do Sul naquele ano), teve quatro executivos além do vice-presidente, Lee Jae-Yong, indiciados por corrupção (Forbes 2017). Após o anúncio de que o vice-presidente e herdeiro do *chaebols* fora preso por ter participado no escândalo, o preço das ações da gigante sul-coreana fechou em fortíssima baixa (Ians 2017; McCurry 2017). Além disso, em virtude do envolvimento no escândalo de corrupção, os *chaebols* passam a enfrentar sérias dificuldades, o que somado à competitividade no comércio mundial apresenta um cenário não favorável ao crescimento nas exportações e, consequentemente, no crescimento do PIB (Fendos 2016). Assim, a crise econômica global incidiu, tal como no caso brasileiro, sobre a capacidade de retomada da economia do país asiático.

O envolvimento da filha de um dos principais líderes responsáveis pela modernização econômica do país, bem como das empresas que ascenderam com o processo de rápida industrialização e desenvolvimento sul-coreano, coloca em xeque esse projeto de desenvolvimento proposto na década de 1960. Muitos sul-coreanos esperam que uma maior transparência seja verificada dentro dos *chaebols*, uma vez que a revolta de grande parte do público que foi às ruas clamando pelo *impeachment* de Park foi canalizada diretamente para os conglomerados (Manning 2017). Essa desestruturação, que afeta diretamente os pilares da aliança entre o governo e os conglomerados sul-coreanos, é um motivo de preocupação e incerteza quanto ao futuro da Coreia do Sul. Especialmente, quando se analisa esse panorama interno sob a perspectiva da situação regional atual. Desse modo, observa-se que o impulso para a crise do modelo de desenvolvimento centrado no Estado é, majoritariamente, externo. Em termos comparativos, pode-se dizer que o papel das elites nacionais sul-coreanas na desestruturação do modelo keynesianista foi reduzido em comparação com o Brasil. Em grande medida, na Coreia do Sul, as elites financeiro-industriais eram o Estado, cujas relações foram forjadas na construção do modelo de desenvolvimento no período pós-Guerra da Coreia. O passado colonial cimentou relações diferentes de alinhamento ao centro hegemônico do que aqueles edificados ao longo de mais de três séculos no Brasil.

Considerações finais

A tendência, a partir dos anos 1980, foi de atribuir à intervenção estatal o fracasso do desenvolvimentismo. O caso sul-coreano desmistifica esse consenso. O que muda de fato é a qualidade do Estado intervencionista, não a sua existência (que fora comum aos países em desenvolvimento). A Coreia do Sul induziu a indústria local com grande eficiência e produtividade, tendo feito um tipo de intervenção similar e com os mesmos fins dos demais países desenvolvimentistas. Apesar da mesma orientação à industrialização, houve significativas diferenças em termos de capacidades. Coerência interna e capacidade de extrair desempenho do setor privado – não somente concedendo subsídios, mas também definindo padrões, monitorando e influenciando os investimentos – foi o que diferenciou o modelo sul-coreano. No entanto, o sucesso da aliança entre Estado e *chaebol* na Coreia do Sul e a construção de maior capacidade estatal e institucional – que levou ao sucesso de um Estado desenvolvimentista coeso – só foi possível devido a uma conjuntura geopolítica e fatores internos que tornam este modelo um caso singular. O próprio contexto de nascimento do país como fruto da guerra determina o seu desenvolvimento posterior. A posição geográfica estratégica, a falta de recursos naturais e o tamanho do país são elementos geopolíticos que se somam à ajuda externa (EUA e Japão) e à instauração de um regime autoritário como fatores que incentivam a industrialização. O modelo *export-led*, nesse sentido, era crucial à própria sobrevivência de um Estado de guerra, que pôde induzir de forma mais sustentável a industrialização do que outros países em desenvolvimento. Nesse sentido, é a *fortuna* do Estado coreano que determina a *virtù* do seu processo de desenvolvimento.

A falha na promoção do Estado desenvolvimentista no Brasil deu-se pela falta de capacidade estatal em disciplinar as empresas domésticas, tornando este mesmo Estado vítima das pressões neoliberais. Para Chibber (2003), os conflitos em construir capacidade estatal não ocorrem *dentro* do Estado, mas *entre* o Estado e os atores sociais, especialmente a burguesia. Assim, a agenda do Estado gestor no Brasil foi frustrada por uma ofensiva bastante organizada empreendida pelos capitalistas nacionais, enquanto que a Coreia do Sul conseguiu se proteger desse processo através da simbiose entre o Estado desenvolvimentista e a classe burguesa, que encaravam a exportação de produtos industrializados como única forma de sobrevivência perante o contexto geopolítico. O processo sul-coreano levou a uma maior autonomia para a criação de instituições políticas e econômicas em prol de um mesmo projeto de desenvolvimento, ao passo que Brasil sempre teve que lidar com uma maior fragmentação de interesses de uma sociedade multi-classista.

A primeira medida dos EUA a partir da criação do Estado sul-coreano foi o de incentivar a reforma agrária no país asiático. Dessa forma, é dissolvido o poder da classe agrária, gerando maior coesão interna através de um bloco de interesses hegemonizado pelo capital produtivo. A estrutura da propriedade determina o poder político, e não a produção. No Brasil, o desenvolvimentismo manteve as estruturas tradicionais primário-exportadoras, conservando um poder político descentralizado e uma maior heterogeneidade de interesses. Nesse sentido, a diferença do caso sul-coreano é de que a industrialização procede um Estado organizado a partir da afirmação de grupos industriais. Um Estado capitalista coeso supõe que as classes dominantes não-industriais pré-existentes perdem poder e influência porque seus ativos são expropriados. Contudo, essa inércia do Estado só pode ser rompida através de fatores de violência, tal como guerras, revoluções e grandes crises, que geram significativa mudança distributiva ou o próprio colapso do Estado. É necessário um rompimento para mudanças institucionais profundas, sendo a Revolução de 1930 no Brasil o mais próximo que o país já chegou desse fenômeno. No entanto, devido à manutenção das estruturas tradicionais de poder nunca foi possível se equiparar ao modelo sul-coreano, cuja relação Estado-burguesia deslocou o processo de desenvolvimento industrial.

O projeto de construção do Estado é criticamente mediado pela natureza das relações entre Estado e capitalistas, que, por sua vez, são condicionados pelo modelo de desenvolvimento adotado. No modelo de substituição de importações, a classe capitalista resiste a qualquer tentativa de disciplinamento, ao contrário da industrialização *export-led*, cuja dependência à intervenção estatal é maior. Esse processo não ocorreu de forma automática, como uma evolução não deliberada no nível de valor agregado da base produtiva. Visto que o processo de desenvolvimento capitalista decorre da inovação, demandam-se condições políticas, econômicas e institucionais que demandam ação estatal. O Estado, nesse sentido, é portador de um projeto que ainda não existe nos interesses constituídos. Em outras palavras, na dinâmica capitalista, não há viés espontâneo para a inovação, e tão somente o há para o lucro (Hobsbawm 2010). O Estado é o ator com condições para criar as circunstâncias que induzem setores estratégicos inexistentes ou não consolidados, do contrário, a tendência é de manutenção da ordem produtiva, tal como o setor agrário-oligárquico no caso brasileiro. No entanto, o Estado é uma arena de constante disputa, e não uma unidade autônoma que encarna um interesse nacional. Por isso, para que possa induzir um processo de transformação social é preciso apoio político e o estabelecimento de um novo pacto de dominação.

As recentes transformações políticas vivenciadas por Coreia do Sul e Brasil, mais uma vez, aproximam as trajetórias dos dois países em que pesem

as diversas distinções aqui apresentadas. Os processos de impeachment da presidente Park Geun-Hye e da presidente Dilma Rousseff incluem os dois países no rol das mudanças geopolíticas que vêm se aprofundando no mundo na última década. Interessante notar que os dois processos atingem diretamente o modelo de desenvolvimento dos dois países, centrado em grandes empresas campeãs nacionais – no Brasil, o complexo petrolífero e as empreiteiras; na Coreia do Sul, os *chaebols*. Se na Coreia do Sul esse movimento é inédito, pelo menos em termos de magnitude, no Brasil, reflete um processo histórico de disputa acerca do modelo econômico.

Finalmente, cabe destacar que a análise do desenvolvimento sul-coreano tem sido referência para a experiência brasileira. Entretanto, embora existam similaridades, especialmente no contexto contemporâneo, as diferenças sobressaem. O contexto geopolítico foi determinante para a evolução de cada um dos modelos. Mais do que isso, é importante destacar os efeitos do modelo de colonização sobre o perfil de Estado que se consolidou após a independência de cada país. O pacto das elites e o pacto social que se firmaram em cada Estado foram moldados em contextos totalmente diversos. A experiência do Estado sul-coreano, no contexto da estratégia dos EUA, não podia fracassar. Por isso, houve maior permissividade ao modelo de desenvolvimento e apoio externo ao país. Desse modo, o que destaca-se da experiência sul-coreana para o caso brasileiro é a importância do Estado como demiurgo de um processo de revolução nacional e de alavancagem do processo de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- Bastos, Carlos P. and Fernando M. Lara. 2015. “2015: o novo 2003?” In: Bel-luzzo, Luiz G. e Paulo Z. M. Bastos (orgs.). *Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Carta Maior, Friedrich Ebert Stiftung.
- Bresser-Pereira, Luís. C. 2015. *A Construção Política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34.
- Campos, Pedro. H. P. 2015. *Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar 1964-1988*. Niterói/RJ: Eduff.
- Cervo, Amado. 2008. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.
- Cervo, Amado. L. and Clodoaldo Bueno. 2011. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UNB.

- Cha, Victor. 2012. *The Impossible State: North Korea, past and future*. Editora Ecco: New York, NY.
- Chauí, Marilena. 2013. *As manifestações de junho de 2013 na cidade de São Paulo*. Portal Teoria e Debate. <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/manifestacoes-de-junho-de-2013-na-cidade-de-sao-paulo?page=full>.
- Chibber, Vivek. 2003. *Locked in Place: state-building and late industrialization in India*. Princeton University Press.
- Conti, Bruno de. 2015. “A disciplina imposta à periferia: do FMI às agências de rating”. In: Belluzzo, Luiz G. e Paulo Z. M. Bastos (orgs.). *Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Carta Maior, Friedrich Ebert Stiftung.
- Dowbor, Ladislau. 2015. “Onde está o dinheiro? Sistema financeiro, evasão fiscal e injustiça tributária como limites ao desenvolvimento”. In: Belluzzo, Luiz G. and Paulo Z. M. Bastos (orgs.). *Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Carta Maior, Friedrich Ebert Stiftung.
- Faoro, Raymundo. 1975. *Os Donos do Poder*. Porto Alegre: Globo.
- Fernandes, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- Fendos, Justin. 2017. The Diplomat. “South Korea Is Poised For Economic Disaster”. *The Diplomat*. <http://thediplomat.com/2016/12/south-korea-is-poised-for-economic-disaster/>
- Fiori, José L. 1995. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight.
- Forbes. 2017. *Samsung Electronics On Forbes Lists*. <https://www.forbes.com/companies/samsungelectronics/>.
- Furtado, Celso. 1962. *A Pré-Revolução Brasileira*. Editora Fundo de Cultura: Rio de Janeiro.
- Furtado, Celso. 1997. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional.
- Haggard, Stephan, Lee Chung e Sylvia Maxfield. 1993. *The Politics of Finance in Developing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hobsbawm, Eric J. 2010. *A Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Hyung-A, Kim. 2004. *Korea's Development Under Park Chung Hee*. London: Routledge.
- Ians. 2017. Samsung Stocks Plunge After Arrest Of Heir Over Corruption

- Scandal. *Business-Standard*. http://www.business-standard.com/article/markets/samsung-stocks-plunge-after-arrest-of-heir-over-corruption-scandal-117021700175_1.html.
- Joo, Jae Woo. 2008. Korea's New President Facing New Challenges: "Korea 747," "Pragmatism," "Reciprocity" And "New Diplomacy". *EAI Background Brief* No. 376.
- Kim, Ky Won. 2004. *Chaebol Restructuring and Family Business in Korea*. Korea National Open University.
- Kohli, Atul. 2004. *State Directed Development, Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lee, Chae-Jin. 2006. *A Troubled Peace: U.S. Policy and the Two Koreas*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mamigonian, A. 1976. *O processo de industrialização em São Paulo*. Boletim Paulista de Geografia, 50: 83-101.
- Manning, John. 2017. The Economic Impact Of South Korea's Presidential Impeachment. *International Banker*. <https://internationalbanker.com/finance/economic-impact-south-koreas-presidential-impeachment/>.
- Martins, José Miguel Q. 2008. *Digitalização e Guerra Local: como fatores de equilíbrio no sistema internacional*. Doctoral Thesis in Political Science, Federal University of Rio Grande do Sul.
- McCurry, Justin. 2017. Samsung's Acting Head Indicted On Bribery Charges As Scandal Grows. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/28/samsung-head-indicted-on-bribery-charges-as-scandal-grows>.
- Medeiros, Carlos. 1997. "Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina". In: *Poder e Dinheiro*, ed. M. C. Tavares e J. L. Fiori, 279-346. Rio de Janeiro: Vozes.
- Medeiros, Carlos A. 2011. *The Political Economy of the Rise and Decline of Developmental States*. *Panoeconomicus*, 1: 43-56.
- Moon, Angela. 2009. S. Korea, Iraq agree on \$3.55 billion oil development deal. *Reuters*. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-korea-iraq-oil-idUSTRE51N11820090224>.
- Nixon, Richard. 1969. *Address to the Nation on the War in Vietnam*. Nixon Library. Washington D.C.
- Noland, Marcus. 2007. South Korea's Experience with International Capital Flows. Edward, Sebastian. In: *Capital Controls and Capital Flows in Emerging Economies: policies, practices and consequences*. National Bu-

- reau of Economic Research. University of Chicago Press.
- Pike, Francis. 2011. *Empires at War: A short history of modern Asia since World War II*. Ed. MacMillan, UK.
- Pochmann, Marcio. 2016. *Brasil sem industrialização: a herança renunciada*. Ponta Grossa: Editora da UEPG.
- Scobell, Andrew. 2005. *North Korea Strategic's Intentions*. University of California.
- Sennes, Rocardo. 2003. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS.
- Shin, Eui Hang. 2001. Effects of the Korean War on Social Structures of the Republic of Korea. *International Journal of Korean Studies*, Spring/Summer 2001.
- Silva, A. R. C. da. 2006. *Inventando a nação: intelectuais ilustrados e estadistas luso-brasileiros na crise do antigo regime português. 1750-1822*. São Paulo: Hucitec.
- Silva, Heloisa Machado. 2004. *Da substituição de importações a substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.
- Snyder, Scott. 2016. *South Korean Identity Under Park Geun-hye: Crosscurrents & Choppy Waters*. Joint U.S.-Korea Academic Studies.
- Tavares, Maria da C. 1999. "Império, território e dinheiro". In: Fiori José. L. (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis/RJ.
- Tavares, Maria da C. 1975. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Yanagimachi, Isao. 2004. Chaebol Reform and Corporate Governance in Korea. *Policy and Governance Working Paper Series No.18*.

RESUMO

Desde os anos 1990, muitos analistas buscam responder às diferenças nas trajetórias de desenvolvimento entre Brasil e Coreia do Sul, sendo este último geralmente apontado como exemplo de sucesso. Por ser uma economia altamente industrializada e voltada ao comércio internacional, o caso sul-coreano destacou-se como uma fórmula de superação do atraso aos países em desenvolvimento. Entretanto, carecem análises que apontem as especificidades do Estado desenvolvimentista na Coreia do Sul, cuja atuação intervencionista foi decisiva para alavancar a produção industrial do país em conformidade com os grupos empresariais internos, bem como o contexto geopolítico favorável a uma industrialização voltada para fora. O processo brasileiro, por sua vez, devido à riqueza de recursos naturais e grande mercado interno, tornou mais artificial a indução do Estado na industrialização, cuja política supõe um elemento de coerção, indução e controle. Esta pesquisa, portanto, busca analisar as dimensões específicas de cada caso, dando destaque para o papel do Estado e a sua relação com a burguesia interna na construção de uma política industrial. Serão analisadas as trajetórias de ascensão e declínio do Estado desenvolvimentista brasileiro e sul-coreano, inclusive a atual crise de reconfiguração de poder político por que passam ambos os países.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil; Coreia do Sul; Desenvolvimentismo.

*TR*Recebido em 7 de setembro de 2018.

AP Aprovado em 15 de fevereiro de 2019.

O “ACORDO DO SÉCULO” DE TRUMP E A RESPOSTA LATINO-AMERICANA

Yoslán Silverio González¹

Os conflitos atuais no Oriente Médio, no Iêmen, Síria e Iraque, bem como as tensões com o Irã e a crise interna no Líbano, têm favorecido as posições de Israel na região diante do enfraquecimento do consenso árabe para enfrentar as ofensivas dos países imperialistas - Estados Unidos da América (EUA) e seus aliados europeus. Nesse sentido, a guerra na Síria, que visava derrubar o governo de Bashar al-Assad, a fim de impulsionar a agenda dos EUA de um novo Oriente Médio, fracassou de forma esmagadora.

Durante os anos da chamada “Primavera Árabe” e no curso da guerra na Síria, o conflito palestino-israelense ficou em segundo plano, como um sinal de que as prioridades não foram definidas para resolver essas discrepâncias, e para continuar adiando o processo de paz no Levante. Essa estratégia praticamente paralisou as negociações, colocando-as à beira do desaparecimento. Enquanto isso, Israel continua com sua política expansionista, com a construção de novos assentamentos na Cisjordânia, e sujeitando a população de Gaza a um bloqueio permanente por ar, mar e terra, pelo exército israelense, restringindo a livre circulação de seus residentes, bem como o envio de ajuda humanitária.

O fracasso na implementação dos vários acordos de paz, desde que a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) assinou os “Acordos de Oslo” de 1993, mostrou pouco compromisso por parte do regime sionista e seu aliado americano em aplicá-los. Desde a assinatura da “Declaração de Princípios” de 13 de setembro de 1993 em Washington, o primeiro compromisso formal entre o Estado judeu e a OLP, houve apenas alguns avanços no estabelecimento de um sistema de autogoverno palestino em Ramallah através de eleições diretas dos líderes da Autoridade Nacional Palestina (ANP): representante dos palestinos em fóruns internacionais. O controle das autoridades palestinas em algumas áreas também foi determinado, mas os aspectos

¹ Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPi), Havana, Cuba. E-mail: yoslan@cipi.cu

mais importantes: o retorno às fronteiras de 1967, o retorno dos refugiados palestinos e a formação do Estado com capital em Jerusalém Oriental, foram supostamente deixados para sucessivos “acordos”.

A estrutura legal do processo de paz foi reconfigurada com a chegada de outras administrações dos EUA sem levar em conta os direitos legítimos do povo palestino, que enfrentam a desapropriação sistemática de suas terras em cumplicidade com a maioria da comunidade internacional. Vinte e cinco anos após Oslo, a situação dos palestinos continua em acentuado declínio, sem diminuir sua capacidade de resistir à ocupação sionista.

No nível multilateral, o processo de negociação também foi torpedeado pelos Estados Unidos, recorrendo repetidamente a seu direito de veto no Conselho de Segurança para se opor a qualquer resolução que afete os interesses de Israel com relação ao conflito com os palestinos. Nesse sentido, houve dezenas de resoluções aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas e seu Conselho de Segurança que não foram aplicadas, precisamente, pelas posições de Israel, EUA e seus aliados europeus.

No entanto, um momento significativo no cenário internacional foi o reconhecimento pela ONU da Palestina como um “Estado observador não membro” no final de 2012. Essa nova situação possibilitou a intervenção das autoridades palestinas nos debates da Assembleia Geral. Assembleia, bem como integrar as diferentes agências do sistema das Nações Unidas e outras organizações internacionais. Quase 70% dos membros da Assembleia Geral da ONU (135 de 192) reconhecem a Palestina como um Estado, apesar da obstinação dos EUA e Israel.

O Binômio Trump-Netanyahu: a aliança EUA-Israel se fortalece

A vitória presidencial do republicano Donald Trump, contra as previsões da maioria dos analistas, modificou as principais tendências da política externa dos Estados Unidos: a saída do acordo nuclear com o Irã, a “guerra” comercial com a China, a retórica contra os governos progressistas da América Latina, entre outros elementos de sua política de Twitter. Para o Oriente Médio, um dos aspectos mais significativos foi o fortalecimento da aliança estratégica com Israel, suas posições contra o governo da Síria, as relações com a Arábia Saudita e os ataques contra o Irã: tudo dentro da estrutura da guerra contra o terrorismo.

Sem dúvida, Israel é o núcleo de sua projeção para o Oriente Médio, para conter os “inimigos” dos Estados Unidos e trabalhar a “aliança” com seus parceiros econômicos e aliados regionais. Israel continua sendo um dos

maiores beneficiários da ajuda americana, principalmente na área de subsídios para acesso a armas militares avançadas. Anualmente, essa ajuda militar era de cerca de 3,1 bilhões de dólares e, em 2019, aumentaria para 3,8 bilhões.

Nesse sentido, o governo Trump quer se apresentar como ator fundamental na “solução” do conflito palestino, impondo seus preceitos e concepções para que os palestinos aceitem um plano de paz que beneficia apenas EUA e Israel. As medidas tomadas pelo atual governo republicano têm o objetivo de aniquilar a causa palestina, não reconhecendo os direitos e as demandas históricas desse povo, mesmo que ele precise passar por cima de dezenas de resoluções da ONU e declarações de líderes internacionais.

Uma das primeiras ações realizadas pelos EUA para intensificar suas relações com Israel foi o reconhecimento da cidade histórica de Jerusalém como capital deste país, cidade que desde o Império Otomano Turco desfruta de um status especial, devido à confluência das três principais religiões monoteístas e locais de convivência entre essas crenças. Isso ocorreu precisamente no contexto do 70º aniversário da fundação do Estado de Israel. Dessa maneira, o governo dos EUA violou todas as resoluções e acordos adotados com relação à manutenção do status quo em Jerusalém.

O anúncio foi feito em 6 de dezembro de 2017, seguido por uma forte rejeição por boa parte da comunidade internacional. Essa notícia foi muito bem recebida pelas autoridades sionistas, que esperavam que uma dúzia de outros países também fizessem o mesmo e apoiassem as ações de Washington. No caso das capitais europeias, nenhum de seus governos endossou tal decisão, mas, pelo contrário, provocou críticas das principais autoridades da União Europeia (UE). Apesar da rejeição internacional, os Estados Unidos levaram o assunto às Nações Unidas e, apesar de receberem uma rejeição quase unânime dos Estados presentes ali, em 14 de maio de 2018, transferem sua embaixada para Jerusalém, ocupando o edifício que abrigava o consulado americano em o bairro de Arnoma. Uma grande delegação chefiada pelo secretário do Tesouro Steven Mnuchin participou da cerimônia de abertura.

O governo dos EUA continuou sua política de pressão contra os líderes palestinos. Uma de suas últimas ações foi o fechamento do escritório da OLP - que contém vários grupos palestinos - em Washington, em setembro de 2018. A justificativa para essa ação foi, segundo o Departamento de Estado, que os líderes da OLP haviam condenado o plano de paz proposto pelos EUA, sem sequer o terem visto e que se recusaram a trabalhar com o governo dos EUA.

A repercussão internacional foi imediata. O Secretário Geral do Co-

mitê Executivo da OLP, Saeb Erekat, descreveu a decisão como deliberada². Enquanto isso, Hossam Badran, membro do Escritório Político do Movimento Hamas, considerou essa ação como uma manifestação de que o processo de negociação havia atingido um ponto morto³. O embaixador palestino em Washington, Husam Zomlot, condenou, nos termos mais fortes, a decisão do governo dos EUA de encerrar a missão palestina nos Estados Unidos.

Como resultado da denúncia que a ANP fez em maio de 2018, contra Israel perante o Tribunal Penal Internacional (TPI), pelos assentamentos e pela morte de centenas de palestinos, o conselheiro de segurança nacional da Casa Branca, John Bolton, ameaçou sanções contra o TPI se decidisse investigar os Estados Unidos ou Israel em questões relacionadas à Palestina⁴. A esse respeito, ele se referiu a sancionar os fundos do TPI nos EUA e a proibir a entrada no país de seus juízes e promotores. Mas as ameaças também foram feitas contra qualquer empresa ou outros Estados que cooperassem em uma investigação do TPI contra americanos, em uma clara alusão à violação do direito internacional.

As ações punitivas não estavam apenas neste plano. Para fortalecer suas posições em relação aos palestinos, os Estados Unidos também fecharam os fundos alocados à Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA). Os fundos foram avaliados em cerca de US \$ 200 milhões, destinados a oferecer ajuda humanitária aos 5 milhões de palestinos na Jordânia, Líbano, Síria, Cisjordânia ocupada e Faixa de Gaza. Durante uma reunião da Liga Árabe (LA) realizada no Cairo, o ministro das Relações Exteriores da Palestina, Riad al-Maliki, disse que o governo Trump lançou um ataque ao povo palestino e ao direito internacional, cancelando fundos para a UNRWA.

Mais uma vez, a retórica discursiva se referia ao fato de que enquanto o Hamas controlasse a Faixa de Gaza, o financiamento para essa Agência não seria retomado⁵. Obviamente, o governo de Benjamin Netanyahu apoiou esta

2 Ver Washington Officially Announces the Closure of the Palestine Liberation Organization (PLO) Office. 11 de setembro de 2018. Disponível em: <http://www.en.syria-scope.com/political-news/85848>

3 Hamas: The Closure of The Headquarters of The PLO in Washington Confirms The Failure of The Settlement Process. 11 de setembro de 2018. Disponível em: <http://www.en.syria-scope.com/palestine-news/85843>

4 *La Casa Blanca amenazará con sanciones a la CPI si investiga a EE.UU o Israel*. Agencia EFE, 10 de setembro de 2018. Disponível em <https://es.noticias.yahoo.com/casa-blanca-amenazar%C3%A1-sanciones-cpi-investiga-ee-uu-161823957.html>

5 *US cuts to UN refugee agency an 'attack on Palestinians & international law'*. Palestinian FM, 11 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.rt.com/news/438179-trump-attack-palestinians-funding/>

disposição e parabenizou a decisão dos Estados Unidos de fechar a representação palestina em Washington.

Todas essas medidas contra as autoridades e o povo palestino apenas reforçaram e reafirmaram as posições de total alinhamento da Casa Branca com Israel. Eles também agiram em retaliação pela decisão palestina de processar Israel perante o TPI pela construção e expansão de assentamentos judaicos na Cisjordânia e Jerusalém. Esses atos confirmam que o governo Donald Trump está comprometido em proteger Israel de seus atos ilegais, não promovendo a solução de dois Estados e eliminando qualquer possibilidade de condenar Israel por violar os direitos humanos do povo palestino⁶.

O que foi expresso até agora faz parte do conjunto de pressões que o governo Trump está implementando no nível internacional - ameaças contra o TPI e contra governos que não os apoiam em suas resoluções na ONU - e contra as autoridades palestinas, forçando-os a aceitar seu acordo de paz arbitrário e tributário conhecido como “novo acordo do século” que exclui as demandas sustentadas pelo lado palestino e reforça as posições de Israel.

Donald Trump e seu Unilateral “Novo Acordo do Século”

Os acordos discutidos, assinados e ratificados por meio da mediação dos diferentes atores internacionais não foram eficazes na solução do conflito histórico entre palestinos e israelenses, mas contribuíram para o fortalecimento das posições de Israel. Nesse sentido, a nova proposta dos EUA introduz elementos adicionais que buscam encontrar uma solução que beneficie ainda mais Israel. Esse acordo ocorre em um contexto regional caracterizado pela derrota dos planos ocidentais de usar grupos terroristas para dividir e enfraquecer o Oriente Médio.

Esse acordo, que tem antecedentes em antigas aspirações sionistas, como o plano Alon e o plano Yinón, procura dividir a Cisjordânia e unir o que resta à Gaza e à Jordânia para criar um “Estado” palestino-jordaniano. O presidente palestino Mahmoud Abbas revelou que a equipe de negociação dos EUA ofereceu a ele um plano baseado em uma confederação jordaniana-palestina. Essa não é uma ideia completamente nova, como afirma Jamal Amal, professor de teoria política da Universidade de Tel Aviv. No entanto, Abbas argumentou que as implicações administrativas do plano proposto pelos americanos não eram precisas ou que nível de autonomia o Estado palestino teria

⁶ Ver Rafael Mathus Ruiz. *Nuevo golpe de Trump al proceso de paz en Medio Oriente: ordenó el cierre de la oficina de la OLP*. Washington, 11 de setembro de 2018. Disponível em: <https://es.noticias.yahoo.com/golpe-trump-proceso-paz-medio-o-052330433.html>

sob uma confederação com a Jordânia e insistiu que rejeitaria a oferta enquanto Israel não fizesse parte dessa “confederação”⁷.

O anúncio desse plano foi feito pelos principais assessores de Donald Trump para a região do Oriente Médio: seu genro Jared Kushner e seu assistente para assuntos internacionais Jason Greenblatt - ex-vice-presidente da Organização Trump - que possui esse posto desde a primavera de 2017. Um dos objetivos da última viagem de Kushner à região, na qual ele também visitou o Egito, Jordânia, Arábia Saudita e Catar, foi finalizar os detalhes do projeto de plano de paz com os líderes sauditas e do Catar. Nem Kushner, nem o enviado americano Jason Greenblatt se encontraram com Abbas ou com outras autoridades palestinas durante a viagem. A retórica dos EUA continua a questionar a capacidade do presidente palestino de alcançar a paz, culpando-o pela deterioração da situação em Gaza.

Até a data (Outubro de 2018), os detalhes do acordo proposto por Trump permanecem imprecisos. Afirmou-se que durante seu discurso perante os Estados Unidos, Trump anunciaria sua proposta de paz para o Oriente Médio, no entanto, a revelação oficial disso foi adiada após as eleições intercalares nos Estados Unidos. Isso não tornou impossível que algumas das ideias concebidas se infiltrassem na imprensa. Ao mesmo tempo, surgiram as ações dos Estados Unidos durante o primeiro ano de Trump, que o plano já está sendo aplicado passo a passo por Israel e seus aliados ou, pelo menos, o cenário está sendo preparado para sua futura assimilação pelos Estados Unidos e a comunidade internacional.

Os principais pontos propostos pelo plano seriam os seguintes:

- **Anexação da Faixa de Gaza pelo Egito**⁸: seria feita em troca de ambiciosos investimentos econômicos, tanto lá como no norte do Sinai, financiados principalmente pelos países sunitas do Golfo. Nesse sentido, a população da Faixa poderia trabalhar em projetos de infraestrutura no Sinai no norte do Egito, como usinas solares, dessalinizadoras e vários corredores industriais. O plano não especifica se eles poderiam viver nesta região egípcia na fronteira com Gaza. Desse modo, a Faixa de Gaza receberia um “status especial” antes de eventualmente ligá-la ao Egito.

- **Anexação de Jerusalém**: O reconhecimento dos bairros palestinos de

7 Ver Maya Siminovich. *El presidente palestino revela que EE UU le propuso formar una confederación con Jordania*. EFE, 3 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.20minutos.es/noticia/3429056/0/eeuu-propuso-abas-confederacion-jordania/#xtor=AD-15&xts=467263>

8 Essa ideia de usar a região egípcia do Sinai não é totalmente nova. A administração republicana de George W. Bush havia levantado para o presidente egípcio e aliado entre os árabes, Hosni Mubarak, a cessão a Gaza de um terço do território do norte do Sinai, uma questão que foi contestada por sucessivos governos egípcios.

Jerusalém que permaneceram fora dos muros após 2004, como a capital potencial de um futuro Estado palestino, enquanto os bairros que permanecem intramuros - incluindo a cidade velha e bairros vizinhos, mas também outros enclaves periféricos - permaneceriam sob jurisdição israelense. A condição de indivisibilidade de Jerusalém foi incluída na Lei Básica da Nacionalidade, aprovada pelo Knesset, que consagra a cidade santa como a capital única de Israel.

Em resumo: Jerusalém seria reconhecida como a capital de Israel, enquanto um subúrbio de Jerusalém, provavelmente a cidade árabe de Abu Dis, serviria como a capital administrativa da Palestina. Esses dois eventos - o reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel e a aprovação da lei do “Estado-nação judeu” - indicam claramente a implementação parcial do referido acordo.

- **Anexação do vale do Jordão:** Israel anexaria unilateralmente 50% da Cisjordânia (incluindo o próspero vale do Jordão e acessos ao Mar Morto) e, em vez disso, concederia cidadania aos palestinos e beduínos que residem lá (por isso que Israel tenta evacuar assentamentos beduínos na área). O máximo território possível seria anexado por uma mínima população necessária para torná-lo aceitável para a comunidade internacional.

Dessa maneira, Israel teria controle militar do vale do rio Jordão na Cisjordânia e anexaria grandes porções dos assentamentos na Cisjordânia e Jerusalém Oriental, agora sob o “guarda-chuva legal” oferecido pela lei do “Estado-nação judeu” para continuar roubando novas terras dos palestinos. Essa posição é contrária à levantada pelo governo Obama, quando defendia um retorno progressivo do vale do Jordão aos palestinos e uma exploração conjunta dos recursos do Mar Morto.

- **Anexação de outros territórios na parte oriental de Israel:** de acordo com a doutrina de segurança nacional israelense, o governo Trump também exige a anexação de áreas iguais às cidades de Netanya, no lado israelense, e Tulkarem, na Palestina, onde existem grandes blocos de assentamentos como Ariel, que iriam para Israel.

- **Retorno de refugiados palestinos:** a proposta dos EUA defenderá os refugiados que desejam “retornar” ao estado palestino emergente e muito pequeno; e que os países anfitriões - Jordânia, Líbano e Síria, e também as monarquias do Golfo Pérsico - os nacionalizem e os tornem cidadãos em troca de ajuda econômica. Dessa maneira, os palestinos desistiriam de retornar a suas terras. Embora a emigração de judeus de todo o mundo seja incentivada, os refugiados palestinos não têm o mesmo direito.

- **Fronteiras:** as fronteiras entre o que restaria da Palestina e Israel

seriam fixadas mais tarde. Esse plano abandona a possibilidade de retornar às fronteiras de 1967.

• **Deslocamento de palestinos:** Israel teria controle sobre o movimento de palestinos entre a Faixa de Gaza e os que ficariam na pequena Cisjordânia. Um corredor seria criado entre o território palestino e os locais sagrados em Jerusalém.

Quatro países árabes garantiram apoio a este acordo: Egito, Jordânia, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos. No entanto, as reações árabes têm sido muito controversas, por um lado, o rei saudita Salman alertou que retiraria seu apoio se os palestinos não recebessem a parte oriental de Jerusalém, em conformidade com a Iniciativa de Paz Árabe de 2002, que exigia o retorno das fronteiras de 1967 e o caráter palestino de Jerusalém Oriental.

Segundo Cengiz Tomar, decano do Departamento de Ciência Política da Universidade de Marmara e diretor do Centro de Estudos Palestinos daquele instituto, em relação à Palestina existem dois grupos: o “Bloco Meridional”, composto pelos Estados Unidos, os Estados do Golfo e o Egito, que discordam totalmente do “Bloco do Norte”, formado pela Turquia, Rússia e Irã. Nesse sentido, o professor ressalta como os países mais hostis ao Irã e que apoiam as sanções dos EUA contra Teerã são os mesmos que aprovam o “acordo do século” de Trump, enquanto a Turquia, que se opõe às sanções dos Estados Unidos, e sempre apoiou a causa palestina, continua a ser uma pedra no sapato dos EUA e Israel, razão pela qual Washington aumentou a pressão sobre Ancara⁹.

Segundo Ana Garralda, com este plano, os Estados Unidos conseguiram reduzir a Palestina a uma mera “Autonomia Plus”, sem contiguidade territorial, viabilidade econômica ou nível mínimo de soberania para ser considerado Estado, enterrando finalmente o modelo de dois Estados defendido por todas as administrações americanas anteriores¹⁰.

O plano ianque-sionista-árabe do século certamente não é um plano de paz para os palestinos, nem seu objetivo principal de melhorar a situação socioeconômica de sua população, mas é parte integrante de um projeto muito mais ambicioso que, junto à divisão da Síria como parte da balcanização do Oriente Médio, visa garantir as condições para que Israel se torne uma

9 Cengiz Tomar. *“El Acuerdo del Siglo” de Trump y el fin de los días*. Agencia Anadolu, 4 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.aa.com.tr/es/an%C3%A1lisis/el-acuerdo-del-siglo-de-trump-y-el-fin-de-los-22731>

10 Ver Ana Garralda. *El inaceptable “acuerdo del siglo” de Donald Trump*. Estudios de Política Exterior, 3 de agosto de 2018. Disponível em: <http://cpalsocial.org/el-inaceptable-acuerdo-del-siglo-de-donald-trump-2444>

potência regional¹¹.

Houve uma forte sinergia entre as medidas tomadas pelo novo governo dos EUA e as medidas que Israel implementou. Isso indica que há uma clara cumplicidade israelense-americana em aplicar os principais aspectos do plano proposto por Trump de maneira sistemática e sobreposta.

As autoridades palestinas de Muqata, a sede administrativa da Autoridade Palestina, se opuseram a essa “nova” iniciativa ianque, uma vez que desacreditavam a mediação americana desde que os EUA decidiram reconhecer Jerusalém como a capital de Israel. Por essas razões, o presidente da ANP, Mahmoud Abbas, reiterou sua rejeição ao “acordo do século” de Trump porque, em sua opinião, “tem como objetivo liquidar a causa palestina”. Por essas razões, o acordo atendeu às objeções do lado palestino.

A América Latina e a Palestina: entre as pressões dos EUA e as relações com Israel

A causa palestina também teve uma importante base de apoio da América Latina, especialmente através do trabalho de dezenas de organizações da sociedade civil, grupos de solidariedade com a Palestina e até alguns governos latino-americanos. Nesse relacionamento, Cuba foi o país que manteve ininterruptamente seus laços de irmandade com a causa palestina.

No contexto latino-americano, vários marcos podem ser mencionados nessa relação de solidariedade e fraternidade. Uma data importante a esse respeito foi o “Encontro das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe em apoio à paz israelense-palestina”, realizado em março de 2011 em Montevideu, capital uruguaia. Um de seus objetivos era definir como os países da América Latina poderiam contribuir para a solução do conflito entre israelenses e palestinos.

Este evento também coincidiu com a campanha diplomática desenvolvida pela ANP para obter o reconhecimento do Estado da Palestina com as fronteiras anteriores à Guerra dos Seis Dias e com Jerusalém Oriental como sua capital. Esse processo, iniciado em 2009, culminou em 23 de setembro de 2011 com a formalização de Mahmud Abbas em nome da OLP de seus membros na ONU.

¹¹ Ver Nicola Hadwa y Silvia Domenech. *El acuerdo del siglo, máxima hipocresía y mínimo de vergüenza*.³ de julho de 2018. Disponível em: <https://www.hispantv.com/noticias/opinion/381598/acuerdo-siglo-eeuu-paz-israel-palestina>

Países da América Latina que reconhecem o Estado da Palestina

País	Data do Reconhecimento
Cuba	16 de novembro de 1988
Nicarágua	16 de novembro de 1988
Paraguai	25 de março de 2005
Costa Rica	5 de fevereiro de 2008
Venezuela	27 de abril de 2009
República Dominicana	14 de julho de 2009
Brasil	1 de dezembro de 2010
Argentina	6 de dezembro de 2010
Bolívia	17 de dezembro de 2010
Equador	24 de dezembro de 2010
Chile	7 de janeiro de 2011
Guyana	13 de janeiro de 2011
Peru	24 de janeiro de 2011
Suriname	1 de fevereiro de 2011
Uruguai	15 de março de 2011
El Salvador	25 de agosto de 2011
Honduras	26 de agosto de 2011
São Vicente e Granadinas	29 de agosto de 2011
Belize	9 de setembro de 2011
Dominica	19 de setembro de 2011
Guatemala	9 de abril de 2013
Colômbia	3 de agosto de 2018

Em janeiro de 2011, o Ministério das Relações Exteriores do Paraguai emitiu uma reafirmação por escrito do reconhecimento por seu governo do Estado da Palestina. Ao mesmo tempo, uma dúzia de países latino-americanos reconheceu o Estado da Palestina ao longo de 2011. Anteriormente, ao longo de 2010, alguns já haviam feito: Brasil, Argentina, Bolívia e Equador, que estavam entre os países latino-americanos progressistas do momento. O reconhecimento por parte de Brasil, Argentina, Bolívia e Equador especificou que estava dentro das fronteiras de 1967, enquanto Chile, Peru e Uruguai não incluíam detalhes nas fronteiras. Dessa forma, mais de 100 nações somadas às da América Latina, Ásia e África, reconheciam a Palestina como um Esta-

do¹².

Em setembro de 2012, as autoridades palestinas solicitaram uma mudança de status na ONU de “entidade observadora” para “Estado observador não membro”. Em novembro do mesmo ano, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 67/19, com 138 votos a favor, 9 contra e 41 abstenções, o que foi uma vitória para os palestinos no cenário internacional. Essa medida lhes deu o direito de falar, mas sem a possibilidade de votar nas Nações Unidas.

Com a chegada do novo governo à Casa Branca, a política intervencionista dos Estados Unidos em relação à América Latina foi fortalecida com a visita do ex-Secretário de Estado Rex Tillerson pela região, o aumento das sanções econômicas e trabalho de subversão contra o governo da Venezuela, reativação do Grupo Lima, fortalecimento da direita no Brasil, Argentina e Equador, além de tentativas de minar os mecanismos regionais de consenso, como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e fortalecer a Organização dos Estados Americanos (OEA).

As mudanças radicais na política externa dos EUA: abandono do multilateralismo, ruptura do acordo nuclear com o Irã e suas posições na ONU em relação a Israel também tiveram suas repercussões na região latino-americana, principalmente pelas ameaças de Washington em enumerar os países que votaram contra eles na ONU. O ano de 2017, no contexto do centenário da Declaração de Balfour, foi marcado pela primeira turnê do primeiro-ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, pela América Latina. Essa ofensiva israelense-americana reativou o papel da diáspora palestina na América Latina. No início de janeiro de 2017, o Clube Palestino do Chile, juntamente com outras organizações locais, convocou uma reunião de comunidades palestinas na América Latina para condenar o ataque do regime israelenses contra a Faixa de Gaza, cujo objetivo era enfraquecer a formação do governo de unidade, após a reconciliação entre os principais movimentos políticos da Palestina¹³.

No entanto, a chamada provocou diferenças com a Confederação Palestina da América Latina e do Caribe (COPLAC). Alguns argumentaram que a COPLAC, após os Acordos de Oslo, havia sido desativada bem como o restante das organizações populares da OLP. Com o apoio da ANP, a COPLAC

12 Ver *Debatirán papel de América Latina en conflicto entre Israel y Palestina*. Disponível em: <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/debatiran-papel-america-latina-conflicto-israel-y-palestina>

13 Ver *Comunidades Palestinas de América Latina, condenan el crimen israelí de hoy en Gaza*. Resumen Latinoamericano, Palestina Libre, 30 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/10/30/comunidades-palestinas-de-america-latina-condenan-el-crimen-israeli-de-hoy-en-gaza/>

convocou um IV Congresso para as comunidades do continente, em Manágua (Nicarágua), em 19 de outubro. Presentes neste conclave estavam o ministro das Relações Exteriores da Palestina Riad al-Maliki e representantes do presidente Mahmoud Abbas.¹⁴

Esse episódio gerou atritos e fissuras internas dentro das forças da diáspora palestina no continente, porque desde novembro de 2014, as organizações chilenas tomaram a iniciativa de chamar as comunidades do continente para retomar o papel histórico da COPLAC. Por sua vez, o Clube Palestino do Chile, juntamente com outras organizações, realizou sua reunião em 30 de outubro de 2017. Nessa ocasião, fizeram um chamado para formar uma instituição palestina em nível continental, sempre respeitando e coordenando com a OLP e suas instituições, ao mesmo tempo em que exortaram a não promover ou reproduzir, direta ou indiretamente, na América Latina, os fatores de divisão que existem na Palestina¹⁵.

Outro fato que marcou as posições dos governos da região em relação à Palestina foi o processo de votação na Assembleia Geral da ONU no final de 2017. O dia foi caracterizado por uma votação dividida em relação à resolução apresentada condenando o reconhecimento de Jerusalém como a capital de Israel. Do total de 193 estados membros, 128 votaram a favor da rejeição da decisão dos Estados Unidos, houve 35 abstenções, 9 contra e 21 Estados ausentes no dia da votação. Entre os que eram contra estavam: Ilhas Marshall, Micronésia, Nauru, Palau, Togo, Estados Unidos e Israel.

Como evidenciado, apesar de haver 17 países na área que se opunham, o restante se absteve ou esteve entre os que estavam ausentes naquele dia. Com relação ao governo argentino, que tem uma acentuada tendência de direita, sua posição diante desses fatos é impressionante:

O Ministério das Relações Exteriores da Argentina, do Palácio de San Martín, lamentou as medidas unilaterais dos EUA sobre Jerusalém e reiterou seu apoio à celebração de rodadas de diálogo entre palestinos e israelenses para chegar a um acordo político. No comunicado divulgado pelo Ministério das Relações, a Argentina expressou seu apoio ao regime especial de Al-Quds, conforme estabelecido pela Resolução 181 (1947) da Assembleia Geral das Nações Unidas, que deixa o governo da cidade sob

¹⁴ Ver *Defensores de palestinos en Latinoamérica se reunirán en Nicaragua*. 16 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.hispantv.com/noticias/sudamerica/356649/america-latina-caribe-comunidad-causa-palestina>

¹⁵ Ver *Comunidades palestinas de América Latina realizarán Congreso Preparatorio en Chile*. 21 de outubro de 2017, Palestina Libre. Disponível em: <http://www.palestinalibre.org/articulo.php?a=66064>

um regime internacional especial¹⁶.

Países da América Latina e do Caribe na votação na ONU contra o reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel¹⁷.

Votación		A favor	En contra	Abstenciones	Total 193
Países	Centroamérica	Nicaragua, Belice, Costa Rica.	Guatemala, Honduras.	México, Panamá.	
	Total parcial	3	2	2	7
	Caribe	San Vicente y Granadinas, Barbados, Surinam, Cuba, Dominica, Granada.		Trinidad y Tobago, Haití, Jamaica, Antigua y Barbuda, Bahamas, República Dominicana.	
	Total parcial	6		6	12
	América del Sur	Chile, Ecuador, Bolivia, Brasil, Guyana, Perú, Uruguay, Venezuela.		Argentina, Colombia, Paraguay.	
	Total parcial	8		3	11
	Total de la región	17	2	11	30
Por ciento		13.28%	22.22%	31.42%	
Total general		128	9	35	172
					89.11%
Ausentes					21

Guatemala, Honduras e Paraguai reconhecem Jerusalém como a capital de Israel

Como resultado das mesmas pressões dos EUA, apenas dois dias após a abertura de sua embaixada em Jerusalém, outros países latino-americanos

¹⁶ Ver *Argentina lamenta 'medidas unilaterales' de EEUU sobre Jerusalén*. 7 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://www.hispantv.com/noticias/argentina/361835/trump-jerusalen-capital-israel-embajada-eeuu-palestina>

¹⁷ Ver *La Asamblea General de la ONU aprueba una moción contra la decisión de Estados Unidos de reconocer a Jerusalén como la capital de Israel*. BBC Mundo, 21 dezembro 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42446206>

apoiaram a iniciativa dos EUA. Os primeiros a fazê-lo foram precisamente aqueles que apoiaram a decisão de Washington nas Nações Unidas.

Houve apenas dois votos contra: Guatemala e Honduras, o que significa que esses dois países foram os únicos na região que apoiaram os Estados Unidos. Precisamente, o primeiro a fazer a transferência foi a Guatemala, devido a um claro aviso dos EUA de tomar nota dos que se opunham à sua decisão, eliminando qualquer ajuda financeira, como indicado por seu embaixador na ONU, Nikki Haley, em um tom ameaçador.

Portanto, o próximo país era da região da América Central: Guatemala, sendo o segundo no mundo, atrás dos EUA - coincidência histórica - a reconhecer a existência do Estado judeu em 1948 e uma das últimas na região a reconhecer à Palestina em 2013. Durante a abertura de sua delegação diplomática, no Parque Tecnológico de Malha, em Jerusalém, o presidente guatemalteco Jimmy Morales descreveu o evento como um “momento importante” e uma “decisão corajosa”¹⁸.

Enquanto isso, o parlamento hondurenho aprovou uma resolução não vinculante para também aprovar a transferência de sua embaixada para Jerusalém. Conforme indicado pela imprensa deste país após esta decisão, ela teve a intenção do presidente Juan Orlando Hernandez em buscar melhores relações com os EUA. A moção, promovida pelo deputado Tomás Zambrano, foi finalmente aprovada pelo Congresso Nacional de Honduras com 59 votos a favor e 33 contra¹⁹. A iniciativa teve que ser confirmada posteriormente pelo Executivo. A notícia foi muito bem recebida pelas autoridades israelenses, que declararam automaticamente que expandiriam seus programas de cooperação com Honduras. Para esse fim, o chefe da Agência Israelense para o Desenvolvimento da Cooperação Internacional (MASHAV), Gil Haskel, liderou uma delegação de seu país que se reuniu com funcionários do Ministério das Relações Exteriores do país da América Central.

Agora era a oportunidade de outro país, mas agora do Cone Sul: o Paraguai, que há décadas é um dos aliados mais próximos dos Estados Unidos na América Latina e se absteve na votação da ONU em Jerusalém. O governo paraguaio anunciou em 7 de maio que realocaria sua embaixada até o final daquele mês e, para esse fim, o presidente Horacio Cartes (2013-2018), do Partido Colorado, viajou para Israel no dia 21 do mesmo mês. Por sua vez, o

¹⁸ Ver *Guatemala, Honduras y Paraguay, los países latinoamericanos que siguen a Estados Unidos en la apertura de sus embajadas en Jerusalén*. Redacción BBC Mundo, 16 mayo 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44112856>

¹⁹ Ver *Aprueban moción para trasladar embajada de Honduras en Israel a Jerusalén*. La Prensa, 12 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.laprensa.hn/honduras/1168432-410/trasladar-embajada-honduras-jerusalen-tel-aviv-israel-congreso->

governo do primeiro-ministro israelense falou de pelo menos meia dúzia de países planejando fazer o mesmo, prometendo “tratamento preferencial” aos dez primeiros que o fizessem²⁰.

A Turnê de Mahmud Abbas na América do Sul

A última turnê do presidente palestino, durante o mês de maio de 2018, na região sul-americana, que o levou a visitar Venezuela, Chile e Cuba, ocorreu no contexto dos protestos que ocorreram na Faixa de Gaza e em alguns dias antes da decisão dos Estados Unidos de mudar sua embaixada para Jerusalém. Por essas razões, o Presidente Mahmoud Abbas pediu aos países latino-americanos que continuassem apoiando a causa palestina e não apoiassem Washington a respeito desse tema²¹.

Durante sua reunião com o presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, Abbas lembrou que a decisão tomada pelo presidente dos EUA violava o direito internacional. Por sua vez, Maduro expressou seu apoio à causa palestina após assinar vários acordos de cooperação bilateral nos setores de turismo, negócios e comércio. Na área de turismo, foi assinado um documento entre o Diretor Geral da Agência Palestina de Cooperação Internacional, Imad Zuhairi, e a Ministra do Turismo da Venezuela, Marlenys Contreras, enquanto na atividade comercial foi acordado estabelecer o conselho de empresários palestino-venezuelanos²².

Uma parada fundamental em sua turnê latino-americana deveria ser Chile. Este país foi um dos primeiros a abrir um Escritório de Representação perante a ANP em 1998 e reconheceu o Estado Palestino desde 7 de janeiro de 2011. Esta nação sul-americana também possui a maior comunidade palestina do mundo depois dos territórios árabes, com cerca de meio milhão de cidadãos. O presidente da Palestina manteve conversações bilaterais aqui com seu colega Sebastián Piñera, no *Palacio de La Moneda*. Em seu mandato anterior, Piñera havia feito uma visita aos territórios palestinos em 2011. Por ocasião de sua reeleição em dezembro de 2017, Piñera recebeu os parabéns

20 Cerca de 25 estados têm pelo menos representação consular em Jerusalém e o Vaticano tem uma delegação apostólica nesta cidade.

21 Ver *Abbas urges Latin America not to follow US example on embassy*. AFP and Time of Israel, 8 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.timesofisrael.com/abbas-urges-latin-america-not-to-follow-us-example-on-embassy/>

22 Ver *Venezuela y Palestina firman acuerdos de cooperación*. Telesur, 7 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.telesurtv.net/news/venezuela-palestina-firman-acuerdos-cooperacion-20180507-0032.html>

do Presidente Abbas²³.

Colômbia: último país da América do Sul a reconhecer a Palestina

Paradoxalmente, o governo colombiano, um dos maiores aliados dos EUA na região sul-americana e com forte presença militar dos EUA, decidiu fazer uma mudança radical em sua política externa para o Oriente Médio: o reconhecimento de Palestina como um Estado. Este evento ocorreu na etapa final do mandato de Juan Manuel Santos²⁴. No ano de 2018, houve a alternância de governo na Colômbia, mas o legado contraditório de Santos não seria divulgado até um dia após a posse de Iván Duque à frente da presidência colombiana, em 7 de agosto.

A informação foi confirmada pela então Ministra das Relações Exteriores, María Ángela Holguín. A ex-diplomata colombiana indicou em uma carta que ela endereçou ao seu homólogo palestino a ratificação da decisão de reconhecer os territórios palestinos “como um estado livre, independente e soberano”. Enquanto isso, Israel ficou “surpreso e desapontado” com a decisão de reconhecer o Estado palestino, porque a Colômbia, na votação de 2012 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que concedeu à OLP o status de Estado observador, era o único país na área que se absteve.

Apesar do novo cenário político na Colômbia, o chanceler interino Carlos Holmes Trujillo afirmou que o assunto estaria sujeito a uma avaliação, sem ficar claro se isso implicava uma suspensão do reconhecimento ou não. As contradições parecem claras, porque durante sua campanha eleitoral, Ivan Duque expressou sua intenção de seguir os passos dos Estados Unidos e reconhecer Jerusalém como a capital de Israel. Por outro lado, cerca de 60 acadêmicos colombianos de diferentes universidades, jornalistas e especialistas em relações internacionais pediram ao governo, por carta, que mantivesse o reconhecimento da Palestina²⁵. Embora a embaixada palestina em Bogotá tenha agradecido à Colômbia por sua decisão, ainda resta saber se é uma po-

23 Ver *Presidente de Palestina realiza visita oficial a Chile*. Prensa Latina, 9 de maio de 2018. Disponível em: <http://www.palestinalibre.org/articulo.php?a=68451>

24 Ver *El Gobierno de Santos reconoce a Palestina como Estado antes de entregar el poder*. Bogotá, 9 de agosto de 2018. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2018/08/08/colombia/1533761934_031445.html

25 Para acessar a lista completa de assinaturas na carta, consulte: *Académicos colombianos le pidieron a Duque respaldo en reconocimiento de Palestina*. El Espectador, 10 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.palestinalibre.org/articulo.php?a=69805>

sição consolidada.

No entanto, o presidente Ivan Duque afirmou que o reconhecimento do ex-presidente Juan Manuel Santos à Palestina como Estado era irreversível e argumentou que, desde o Acordo de Oslo, ele sempre acreditou que a solução ideal para o Oriente Médio fosse a solução de dois Estados. Essa declaração não foi bem recebida por Israel, cujo governo continuou a exigir que as mais altas autoridades colombianas revertissem seu reconhecimento da Palestina²⁶.

Paraguai modifica sua posição em relação a Jerusalém

A alternância política no Paraguai, em agosto de 2018, produziu uma mudança acentuada em relação à posição do governo anterior em relação a Jerusalém. O presidente paraguaio, Mario Abdo Benítez, do mesmo partido do Colorado, anunciou sua decisão de mudar sua sede diplomática de volta a Tel Aviv, devido às críticas que essa decisão gerou. A reação de Israel não esperou: retirou seu embaixador do Paraguai e fechou a embaixada em Assunção. Israel descreveu a decisão do Paraguai como “séria” e enfatizou que a situação deteriorou o relacionamento entre os dois países. Diante desses eventos, o vice-presidente dos EUA, Mike Pence, entrou em contato com o presidente paraguaio para pressionar, mas isso não teve efeito. Essa vitória da Autoridade Palestina foi parte dos esforços diplomáticos que seus líderes estavam realizando, denunciando o quanto os regulamentos do direito internacional foram violados com o “reconhecimento” de Jerusalém como a capital de Israel²⁷.

Os únicos dois países latino-americanos que não reconhecem a Palestina são Panamá e México. Com relação ao primeiro, deve-se lembrar que foi um dos 9 países que votaram contra a concessão desse status à OLP na ONU em 2012, junto com o Canadá, a República Tcheca, os EUA, Israel, as Ilhas Marshall, Micronésia, Naurú e Palau. Quanto ao México, embora naquele ano tenha votado a favor, ainda não reconhece o Estado da Palestina²⁸. Resta ver se, após a nova mudança de governo no México, por um executivo progressista,

26 Ver *Reconocimiento a Palestina como Estado ‘es irreversible’*: Iván Duque. El Tiempo, 3 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/colombia-no-anulara-reconocimiento-a-palestina-como-estado-263666>

27 Ver *Tras el regreso de la embajada a Tel Aviv: Mike Pence habló con presidente de Paraguay*. Agencia AJN, 6 septiembre de 2018. Disponível em: <https://agenciaajn.com/noticia/tras-el-regreso-de-la-embajada-a-tel-aviv-mike-pence-hablo-con-presidente-de-paraguay-103644>

28 Ver *Colombia: ¿podrá Iván Duque revertir el reconocimiento de Palestina?* Palestina Libre, 10 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.palestinalibre.org/articulo.php?a=69806>

essa situação poderá ser revertida.

- A mudança na correlação de forças políticas na América Latina em favor dos governos de direita e pró-EUA pode gerar uma maior incerteza em relação ao progresso que a OLP havia feito nessa região nos anos anteriores.

- Por sua vez, o novo governo de direita no Brasil ameaça transferir a Embaixada de seu país para Jerusalém e até romper relações diplomáticas com a Palestina.

- A vitória do candidato de esquerda no México favorece um maior equilíbrio das forças progressistas da região e, portanto, a consolidação do apoio à causa legítima do povo palestino por sua independência.

- As posições mais consistentes com a causa palestina vêm dos governos da Venezuela, Cuba, Bolívia e Nicarágua.

Na XXIV Reunião Anual do Foro de São Paulo, realizada em Havana de 15 a 17 de julho de 2018 e com a participação de 479 delegados de partidos políticos, movimentos e grupos de esquerda na América Latina e no Caribe, foi ratificado o apoio dos movimentos sociais e progressistas da América Latina à justa causa do povo palestino. Isso foi expresso nesta reunião por Samer Manaa, membro do Comitê Central da Frente Democrática para a Libertação da Palestina.

Cuba: apoio histórico à causa palestina

A posição de Cuba diante do histórico conflito palestino permaneceu quase ininterrupta. Esses laços remontam 1947, quando Cuba era o único país da região latino-americana que se opunha à partição da Palestina em um estado árabe e judeu na Assembleia Geral das Nações Unidas. O apoio à causa palestina assumiu uma nova dimensão após o triunfo da Revolução Cubana em 1959, definindo o apoio de Cuba aos movimentos progressistas e anticolonialistas no chamado Terceiro Mundo, incluindo o mundo árabe. Nesse sentido, destacam-se os laços de irmandade entre Fidel Castro e o líder palestino Yasser Arafat. Em 17 de novembro de 1974, os dois países estabeleceram relações diplomáticas.

Desde então, a posição cubana tem sido muito clara e constante em relação à solução do conflito, o direito de autodeterminação do povo palestino, a criação de seu Estado com capital em Jerusalém Oriental, dentro das fronteiras de 1967, o retorno dos palestinos para suas terras condenando, em todos os possíveis fóruns multilaterais, as agressões sistemáticas de Israel contra a população civil na Cisjordânia e na Faixa de Gaza.

Com essa prática histórica e respeito pelo povo palestino, entendemos a posição clara de Cuba contra a decisão dos EUA de reconhecer Jerusalém como a capital de Israel, considerando uma violação flagrante do direito internacional que viola os interesses legítimos do povo palestino. Segundo o Ministério das Relações Exteriores de Cuba, a modificação do “status histórico” de Jerusalém “aumentará ainda mais as tensões” no Oriente Médio e impedirá qualquer esforço destinado a retomar as negociações de paz entre israelenses e palestinos. Portanto, Cuba exigiu de Israel o fim imediato da ocupação aos territórios palestinos, as políticas agressivas e as práticas colonizadoras nesses territórios. Em 2016, Miguel Díaz-Canel, que na época era o Vice-Presidente do Conselho de Ministros do Estado, recebeu o Ministro das Relações Exteriores da Palestina, Riad al-Maliki e, em 2018, o Ministro da Educação, Sabri Saidam.

A Embaixadora Anayansi Rodriguez Camejo, representante permanente de Cuba nas Nações Unidas, durante sua intervenção durante a 106ª sessão extraordinária de emergência da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o tema “Ações ilegais de Israel na Jerusalém Oriental ocupada e no resto dos Territórios Palestinos Ocupados”, “expressou a esmagadora rejeição de Cuba”. A Delegação de Cuba co-patrocinou e votou a favor do projeto de resolução “Estatuto de Jerusalém”, que expressava que qualquer decisão ou ação cujo significado é alterar o caráter, status ou composição demográfica da Cidade Santa de Jerusalém não possui efeito legal, sendo considerado nulo e deverá ser revogado, em conformidade com as resoluções relevantes do Conselho de Segurança da ONU. Nesse sentido, o texto adotado exortou todos os Estados a abster-se de estabelecer missões diplomáticas em Jerusalém.

A Declaração do Ministério das Relações Exteriores de Cuba, emitida em 6 de dezembro de 2017, declarou o seguinte:

O Ministério das Relações Exteriores da República de Cuba expressa sua profunda preocupação e rejeição pela declaração unilateral do Presidente dos Estados Unidos da cidade de Jerusalém como capital de Israel, que constitui uma violação grave e flagrante da Carta de ONU, do Direito Internacional e das resoluções relevantes das Nações Unidas²⁹.

A diplomata cubana também exortou o Conselho de Segurança a adotar as decisões necessárias e exigir de Israel o fim imediato da ocupação dos

29 Cuba rechaza declaración unilateral de Trump sobre Jerusalén como capital de Israel. Cubaminrex, 6 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/12/06/cuba-rechaza-declaracion-unilateral-de-trump-sobre-jerusalen-como-capital-de-israel/#.W7PBezWQxIS>

territórios palestinos e das políticas agressivas e práticas colonizadoras, bem como o cumprimento das resoluções aprovadas por esse órgão sobre a situação no Oriente Médio, incluindo a questão palestina³⁰.

Em sua última turnê pela América Latina, o presidente palestino, do Chile, viajou à Cuba como um sinal de solidariedade desse país com a Palestina. O Presidente do Estado da Palestina e do Comitê Executivo da Organização para a Libertação da Palestina, Exmo. Mahmud Abbas³¹ esteve em Havana de 10 a 12 de maio de 2018 para realizar um amplo programa de atividades, incluindo conversas oficiais com o presidente cubano Miguel Diaz-Canel, que ratificou o apoio de Cuba à Palestina e repudiou a declaração unilateral do presidente dos EUA, Donald Trump, de que a cidade palestina de Al-Quds (Jerusalém) fosse a capital do regime israelense.

O líder cubano também defendeu a criação de um Estado independente da Palestina, de acordo com as fronteiras de 1967 e com Jerusalém Oriental como capital. Por sua vez, Mahmoud Abbas agradeceu à Havana o apoio à causa palestina e concedeu ao seu homólogo cubano “O Grande Colar do Estado da Palestina”, a mais alta decoração concedida a personalidades estrangeiras³². Esta visita foi uma amostra das excelentes relações bilaterais entre os dois países³³.

Com relação aos últimos acontecimentos na Faixa de Gaza, o Ministério de Relações Exteriores de Cuba exigiu que o Conselho de Segurança da ONU parasse a agressão israelense contra os palestinos. O diretor-geral de Assuntos Bilaterais do Ministério das Relações Exteriores de Cuba (MINREX), Emilio Lozada García, em nome do MINREX, repudiou a nova onda de violência de Israel contra o povo palestino: “Expressamos a mais forte condenação à nova e criminosa agressão por parte do exército israelense contra a população palestina na Faixa de Gaza”. Segundo o diretor, foi um ato brutal, que constituiu uma violação grave e flagrante da Carta da ONU e do Direito

30 Ver: *Rechaza Cuba declaración de Jerusalén como capital de Israel ante la ONU*. Cuba Debate, 22 dezembro de 2017. Disponível em: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/12/22/rechaza-cuba-declaracion-de-jerusalen-como-capital-de-israel-ante-la-onu/#.W7PALjWQxis>

31 Sua última estadia em Cuba ocorreu em setembro de 2009. Nessa ocasião, ele se encontrou com o presidente Raul Castro e participou da assinatura de três acordos nas áreas de educação, cultura e esporte.

32 Ver *Visitará Cuba Presidente de Palestina*. La Habana, Cuba, 7 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.hispantv.com/noticias/cuba/376890/palestina-jerusalen-eeuu-capital-canel-abbas>

33 Ver *El líder palestino Mahmud Abbas llega a Cuba para reunirse con Díaz-Canel*. EFE, La Habana, 11 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-lider-palestino-mahmud-abas-llega-a-cuba-para-reunirse-con-diaz-canel/200000353612440>

Internacional Humanitário³⁴.

Cuba continuará apoiando uma solução abrangente, justa e duradoura para o conflito israelense-palestino, baseada em uma solução de dois Estados, que permita aos palestinos o direito à autodeterminação e a ter um Estado independente e soberano, com capital em Jerusalém Oriental e as fronteiras anteriores a 1967.

Conclusões

O regime sionista israelense manteve suas posições contra o estabelecimento de um Estado palestino independente, incentivou a construção de assentamentos de colonos judeus na Cisjordânia, se opôs ao retorno de refugiados palestinos e violou todas as resoluções adotadas na Assembleia Geral em favor da Palestina. Portanto, o conflito continua em várias dimensões: a questão relacionada ao futuro de Jerusalém, a definição das fronteiras e terras nas quais o Estado Palestino seria estabelecido, a ilegalidade dos assentamentos judeus nas terras sistematicamente usurpadas por Israel, a situação dos refugiados palestinos e seu direito de retornar a suas terras.

Nesse contexto, o chamado “acordo do século” proposto pelo governo republicano de Donald Trump, vem consolidar as posições de Israel sobre esses tópicos e enterra a possibilidade da criação do Estado palestino nos termos que historicamente tem exigido. Isso fez com que as relações entre as autoridades palestinas e o governo dos EUA estivessem em seu ponto mais crítico devido às ações unilaterais e à pressão advinda do governo Trump.

Ao mesmo tempo, as tensões com Israel e as ações repressivas dos militares israelenses nos postos de controle na Cisjordânia e nas áreas de fronteira com a Faixa de Gaza aumentaram substancialmente. O exército israelense usa continuamente atiradores de elite ao longo das cercas da fronteira para suprimir manifestações de civis palestinos, estabelecendo áreas sem acesso para eles. A violência com a qual os sionistas agiram viola as normas internacionais e os direitos humanos, diante da cumplicidade dos Estados Unidos e de seus aliados europeus.

Portanto, a morte de civis sem causa legal, a expulsão da população palestina nos territórios ocupados, a apropriação ilegal de suas terras, a demolição de suas casas e a política de Israel de “prisões arbitrárias” foram manti-

34 Ver *Cuba se pronuncia contra la nueva escalada de violencia de Israel en Gaza*. Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), 3 abril de 2018. Disponível em: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2018/04/03/cuba-se-pronuncia-contra-la-nueva-escalada-de-violencia-de-israel-en-gaza/#.W7PB4TWQx1s>

das. Esses fatos foram evidenciados após a publicação de imagens nas redes sociais, mostrando como a polícia agride e lança gás lacrimogêneo de drones contra os manifestantes palestinos. As denúncias da Palestina contra Israel perante o TPI não geraram uma resposta convincente de condenação a esses fatos. Os líderes palestinos deixaram claro que não veem mais os Estados Unidos como um mediador neutro no conflito com Israel. As autoridades palestinas congelaram todo contato com o governo dos EUA desde que o presidente Trump reconheceu Jerusalém como a capital de Israel até o final de 2017.

Sem dúvida, o impulso de “paz” liderado pelos Estados Unidos será frustrado pelas convicções e pelo compromisso da ANP com seu povo, na demanda da criação do Estado Palestino, conforme previsto nos Acordos de Oslo de 1993 e 1995. Isso é essencial para continuar exigindo que Israel congele sua política de assentamentos como uma condição prévia para retomar as negociações de paz, libertando prisioneiros palestinos anteriores ao processo de Oslo e oferecendo garantias ao direito dos palestinos de voltarem para suas terras e preservarem sua história e identidade nacional.

REFERÊNCIAS

- Abbas urges Latin America not to follow US example on embassy.* AFP and Time of Israel, 8 May 2018. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/abbas-urges-latin-america-not-to-follow-us-example-on-embassy/>
- Académicos colombianos le pidieron a Duque respaldo en reconocimiento de Palestina.* El Espectador, 10 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.palestinalibre.org/articulo.php?a=69805>
- Al menos dos muertos y 242 heridos por fuego israelí en Gaza.* 10 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.palestinalibre.org/articulo.php?a=69804>
- Aprueban moción para trasladar embajada de Honduras en Israel a Jerusalén.* La Prensa, 12 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.laprensa.hn/honduras/1168432-410/trasladar-embajada-honduras-jerusalen-tel-aviv-israel-congreso->
- Argentina lamenta ‘medidas unilaterales’ de EEUU sobre Jerusalén.* 7 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.hispanTV.com/noticias/argentina/361835/trump-jerusalen-capital-israel-embajada-eeuu-palestina>
- Baroud, Ramzy. *Muhammad Rimawi Becomes “Third Palestinian Tortured*

- to Death' by Israel this Year.* TeleSUR, 18 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/english/news/Muhammad-Rimawi-Becomes-Third-Palestinian-Tortured-to-Death-by-Israel-this-Year-20180918-0007.html>
- Colombia: ¿podrá Iván Duque revertir el reconocimiento de Palestina?* Palestina Libre, 10 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.palestinalibre.org/articulo.php?a=69806>
- Comunidades palestinas de América Latina realizarán Congreso Preparatorio en Chile.* 21 de octubre de 2017, Palestina Libre. Disponible en: <http://www.palestinalibre.org/articulo.php?a=66064>
- Comunidades Palestinas de América Latina, condenan el crimen israelí de hoy en Gaza.* Resumen Latinoamericano, Palestina Libre, 30 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/10/30/comunidades-palestinas-de-america-latina-condenan-el-crimen-israeli-de-hoy-en-gaza/>
- Cuba rechaza declaración unilateral de Trump sobre Jerusalén como capital de Israel.* Cubaminrex, 6 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/12/06/cuba-rechaza-declaracion-unilateral-de-trump-sobre-jerusalen-como-capital-de-israel/#.W7PBezWQx1s>
- Cuba se pronuncia contra la nueva escalada de violencia de Israel en Gaza.* Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), 3 abril 2018. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2018/04/03/cuba-se-pronuncia-contrala-nueva-escalada-de-violencia-de-israel-en-gaza/#.W7PB4TWQx1s>
- Debatirán papel de América Latina en conflicto entre Israel y Palestina.* Disponible en: <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/debatiran-papel-de-america-latina-en-conflicto-entre-israel-y-palestina>
- Decenas de miles de personas protestan contra la Ley de Estado Nación en Israel.* Tel Aviv, EFE, 4 de agosto de 2018. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-decenasmiles-personas-protestan-contraley-estado-nacion-israel-201808042350_noticia.html
- Defensores de palestinos en Latinoamérica se reunirán en Nicaragua.* 16 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.hispanTV.com/noticias/sudamerica/356649/america-latina-caribe-comunidad-causa-palestina>
- Disparar a matar: el controversial uso de francotiradores por Israel contra las protestas en Gaza.* BBC Mundo, 16 mayo 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44132510>
- El Gobierno de Santos reconoce a Palestina como Estado antes de entregar el poder.*

- Bogotá, 9 de agosto de 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/08/08/colombia/1533761934_031445.html
- El líder palestino Mahmud Abbas llega a Cuba para reunirse con Díaz-Canel.* EFE, La Habana, 11 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-lider-palestino-mahmud-abas-llega-a-cuba-para-reunirse-con-diaz-canel/200000353612440>
- Fulbright, Alexander. *Autoridad Palestina dice que ha frustrado el “acuerdo del siglo” de Trump.* Israel noticias, 8 de agosto de 2018. Disponible en: <https://israelnoticias.com/autoridad-palestina/autoridad-palestina-frustrado-acuerdo-siglo-trump/>
- Garralda, Ana. *El inaceptable “acuerdo del siglo” de Donald Trump.* Estudios de Política Exterior, 3 de agosto de 2018. Disponible en: <http://cpalsocial.org/el-inaceptable-acuerdo-del-siglo-de-donald-trump-2444>
- Guatemala, Honduras y Paraguay, los países latinoamericanos que siguen a Estados Unidos en la apertura de sus embajadas en Jerusalén.* Redacción BBC Mundo, 16 mayo 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44112856>
- Hadwa, Nicola y Silvia Domenech. *El acuerdo del siglo, máxima hipocresía y mínimo de vergüenza.* 3 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.hispantv.com/noticias/opinion/381598/acuerdo-siglo-eeuu-paz-israel-palestina>
- Hamas: The Closure of The Headquarters of The PLO in Washington Confirms The Failure of The Settlement Process.* September 11, 2018. Disponible en: <http://www.en.syria-scope.com/palestine-news/85843>
- Israel cierra el único paso comercial con Gaza como advertencia a Hamás.* Jerusalén, EFE, 9 de julio de 2018. Disponible en:
- La Asamblea General de la ONU aprueba una moción contra la decisión de Estados Unidos de reconocer a Jerusalén como la capital de Israel.* BBC Mundo, 21 diciembre 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42446206>
- La Casa Blanca amenazará con sanciones a la CPI si investiga a EE.UU o Israel.* Agencia EFE, 10 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://es.noticias.yahoo.com/casa-blanca-amenazar%C3%A1-sanciones-cpi-investigaa-ee-uu-161823957.html>
- La Unión Europea no trasladará ninguna embajada a Jerusalén.* Cubadebate, 11 diciembre 2017. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/11/la-union-europea-no-trasladara-ninguna-embajada-a-jerusalen>

- Levinson, Roxana. *Trump presentará el “acuerdo del siglo” tras su discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas*. Agencia AJN, 21 agosto de 2018. Disponible en: <https://agenciaajn.com/noticia/trump-presentara-el-acuerdo-del-siglo-tras-su-discurso-en-la-asamblea-general-de-naciones-unidas-102658>
- Mahmud Abás fue reelegido como presidente del comité ejecutivo de la OLP. France 24, 4 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20180430-palestina-israel-olp-parlamento-abbas>
- Mathus Ruiz, Rafael. *Nuevo golpe de Trump al proceso de paz en Medio Oriente: ordenó el cierre de la oficina de la OLP*. Washington, 11 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://es.noticias.yahoo.com/golpe-trump-proceso-paz-medio-052330433.html>
- Naciones Unidas llama a detener demolición de aldea palestina. Prensa Latina, Ramallah, 16 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=210763&SEO=naciones-unidas-llama-a-detener-demolicion-de-aldea-palestina>
- Netanyahu retira los detectores de metales pero mantiene las cámaras en la Explanada de las Mezquitas. 25/07/2017. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-israel-cierra-unico-paso-comercial-gaza-como-advertencia-hamas-201807091928_noticia.html
- Palestina: EEUU ataca ley internacional recortando fondos a UNRWA. 11 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.hispantv.com/noticias/palestina/387891/eeuu-recortes-fondos-unrwa-refugiados-maliki>
- PlettUsher, Barbara. *¿Cuáles fueron las verdaderas razones de Donald Trump para mudar la embajada de Estados Unidos en Israel a Jerusalén y qué puede pasar ahora?* 15 mayo 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44112858>
- Presidente de Palestina realiza visita oficial a Chile. Prensa Latina, 9 de mayo de 2018. Disponible en: <http://www.palestinalibre.org/articulo.php?a=68451>
- Rechaza Cuba declaración de Jerusalén como capital de Israel ante la ONU. Cuba Debate, 22 diciembre 2017. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/12/22/rechaza-cuba-declaracion-de-jerusalen-como-capital-de-israel-ante-la-onu/#.W7PAIjWQx1s>
- Reconocimiento a Palestina como Estado ‘es irreversible’: Iván Duque. El Tiempo, 3 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/colombia-no-anulara-reconocimiento-a-palestina-como-estado-263666>
- Siminovich, Maya. *El presidente palestino revela que EE UU le propuso formar*

- una confederación con Jordania*. EFE, 3 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/3429056/0/eeuu-propuso-abas-confederacion-jordania/#xtor=AD-15&xts=467263>
- Tahbub, Marwan. *El conflicto palestino – israelí y América Latina*. 4 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.palestinalibre.org/articulo.php?a=29004>
- The Veiled Danger of the ‘Dead’ Oslo Accords*. 13 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/english/news/The-Veiled-Danger-of-the-Dead-Oslo-Accords-20180912-0023.html>
- Tomar, Cengiz. “*El Acuerdo del Siglo*” de Trump y el fin de los días. Agencia Anadolu, 4 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/an%C3%A7lisis/el-acuerdo-del-siglo-de-trump-y-el-fin-de-los-22731>
- Tras el regreso de la embajada a Tel Aviv: Mike Pence habló con presidente de Paraguay*. Agencia AJN, 6 septiembre de 2018. Disponible en: <https://agenciaajn.com/noticia/tras-el-regreso-de-la-embajada-a-tel-aviv-mike-pence-hablo-con-presidente-de-paraguay-103644>
- Trump administration announces closure of Washington PLO office*. 10 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2018/09/trump-administration-close-plo-office-washington-dc-180910064915646.html>
- US cuts to UN refugee agency an ‘attack on Palestinians & international law’*. Palestinian FM, 11 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.rt.com/news/438179-trump-attack-palestinians-funding/>
- Venezuela y Palestina firman acuerdos de cooperación*. Telesur, 7 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/venezuela-palestina-firman-acuerdos-cooperacion--20180507-0032.html>
- Visitará Cuba Presidente de Palestina*. La Habana, Cuba, 7 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.hispantv.com/noticias/cuba/376890/palestina-jerusalen-eeuu-capital-canel-abbas>
- Washington Officially Announces the Closure of the Palestine Liberation Organization (PLO) Office*. 11 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.en.syria-scope.com/political-news/85848>

RESUMO

O presente artigo busca analisar a virada da política externa norte-americana, após a eleição de Donald Trump como 45º presidente dos Estados Unidos, com relação à Palestina e os interesses imperialistas na região, bem como, investigar esse novo acordo de paz do século para o conflito israelo-palestino. Pretende, então, examinar as pressões americanas aos países latino-americanos devido suas respostas ao acordo e também as relações destes com o “Estado de Israel” e com a Autoridade Nacional Palestina.

PALAVRAS-CHAVE

Acordo do século; Conflito israelo-palestino; América Latina.

Recebido em 3 de janeiro de 2018.

Aprovado em 25 de março 2019.

Traduzido por Felipe Samuel

ÁFRICA E AS AMEAÇAS À SUA SEGURANÇA

Francisco Proença Garcia¹

Introdução

Analisar África é sempre apelativo, mas muito complexo dado que não há uma África, mas sim várias Áfricas, uma vez que são diversificados os regimes e sistemas políticos, as culturas, as línguas, as religiões, a situação socioeconómica, os recursos, a integração regional e mesmo a situação securitária.

Ao falarmos especificamente em ameaças à segurança neste imenso espaço, imediatamente somos confrontados com diversas questões como: quais são essas ameaças? Qual a sua origem? Como se manifestam? É assim objetivo deste ensaio refletir sobre aquelas que consideramos serem as principais ameaças à segurança no Continente africano.

Devemos antes de mais esclarecer o que se entende por ameaças no contexto estratégico contemporâneo, sabendo-se que elas refletem numerosas alterações políticas, económicas e sociais ocorridas no mundo desde o final do século passado.

Tradicionalmente ameaça é definida como sendo qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível), de variada natureza e proveniente de uma vontade consciente que contraria a consecução de um objetivo que, por norma, é causador de danos, materiais ou morais; no fundo, o produto de uma possibilidade por uma intenção (Couto 1998).

Porém, este conceito, por não ser suficientemente abrangente, apresenta hoje difíceis problemas quando procuramos precisar o que compreende; além do mais não permite a inclusão de algumas manifestações com implicações tão sérias que podem ser classificadas como ameaças não tradicionais à segurança, como é o caso das alterações climáticas ou das pandemias como

¹ Professor Associado com Agregação em Relações Internacionais no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica de Lisboa. Foi Adjunto do Chefe do Estado-Maior do Exército de Portugal, Conselheiro Militar na OTAN e representante nacional na Science and Technology Organization/NATO. Diretor da Sociedade de Geografia de Lisboa. E-mail: fmgppg@yahoo.com.br

o SIDA.

Face à multiplicidade de conceitos sobre o assunto, neste ensaio optámos por adotar a definição de ameaça transnacional do relatório das Nações Unidas, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, que admite uma concepção bastante ampla de ameaça, encarada como: “(...) Any event or process that leads to large-scale death or lessening of life chances and undermines States as the basic unit of the international system is a threat to international security (...)” (NU 2004).

Em termos amplos, podemos considerar a segurança como a busca da libertação relativamente à ameaça, sendo a resultante da interação entre as vulnerabilidades de uma unidade política e as ameaças que a mesma enfrenta (Waever et. al. 1993). Mas este conceito, contestado, ambíguo, complexo e com fortes implicações políticas e ideológicas, também sofreu alterações.

Atualmente tem vindo a afirmar-se a tendência para o alargamento do conceito e para nele incluir outras dimensões, tais como a segurança económica, a segurança do ecossistema e outros conceitos alternativos de segurança, que incluam o crime internacional organizado, a propagação transnacional de doenças, os movimentos migratórios internacionais em grande escala, a segurança societal (Buzan 1991) e a segurança humana (PNUD 1994).

Parece-nos ainda importante relembrar que hoje a relação entre segurança e desenvolvimento é incontestável, não podendo haver desenvolvimento sem paz nem segurança, da mesma forma que sem desenvolvimento e prosperidade, não haverá condições para a manutenção de uma paz duradoura. Neste contexto, a abordagem à dimensão segurança, não deve ser vista como um objetivo em si mesmo mas enquanto preocupação fundamental, designadamente para a atuação preemptiva ou preventiva sobre as causas da fragilidade e da instabilidade.

Nesta ordem de ideias, neste nosso breve ensaio começamos por abordar o contexto securitário em África, a violência estrutural que se manifesta um pouco por todo o Continente, para depois abordamos aquelas que nos parecem ser as principais ameaças que se manifestam naquele espaço tão diferenciado. Destas destacamos aquela que no atual contexto nos parece ser a maior ameaça, o fracasso do Estado que pode e deve ser relacionado com as outras ameaças. Apesar do Estado falhar, as populações continuam a viver nesses espaços, possuindo diversas formas de organização social, que subsistem e que competem com as restantes estruturas do Estado, na cobrança de impostos, no uso da força e na responsabilidade social sobre as populações que controlam.

A segunda ameaça a que damos ênfase no nosso ensaio é uma dessas

estruturas sociais que se procura afirmar em diversas geografias, a subversão global; depois e num nível de análise mais superficial, abordamos outras ameaças à segurança em África, sejam elas naturais como as alterações climáticas e as pandemias, ou causadas pela ação do homem, como o crime organizado e a pirataria.

O contexto securitário africano

O Continente africano com os seus cerca de 30.2 milhões de km² distribuídos por 54 Estados, tem sido palco no último meio século de uma violência estrutural permanente, mantendo em 2017, segundo o Barómetro da Conflitualidade, publicado pelo *Heidelberg Institute for International Conflict Research*, 13 conflitos de alta violência, sendo consideradas dez situações de guerras e três de guerras limitadas, em países tão diversos como a Etiópia, a República Democrática do Congo, o Mali, a República Centro Africana, a Nigéria, a Somália, a Líbia e o Sudão do Sul (HIIICR; 2017).

No Continente a região mais afetada pelos conflitos de alta violência é a da África subsaariana, onde em 2007 foram registrados 78 conflitos, dos 328 conflitos totais registados; sendo que destes, dois estão na mais elevada escala (de 0 a 5), sendo considerados como guerra, e os restantes sete considerados como de crise severa (nível 4). No mesmo ano foram registradas 24 crises (nível 3) e 45 conflitos não violentos (níveis 1 e 2) (HIIICR 2007).

No ano de 2017, o *Heidelberg Institute* manteve a sua análise em cinco níveis, calculados da mesma forma, modificando, no entanto, a terminologia. Se considerarmos a análise sub-nacional, registaram-se mais 17 conflitos na África Subsaariana do que em 2007 (95 no total), contabilizando-se dez guerras (nível 5), três guerras limitadas (nível 4), 48 crises violentas (nível 3), e 32 conflitos não violentos (níveis 1 e 2). Em 2017 despoletou uma nova guerra na região fronteiriça da Etiópia com a Somália e, três guerras limitadas escalararam para guerras, sendo uma na República Centro-Africana (Anti-Balaka - ex-Séléka), que nesse ano provocou 1,1 milhões de deslocados; e duas novas guerras na República Democrática do Congo (Regiões do Kasai e do Kivu do Sul), país onde só na região Este se podem contabilizar mais de uma centena de grupos armados que procuram a supremacia local e o acesso aos recursos naturais; aqui os deslocados contabilizaram 1,7 milhões de pessoas. Por outro lado, neste ano, a guerra no Sudão, entre o Sudan People Liberation Movement in Opposition (SPLM/A-IO), e o governo (SPLM/A), baixou de significativamente de intensidade, passando para o nível 3, crise violenta (HIIICR 2017).

Esta conflitualidade tem raízes diversificadas, mas, de uma forma ge-

ral, podemos considerar que se deve essencialmente ao fracasso dos Estados enquanto unidade básica do sistema político internacional.

O fracasso do Estado em África

Quando se fala de fracasso, falhanço ou fragilidade do Estado – ou qualquer um dos vários termos entretanto popularizados quando se avalia o desempenho de um Estado –, há uma referência mais ou menos explícita aos elementos constitutivos do mesmo: ao seu território, ao povo e ao poder político soberano. Na expressão dessa soberania compete ao Estado o garantir da prossecução dos seus fins, ou seja, o fornecimento dos bens políticos constantes no contrato social fundador: a segurança, a justiça e o bem-estar social, aos quais acrescentamos o exercício da atividade política, ou seja, governar. Claro está que à falta de um contrato social escrito e assinado pelas partes, os bens políticos expectáveis variam de acordo com o tempo, o espaço e até a ideologia dominante.

É clássica a definição de Jean Bodin, percepcionando o Estado como uma entidade que não conhece igual na ordem interna, onde é supremo, e que não reconhece superior na ordem externa, pelo que é independente. Quer isto dizer que o Estado decide por si mesmo como irá enfrentar os seus problemas internos e externos, inclusivamente se quer ou não procurar a assistência de outros e, ao fazê-lo, limitar a sua liberdade, chegando a compromissos com eles (Waltz 2002).

Porém, nem todas as unidades políticas conseguem garantir aos seus habitantes os referidos bens políticos. Apenas com objetivos pragmáticos de mapear demograficamente aquilo de que estamos a falar, através da análise de índices como o índice de Estados falhados do Fund For Peace de 2018, facilmente nos apercebemos que cerca de um terço da população mundial vive em áreas consideradas críticas ou em perigo. São inúmeros os exemplos, sendo o fenómeno mais notório em algumas regiões do Continente africano: Dos referidos 54 países africanos, quatro estão na categoria “very high alert” (Sudão do Sul, a Somália, a República Centro Africana e a República Democrática do Congo), quatro na categoria “high alert” (Sudão, Chade, Zimbabwe e Guiné-Conacri), dezassete na categoria “alert” e os restantes, aparecem classificados com “very high warning” ou “high warning”, excetuando a Namíbia, Botswana e o Gana, que aparecem na classificação de “warming” (Fund For Peace 2018).

São inúmeros os conceitos que nos aparecem associados a uma tentativa de definição de fracasso do Estado, bem como diversos os critérios de

classificação e, identificamos terminologias como Estados fracos (Fukuyama 2006)², Estados falhados ou mesmo Estados colapsados, nas interpretações de Rotberg (2004)³ e de Zartman (1995)⁴. Temos assim um retrato que apresenta diferentes graus de degenerescência do Estado.

Apesar desta imprecisão analítica ou de uma definição ambígua, estes conceitos ajudam-nos a identificar Unidades Políticas onde impera a má governação (corrupção endémica, abusos de poder, desrespeito pela dignidade da pessoa humana, debilidade institucional), a desregulação social, a inexistência de infraestruturas e serviços públicos, a incapacidade de impor o estado de direito ou de pôr fim à conflitualidade interna. Existem, para além destes fenómenos endógenos, uma série de factores exógenos ao próprio Estado que o empurram para situações de fragilidade e, eventualmente para o colapso.

Verifica-se assim que os conceitos associados ao fracasso do Estado são conceitos *a contrário*, em referência ao que é um Estado bem-sucedido. Partindo de um empirismo pragmático, os Estados fracassados são entidades “que não são capazes ou não estão dispostas a garantir as condições mínimas para as suas populações: paz interna, lei e ordem e boa governação” (Rotberg 2004). São Estados onde “o governo está a perder o controlo físico sobre o seu território ou onde não tem o monopólio do uso legítimo da força” (Foreign Policy 2009). O Estado fracassado é considerado, “em última instância, incapaz de se sustentar a si mesmo como membro da comunidade internacional” (Helman & Ratner 1993) e depende de fluxos regulares de assistência externa. Em África estes conceitos retratam os Estados como “carentes de capacidade de soberania necessárias para o exercício efetivo do poder e da autoridade” (Nwozor 2018).

No Continente africano o fracasso dos Estados surge ainda muito ligado à ineficaz gestão de oportunidades levada a cabo pelos líderes do período pós-independência, que foram incapazes de compreender na íntegra qual o papel do Estado e, mais tarde, sustentado numa classe política autoritária,

2 Fukuyama classifica o termo “fraco”, referindo-se à força do Estado e não ao seu alcance, significando “(...) uma falta de capacidade institucional para implementar e impor políticas, muitas vezes induzida por uma falta subjacente de legitimidade do sistema político como um todo”. (Fukuyama 2006).

3 Este autor diferencia Estados falhados de Estados colapsados. Um Estado falha em resultado “da violência interna, o governo perde a credibilidade (...) tornando-se ilegítimo para a sua população». Um Estado colapsado, corresponde «a uma versão extrema de um Estado falhado» em que a segurança é garantida pela lei do mais forte e onde «existe um vácuo de autoridade», no qual «os senhores da guerra ou actores não-estatais adquirem o controlo de regiões ”. (Rotberg 2004).

4 Para Zartman Estados colapsados são aqueles cujas “funções básicas do estado não são mais executadas”. (Zartman 1995).

com poucos escrúpulos (Nwozor 2018) e detentora de uma visão patrimonial do Estado.

Estes não são, no entanto, conceitos aceites sem despertarem contestação. Charles Call considera que apesar do conceito ter atuado “como um corretivo para abordagens predominantes para promover a paz, o desenvolvimento ou a assistência humanitária” (Call 2008), atualmente, segundo aquele autor, este é um conceito falacioso e pouco útil, que desde a década passada nos dá uma visão do mundo definida pelas agências diplomáticas e de segurança, sobretudo no período pós 11 de setembro. Assim, este conceito deve ser abandonado, e ser colocado esforço na identificação de conceitos alternativos de análise que serão denotativa e conotativamente claros, úteis e discriminatórios (Call 2008).

O conceito de estado frágil continua ainda a espelhar uma visão dos actores externos sobre a importância do *state building* e como deve ser conceptualizado e operacionalizado. Mais do que a imprecisão de alguns indicadores, a crítica mais contundente à literatura sobre estados fracos tem que ver com a ausência de uma leitura local dos problemas e das soluções, ou seja, uma dificuldade em aceitar que nestes processos deve existir uma apropriação local.

Nesta ordem de ideias, nos anos mais recentes, esta linguagem tem sido progressivamente substituída por referências a graus variáveis de governação deteriorada, de fragilidade do Estado. Esta visão é a preferida dos teóricos do desenvolvimento que veem na linguagem do fracasso uma carga negativa, que politicamente prejudica as relações com essas unidades de poder. Aqui, neste ensaio, a linguagem não tem denotações ou conotações pejorativas; apenas traduz uma aproximação metodológica, mais empírica do que teorizadora ou doutrinal, de fenómenos que se constituem como ameaças à paz e segurança regional e global e, mormente, aos seus cidadãos: os estados que fracassam ou estão à beira do fracasso (Garcia & Ferro 2013).

Estruturas sociais subsistentes ao fracasso do Estado e suas tipologias

O facto de os Estados apresentarem diversos estágios de debilidade ou terem mesmo colapsado – originando voláteis e indefinidas zonas de caos, onde se assumem formas alternativas incompletas à soberania anterior, múltiplas e conflitantes, originando guerras intermináveis, e que se encontram em crescimento exponencial em todo o Continente africano –, não impede que as populações, para quem a guerra já é uma forma de vida, continuem a habitar esses espaços e a desenvolver as suas atividades, da subsistência, à

educação e à economia, passando pela justiça/Lei e ordem, pelo uso da força, pela cobrança de impostos e mesmo pelo cunhar de moeda, desenvolvendo ações que contribuem para o desgaste do Poder formal existente ou subsistente, constituindo-se assim, estas atividades, em diversas formas de subversão.

As formas de organização social subsistentes podem ser tipificadas como os movimentos *lumpem*, as associações etnolinguísticas, as organizações de cariz político/popular e, por fim, a forma organizativa subversiva mais avançada, a subversão global (Garcia 2010).

Os movimentos *lumpen* são bandos armados ligeiramente organizados, de estrutura informal e horizontal, que podem emergir e obter sucesso contra um Estado fraco. A sua energia irradia da rua e não pelo desenvolvimento intelectual de uma ideologia, e a atuação militar precede a conceptualização dos motivos, em vez de emergir deles. A disciplina assenta na brutalidade extrema, com utilização profusa de estupefacientes e de bebidas alcoólicas, onde o apoio da população surge como uma mera questão de sobrevivência, uma vez que os elementos das *unidades lumpen* sistematicamente agridem e exploram as populações, não possuindo qualquer tipo de responsabilidade social sobre estas. A pertença ao grupo é sobretudo uma questão de sobrevivência, sendo o recrutamento forçado (Garcia 2010). A Frente Unida Revolucionária da Serra Leoa constitui-se como exemplo.

A base etnolinguística para a organização social surge em locais como a Somália e em todo o Sahel Tuaregue. Aqui, as lealdades assentam na genealogia e a pertença não é uma opção, assumindo a responsabilidade social sobre as populações que pertencem ou se identificam com o grupo. A organização é definida pelos laços familiares das estruturas que podem ser mobilizadas para o conflito em unidades militares primitivas e que são capazes de efetuar pequenas ações, contudo, não um combate sustentado; são muito idênticas na atuação às forças *lumpen*, lutando sobretudo por acesso a recursos e, cada vez mais, numa perspetiva de enriquecimento. As suas Forças são a manifestação da sua cultura e apresentam poucos vestígios de doutrina de insurreição ou de organização em estado-maior, e a liderança é indicada pelos membros, de onde lhe advém o ascendente pelos pares e a boa aceitação pelos mais velhos, de quem dependem na angariação de fundos e recrutamento (Mackinlay 2002).

As Forças Populares distinguem-se das *lumpen* e das etnolinguísticas pela sua ideologia política mais elaborada e pela proximidade das populações que apoiam essa ideologia, tendendo para uma organização militar mais consolidada. No seu desenvolvimento tradicional, podemos dizer que apresentam um período pré-insurreccional e um insurreccional. Surgem de uma organização em segredo que pode evoluir e conduzir operações prolongadas

no tempo. A sua estrutura é celular e tendem a adquirir uma componente política autónoma em relação à componente militar. Podemos apontar como exemplos os movimentos secessionistas: Movimento das Forças Democráticas de Casamança, no Senegal, a Frente de Libertação do Enclave de Cabinda, em Angola, ou o Movimento para a Atualização do Estado Soberano de Biafra, na Nigéria.

Por fim a subversão global que em África assola todo o amplo espaço mediterrânico, da Argélia ao Egipto, tendo como principal espaço de atuação a Líbia (espaço que já não podemos considerar um Estado com uma autoridade reconhecida em todo o território) e todo o Sahel, alastrando a países africanos mais a sul, como a Nigéria, onde pauta o *Boko-Haram*.

A Subversão Global

O movimento jihadista global e as suas duas principais facções – a al-Qaeda e o autodenominado Estado Islâmico/*Daesh* – tem como móbil uma amálgama de considerações político-religiosas e, através de uma atuação programática, procura modificar a Ordem Internacional vigente, tendo como intenção última a recriação do Califado no coração do mundo islâmico, regido por uma *Sharia* concebida a partir de uma interpretação integrista do Corão. Procura, assim, a transformação da sociedade muçulmana, limpando-a de inovação doutrinária (Zuhur 2005), e a extensão da *Jihad* aos países seculares da região e a subsequente substituição das suas lideranças. No fundo, procura o Poder e dominar os Estados (Garcia 2010). Esta sua atuação e expansão determinará uma alteração substancial do status quo, daí a nossa tipificação como subversão global.

Para alcançar os seus objetivos de conquista de espaços e Poder, é permitido o recurso a mecanismos não apenas políticos, mas também violentos, sendo empregues diversos métodos dos quais se destacam o terror e as táticas militares convencionais e irregulares.

O que observamos num determinado local ou região é apenas uma simples manifestação de algo maior, imerso das Filipinas à Nigéria, passando pela China, Afeganistão e Líbia, entre muitos outros países e regiões. Este fenómeno, tal como as outras tipologias subversivas, pode ser analisado segundo várias perspetivas, mas é aqui que as análises ocidentais pecam, nas percepções pois, por norma, e segundo Zuhur (Zuhur 2005), interpretamos as suas mentalidades como sendo diferentes das nossas, mas do que na realidade se trata é de uma diferença de valores e de técnicas associativas. No fundo, os novos combatentes da *Jihad* estão auto-convencidos que os seus atos

imorais de violência são morais, mas, de modo nenhum desafiam a lógica moderna de padrões da sua mentalidade.

O curioso desta atitude, em que os Ocidentais são o inimigo e que “para a violência estrutural do Ocidente apenas o terrorismo global é a resposta eficaz” (Moreira 2004), é que ela é aceite por camadas significativas da população, contrastando com o entendimento do poder, como se verifica com o Paquistão, Arábia Saudita, Egipto, Argélia, Jordânia, ou ainda em países que estão a braços com movimentos secessionistas de raiz islâmica, como acontece na Rússia, na China, na Indonésia ou no Bangladesh.

Estas duas organizações armadas (a al-Qaeda e o *Daesh*) têm estruturas, intenções, objetivos, financiamento e recrutamento globais e são apoiadas por vastas camadas populacionais que partilham a mesma ideologia ou religião. Hoje, quando as suas discordâncias são sobretudo de liderança (Guranatna 2017), lutam pelas lealdades, recursos, financiamento e recrutamento (Stern & Berger 2015).

A subversão global possui uma estrutura que se manifesta de inúmeras formas e em diversos espaços. Podemos considerar uma primeira manifestação no espaço físico e geográfico, central; outra num espaço físico descentralizado e periférico; uma outra num espaço ideológico (Duarte 2015); e, transversal a estas três, manifesta-se, como “multiplicador de força”, no ciberespaço.

O primeiro espaço central, com controlo territorial, acontece hoje em vastas áreas na região AfPak (Afeganistão e Paquistão), e no Iraque e na Síria. Aqui está a génese do movimento, e o seu comando é centralizado, administra território, tem responsabilidade social sobre as populações que controla, exerce a Lei e Ordem, cobra impostos e emprega a “força” de uma forma organizada, sendo capaz de conduzir operações “convencionais” em larga escala⁵.

O segundo espaço está assente no seu espraiar internacional, através de uma estrutura de *scale free network* transnacional, complexa e flexível, que engloba vários grupos jihadistas, associados e filiados, com agendas regionais, apoiando-se os grupos radicais mutuamente, constatando-se a existência de uma rede de solidariedade ativa que se estende da Chechénia ao Sudão, passando pelas Filipinas, pela Somália, pela Malásia e pela Indonésia, bem como pela Europa, onde possui uma muito elevada interoperacionalidade em domínios como a recolha de fundos, o recrutamento e a aquisição de material não letal (Guranatna 2017). Estas estruturas afiliadas não possuem subordinação direta do espaço central (Duarte 2015) e em grande medida são autos-

5 O DAESH apoderou-se de muito equipamento militar norte-americano fornecido ao Exército iraquiano, estimado em 25 mil milhões de dólares. In, (Stern & Berger 2015).

suficientes ao nível de armamento e financiamento (Stern & Berger 2015).

O terceiro espaço estrutural assenta essencialmente numa dimensão ideológica, inspiradora, sem uma relação direta, em que os seus elementos agem através de um mimetismo operacional em nome da al-Qaeda ou do *Daesh*, como é o caso dos lobos solitários, que antecipando os desejos do espaço central a partir dos seus discursos, ideologia e ação, têm iniciativa para planejam os seus ataques de acordo com as condições e capacidades locais, normalmente ataques de baixos custos financeiros, mas com grande impacto mediático.

Finalmente, a utilização do ciberespaço, espaço de batalha que serve para a comunicação interna e externa mas, e sobretudo, para, através de uma estratégia aplicada às redes sociais de uma forma tão agressiva quanto as táticas militares, estender a sua influência a todo o mundo (Stern & Berger 2015), procurando fazer uma gestão das percepções das populações por si controladas e da comunidade internacional.

Esta estrutura, parece estar a evoluir para uma maior descentralização, demonstrando uma capacidade de atuação global, atacando inclusivamente o coração de grandes poderes, como fez em Bruxelas, Nice e Paris, conseguindo sobreviver a intensas contra-medidas. A sua capacidade de sobrevivência advém-lhes, em nosso entender, sobretudo da sua capacidade de transformação, que lhes tem permitido crescer e surpreender cada vez mais.

Na Europa e na América do Norte, aquelas “organizações” tentaculares, que apresentam uma maleabilidade, uma plasticidade e um oportunismo nas suas ligações, efetuam sempre alianças coerentes, mas sobretudo convenientes, procurando infiltrar-se através da emigração clandestina, para posteriormente estabelecer ligações com diversas organizações nacionalistas islâmicas, com grupos étnicos e entidades multinacionais, de corte radical, levando o seu apelo para a mesma causa comum – causa capaz de transcender as diferenças (políticas, nacionais e religiosas) –, ao mesmo tempo que mantém a sua capacidade de acesso a consideráveis recursos.

As fontes de recrutamento e os motivos para adesão ao radicalismo jihadista são diversos e estão sobretudo associadas à revolta com situações sociais degradantes, a fatores culturais considerados humilhantes, a injustiça, a desigualdades e a xenofobia, mas também, segundo Zuhur (2004), os extremistas recrutam por uma crença recente na missão islâmica, a da’wa, e na glorificação da *Jihad* e do martírio, juntamente com o desejo de poder contribuir para a mudança do meio que os rodeia e do mundo em geral.

A todas estas motivações acresce o exponencial crescimento demográfico e o fator migratório, com o fluxo orientado predominantemente para os

países do Ocidente, onde as novas comunidades que se instalam, multiplicam a formação de colônias interiores (Moreira 2004) em relação às quais escasseiam os instrumentos de integração nas sociedades locais, potenciando o acréscimo de desencantados e de potenciais filiados e combatentes pela alternativa apresentada pelo terrorismo.

A “mensagem” transmitida, promove um sentimento de inclusão, pertença e propósito (Stern & Berger 2015), sendo, no fundo, criadora de identidade e, em simultâneo, garante de ação, gerando a possibilidade de, “perante a condição factual, ser a escolha mais racional possível. Se a isto somarmos a propagação mediática, nomeadamente via internet, a participação nestes movimentos, está aberta a toda a gente, sendo que a ação coletiva tenderá a globalizar-se” (Duarte 2015).

A utilização das redes sociais, principalmente do *Twitter*, do *Facebook* e do *YouTube*, bem como o controlo de fóruns e revistas com edições *online*, de que destacamos a *Rumiyah* e a *al Fatihin*, que desempenham um papel crucial na divulgação da “mensagem”, contribuem decisivamente para o recrutamento global.

Ao assumirem a questão da comunicação como essencial, estes movimentos exploram “a relação simbiótica entre *media* e violência, a melhor forma de publicitar e popularizar uma determinada noção de resistência islâmica. Além do mais, surgem globalmente como os únicos catalisadores da providencial alteração social e política” (Duarte 2015). A propaganda e mensagem do *Daesh* disseminadas em diversas línguas, pendem desproporcionalmente para o lado dos combatentes estrangeiros, tanto ao nível de conteúdo como de público-alvo.

Teve ampla ressonância entre os muçulmanos de todo o mundo, especialmente entre os jihadistas salafistas, a declaração, no início do Ramadão em finais de junho de 2014, de que o emir Abu Bakr al-Bgahdadi era o novo Califa Ibrahim. Este anúncio exigia a lealdade de todos os muçulmanos, em especial de todos os outros grupos jihadistas (Stern & Berger 2015), e a quem jurar lealdade é-lhe atribuída a prerrogativa de *wilayat* (estatuto de futuras províncias).

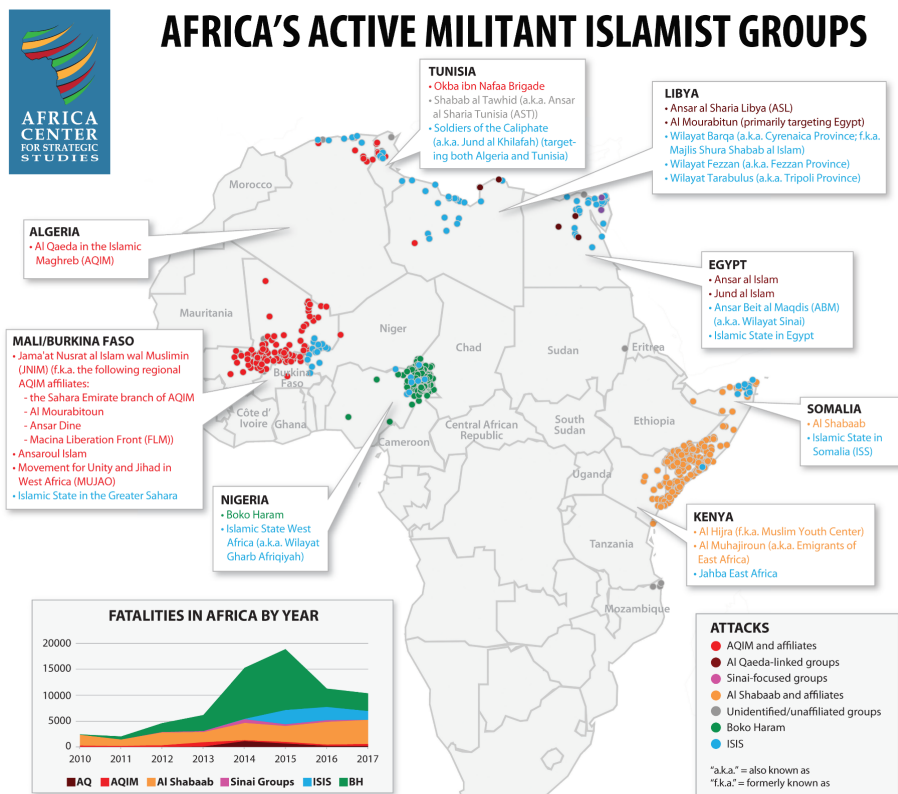
Como consequência, a subversão global, que teve Bin Laden como face visível até à sua morte, assume hoje a sua forma mais significativa com o *Daesh*, que, apesar de alguma perda de controlo físico no espaço central, tudo indica deve reconcentrar esforços em consolidar os *wilayats* distantes como bastiões de poder (Guranatna 2017), eventualmente expandir-se a locais mais a sul, como já há fortes indícios na região de Cabo Delgado em Moçambique, ou mesmo encontrar santuários em locais mais tranquilos como Cabo Verde e, ao mesmo tempo, crescer no espaço cibernético.

Segundo o *Africa Center for Strategic Studies*, em 2017, as ações violentas ligadas a grupos militantes islâmicos que atuam em África aumentaram 36% relativamente ao ano anterior (2.933 contra 2.117), tendo provocado cerca de 10 mil mortes (cerca de duas mil no Iraque e na Síria). Também o número de combatentes Jihadistas no Continente já ultrapassa atualmente o número de combatentes na Síria e no Iraque; só o *Islamic State West Africa Province* (ISWAP) na Nigéria tem cerca de três mil e quinhentos combatentes (Africa Center For Strategic Studies 2018).

Ainda segundo aquele Instituto, apesar de a atividade ter crescido, os principais grupos continuam geograficamente concentrados (Somália, Bacia do Lago Chade e Mali central), o que evidencia diversos fatores locais distintos, contextos diversos, não se apresentando como uma ameaça única; monolítica. Na região do Sahel, a desestabilização afeta os países com maior crescimento demográfico. O principal móbil do seu crescimento tudo indica estar associado à má governação, ao fracasso do Estado, à pressão demográfica e às alterações climáticas.

A comunidade Internacional tem procurado apoiar os governos locais a fazerem face a esta ameaça, quer com intervenção militar direta de países como a França (Operação Barkhane) ou os Estados Unidos (AFRICOM), que possuem na região 4500 homens e 6000 homens, respetivamente, quer com operações de paz das Nações Unidas um pouco por todo o Continente, ou ainda as operações de Reforma do Setor de Segurança promovidas pela União Europeia. Porém, apesar do apoio internacional na manobra militar e na ajuda ao desenvolvimento, as responsabilidades primárias devem ser locais, sendo um bom exemplo as operações militares desenvolvidas pelos Exércitos nacionais com o apoio internacional.

A subversão global não pode ser analisada isoladamente e devemos ter a noção que hoje as ameaças são multidimensionais pois juntam mais do que uma ameaça numa mesma situação.



Updated: April 2018
 Notes: Compiled by the Africa Center; this graphic shows violent events involving the listed groups over the 12-month period ending March 31, 2017. Data on attacks or fatalities does not attempt to distinguish the perpetrators of the events. Group listings are intended for informational purposes only and should not be considered official designations. Due to the fluid nature of many groups, the listed affiliations may change.
 Sources: Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED); Daniel Byman; Jane's Terrorism and Insurgency Centre; Thomas Joscelyn; SITE Intelligence Group; The Soufan Group; Stanford University's Mapping Militants Project; Stratfor; Terrorism Research & Analysis Consortium (TRAC); and Aaron Y. Zelin.

Fig. 1 – Grupos islâmicos ativos. Africa Center For Strategic Studies (2018); in <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2018/04/Africa-Active-Militant-Islamist-Groups-April-2018.pdf>

As outras ameaças à segurança em África

A debilidade do Estado e as zonas de caos podem e devem ser relacionadas com as outras ameaças, pois, não possuindo poder ou controlo sobre a totalidade do seu território, os Estados ficam permeáveis a que dentro de si germinem e se desenvolvam as mais diversas formas de subversão (Garcia & Ferro 2013). Esta combinação pode comprometer ainda mais a já de si frágil existência destes países como realidade política.

São inúmeros os conflitos regionais e de zonas de caos que alastram no espaço Africano, e apenas para citar os mais relevantes, além dos relacionados com o *Daesh*, que se afirma como fenómeno subversivo à escala global:

Na África do Norte permanece ainda a questão do estatuto do Sahara Ocidental, os conflitos na Líbia, no Mali e todas as manifestações de instabilidade e insegurança no Sahel, onde os problemas devem ser vistos sempre como transfronteiriços e interrelacionados; na África Subsariana destacamos toda a conflitualidade na Nigéria, quer em torno do Delta do Níger, quer com o *Boko Haram* que, além de desestabilizar o noroeste da Nigéria, alastrou a sua atuação aos Camarões, ao Chade e ao Níger; e não podemos deixar de referir o desastre humanitário na República Democrática do Congo, onde a violência é endêmica e o problema da secessão cabindês, ainda por se resolver em Angola, que conta com bolsas de guerrilha ainda ativas no território.

Os conflitos armados provocam ainda um mar de refugiados que habitam em campos onde, normalmente, a miséria é grande e os cuidados profiláticos decrescem.

A tudo isto, em África crescem as disparidades económicas, a mudança climática e o exponencial crescimento demográfico. Este caldo de cultura desperta fatores que acabam por fomentar a migração irregular, forçando as populações a movimentarem-se para outros espaços na procura de recursos, segurança e bem-estar, fragilizando territórios e o sentido de espaço, “desvalorizando Estados na lógica dos seus elementos constitutivos e quiçá, valorizando outros; na verdade, nada de novo, com as devidas adaptações” (Dias 2016).

África experiencia todo o tipo de movimentos populacionais, interregionais e intrarregionais, incluindo migração mista e irregular, migração de mão-de-obra e deslocamento devido a conflitos e desastres naturais. A Organização Internacional das Migrações (IOM) contabiliza 16 milhões de migrantes (IOM 2018), e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados contabiliza 10 milhões de deslocados e sete milhões de refugiados no Continente, cerca de um terço do total existente no mundo (UNHCR 2017).

O fator migratório (como elemento gerador de tensão e de alguma instabilidade), com o fluxo orientado predominantemente para os países do Ocidente, onde as novas comunidades que se instalam dificilmente são integradas nas sociedades locais, potencia o acréscimo de desencantados e de potenciais filiados e combatentes pela alternativa apresentada pela subversão global.

A migração irregular, da qual as Organizações Criminosas Transnacionais (OCT) se aproveitam, conduz à exploração da miséria humana. Vejam-se as situações dramáticas daqueles que procuram no *eldorado* europeu uma miséria doirada. Nas pateras que se dirigem para a margem norte do mediterrâneo ou para as Canárias, encontramos pessoas de todo o Continente africano. Vêm sobretudo da África Ocidental, mas também do Sudão, Chade, Corno de África e mesmo da África Austral. A IOM considera três rotas principais: a

rota do Norte de África (da África subsariana ao Norte da África e Europa); A rota do Golfo de Áden (do Corno de África para o Iêmen e além); E a rota do sul (do leste e do corno de África à África do Sul e além).

Estes migrantes, na busca de segurança e bem-estar, correm enormes riscos de vida. Muitos dos que não conseguem, permanecem nos países de trânsito, que se transformam em destino. Chegam a ficar anos e a fasear a sua “operação de salto”, o que lhes permite também terem diversos empregos informais durante a viagem, que lhes assegurará o pagamento da etapa seguinte. Este fenómeno é diário, e milhões de pessoas desesperadas procuram alcançar o outro lado da fronteira de estabilidade, onde ainda se faz sentir a ordem.

As OCT com as verbas geradas, adquirem um nível de poder que compete com alguns dos Estados africanos. Expressam esse poder pela capacidade para criar diversas formas de instabilidade nos países onde operam, instabilidade de amplo espectro, da esfera social à económica, da política à psicológica. Ao mesmo tempo, tentam conquistar indiretamente o poder político pela corrupção dos seus órgãos de soberania e dos seus funcionários, com a finalidade de intimidar o poder instituído, de forma a garantirem completa liberdade de ação nas suas atividades criminosas. Esta situação debilita ainda mais as fracas estruturas do Estado.

Na África Ocidental, uma região onde a maioria dos países se encontra entre os mais pobres do mundo, o tráfico de drogas é avaliado em centenas de milhões de dólares. As redes do tráfico de estupefacientes muitas vezes aproveitam as debilidades estruturais de países como a Guiné-Bissau e, com o beneplácito das elites dirigentes locais, acabaram por transformar a região num significativo centro de trânsito para a rota de distribuição da Europa.

No relatório de 2014 da *West Africa Commission on Drugs* são apresentados dados relativos a 2010 que revelam que, nesse ano, a maior parte do fluxo da cocaína oriunda da América Latina para a África Ocidental atravessou o arquipélago de Cabo Verde, de onde se dirigiu para a costa atlântica da região.

Neste tráfico que engloba a porosa região Sahara-Sahel, os diferentes grupos subversivos mantêm ligações económicas e simbióticas com tribos Tuaregues e Berberes, colaborando no tráfico de vários produtos e, sobretudo, na cobrança de impostos sobre estes tráficos, como é exemplo o movimento de trabalhadores não documentados, especialmente na Nigéria, Burkina Faso e Ghana (Harmon 2015).

A pirataria constitui um exemplo claro de ameaça que pode colocar em causa a segurança económica e energética, pois esta atividade criminosa impede a livre circulação de mercadorias, onde incluímos os hidrocarbonetos.

Esta manifesta-se no espaço africano em duas grandes regiões opostas, mas ambas cruzadas por algumas das principais rotas marítimas, porém com forma de atuação distintiva: O Corno de África e o Golfo da Guiné.

A sua atuação nestes locais tem por base as fracas condições socioeconómicas das populações e a incapacidade dos Estados costeiros para imporem a sua autoridade no mar (Silva 2016). No Corno de África passam 8% do tráfego mundial de mercadorias, 40 a 50% dos petroleiros, e 26% do tráfego de contentores (UNITAR/UNOSAT 2014). A rota alternativa pela África do Sul, além de incrementar a distância, encarece o frete.

No Corno de África, a atuação é sobretudo com base no binómio rapto/resgate, tendo os custos totais da atividade sido estimados no ano de 2012 entre 5.7 e 6.1 mil milhões de dólares (OEFF 2013) e suportados quer pelas empresas, quer pelos Estados. Nesta região, a atuação internacional com operações militares no mar, como a CTF 151 norte-americana ou a Atalanta da União Europeia, muito tem contribuído para o seu quase desaparecimento.

No espaço do Golfo da Guiné, a pirataria contabiliza 600 ataques entre 2002 e 2012, afetando severamente a economia local e as atividades portuárias (Grevi 2016). Em 2012, o governo nigeriano estimava que 400.000 barris fossem roubados diariamente, num custo total para o país de mil milhões de dólares mensais (Chatam House 2012).

Convém relembrar que, na região do Golfo da Guiné, a produção de petróleo representa cerca de 16% da produção mundial. Nesta instável região, quase todos os campos petrolíferos estão localizados *offshore*, o que lhes garante alguma segurança relativamente à instabilidade que assola a área continental (Guedes 2012). Esta região inclui também a Bacia do Congo (segundo maior conjunto hídrico e florestal do mundo, depois da Amazónia), que cobre perto de dois milhões de quilómetros quadrados.

Existem ainda outros riscos para a Segurança neste amplo espaço, e referimo-nos ao acesso aos recursos naturais. A segurança energética da Europa está muito dependente do seu flanco Sul. Cerca de 25% do Gás Natural e 65% do petróleo que a Europa importa atravessa o Mediterrâneo. A Espanha importa da Argélia 75% do gás natural que consome, a Itália importa 50% (Ose & Loup 2003); a UE aumentou de 18% para 23 % entre 2006 e 2014 as importações de petróleo provenientes de África; só em 2014 a Europa contava para 45% das exportações nigerianas e 20% das angolanas (Grevi 2016), sendo assim imperioso garantir a liberdade de circulação no mar e a segurança do seu abastecimento.

A água potável, o solo arável e a sua respetiva partilha entre as diversas comunidades devem ser considerados como um fator potencial de conflitos

regionais. Os casos mais notórios encontram-se no Sudão do Sul, onde a procura de solo arável e água aumenta o contexto de instabilidade, ou entre os agricultores cristãos e os nómadas muçulmanos Fulas, na Nigéria, situações que colocam “pressão na «terra», quer como espaço para ocupar, quer como geradora de recursos naturais, incluindo a água e os alimentares, muitas vezes esquecidos, classificados também em contexto como essenciais, respeitando o critério da necessidade” (Dias 2016).

As manifestações da alteração ambiental que levam à escassez de recursos e ao avanço da aridez, são visíveis em partes de África, o que provoca situações induzidas de migrações para as grandes áreas urbanas, acrescendo mais ainda à segurança na área alimentar. Esta situação é agravada pela questão de posse da terra, sendo de notar que cerca de 5% de solo arável africano se encontra na posse de outros Estados e de empresas que a compraram (Arábia Saudita, China, Brasil) (Dias 2016).

Outra grande ameaça à segurança em África provém das Pandemias como o SIDA e o Ébola, sendo a mais gravosa a infecção por HIV/SIDA, que representa uma pandemia global, da qual se conhecem casos em todos os continentes. Desde 1981, esta já provocou a morte de aproximadamente 25 milhões de pessoas, deixando 13 milhões de crianças órfãs, dando origem a mais baixas do que qualquer conflito armado ocorrido no século XX, incluindo qualquer uma das Grandes Guerras, e a tendência é para o agravar da situação. No epicentro do fenómeno encontramos o Continente africano. Atualmente há 36,70 milhões de portadores do vírus, tendo em 2015 sido registados 2,1 milhões de novos portadores (66% na África subsaariana) e provocado 1,1 milhões de mortes, das quais 470 mil na África do Sul e Oriental (NU 2015).

A progressão desta doença é profundamente marcada por um carácter distintivo e único na história da humanidade, quer pela extensão da sua propagação, quer na morte que consigo transporta. A progressão é contínua, global, sem escolher raça nem credo, latitude nem longitude, nem condição social (sobretudo na fase de tratamento). O seu poder de destruição estende-se a toda a comunidade.

O SIDA afeta o Estado como um todo, corroendo, à medida que se alastra, as bases da sociedade, o indivíduo, a família e a própria comunidade. A doença está a devastar os postos de trabalho ocupados pelos membros mais produtivos da sociedade. A sua progressão faz-se sentir nas áreas governamental, económica e de desenvolvimento social, com a agravante que estes elementos mais produtivos, das classes média e alta, dificilmente são substituídos.

O fenómeno também incrementa as necessidades orçamentais e as

taxas de apoio social, desencorajando o investimento estrangeiro. A força de trabalho fica assim reduzida, o que provoca a queda em flecha dos ganhos, sobretudo nos países mais debilitados ou em desenvolvimento. No fundo, o impacto é global e funciona como desestabilizador social, securitário e económico.

Dos países africanos com maior incidência de SIDA, mais de metade está envolvida em conflitos armados. As estatísticas também são claras no que diz respeito aos militares contaminados com o HIV são aproximadamente 5 vezes superiores aos civis e em períodos de guerra este valor cresce para 50 vezes mais. A situação é de tal maneira grave que muitas vezes as Forças Armadas (FA) são mesmo o principal grupo de contaminados e contaminadores. Trata-se, sem dúvida, de uma situação que leva a que, nalguns casos, seja esta a principal causa de baixas. Além do mais, como o SIDA não escolhe postos, há consequências importantes nas cadeias de comando, na capacidade das Forças e mesmo na sua coesão (Singer 2002). Os motivos para esta elevada incidência são diversos: desde razões que se prendem com a idade biológica, ao distanciamento das(os) companheiras(os) sexuais e finalmente uma cultura do risco instalada em muitas FA pelo mundo fora (Garcia 2010).

Temos que notar que os comandos em países onde a taxa de infeção é significativa já estão preocupados com a capacidade de projeção de força. O enfraquecimento da instituição militar, propicia mecanismos de desestabilização interna e de debilidade que aumentam a probabilidade de vir a ocorrer um ataque externo. Verifica-se que a multiplicação de contingentes de militares infectados com HIV inviabiliza a participação de muitos países em operações de paz (Garcia 2015).

Deve observar-se, por outro lado, que o SIDA é crescentemente utilizado como uma poderosa arma de guerra. Os raptos e os genocídios combinam-se desde sempre em muitos conflitos. Todavia, o facto relevante é a sua associação, recente, ao contágio do vírus do SIDA: é possível que a transmissão de SIDA possa corresponder a uma prática de genocídio, na medida em que parece estar presente o elemento de intencionalidade na passagem do vírus para a população. Terá sido isto que se passou no Ruanda e presentemente no Congo, onde mais de 500 mil mulheres foram desta forma infectadas com SIDA (Singer; 2002).

Considerações finais

Nos últimos 50 anos, o Continente africano tem sido palco de conflitos persistentes materializados numa violência estrutural permanente, com

raízes diversificadas, mas devendo-se, sobretudo, à fragilidade dos Estados incapazes de garantir aos seus habitantes os fins últimos – segurança, justiça e bem-estar.

É esta fragilidade constante que impede o controlo do território e a detenção do monopólio do uso da força, que propicia o surgimento de outras entidades, que procuram substituir o poder formal, controlando populações e exercendo diferentes graus de responsabilidade social sobre estas, como são inúmeros os casos na porosa região do Sahara-Sahel. Referimo-nos aos movimentos *lumpem*, ou às associações de cariz etnolinguístico, social, securitária ou político/popular, que substituem ou emergem, sendo a forma organizativa mais avançada, aquilo que designámos por subversão global.

Hoje a subversão global materializa-se nas duas principais facções do movimento jihadista global (al-Qaeda e o *Daesh*) que procuram a conquista de espaços e Poder também em África, recorrendo a mecanismos não apenas políticos, mas também, e quando necessário, a ações violentas.

A sua estrutura é complexa, evolutiva, e adapta-se com facilidade a diferentes espaços e contextos, sejam eles físicos e geográfico, ideológicos e mesmo no ciberespaço, procurando promover sempre um sentimento de inclusão identitária.

Associado ou não à subversão global, no Continente é ainda manifesta a presença de OCT bem como o ressurgimento com grande vigor da pirataria, sobretudo na região do Golfo da Guiné, colocando em causa a segurança económica e energética ocidental. São ainda evidentes e preocupantes as iniquidades económicas, as manifestações das alterações climáticas que levam à escassez de recursos e ao avanço da aridez, bem como a progressão das pandemias e suas consequências sociais e securitárias, como é o caso evidente do SIDA e, ainda, o expectável exponencial crescimento demográfico, em particular na região subsaariana, que acabam por fomentar um fenómeno migratório sem precedentes em direção ao ocidente, forçando as populações a movimentarem-se para outros espaços na procura de recursos, (progressivamente mais escassos), de segurança e bem-estar, fragilizando territórios, gerando tensões e instabilidade em Estados já de si frágeis, numa espiral de conflito.

A intervenção internacional se for bem concertada com os Estados africanos poderá ser mais que um paliativo. Aliás as ameaças globais – como a subversão global - carecem de uma estratégia de resposta global (política/diplomática, socioeconómica, militar, psicológica e informática-eletrónica), que passa necessariamente pela criação de uma network com pontos focais em vários Estados para a partilha e troca de informações de inteligência.

Desta análise espectral sobre as ameaças identificadas muitas questões ficam por responder e diversos cenários se podem prospectar: quais das

ameaças tendem para um incremento ou para um decréscimo? Quais serão os caminhos para que a África (com todas as suas Áfricas) contorne a médio ou longo prazo as ameaças mais acutilantes? Qual a resposta possível para lhes fazer face de uma forma holística? Como pode a comunidade internacional apoiar no combate e mitigação de suas consequências?

REFERÊNCIAS

- Africa Center for Strategic Studies (2018) - African Militant Islamist Groups Again on the Rise. [Em linha]. Disponível em: <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2018/04/Africas-Active-Militant-Islamist-Groups-April-2018.pdf>
- Buzan, Barry (1991) – People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post Cold War Era. New York.
- Call, Charles T (2008) – The fallacy of the Failed State. Third World Quarterly, Vol. 29, Nffl 8, Routledge, pp. 1491-1507.
- Couto, Abel (1988) – Elementos de estratégia – apontamentos para um curso. Pedrouços: Instituto de Alto Estudos Militares. Vol. I e II.
- Chatam House (2013) – Maritime Security in the Gulf of Guinea. In, Report of the conference held at Chatham House, London, 6 December 2012, March;
- Dias, Mendes (2016) – Disputa por recursos naturais escassos. In, RODRIGUES, Teresa; BORGES, Vieira - Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global. Esfera do Caos. Lisboa, pp. 217-231.
- Duarte, Filipe (2015) – Jihadismo Global. Das palavras aos actos. Marcador. Lisboa.
- Fund for Peace(FFP) (2018) - The failed states index. [Em linha]. Disponível em: <http://fundforpeace.org/fsi/2018/04/19/fragile-states-index-2018-issues-of-fragility-touch-the-worlds-richest-and-most-developed-countries-in-2018/>.
- Foreign Policy(2009) - The failed states index. Fact & Methodology [Em linha]. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2009/06/22/2009-failed-states-index-faq-methodology/>
- Fukuyama, Francis (2006) – A construção de Estados: governação e ordem mundial no século XXI. Lisboa: Gradiva.
- Garcia, Proença (2010) – Da guerra e da estratégia. A nova Polemologia. Prefácio, Lisboa.

- Garcia, Proença; Ferro, Mónica (2013) – A Crise do Estado e a Segurança Internacional. In, Revista de Direito e Segurança. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. Nffl. 1, ano I, pp. 37 - 63;
- Grevi, Giovanni (2016) – Power and interdependence. In BACARIA, Jordi; TARRAGONA, Laia - Atlantic Future. Shaping a new hemisphere for the 21st century; Africa, Europe and the Americas. CIDOB, Barcelona, pp. 103-115;
- Guedes, Armando Marques (2012) – Da desregulação ao recentramento no Atlântico Sul, e a construção da «Lusofonia». In, Observare, Universidade Autónoma de Lisboa. Vol. 3, n.º 1 (Primavera), pp. 1-37;
- Guraratna; Rohan (edited) (2017) – Counterterrorist trends and analyses. International center for political violence and terrorism research, Singapore.
- Harmon, Stephen (2015) – Securitization initiatives in the Sahara-Sahel region in the twenty-first century. In, African Security, 8:4, p. 227-248, DOI: 10.10.80/19392206.2015.1100503.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HICR) (2017) – Conflict barometer 2017. Disputes, non-violent crisis, violent crisis, limited wars, wars. Nffl 26. Heildelberg.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (2007) – Conflict Barometer 2007. Crises - Wars - Coups d'Etat. Nffl 16. Heildelberg.
- Helman, Gerald, Ratner, Steven (1993) – Saving Failed States. In, Foreign Policy; 89; 3 (Winter 1992-93); <http://fundforpeace.org/fsi/2017/05/14/fragile-states-index-2017-annual-report/>
- International Organization for Migrations (2018) – World Migration. [Em linha]. Disponível em: www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018
- Mackinlay, John (2002) – Globalisation and insurgency. Adelphi Paper 352. Oxford: Oxford University Press.
- Moreira, Adriano (2004) – Insegurança sem fronteiras: o martírio dos inocentes. In, MOREIRA, Adriano (Coord.) Terrorismo. Coimbra: Almedina. p. 121-146.
- Nwozor, Agaptus (2018) – União Africana, construção do Estado e os desafios da fragilidade estatal na África. Austral: Revista brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. V. 7, Nffl 13, Jan-Jun, pp. 69-90.
- One Earth Future Foundation (2013) - The economic cost of Maritime Piracy 2012. [Em linha]. Disponível em: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/ecop2012final_2.pdf

- Ose, Dieter; Loup, Laure (Coord) (2003) – Managing change: Evolution in the global arena and Mediterranean security. Roma: NATO Defense College, Serie Monographies, Nffl 15.
- Programme des Nations Unies Pour le Developpement (1994). Rapport Mondial sur le Development Humain 1994. Paris: Economica.
- Rotberg, Robert (2004) – When states fail: causes and consequences. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Silva, Ferreira da (2016) – Uma visão global da pirataria marítima no século XXI. In, RODRIGUES, Teresa; BORGES, Vieira - Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global. Esfera do Caos. Lisboa, pp. 71-108.
- Singer, P. W. (2002) - AIDS and International Security. Survival. Oxford. Vol. 44: 1, Spring pp. 145-15.
- Sterna, Jessica; Berger, J.M. (2015) – Estado Islâmico. Estado de Terror. Vogais. Lisboa.
- UNITAR/UNOSAT (2014) - UNOSAT Global Report on Maritime Piracy: a geospatial analysis 1995-2013. Geneva: United Nations Institute for Training and Research. [Em linha]. Disponível em: https://unosat.web.cern.ch/unosat/unitar/publications/UNITAR_UNOSAT_Piracy_1995N2013.pdf.
- United Nations (2015) - AIDS epidemic update. [Em linha]. Disponível em <http://www.unaids.org/>
- United Nations (2004) – A more secure world: our shared responsibility – Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. [Em linha]. Disponível em: <http://undocs.org/A/59/565>
- UNHCR (2017) – Global Report 2017. [Em linha]. Disponível em: http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2017/pdf/GR2017_English_Full_lowres.pdf
- Waever, Ole [et. al.] (1993) – Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe. London: Pinter Publishers.
- Waltz, Kenneth (2002) – Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Gradiva.
- West Africa Comission on Drugs (2014) - Not just in transit: Drugs, the State and Society in West Africa. Kofi Annan Foundation. <http://www.wa-commissionondrugs.org/report/>
- Zartman, William (1995) – Collapsed states: The disintegration and restoration of legitimate authority. Boulder; CO: Lynne Rienner.
- Zuhur, Sharifa (2005) – A hundred Osamas: Islamist Threats and the future of counter-insurgency. Carlisle: Strategic Studies Institute.

RESUMO

Este ensaio começa por abordar o contexto securitário em África e a violência estrutural que se manifesta um pouco por todo o Continente. Posteriormente aborda as principais ameaças que se manifestam naquele espaço tão diferenciado, destacando-se a que no atual contexto parece ser a maior ameaça, a fragilidade dos Estados incapazes de garantir aos seus habitantes os fins últimos – segurança, justiça e bem-estar. Apesar do Estado falhar, as populações continuam a viver nesses espaços, possuindo diversas formas de organização social, que subsistem e que competem com as restantes estruturas do Estado, na cobrança de impostos, no uso da força e na responsabilidade social sobre as populações que controlam. A segunda ameaça a que se dá ênfase no ensaio é uma dessas estruturas sociais que se procura afirmar em diversas geografias, a subversão global, que hoje se materializa nas duas principais facções do movimento jihadista global (al-Qaeda e o Daesh), que procuram a conquista de espaços e Poder também em África, recorrendo a mecanismos não apenas políticos, mas também, e quando necessário, a ações violentas. Por fim, é feita uma análise espectral das outras ameaças à segurança em África, sejam elas naturais como as alterações climáticas e as pandemias, ou causadas pela ação do homem, como o crime organizado e a pirataria.

PALAVRAS-CHAVE

África; Ameaças; Segurança; Fracasso do Estado; Subversão Global.

*Recebido em 30 de agosto de 2018.
Aprovado em 15 de fevereiro de 2019.*

DO ACORDO GERAL DE PAZ (1992) ÀS ELEIÇÕES GERAIS EM 1994: O PROCESSO DE PAZ CONDUZIDO EM MOÇAMBIQUE¹

Anselmo de Oliveira Rodrigues²
Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon³

Introdução

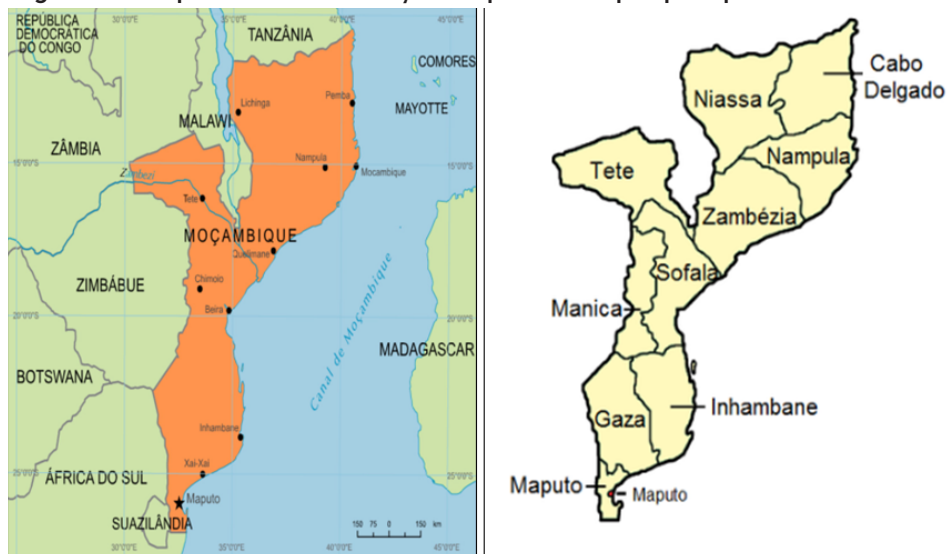
Situada na costa oriental africana, Moçambique possui cerca de 800 mil km², característica que proporciona ao país moçambicano ocupar a 15^a posição em extensão territorial na África. Em vista disso, sua superfície contém considerável quantidade de recursos naturais, como o carvão, o titânio, o gás natural e o grafite. Em termos políticos, Moçambique faz fronteira com seis países e seu território está delimitado ao norte pela Tanzânia, a leste pelo Oceano Índico, a sul pela África do Sul e pela Suazilândia e a oeste pela África do Sul, pelo Zimbábue, pela Zâmbia e pelo Malawi.

¹ A pesquisa associada ao presente artigo foi conduzida no escopo da tese doutoral do 2º autor, denominada de: O Processo de Paz desencadeado em Angola e Moçambique sob uma perspectiva comparada, sob orientação do 1º autor.

³ Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: capanselmog8@ig.com.br

² Exército Brasileiro. Comando da 2ª Divisão de exército. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Pesquisador do NERINT/UFRGS, do LED/ECEME e do CIDIUM (Portugal). E-mail: eduardomigon@gmail.com

Figura 1- Mapa Político de Moçambique em dupla perspectiva



Limites fronteiriços de Moçambique

Províncias de Moçambique

Fonte: elaboração própria, com base no United Nations Field Department, 2016.

A configuração geopolítica do entorno do país africano carrega consigo um aspecto peculiar em sua conformação, qual seja: a presença da República de Madagascar, situada à leste de Moçambique, mais precisamente numa ilha do Oceano Índico. Não à toa, observa-se ao longo da história a enorme influência que Madagascar exerceu no país africano (Visentini 2012).

Ao se verificar a história moçambicana, e em acordo com princípio básico da teoria das Relações Internacionais, percebe-se que a mesma nunca esteve descolada do Sistema Internacional (SI) e que muitos dos episódios ocorridos no planeta, influenciaram e tiveram íntima relação com diversos fatos acontecidos em Moçambique. A guerra civil em Moçambique é um exemplo disso, conflito deflagrado em 1977 que esteve diretamente relacionado com a Guerra Fria e que fez o país mergulhar numa grave crise interna por mais de duas décadas, tendo o seu desfecho apenas em 1994, com a realização de eleições gerais no país, sob a supervisão da Organização das Nações Unidas (ONU).

A dimensão internacional alcançada pelo conflito moçambicano nos leva a pressupor que o processo de paz conduzido pela ONU em Moçambique no período compreendido entre 1992 e 1994, não deve ser analisado de for-

ma isolada no tempo e no espaço, na medida em que o mesmo está inserido num sistema mais amplo, de natureza complexa. Dessa forma, propõe-se que o adequado entendimento sobre esse processo de paz deve estar baseado na compreensão de, pelo menos, dois tópicos basilares: 1) a evolução histórica de Moçambique; e 2) as iniciativas realizadas por atores do SI em Moçambique após a Guerra Fria, com o intuito de restaurar a estabilidade e a paz no país. Isto posto, o objetivo deste artigo é compreender o processo de paz implementado em Moçambique e identificar os principais fatos ocorridos no globo, que refletiram no respectivo processo de paz.

Para tal, este artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente é feito uma ambientação do tema em pauta, destacando algumas características geográficas e históricas relevantes de Moçambique. Na segunda seção é definida a metodologia empregada, da mesma forma em que são informados os limites desta investigação. A terceira seção revisita o processo de evolução histórica ocorrido em Moçambique entre o século VIII e o ano de 1992, discutindo sobre o mesmo em cinco subperíodos. A quarta seção analisa a participação da ONU em Moçambique entre 1992 e 1994. E na última seção, são verificados os principais fatos do SI que refletiram positiva e negativamente no processo de paz conduzido em Moçambique.

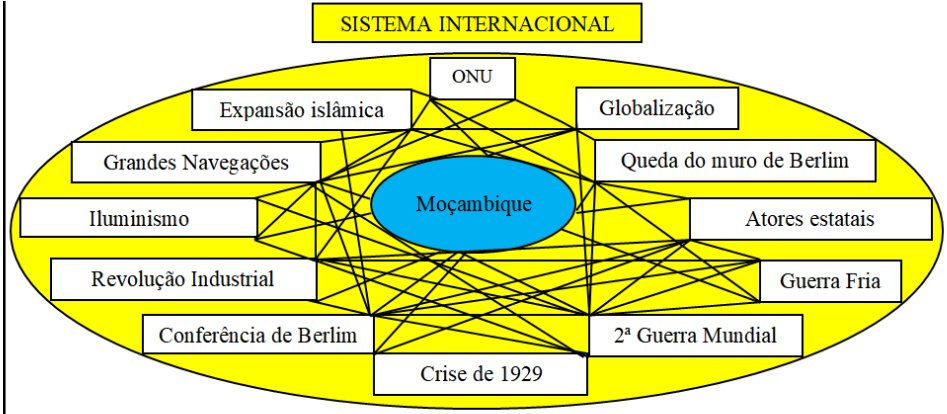
Considerações Metodológicas

A metodologia utilizada no presente estudo é de cunho qualitativo (Creswell 2010) e os resultados obtidos foram analisados à luz da teoria da complexidade, mais precisamente no entendimento de que o SI é, *per se*, um sistema complexo. Sendo assim, compreende-se que o sistema complexo é aquele que possui relações lineares e não lineares em sua estrutura, as quais se caracterizam por não estabelecer proporcionalidade entre as ações de entrada e saída de um sistema, ocasionando o “efeito borboleta”, onde pequenos estímulos em determinados componentes podem resultar em grandes efeitos em outras partes desse mesmo sistema (Bousquet e Curtis 2011). Logo, as partes integrantes deste sistema não devem ser analisadas de forma isolada, pois as mesmas interagem com outros atores, estabelecendo relações e realizando trocas, as quais são fundamentais para a estabilidade de um sistema complexo (Cairney 2012).

Sem desconsiderar as relações desencadeadas pelo país moçambicano com outras regiões africanas anteriormente, entende-se que Moçambique somente se inseriu no SI a partir do século VIII, pois foi a partir deste período que houve o início do estabelecimento de relações com povos de outros con-

tinentes. Nesse contexto e com base na teoria da complexidade, constata-se que os principais fatos ocorridos em Moçambique a partir do século VIII não devem ser analisados isoladamente, pois os mesmos guardam estreita relação com os principais acontecimentos do planeta. Inserido nesse enredo, o processo de paz conduzido em Moçambique não fugiu a regra e sofreu grandes influências de outros atores e fatos ocorridos no SI:

Figura 2 - O Processo de Paz em Moçambique



Fonte: elaboração própria, 2019.

A figura nº 2 sintetiza a complexidade existente no cenário internacional, com foco centrado no país africano a partir de sua inserção no SI no século VIII, destacando os principais episódios ocorridos no globo que geraram reflexos em Moçambique. No que concerne ao universo de atores a ser pesquisado, devido o elevado número de agentes que estabeleceram relações com Moçambique ao longo da história, esse artigo delimitou o estudo, investigando somente os que mais influenciaram o processo de paz do país moçambicano:

Quadro 1 - Universo considerado

Agentes estatais	Agentes não estatais
Estados Unidos da América, ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Rússia, Portugal e África do Sul.	Organização das Nações Unidas

Fonte: Elaboração própria, 2019.

Considerando este rol de atores, a análise foi realizada em duas fases: 1) inicialmente, revisitou-se a evolução histórica do país moçambicano entre o século VIII e o ano de 1992, correlacionando a mesma com os fatos ocorridos no SI contidos na figura no 2; e 2) num segundo momento, foram estudadas a participação de cada um dos agentes elencados no quadro nº I, no processo de construção de paz realizado em Moçambique entre 1992 e 1994, ressaltando os pontos positivos e negativos dessa atuação. Procurando verificar o papel das Nações Unidas nesse processo, foram investigadas todas as resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que fizeram menção ao país africano no período em que a ONUMOZ⁴ esteve presente no país, ressaltando os pontos positivos e negativos dessa atuação.

Breve Histórico de Moçambique

Sem desconsiderar a dinâmica estabelecida pelos diferentes povos africanos em Moçambique antes do século VIII, nota-se que a inserção do país africano no contexto internacional se deu realmente com a ocorrência da expansão islâmica, momento histórico que se registrou rápido crescimento do poder árabe entre os séculos VII, VIII e IX, com o estabelecimento de um império árabe-muçulmano, que chegou a ocupar territórios na península ibérica, na península itálica, no Oriente Médio, na Ásia Central e na região do *Magreb* (Sicker 2000). Beneficiando-se da difusão das técnicas de navegação chinesa, árabes e persas se projetaram no Oceano Índico e em meados do século VIII, chegaram ao estruturado porto de *Sofala*, em Moçambique.

Do comércio com os árabes à chegada dos portugueses (século VIII - século XVI)

Pertencentes ao maior império da época e sem subjugar a população local, árabes e persas rapidamente se instalaram ao longo do litoral moçambicano a partir do século VIII e firmaram um lucrativo comércio com os povos africanos, notadamente baseados na extração aurífera local (Ricks 1970). Essa dinâmica comercial se manteve nos séculos seguintes e atingiu seu ápice entre o século X e o século XI, com a realização de intensas trocas comerciais entre africanos, persas, árabes e indonésios.

Contudo, em finais do século XI, o império árabe-muçulmano come-

4 United Nations Operations in Mozambique

çou a emitir os primeiros sinais de sua fragilidade com o surgimento das Cruzadas no continente europeu. Sendo lideradas por militares e por clérigos, tais movimentos pretendiam libertar os países europeus do jugo muçulmano e para tanto, uniram a população europeia em torno de uma causa em comum: a religiosa (Júnior 2001). A perda territorial do império árabe-muçulmano não se limitou à Europa e se estendeu para outros territórios, como a Ásia Central, cedida para os turcos. Esses fatos contribuíram para a efetiva queda desse império no século XV. Já inserida no contexto internacional da época, Moçambique sentiu os efeitos dessa mudança e registrou o declínio do comércio com os árabes e com os persas, da mesma forma que observou a maior incidência de chineses e indianos na região e o consequente aumento das relações comerciais com estes povos (Oidtmann 1958).

O colapso do império árabe-muçulmano possibilitou a ascensão dos países europeus no sistema internacional, aspecto que provocou grandes mudanças no tabuleiro estratégico. Em consequência, o mundo assistiu o início das Grandes Navegações, período histórico que perdurou do século XV ao XVII (Carvalho 1998). Inserido no SI, mais uma vez Moçambique não ficou imune ao que ocorria no planeta e presenciou a chegada dos portugueses em seu território em finais do século XV.

Do Estado Português da Índia à Capitania Independente (1505 - 1752)

Dessa forma, e após várias décadas, os lusitanos se estabeleceram e fundaram o Estado Português da Índia em 1505, departamento ultramarino português que abarcou um vasto território composto por Moçambique, inúmeras ilhas do Oceano Índico e por várias cidades costeiras indianas. Conhecida inicialmente como capitania do Estado Português da Índia, Moçambique recebeu a instalação da primeira feitoria portuguesa em 1505, na região de *Sofala* (Wagner 2007). Motivado pelo comércio pulsante com as Índias, Moçambique observou o crescimento de feitorias portuguesas ao longo de sua costa no século XVI, da mesma forma que testemunhou o início da penetração lusitana no interior de seu território. Os portugueses foram aumentando sua influência ao longo do século XVI e no início do século XVII, já estavam totalmente consolidados na colônia africana.

Entretanto, o século XVII iniciou um período de declínio do império português colonial. Sob o contexto das Grandes Navegações, Holanda, França e Reino Unido também se lançaram ao redor do globo em busca de riquezas, aspecto que gerou reflexos diretos nas possessões ultramarinas portuguesas.

Em meio a esse cenário, houve a guerra Luso-Holandesa, ocorrida entre 1595 e 1663, que resultou numa significativa perda territorial do Estado Português da Índia para os holandeses. Com o objetivo precípuo em servir de entreposto logístico para as embarcações portuguesas que realizavam comércio com a Índia, Moçambique não oferecia grandes atrativos financeiros. Mesmo assim, a colônia moçambicana não ficou ilesa ao que estava ocorrendo no cenário internacional e registrou em 1607, uma tentativa de invasão holandesa em seu território, que foi prontamente rechaçada pelas tropas portuguesas presentes na região (Dodge 1976).

O século XVIII marcou uma mudança de rumos para Moçambique. Preocupado com a grande perda territorial que o Estado Português da Índia teve no século anterior, Portugal decidiu reforçar sua presença na colônia africana. A nomeação do Marquês de Pombal como 1º Ministro de Portugal em 1750, provocou uma série de mudanças em todo o império colonial português. Sob forte influência dos ideais iluministas, Marquês de Pombal desencadeou uma série de medidas que visavam aumentar o controle lusitano sobre Moçambique. Foi nesse contexto que ocorreu a mudança do *status* político da colônia moçambicana em 1752, separando-a do Estado Português da Índia e elevando a mesma à categoria de capitania independente (Wagner 2007).

De Capitania independente à 2ª Guerra Mundial (1752 - 1945)

Com essa mudança, a coroa portuguesa tomou para si a administração de Moçambique. Não à toa, os anos seguintes registraram uma sequência de ações de natureza política, fiscal, social e comercial, emanadas por Marquês de Pombal e que visavam dinamizar a atividade comercial na colônia moçambicana, explorando com mais eficiência os recursos naturais e, principalmente, exercer maior controle sobre Moçambique (Hoppe 1970). Como consequência, a atividade comercial em Moçambique experimentou forte crescimento nas décadas seguintes, com o ouro, o marfim e o tráfico de escravos exercendo o papel de protagonistas na economia colonial.

Avançando na linha temporal, observa-se que a evolução histórica de Moçambique no século XIX passa, obrigatoriamente, pelo entendimento de dois fatos ocorridos no SI e como os mesmos se manifestaram em território moçambicano: 1) a revolução industrial; e 2) a conferência de Berlim.

Com relação à revolução industrial, percebe-se que a mesma não teve a força e o alcance necessários para influenciar as ações que estavam ocorrendo na colônia moçambicana, na medida em que nem a revolução industrial e nem as ações realizadas pelos ingleses no SI com o intuito de acabar com o

tráfico de escravos, foram capazes de erradicar essa prática em Moçambique. Na verdade, o que se viu foi um aumento do tráfico de escravos nesse período, que saltou de uma média anual de 13 mil escravos nas primeiras décadas do século XIX, para uma média anual de 20 mil escravos em 1860, números que se mantiveram até meados da década de 1880, mesmo sendo considerada uma atividade clandestina na época (Curtin et al 1978). O aumento do tráfico de escravos esteve diretamente associado ao *modus operandi* adotado pelos portugueses para obter mão de obra escrava, que procurava estimular rivalidades entre as tribos locais, prática responsável pelo aumento de revoltas em Moçambique, as quais influenciaram a formação do *ethos* do povo moçambicano, plantando as primeiras sementes do sentimento nacionalista (Zonta 2011).

No que concerne à conferência de Berlim, realizada entre 1884 e 1885, nota-se que a mesma teve a força e o alcance que a revolução industrial não teve. Dentre as questões deliberadas na conferência, as que mais influenciaram Moçambique foram a ratificação do fim do trabalho escravo e a demarcação de novas fronteiras para o continente africano. Não por coincidência, o tráfico de escravos em Moçambique passou por um declínio progressivo nos anos seguintes até se extinguir completamente na virada do século XIX para o século XX (Marques 1989). Não pelo acaso, verificou-se que as fronteiras de Moçambique foram gradualmente sendo definidas de forma diplomática após essa conferência, a tal ponto de chegar aos seus contornos atuais em 1891.

Haja vista as deliberações emanadas na Conferência de Berlim e os acordos diplomáticos firmados nos anos seguintes para estabelecer os limites fronteiriços de Moçambique, os portugueses se viram obrigados a ocupar efetivamente a colônia no início do século XX. Para tanto, Portugal destinou 1/3 do território moçambicano para ser administrado por companhias privadas. Em contrapartida, estas companhias deveriam retornar 10% de seus faturamentos para os cofres portugueses. Conhecidas como *companhias majestáticas*⁵, as mesmas tinham forças paramilitares, possuíam autonomia financeira, exerciam autoridade junto à população local e se tornaram as grandes responsáveis pela concreta ocupação do território moçambicano (Carvalho 2012). E foi dessa forma que a atividade comercial e a ocupação territorial se estruturaram na colônia africana no início do século XX.

Todavia, o colapso da bolsa de Nova Iorque em 1929, movimentou mais uma vez as peças do tabuleiro estratégico e seus efeitos se fizeram presentes também em Moçambique. Afetado pela crise e procurando soluções

5 Tinham esse nome pela autoridade soberana que recebia da coroa portuguesa na parte territorial em que administravam (Gentilli 1998).

para sair da mesma, Portugal instituiu o acto colonial de 1930 numa tentativa de auferir o maior lucro possível com suas colônias. Em síntese, tal ação reforçava o caráter nacionalista nos domínios portugueses, fato que gerou efeitos imediatos em Moçambique, pois boa parte da atividade política e comercial era terceirizada, na medida em que eram conduzidas por companhias privadas (Mindoso 2017). Dessa forma, o pêndulo foi para outro lado, com o governo português assumindo a condução de todas as atividades políticas e econômicas na colônia. Porém, a maneira como foi implementada a administração colonial portuguesa a partir da década de 1930, segregando a população africana das funções-chaves da sociedade local, causou descontentamento entre os africanos, provocando o surgimento dos primeiros movimentos associativos em Moçambique, como a *Associação Africana*⁶, embrião dos movimentos anticoloniais surgidos no país durante a década de 1960.

Anos depois, o mundo presenciou a eclosão da 2ª Guerra Mundial (GM) em 1939. Mais que um conflito bélico de proporções globais, o desfecho da 2ª GM reconfigurou totalmente as peças do tabuleiro estratégico no planeta. Pertencente ao SI, Moçambique não ficou isento a esse fato e os reflexos dessa mudança puderam ser percebidos em solo moçambicano.

Da 2ª Guerra Mundial até a independência (1945 - 1975)

Devastados por ocasião da 2ª GM, os países europeus sofreram forte declínio e nada puderam fazer diante da ascensão dos Estados Unidos da América (EUA) e da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) aos postos de potências globais. Esse reordenamento de forças provocou o surgimento da Guerra Fria, período histórico que se iniciou logo após a 2ª GM e terminou simbolicamente com a queda do muro de Berlim, em que norte-americanos e soviéticos disputaram a hegemonia global em vários campos do poder (Hobsbawn 1995). Concomitante com esse cenário, o trauma gerado pela ocorrência de dois conflitos mundiais em trinta anos fez com que a sociedade pressionasse o SI no sentido de criar uma instituição supranacional que fosse efetivamente capaz de manter níveis aceitáveis para a manutenção da paz no globo terrestre, pressão que resultou na criação da ONU em 1945 (Soares 2011).

Em meio a essa realidade e sob a chancela da Guerra Fria, o continente africano inaugurava um processo caracterizado pela independência de

⁶ Criado em 1938, este movimento era composto por moçambicanos e procurava difundir o nacionalismo africano em Moçambique, posicionando-se contrário às arbitrariedades cometidas pelos colonos portugueses nesse período (Neves 2009).

vários países, que antes eram considerados colônias européias e que a partir da segunda metade do século XX, passaram a ser reconhecidos como Estados independentes pela ONU (Oliveira 2009). No entanto, esse fato não se fez notar nas colônias portuguesas localizadas na África, das quais se encontrava Moçambique. Pressionado pelas Nações Unidas, os portugueses apenas reviram sua constituição e mudaram o *status* político da colônia moçambicana, a qual passou a se chamar de província ultramarina portuguesa em 1951, modificando em nada a dinâmica de relações entre Moçambique e Portugal.

A conferência de *Bandung*, realizada em 1955, impulsionou o sentimento nacionalista africano que estava em vigor no continente. Conhecido como pan-africanismo, essa ideologia buscava a união dos povos africanos diante dos desafios existentes no planeta. Alimentados pelo pan-africanismo e sob o contexto da Guerra Fria, os movimentos associativos moçambicanos ganharam força e se estabeleceram como movimentos anticoloniais na passagem da década de 1950 para a década de 1960. Dentre todos os grupos anticoloniais que surgiram nesse período, destaca-se a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), principal movimento que atuou no processo de independência moçambicano (Gomez 1999).

Fundado em junho de 1962, a história da FRELIMO passa pela compreensão de três grupos que o antecederam: 1) MANU (*Mozambique African National Union*); 2) UDENAMO (União Democrática Nacional de Moçambique); e 3) UNAMI (União Nacional Africana de Moçambique Independente). Criada em 1959, no Quênia, a MANU foi um movimento que surgiu fruto da união de moçambicanos residentes no Quênia e na região do entorno do lago *Tanganica*⁷. Liderados por *Mateus Mhole*, o grupo queria tornar Moçambique independente (Neves 2012). A UDENAMO foi concebida em 1960, na Rodésia. Sob a liderança de *Adelino Gwambe*, o grupo era composto por moçambicanos residentes na Rodésia e tinha por finalidade libertar Moçambique do jugo português. A UNAMI, por sua vez, foi fundada em 1961, na Niassalândia⁸. Da mesma forma que os anteriores, a causa principal do movimento girava em torno da independência moçambicana e, para isso, o grupo era composto por moçambicanos oriundos da região norte de Moçambique e eram liderados por *Baltazar Cachonga*. Dessa forma, fruto da fusão desses três grupos e sob os auspícios do presidente da Tanzânia, foi criada a FRELIMO em 25 de

7 Criado em 1938, este movimento era composto por moçambicanos e procurava difundir o nacionalismo africano em Moçambique, posicionando-se contrário às arbitrariedades cometidas pelos colonos portugueses nesse período (Neves 2009).

8 Criado em 1938, este movimento era composto por moçambicanos e procurava difundir o nacionalismo africano em Moçambique, posicionando-se contrário às arbitrariedades cometidas pelos colonos portugueses nesse período (Neves 2009).

junho de 1962, na cidade de *Dar es Salaam*, na Tanzânia. Tendo como líder, o ex-funcionário da ONU, *Eduardo Chivambo Mondlane*, a construção do grupo se deu totalmente em território estrangeiro, fato que evidenciou a força do pan-africanismo na região.

Essa arquitetura demonstra que não foi por mera casualidade que todos os países vizinhos de Moçambique obtiveram suas independências nesse período, mais precisamente entre 1961 e 1968, fato que revela mais uma vez a força e a amplitude transnacional do pan-africanismo. A única exceção desse grupo foi a África do Sul, que havia se tornado independente em 1910, mas estava sob o regime do *apartheid*. Receosos com o momento político regional, os sul-africanos decidiram se aproximar dos portugueses e, na década de 1970, firmaram uma parceria militar com os lusitanos, caracterizada pela realização de exercícios e apoios militares voltados para a defesa de uma África Austral contra o pan-africanismo efervescente na região (Barroso 2013).

Mesmo com esse aporte sul-africano, Portugal não conseguiu manter Moçambique sob seus domínios por muito mais tempo. A crise do petróleo, eclodida em 1973, foi o início de uma série de acontecimentos que culminaram na independência do país moçambicano em junho de 1975. Haja vista a dependência portuguesa no petróleo, o país lusitano adentrou em forte crise econômica. Insatisfeita, a mídia lusitana emitiu pesadas críticas à administração portuguesa, sobretudo no alto custo demandado aos cofres do governo português para manter seus territórios ultramarinos (Coggiola e Martins 2006). Foi com essa atmosfera que os militares portugueses derrubaram o regime do Estado Novo e decretaram a Revolução dos Cravos em abril de 1974, fato que gerou o imediato reconhecimento à independência moçambicana.

Assim, Portugal e a FRELIMO firmaram os Acordos de *Lusaka* em setembro de 1974, na Zâmbia. Tal acordo reconhecia à independência moçambicana e estabelecia um modelo progressivo de transição política para a FRELIMO, determinando o dia da independência de Moçambique: 25 de junho de 1975, mesma data de criação da FRELIMO. Em que pese o papel determinante da crise do petróleo no desfecho moçambicano, nota-se que o processo de independência em Moçambique teve grande participação dos países vizinhos em todo o seu transcurso. O local e a data dos Acordos de *Lusaka* não foram escolhidos aleatoriamente, apenas ratificaram politicamente perante o SI, a influência dos Estados da região no processo de independência moçambicano.

Da independência ao Acordo Geral de Paz (1975 - 1992)

A ocorrência da independência moçambicana e da independência angolana no mesmo ano alterou a relação de forças na África Austral e enfraqueceu o bloco branco na região (África do Sul e Rodésia). Nesse contexto e sob a liderança de *Samora Machel*, o governo moçambicano adotou uma política externa ousada logo após a independência e que teve reflexos diretos na guerra civil deflagrada no país posteriormente: 1) por um lado, a FRELIMO se solidarizava com os povos que queriam se libertar do jugo colonial e lutavam contra os regimes minoritários implantados na África, fato que se fez refletir no apoio de Moçambique aos movimentos anticoloniais na Rodésia e aos grupos que lutavam contra o *apartheid* na África do Sul; 2) por outro lado, o país optou por estreitar seus laços com a ex-URSS, redirecionando a concepção inicial da FRELIMO, que passou a ser caracterizada no SI como sendo um movimento de natureza marxista-leninista (Cau 2011).

As retaliações dos vizinhos vieram de imediato. Rapidamente, os sul-africanos envidaram esforços no sentido de pressionar a combalida economia moçambicana. No plano interno, a África do Sul elaborou um pacote de medidas econômicas agressivo, com foco na mecanização da produção mineira. No âmbito externo, os sul-africanos se articularam e realizaram ações para redirecionar o escoamento da produção regional, que até eram escoados através dos portos de Moçambique. A Rodésia, através de seus serviços secretos, apoiou a criação da Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO). Composta por militares moçambicanos das forças especiais do Exército português e por colonos portugueses que saíram de Moçambique e moravam na Rodésia, a RENAMO era um grupo de natureza anticomunista e que tinha por finalidade contrapor-se política e ideologicamente à FRELIMO (Mosca 2005).

E foi com esse clima que a guerra civil foi instaurada em Moçambique no ano de 1977. Colpsado economicamente, o país mergulhou numa grave crise interna, que perdurou por mais de duas décadas no país. De um lado, sob a liderança de *Samora Machel*, a FRELIMO representava o governo moçambicano e era apoiada pela ex-URSS. De outro lado, sendo liderada por um ex-dissidente da FRELIMO, *André Matsangaissa*, a RENAMO era apoiada pela Rodésia.

Essa dinâmica manteve-se da mesma forma até o início da década de 1980, período em que houve novo movimento das peças do tabuleiro estratégico no caso moçambicano. Em 1979, a Rodésia iniciou um processo de independência do Reino Unido, que culminou em 1980 com o reconhecimento como Estado soberano pelo SI, sendo renomeada de Zimbábue. Adiciona-se a isso, a morte do líder da RENAMO, *André Matsangaissa*, durante um combate travado com as forças moçambicanas em 1979, na província de *Sofala*. Esses dois episódios foram um duro golpe nas pretensões da RENAMO (Cau 2011).

No entanto, a ascensão de *Ronald Reagan* ao poder nos EUA redirecionou a política externa do país e o foco da mesma passou a estar voltado para o confronto bipolar. Essa postura da política externa fez com que os norte-americanos apoiassem imediatamente a RENAMO, conduta que foi seguida também pela África do Sul, dando nova injeção de ânimo na RENAMO. Ou seja, se por um lado a RENAMO se enfraqueceu com a morte de seu líder e pela perda de apoio no Zimbábue, por outro, a mesma encontrou dois apoios de peso no início da década de 1980: EUA e África do Sul.

Em meados da década de 1980, Moçambique se encontrava debilitada economicamente e com o declínio da ex-URSS, não recebia mais o aporte financeiro soviético de outrora. Sob pressão da população, a FRELIMO deixou de lado suas convicções ideológicas e firmou com o governo sul-africano, o acordo de *Nkomati*, em 1984, na África do Sul. Em síntese, este acordo previa o término do apoio prestado pela África do Sul à RENAMO, da mesma forma que exigia o fim do apoio realizado por Moçambique aos grupos que lutavam contra o *apartheid* na África do Sul. Em 1986 ocorreu outro fato que afastou ainda mais o país moçambicano da ideologia marxista-leninista. Trata-se da morte do presidente de Moçambique, *Samora Machel*, decorrente da queda do avião que o transportava na África do Sul (Darch 2018). Tais episódios possibilitaram o início de grandes transformações políticas em Moçambique, que resultaram na aproximação do país ao sistema capitalista, da mesma forma que possibilitaram o início do diálogo entre o governo e a RENAMO.

De toda sorte, um fato ocorrido fora dos limites africanos, mostrou-se fulcral nos desígnios de Moçambique. Trata-se da queda do muro de Berlim em 1989, fato que reconfigurou o jogo de forças no tabuleiro mundial e decretou o fim simbólico da Guerra Fria, alçando os EUA ao posto de única superpotência global e destravando as ações das Nações Unidas no cenário internacional. Com o fim do confronto bipolar, dentre outros elementos, o *apartheid* perdeu uma de suas principais motivações na África do Sul e dessa forma, os sul-africanos puderam iniciar um processo gradual que visava o fim dessa prática, que teve início com a libertação de *Nelson Mandela* da prisão, em fevereiro de 1990. Sob os mesmos motivos, a Namíbia se tornou independente da África do Sul em 1990, da mesma forma que a ONU logrou êxito com a UNAVEM I^o em Angola, encerrada em 1991 (Krška 2007).

As mudanças realizadas internamente em Moçambique, associadas à nova conjuntura global e regional, geraram um ambiente extremamente favorável para o fim da guerra civil e o consequente início do processo de paz capitaneado pelas Nações Unidas em Moçambique. Decorrente desse cenário,

9 *United Nations Angola Verification Mission I*

em outubro de 1992, o presidente de Moçambique, *Joaquim Chissano* e o líder da RENAMO, *Afonso Dhlakama*, firmaram o Acordo Geral de Paz na cidade de Roma, na Itália.

O Processo de Paz em Moçambique (1992-1994)

Como consequência do Acordo Geral de Paz, o CSNU emitiu a resolução nº 782, em outubro de 1992, autorizando a designação de um Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas e o envio de 25 observadores militares da ONU para realizar estudos sobre os custos e a viabilidade de uma operação de paz em Moçambique. Em dezembro de 1992, com os estudos finalizados, o CSNU emitiu a resolução nº 797, estabelecendo a ONUMOZ, missão de paz que foi criada com o intuito de implementar as propostas estabelecidas no Acordo Geral de Paz.

Em que pese à debilitada condição social e econômica que Moçambique se encontrava, com um cenário político-interno sensível, decorrente de mais de duas décadas de guerra civil, a ONU encontrou um país que possibilitava o desenvolvimento de suas atividades e que, conjugado com a conjuntura internacional favorável, gerou condições satisfatórias para o início do trabalho das Nações Unidas em solo moçambicano.

ONUMOZ (1992 - 1994)

Com mandato inicial de 10 meses, a ONUMOZ iniciou seus trabalhos em dezembro de 1992 em território moçambicano. Devido a alguns fatores internos, o mandato da mesma foi prorrogado algumas vezes, sendo encerrado simbolicamente em 09 de dezembro de 1994. O objetivo principal da ONUMOZ ficou centrado no cumprimento das metas estabelecidas pelo Acordo Geral de Paz e, para tanto, o foco da missão de paz baseou-se em quatro eixos distintos: 1) político; 2) militar; 3) humanitário; e 4) eleitoral. De todos os quatro campos, pode-se inferir que o aspecto político era prioritário, pois permitia a criação de um ambiente de confiança no país, possibilitando dessa forma, realizar o desarmamento de boa parte da população e estruturar as novas Forças Armadas moçambicanas com integrantes da RENAMO e da FRELIMO. O eixo militar era sensível, pois implicava num mandato claro e adequado, que possibilitasse o desenvolvimento das atividades de campo e que não causasse maiores transtornos jurídicos e operacionais. Dessa forma, seria possível empregar os capacetes azuis em qualquer parte do território moçambicano, possibilitando o apoio humanitário a toda população desassis-

tida em Moçambique. A questão eleitoral complementa os eixos anteriores e representava simbolicamente o final da reconstrução da ONU em Moçambique.

Durante o transcurso da ONUMOZ, as atividades da ONU transcorreram num clima de relativa estabilidade, exceção feita a poucos episódios ocorridos em março de 1994. Nessa ocasião, 50.000 integrantes da RENAMO já haviam sido desmobilizados e ocupavam os acantonamentos provisórios montados pelos integrantes das Nações Unidas em Moçambique. Tendo em vista a incerteza se os mesmos seriam reincorporados pelas novas Forças Armadas moçambicanas, ocorreram problemas envolvendo esse público em algumas áreas de acampamento da ONU, tais como motins, rebeliões, saques de lojas, casos de estupro, apreensão de funcionários e veículos da ONU, dentre outros de menor porte (Malaquias 2007). De toda sorte, esses incidentes foram prontamente reprimidos e o clima de estabilidade pôde ser mantido em Moçambique, garantindo um ambiente adequado para a realização de eleições gerais no país (Pureza et al 2007).

Um aspecto interessante da missão de paz onusiana em Moçambique repousa nos principais atores externos extracontinentais. Com relação à Rússia, constata-se que a mesma nada podia fazer no caso moçambicano, pois enfrentava a crise constitucional de 1993, em que o parlamento russo decretou o impeachment do então presidente russo *Boris Yeltsin*, que não respeitou essa decisão, tornando mais instável o país (Segrillo 2012). No tocante à Portugal, observa-se que o mesmo tinha enormes dificuldades em se ajustar a uma nova fase experimentada pelos portugueses, mais precisamente no atendimento às metas impostas pelo Tratado de *Maastricht*, fato que limitou o país lusitano em ações no plano externo. Os norte-americanos, por seu turno, decidiram se afastar do continente africano devido o desgaste interno causado pela sua participação no conflito da Somália, ocasião em que sofreram pesadas críticas da mídia estadunidense. Dessa forma, observa-se que o processo de paz conduzido pela ONU em Moçambique não sofreu influências dos principais países extracontinentais em seu transcurso.

Entretanto, um fato ocorrido na esfera regional mostrou-se fundamental para o decurso das ações conduzidas em Moçambique. Trata-se da vitória de *Nelson Mandela* nas eleições gerais sul-africanas em abril de 1994. Mais que uma mera casualidade, a ascensão de *Nelson Mandela* ao cargo de presidente da África do Sul representou a vitória do pan-africanismo no principal país da região, tornando-se a primeira vez que os sul-africanos tiveram um presidente negro em sua história. Esse episódio não ficou circunscrito à África do Sul, pelo contrário, de alguma forma ultrapassou os limites sul-africanos e alcançou *Maputo*, gerando um clima de otimismo e confiança tam-

bém em Moçambique, particularmente junto aos integrantes da FRELIMO, que eram ideologicamente contrários à prática do *apartheid* na África do Sul.

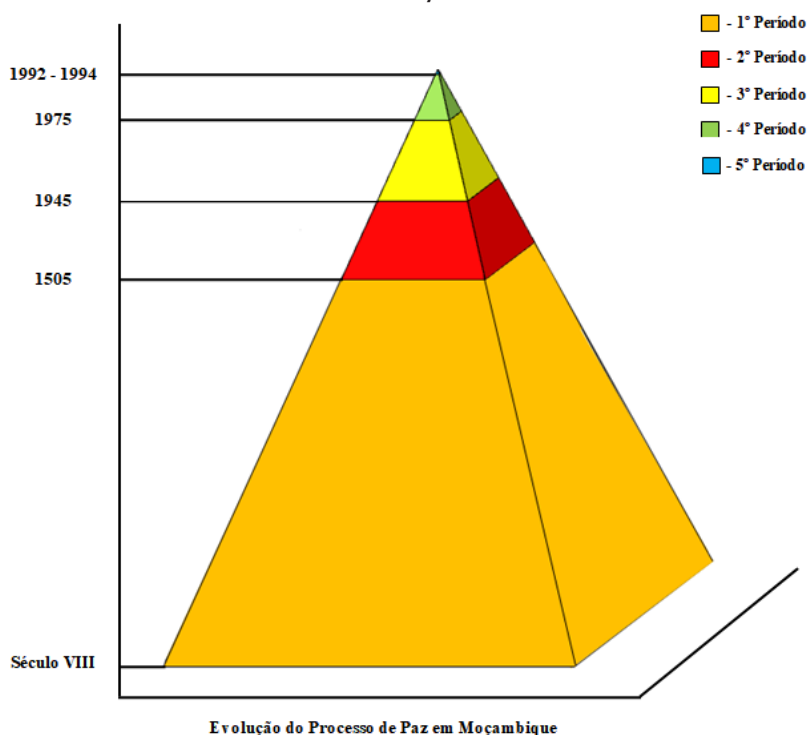
De qualquer forma, não se deve minimizar o trabalho realizado pela ONU em Moçambique, que encontrou um país devastado por uma longa guerra civil e que, sequer, tinha instituições sólidas. Com investimentos que alcançaram a cifra de US\$ 1 bilhão de dólares, as Nações Unidas não subestimaram o tamanho do desafio imposto e souberam administrar muito bem as ações em campo, conduzindo a bom termo o processo de paz moçambicano (Malaquias 2007). Destaque a parte deve ser dado para as lideranças onusianas no campo tático, no campo estratégico e no campo político. No que concerne ao campo tático, verifica-se a liderança exercida pelo *Force Commander* da missão, cargo ocupado pelo General de Brigada brasileiro Lélío Gonçalves Rodrigues da Silva entre fevereiro de 1993 e fevereiro de 1994 e pelo Major General de Bangladesh, *Mohammad Abdus Salam*, entre março e dezembro de 1994, que souberam liderar suas tropas em meio às hostilidades que sofreram em Moçambique e conduzir à bom termo o prosseguimento da missão de paz (United Nations 2018). No campo estratégico, observa-se a habilidade política com que o Representante Especial da ONU e Chefe da Missão, *Aldo Ajello*, demonstrou por ocasião dos incidentes ocorridos nas bases provisórias preparadas pelas Nações Unidas, articulando rapidamente com o governo local sobre o destino dos integrantes desmobilizados da RENAMO. E no campo político, nota-se que a visita realizada pelo Secretário Geral da ONU, *Boutros Boutros-Ghali*, em outubro de 1993 em Moçambique, gerou um impacto extremamente positivo no país, na medida em que revelou a preocupação com que o mais alto nível das Nações Unidas tinha com as ações em curso no país africano, aspecto que deu solidez e credibilidade para a atuação dos capacetes azuis em território moçambicano (United Nations 2018).

E foi com esse clima que as eleições gerais em Moçambique foram realizadas em outubro de 1994. Sob supervisão dos profissionais da ONU, as eleições ocorreram sem maiores transtornos e os resultados foram divulgados em novembro de 1994, dando vitória para o presidente que já estava em exercício no poder: *Joaquim Chissano*, da FRELIMO (United Nations 2018), fato que foi ratificado pelos integrantes da RENAMO e pelas Nações Unidas. Dessa forma, a missão da ONUMOZ foi concluída simbolicamente no dia 09 de dezembro de 1994, quando *Joaquim Chissano* assumiu o novo mandato presidencial no país.

Conclusões

Inicia-se a fase final dessa pesquisa retomando o propósito deste artigo: compreender o processo de paz desencadeado em Moçambique, correlacionando o mesmo com os principais fatos ocorridos no SI que influenciaram esse processo. Sendo assim, a primeira constatação deste estudo é que o processo de paz moçambicano é de natureza complexa e não se iniciou com a ONU. A participação das Nações Unidas a partir de 1992 representa apenas a parte final de um processo que teve início no século VIII, com o estabelecimento do comércio com os árabes e terminou com a realização das eleições gerais no país, em 1994:

Gráfico 1 - O Processo de Paz moçambicano



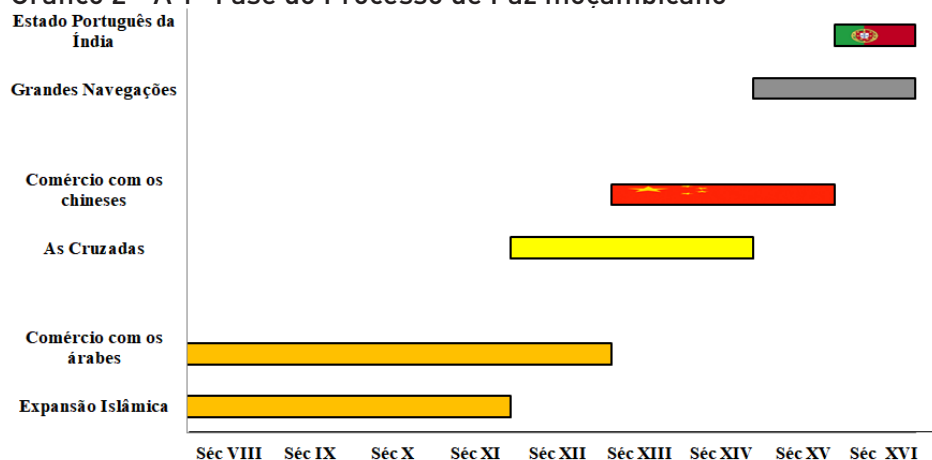
Fonte: elaboração própria, 2019.

Em síntese, o gráfico nffl 1 revela que o processo de paz em Moçambique está dividido em cinco períodos: 1) o primeiro é o maior de todos e está na base da pirâmide, sendo codificado pela cor laranja e possui cerca de oito

séculos de duração. Teve início com o estabelecimento do comércio com os árabes e persas no século VIII e término, com a fundação do Estado do Português da Índia em 1505; 2) o segundo período tem 440 anos e está codificado pela cor vermelha. Iniciou com a fundação do Estado Português da Índia e findou-se com o término da 2ª GM; 3) o terceiro período está representado pela cor amarela e possui 30 anos, tendo seu início logo após a 2ª GM e o seu término com a independência moçambicana, em 1975; 4) o quarto período está representado pela cor verde e possui 27 anos e abrange desde a independência moçambicana até o Acordo Geral de Paz, firmado em 1992; e 5) o quinto período é o menor de todos e está sendo representado pela quase imperceptível cor azul no topo da pirâmide, compreendendo somente o recorte temporal em que a ONU esteve presente em Moçambique: de 1992 à 1994.

Haja vista o longo tempo de duração do processo de paz moçambicano e a diferença em forma, contexto, extensão e composição com que cada um dos períodos influenciou o país ao longo da história, cada fase precisa ser analisada individualmente. Assim, com quase oito séculos de duração, o primeiro período é marcado pela longevidade e pela estabilidade. Com foco na atividade comercial, os árabes não subjugaram a população local, *modus operandi* que também foi seguido pelos chineses, que se fizeram mais presentes na região a partir da ocorrência das cruzadas. Os 700 anos que a tribos locais africanas travaram contato com outros povos, realizando trocas e sem terem suas culturas subjugadas, ajudam a explicar a maneira pela qual o pan-africanismo foi tão forte nessa região, aspecto que direcionou os rumos do país na segunda metade do século XX.

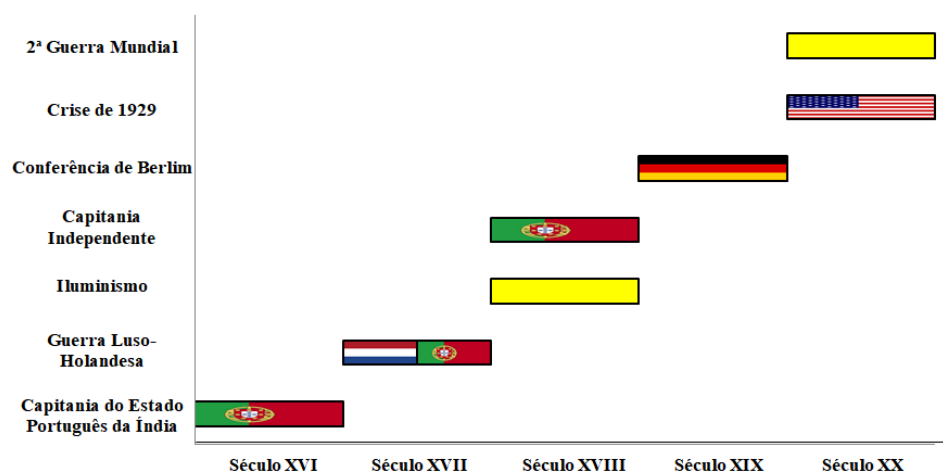
Gráfico 2 - A 1ª Fase do Processo de Paz moçambicano



Fonte: elaboração própria, 2019.

Passando para a 2ª fase do processo de paz moçambicano e considerando que a guerra luso-holandesa gerou pouco impacto em Moçambique, nota-se que o país moçambicano teve sob forte influência portuguesa enquanto era uma capitania do Estado Português da Índia. A partir da mudança de patamar para capitania independente, Moçambique se inseriu com mais força no contexto internacional, recebendo mais influência de outros atores e fatos no SI:

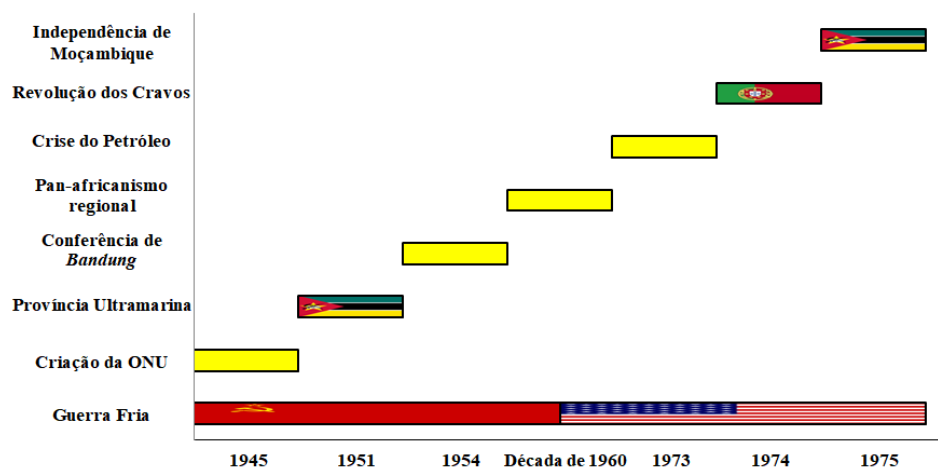
Gráfico 3 - A 2ª Fase do Processo de Paz moçambicano



Fonte: elaboração própria, 2019.

Com relação à 3ª fase do processo de paz moçambicano, nota-se que a mesma iniciou após o final da 2ª GM e terminou com a independência em 1975. Seguindo a tendência apontada a partir da mudança do *status* político de Moçambique em 1752, a 3ª fase também não ficou descolada do SI:

Gráfico 4 - A 3ª Fase do Processo de Paz moçambicano

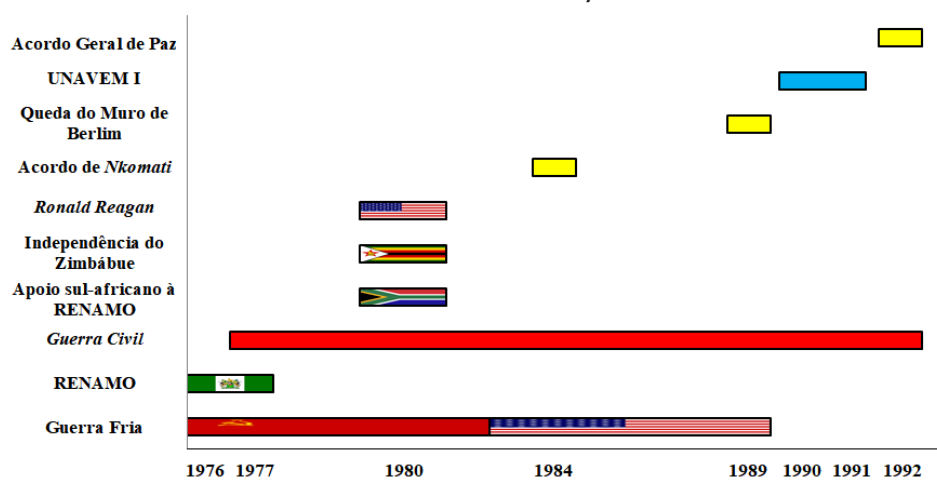


Fonte: elaboração própria, 2019.

O gráfico nffi 4 revela que durante todo o período, o processo de paz moçambicano esteve sob a influência da Guerra Fria. A criação da ONU em 1945, que legitimou a independência de todos os países africanos nessa época, não deve ser desconsiderada. O aspecto fulcral da 3ª fase do processo de paz repousa na foça do sentimento nacionalista africano na independência moçambicana, fato que ficou evidenciado pela Conferência de *Bandung* e pela robusta manifestação da ideologia do pan-africanismo nos países do entorno de Moçambique, região onde se formou a FRELIMO. Na década seguinte, a crise do petróleo desencadeou um movimento em cascata, deflagrando a Revolução dos Cravos em Portugal em 1974, e a independência moçambicana em 1975.

Com relação à 4ª fase, nota-se que a mesma teve início com a independência do país e terminou com o Acordo Geral de Paz, assinado entre o presidente de Moçambique e o líder da RENAMO, em Roma. Como na fase anterior, o processo de paz nesse período continuou recebendo influências da conjuntura internacional vigente, com participação especial dos atores regionais:

Gráfico 5 - A 4ª Fase do Processo de Paz moçambicano

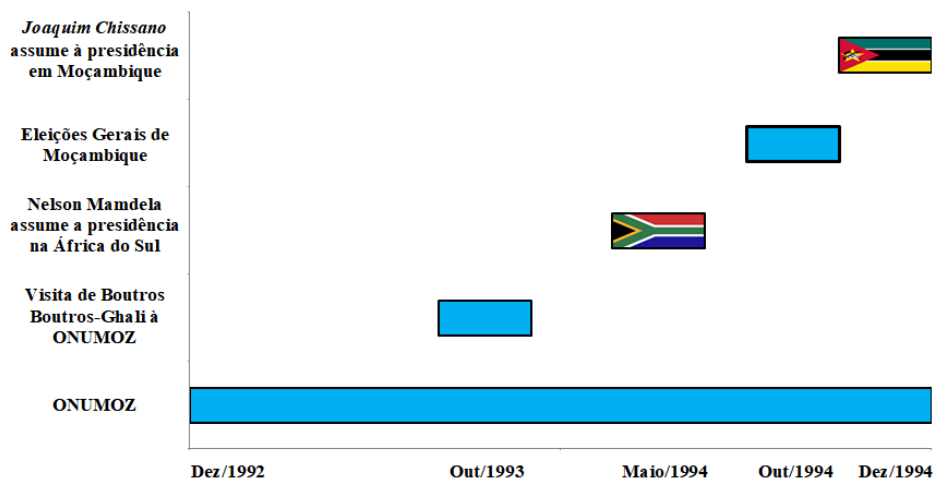


Fonte: elaboração própria, 2019.

A quarta fase do processo de paz em Moçambique foi o período em que as rivalidades regionais se fizeram mais presente em território moçambicano. Sob o guarda chuva da Guerra Fria, a RENAMO foi criada na Rodésia, iniciando assim uma longa guerra civil em Moçambique. Com a ascensão de Ronald Reagan ao poder dos EUA, a independência do Zimbábue e o apoio sul-africano à RENAMO, o tabuleiro estratégico do processo de paz em Moçambique ganhou novas formas e novos contornos em 1980. Asfixiada economicamente, Moçambique teve que firmar, à contragosto, o Acordo de Nkomati com a África do Sul, em 1984. No entanto, a queda do muro de Berlim em 1989 desencadeou uma série de eventos no SI, que possibilitaram a celebração do Acordo Geral de Paz em 1992.

No que concerne à última fase do processo de paz moçambicano, nota-se que ela teve início com a atuação da ONUMOZ em Moçambique e terminou simbolicamente com a assunção de *Joaquim Chissano* à presidência do país, compreendendo todo o período de atuação da ONUMOZ:

Gráfico 6 - A 5ª Fase do Processo de Paz angolano



Fonte: elaboração própria, 2019.

A última fase do processo de paz moçambicano revela o protagonismo das Nações Unidas em solo moçambicano. Sem menosprezar o desafio que tinha em Moçambique, a ONU não poupou esforços e investiu cerca de US\$ 1 bilhão de dólares num período de dois anos apenas. Mas a razão do sucesso não repousa somente nos recursos aplicados pela instituição. Singular destaque deve ser dado à liderança exercida pelos profissionais da ONU em todos os níveis (político, estratégico e tático), sem a qual, o decurso das ações em campo poderia tomar outra direção.

Outro aspecto que deve ser considerado é a forte influência que os atores regionais, notadamente a África do Sul, tiveram no caso moçambicano a partir da segunda metade do século XX. A eleição de *Nelson Mandela* como presidente da África do Sul em 1994, foi a centelha de motivação e de esperança para o povo moçambicano, que foi às urnas em outubro do mesmo ano e legitimou o processo de paz que estava em curso. Com esse clima, as eleições gerais em Moçambique transcorreram num clima de estabilidade, registrando poucas ocorrências, que não foram capazes de sepultar o processo eleitoral que estava em curso.

A ascensão de *Joaquim Chissano* à presidência do país, no dia 09 de dezembro de 1994, encerrou o longo processo de paz experimentado pelo país moçambicano, que teve início a partir de sua inserção no SI, no século VIII, e término em 1994, com a população moçambicana elegendo democraticamente seu líder.

REFERÊNCIAS

- Barroso, Luís Fernando Machado. 2013. “Da Desconfiança à Aliança: Portugal e a África do Sul na defesa do Reduto Branco”. *Journal of the Association for Spanish and Portuguese Historical Studies* 38 (1): 176-199.
- Bousquet, Antoine; Curtis Simon. 2011. “Beyond models and metaphors: complexity theory, systems thinking and international relations”. *Cambridge Review of International Affairs* 24 (1): 43-62.
- Cairney, Paul. 2012. “Complexity Theory in Political Science and Public Policy”. *Political Studies Review* 10 (3): 346-358.
- Carvalho, Carlos Delgado. 1998. *A política exterior do Império*. Brasília: Senado Federal 1.
- Carvalho, Nuno Fernandes. 2012. *Libras, Escudos, a Companhia de Moçambique e a cidade da Beira*. Gabinete do Patrimônio Histórico da Caixa Geral de Depósitos.
- Cau, Hilário Simões. 2011. *A construção do Estado em Moçambique e as relações com o Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011). Porto Alegre.
- Coggiola, Osvaldo; Martins, José. 2006. *Dinâmicas da globalização: mercado mundial e ciclos econômicos 1970-2005*. São Paulo: Instituto Rosa Luxemburgo.
- Creswell, John W. 2010. *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3ª Edição, Porto Alegre: Artmed.
- Curtin, Philip; Feierman, Steven; Thompson, Leonard; Vansina, Jan. 1978. *African History*. Boston: Little Brown.
- Darch, Colin. 2018. *Uma história de sucesso que correu mal? O conflito moçambicano e o processo de paz numa perspectiva histórica*. Maputo: Friderich-Ebert-Stiftung.
- Dodge, Ernest Stanley. 1976. *Island and empires: Western impact on the Pacific and east Asia*. Minnesota: University of Minnesota.
- Gentili, Annamaria. 1998. *O leão e o caçador: uma história da África sub-sahariana dos séculos XIX e XX*. Maputo: Arquivo histórico de Moçambique.
- Gomez, Miguel B. 1999. *Educação Moçambicana: história de um processo 1962-1984*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Hobsbawm, Eric J. 1995. *Era dos extremos - O breve século XX: 1914 - 1991*. Tradução feita por Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras.

- Hoppe, F. 1970. “A África Oriental portuguesa no tempo do Marquês de Pombal (1750-1777)”. Lisboa: Agência Geral do Ultramar.
- Júnior, Hilário Franco. 2001. “A Idade Média, nascimento do Ocidente”. 2^{ff} Edição, revista e ampliada, São Paulo: Brasiliense.
- Krška, Vladimir. 1997. “Peacekeeping in Angola (UNAVEM I and II)”. *International Peacekeeping* 4 (1): 75-97. DOI: 10.1080/13533319708413652.
- Malaquias, Assis. 2007. “The UN in Mozambique and Angola: Lessons learned”. *International Peacekeeping* 3 (2): 87-103. DOI: 10.1080/13533319608413614.
- Marques, João Pedro. 1989. “Manutenção do tráfico de escravos num contexto abolicionista: A diplomacia portuguesa (1807-1819)”. *Revista Internacional de Estudos Africanos* 10: 65-99.
- Mindoso, André Victorino. 2017. “Os assimilados de Moçambique: Da situação colonial à experiência socialista”. Tese (Doutorado em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, 2017). Curitiba.
- Mosca, João. 2005. “Economia de Moçambique: século XX”. Lisboa: Instituto Piaget.
- Neves, Olga Iglésias. 2009. “O movimento associativo africano em Moçambique: Tradição e luta (1926-1962)”. *Revista Lusófona de Estudos Africanos* 2: 179-214.
- . 2012 “O poder e o impacto do islão no norte de Moçambique (séculos XIX-XXI)”. *Atas do Congresso Internacional Saber Tropical em Moçambique: História, Memória e Ciência*, 2012. Acessado em 12 dez. 2018, <https://2012congressomz.files.wordpress.com/2013/08/to3co2.pdf>.
- Oliveira, Ricardo Soares de. 2009. “A África desde o fim da Guerra Fria”. *Relações Internacionais* R:I 24 (dezembro): 93-114.
- Oidtman, Christoph Von. 1958. “O porto de Sofala e o problema do Zimbábue”. *Boletim da Sociedade de Estudos de Moçambique* 27(108): 5-2Z.
- Ricks, Thomas M. 1970. “Persian Gulf seafaring and East Africa: 9th-12th centuries”. *African Historical Studies* 3 (2): 339-357.
- Pureza, José Manuel; Simões, Mónica Rafael; José, André Cristiano; Marcelino, Carla. 2007. “As novas operações de paz das Nações Unidas: os casos de Angola, Timor Leste e Moçambique”. *Oficina do CES* 290: 1-34.
- Segrillo, Angelo. 2012. “A questão da democracia na Rússia Pós-soviética”. In: *O Renascimento de uma potência? - a Rússia no século XXI*, organizado por André Gustavo de Miranda Pinelli Alves, 97-128. Brasília: IPEA.
- Sicker, Martin. 2000. “The islamic World in Ascendancy: From the Arab Con-

- quests to the Diege of Vienna*". New York: Praeger.
- Soares, Carina de Oliveira. 2011. "A proteção internacional dos refugiados e o sistema brasileiro de concessão de refúgio". *Revista Âmbito Jurídico* 88, ano XIV, maio.
- Souto, Amélia Neves de. 2013. "Relações entre Portugal, África do Sul e Rodésia do Sul e o Exercício Alcora: elementos fundamentais na condução da guerra (1960 - 1974)". In: *As guerras de libertação e os sonhos coloniais*, organizado por Maria Paula Meneses e por Bruno Sena Martins, 143-170. Coimbra: Almedina.
- United Nations. 2018. "Department of Peacekeeping Operations - ONUMOZ". Acessado em 12 dez. 2018. <https://peacekeeping.un.org/mission/past/onumozF.html>.
- United Nations. 2016. "Department of Field Support - Geospatial Information Section". Acessado em 02 dez. 2018. <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/mozambiq.pdf>.
- United Nations. 2018. "Resolução nº 782, do Conselho de Segurança das Nações Unidas". Acessado em 12 dez. 2018. [http://undocs.org/es/S/RES/782%20\(1992\)](http://undocs.org/es/S/RES/782%20(1992)).
- United Nations. 2018. "Resolução nº 797, do Conselho de Segurança das Nações Unidas". Acessado em 12 dez. 2018. [http://undocs.org/es/S/RES/797%20\(1992\)](http://undocs.org/es/S/RES/797%20(1992)).
- Visentini, Paulo Fagundes. 2012. "Os países africanos: diversidade de um continente". Porto Alegre: Leitura XXI/Cebrafrica/UFRGS.
- Wagner, Ana Paula. 2007. "A administração da África Oriental Portuguesa na segunda metade do século XVIII: Notas para o estudo da região de Moçambique". *História Unisinos* 11 (1): 72-83.
- Zonta, Diego. 2011. "Moçambique" e o comércio internacional das oleaginosas (1855 c. - 1890 c.). Dissertação (Mestrado em história, Universidade de Lisboa, 2011). Lisboa.

RESUMO

O presente artigo tem por finalidade compreender o processo de paz realizado em Moçambique, bem como identificar os principais fatos ocorridos no globo, que refletiram no respectivo processo de paz. Para tal, este artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente é feito uma ambientação do tema em pauta, destacando algumas características geográficas e históricas relevantes de Moçambique. Na segunda seção é definida a metodologia empregada, da mesma forma em que são informados os limites desta investigação. A terceira seção revisita o processo de evolução histórica ocorrido em Moçambique entre o século VIII e o ano de 1992, discorrendo sobre o mesmo em cinco subperíodos. A quarta seção analisa a participação da ONU em Moçambique entre 1992 e 1994. E na última seção, são verificados os principais fatos do sistema internacional que refletiram positiva e negativamente no processo de paz conduzido em Moçambique.

PALAVRAS-CHAVE

Moçambique; Paz; ONU; África.

Recebido em 27 de setembro de 2018.

Aprovado em 25 de março de 2019.

LA NECESIDAD DE UN CAMBIO DE DOCTRINA DE CONFLICTO CONVENCIONAL A UNA DE TIEMPOS DE PAZ: LOS CASOS DE CHILE Y ECUADOR¹

Lester Martin Cabrera²

Introducción

¿Cuáles son los principales puntos en los que las Fuerzas Armadas de América del Sur han ido estableciendo sus parámetros doctrinarios, para ser fuerzas en tiempos de paz? ¿Cómo se aplica lo anterior a los casos de Chile y Ecuador? El presente trabajo tiene por objetivo responder a las interrogantes anteriormente señaladas, pero pese a un posterior desarrollo del trabajo, se tiene contemplado generar respuestas simples, a modo de establecer una base introductoria. En primer lugar, la mayoría de las Fuerzas Armadas en Suramérica posee dentro de sus estructuras doctrinarias, la base del concepto de disuasión como una parte sustancial en sus modelos de planificación. Así, tanto la estructura de las fuerzas, el despliegue en el territorio, así como también las compras y renovación de armamento, se estipulan sobre las necesidades institucionales, pero sobre el mencionado concepto. A lo anterior, también debe añadirse la principal misión constitucional de los cuerpos armados señalados, la cual es la protección de la integridad territorial. Y a consecuencia de lo anterior, sumado a un proceso histórico, social y cultural, se logra una perspectiva de integración de las Fuerzas Armadas con el Estado, teniendo como procesos clave su participación en caso de un conflicto bélico internacional, o el enfrentamiento con grupos armados que posean una con-

¹ El presente trabajo fue producto de una investigación expuesta en el 4to Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, en la ciudad de Salamanca, España, en julio de 2017.

² Ph.D em Estudos Internacionais, Profesor Invitado, Estudios Internacionales y Comunicación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito, Ecuador. E-mail: cabrera.lester@gmail.com

figuración que rivalicen con las Fuerzas Armadas.

Pero sin perjuicio del anterior panorama, las Fuerzas Armadas de la región no participan en un conflicto bélico convencional real desde hace varias décadas, lo que se puede deber tanto a que los países han cerrado los temas limítrofes pendientes con instrumentos legales reconocidos internacionalmente, y aquellos que aún mantienen diferencias, han optado por resolverlas a través de medios pacíficos. En conjunto con lo anterior, el advenimiento de la democracia como el régimen de gobierno, la interdependencia económica que se da entre varios países de la región, y la aparición de las denominadas “nuevas amenazas”, han dado como consecuencia que la probabilidad de un conflicto armado, si bien aún no desaparece del todo, haya disminuido de manera importante. Este punto de vista no solamente afecta a la forma de percibir los fenómenos desde el Estado y la sociedad que representan, sino que también a las propias Fuerzas Armadas, ya que la base de su misión fundamental se encuentra dentro de un proceso de cambio. Siendo así, los cuerpos armados han comenzado a establecer nuevos parámetros doctrinarios, tomando en cuenta una perspectiva más vinculada a los tiempos de paz que evidencia la región. Al respecto, es posible observar como casos de estudio las experiencias tanto de Chile como de Ecuador, estableciendo con ello comunes denominadores, como también diferencias sustanciales en sus procesos.

El objeto de estudio se enfoca en establecer cuáles son los principales elementos, tanto para los casos de Chile y Ecuador, que generan las bases para una eventual modificación o el inicio de un debate en torno a las funciones de sus cuerpos armados, más allá de las ya señaladas. En este plano, es posible considerar que la influencia de los medios externos, ha sido mayor que aquellos aspectos que son propios de los países, al considerar las eventuales ampliaciones en los roles y funciones de sus cuerpos armados. Pero pese a lo mencionado, son los elementos endógenos de los Estados los que, finalmente, establecen las diferencias entre los mismos, debido principalmente a que es en la realidad interna donde se pondera de manera diferente un mismo fenómeno exógeno al Estado. Así, al considerar elementos tan subjetivos como la “ponderación”, el presente trabajo posee un alto componente de interpretación sobre la base de documentos oficiales, como también de las experiencias que se han podido rescatar a través tanto de medios escritos como de la propia vivencia del suscrito con actores vinculados a las Fuerzas Armadas en ambos países.

Se ha optado por establecer un estudio comparado sobre la base de componentes relativamente similares, especialmente en caso de Chile y Ecuador, tomando en cuenta la cantidad de población, relaciones institucionales históricas de cooperación, como también doctrinas similares, con el fin de

lograr conocer sus realidades y dificultades en torno al contexto de seguridad y Defensa regional señalado. Lo anterior además se complementa en el caso de que en ambos países, los factores que inciden en el cambio de contexto se observan, aunque con algunas diferencias. No obstante, y pese a que se establecen una serie de dimensiones sobre las cuales sería eventualmente posible replicar dicha estructura metodológica a otros casos, aquello no necesariamente es el objetivo del presente trabajo. Sin embargo, esta investigación tiene la cualidad metodológica de que al comparar la realidad de estos dos países que se encuentran en procesos de cambio en el ámbito antes descrito, resulta posible replicar el presente estudio en, eventualmente, países que compartan algunas de las características descritas.

Se concluye que si bien tanto Chile como Ecuador han establecido procesos de cambios en las dimensiones señaladas, es posible identificar una serie de elementos que limitan, e incluso generan resistencias a los cambios, especialmente en aquellos procesos que vinculan tanto un cambio de doctrina como su posterior implementación. Lo anterior se visualiza especialmente en segmentos de cualidades estructurales, y más específicamente en la doctrina en un plano cultural, y la aplicación de la doctrina en actos concretos. Pero sin perjuicio de lo anterior, también se observa que pese a que las resistencias sean altamente complejas de superar, aquello no debilita la concepción generalizada de que se está dentro de un proceso de cambio mayor, a nivel internacional y regional, en lo que respecta a las necesidades de los países en lo relativo a la ampliación de las funciones de las Fuerzas Armadas.

El contexto del cambio en seguridad y Defensa para Suramérica

Hablar de un contexto de cambio implica, per se, que se está dejando atrás una etapa o un proceso, o incluso una parte de aquello, por otro. Y la realización y ejecución de dicho nuevo proceso también implica diferencias con lo anterior. El no cumplir lo mencionado, significaría un proceso de cambio que no es tal. Por lo tanto, se hace necesario señalar, cuál era el contexto anterior en la región en los ámbitos de seguridad y Defensa, y también cuales son los elementos que componen el eventual nuevo contexto, especialmente en términos de procesos. En este sentido, es posible considerar cinco aspectos en los cuales se hace palpable el cambio: en primer lugar, el hecho de que la mayoría de las disputas limítrofes entre los países de Suramérica, han llegado a una resolución entre las diferentes partes involucradas; en segundo lugar, se aprecia que aquellas disputas y diferencias territoriales que persisten, han

tenido un tratamiento diverso por parte de los países, priorizando una solución pacífica de las controversias, en contraposición con la utilización de los medios bélicos. En tercer lugar, se observa que en la región la democracia se ha impuesto como el principal régimen de gobierno, el cual ha sido legitimado por el resto de los países tanto de la región, como también por diferentes organismos en un sentido regional como internacional. En cuarto aspecto, se logra visualizar un alto grado de interdependencia entre los Estados de América del Sur, destacando en este sentido en primer lugar el aspecto económico, pero con un fuerte componente social y cultural que se encuentran en alza, aunque tomando en cuenta algunos aspectos que maximizan o minimizan el mencionado proceso. Y finalmente, se han experimentado nuevas formas de amenazas que han tenido altos impactos negativos en el desarrollo y seguridad de los países de la región, más allá de las denominadas amenazas tradicionales, dando como consecuencia una nueva forma de visualizar la seguridad tanto a nivel regional como en el mundo.

Uno de los aspectos a tomar en consideración, se basa en que los procesos señalados no pueden entenderse como aspectos atomizados y excluyentes uno del otro, sino que poseen una vinculación entre sí, a la vez que mantienen una relación con procesos de mayor peso y alcance. En este sentido, los procesos señalados actuarían como variables intervinientes, que influyen en el comportamiento y direccionamiento de los procesos de cambio en las nociones de seguridad y Defensa como un todo. Pero a lo anterior, debe necesariamente considerarse el hecho de que pese a que son aspectos que intervienen, poseen una ponderación diferente para cada uno de los casos. Esto depende especialmente del grado de importancia y relevancia que un factor tenga en una realidad u otra, partiendo de la base de que existen elementos idiosincráticos y de formación, tanto a nivel de las sociedades como también de los propios cuerpos armados, que generan facilidades en la adopción de determinados conceptos, como a su vez resistencias (Neumann 2010, Zehfuss 2009).

Un ejemplo de lo anterior se visualiza en torno a la interpretación que la noción de interdependencia puede generar en el plano de la seguridad y la Defensa. Así, y desde un punto de vista liberal, la interdependencia se observa como un proceso que ayuda a comprender una disminución de la probabilidad de un conflicto bélico convencional entre dos o más países, debido tanto a que una aventura bélica traería más perjuicios que beneficios para las partes involucradas, como también al hecho de que se amplían los canales de comunicación entre los actores. Pero también se interpreta a la interdependencia desde un punto de vista diferente, tomando en cuenta que al crear mayores canales de comunicación y de dependencia mutua, diversos

actores pueden intervenir en espacios sensibles y con cualidades estratégicas para una de las partes, lo que de por sí generaría un aumento en la desconfianza y en la conflictividad. Lo anterior, incluso, sin tomar en cuenta el grado de asimetría que la interdependencia posee, lo que da cabida a la intervención de otros procesos en el engranaje señalado, como por ejemplo la apertura de fronteras, la inclusión de las Fuerzas Armadas como un actor dentro del mercado nacional e internacional, o incluso la inclusión del país dentro de un proceso de integración regional, que influyen directamente en la noción de seguridad y Defensa.

Como se mencionó en su momento, uno de los elementos característicos de la región desde la conformación de las repúblicas en el siglo XIX, hasta la misma década de 1990, fueron los temas territoriales pendientes entre los Estados. De acuerdo a Juan Carlos Arriaga (2013), este tipo de conflictos en la región tuvo dos aspectos esenciales en lo que respecta a su origen. En primer lugar, la vaga delimitación de los espacios territoriales-administrativos que hicieron las autoridades españolas en el momento de la Colonia, que luego dio parte a la delimitación de los futuros Estados-Nación en la región. Y en segundo lugar, están los intereses de las nuevas oligarquías suramericanas que deseaban mantener sus espacios de poder con aquellas autoridades que les permitían lograr aquello. Con esto, se observa una concepción altamente elitista de los procesos de independencia de los países, lo que sumado a la perspectiva vaga de demarcación territorial dejada en la época de la Colonia española, dio paso a los diferentes conflictos bélicos, evidenciados con mayor fuerza en la segunda mitad del siglo XIX.

Las definiciones territoriales se solucionaron durante el siglo XIX, en la gran mayoría de los casos, a través de la utilización del instrumento bélico, lo que dio lugar a una concepción en donde la fuerza militar era un factor decisivo para la imposición de intereses de un país por sobre otro, especialmente cuando habían controversias territoriales (Nunn 2011). Este enfoque fue el generador de las “carreras armamentistas” entre algunos países de la región, especialmente en las dos primeras décadas del siglo XX. Pero pese a las negativas consecuencias económicas que tuvo la mantención de altos presupuestos en armamento, mantención y renovación, los países de América del Sur no emplearon estos (con la excepción de Argentina, en su conflicto con Inglaterra por las Islas Malvinas), salvo con la configuración del proceso de “disuasión” (Kacowicz y Mares 2016). No obstante, los países aún mantenían problemas y desavenencias territoriales que eran gestionadas a través del uso de las Fuerzas Armadas, como fue el caso del conflicto entre Ecuador y Perú en el año 1995 en la zona del Alto Cenepa, más conocido como la “Guerra del Cóndor”.

Incluso, la concepción de protección del territorio a través de los medios bélicos, va más allá en lo que respecta a la generación y fortalecimiento de los parámetros doctrinarios de las Fuerzas Armadas de la región. Es así como producto de la necesidad de mantener una fuerza preparada para un conflicto convencional, se comenzó con el proceso denominado “profesionalización” de las Fuerzas Armadas, el cual consistió en la preparación del personal militar, específicamente los oficiales, en aspectos vinculados a la generación de conocimiento dentro del campo de las ciencias militares. Y dentro de las áreas del conocimiento de las ciencias militares, destacaban especialmente la estrategia, elementos relacionados al mando y control de las diferentes unidades militares, así como también aspectos vinculados a la geopolítica y la realidad vecinal de cada país (Nunn 2011). Aquello fue considerado como parte del conocimiento básico que se le daba a los alumnos que eran parte de las Escuelas Superiores o Academias de Guerra en la región, pero siempre teniendo como una parte estructural, la consideración de que el país tenía que tener una noción disuasiva, especialmente en lo que respecta a los medios convencionales para hacer la guerra, para así lograr cumplir los parámetros más básicos de la profesionalización militar. Pero lo que también sucedía, era que el modelo disuasivo era mantenido y fortalecido, más allá de que el contexto internacional de seguridad y Defensa, e incluso a nivel nacional, se iba modificando, especialmente desde el fin de la Guerra Fría.

Siendo así, el cambio no solamente se genera al momento de resolver una disputa entre actores estatales, sino más bien por las formas y los elementos que se aprecian como influyentes en dichos procesos. En primer lugar, la totalidad de los conflictos territoriales que fueron resueltos, lo hicieron a través de un tratado internacional, generando con ello tanto derechos como responsabilidades entre las partes contratantes. Pero además de lo anterior, un tratado internacional posee una concepción jurídica diferente desde el nacimiento de la Organización de Naciones Unidas (ONU), debido a que la totalidad de dichos instrumentos jurídicos, deben ser depositados en dicha organización, como forma de establecer tanto una legitimidad internacional como una noción de transparencia entre los actores cuando se pudiese producir alguna diferencia. Pero tal vez más relevante que lo mencionado, es que la ONU establece mecanismos de regulación para el uso de la fuerza. Por lo tanto, los países no son libres de actuar con la utilización del instrumento bélico cuando aparecen discrepancias entre Estados. Así, Naciones Unidas ha servido como un actor “disuasivo” hacia los países, en lo que respecta a la utilización de sus Fuerzas Armadas en términos convencionales (Jackson 2007).

Y en segundo lugar, y relacionado con el punto anterior, es necesario precisar que las disputas territoriales que aún se mantienen pendientes, los

países han establecido como el principal instrumento para resolver sus diferencias al Derecho Internacional Público. A través de mecanismos pacíficos, apoyados por la ONU, los Estados en Suramérica, han decidido la utilización de los mismos como los instrumentos validos cuando se presenta una controversia territorial, siendo el mecanismo más utilizado en el presente siglo XXI las sentencias dictadas por la Corte Internacional de Justicia de La Haya, tribunal internacional vinculado al sistema de la ONU, y que la mayoría de los países de la región reconoce con competencia para aquello a través del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, mejor conocido como el “Pacto de Bogotá” firmado el año 1948³. Así, una buena cantidad de los países de la región han optado por solucionar sus problemas territoriales a través del tratados internacionales; y aquellos que aún mantienen diferencias sobre un espacio territorial, han tomado la decisión de priorizar mecanismos pacíficos de resolución de controversias, amparados a través del sistema ONU.

Pero lo mencionado no puede ser interpretado como un elemento absoluto, sino que necesariamente se debe vincular a otros procesos, para lograr una mejor comprensión del fenómeno de cambio señalado en su momento. Y dentro de esos otros procesos, es posible señalar a la democracia como el régimen de gobierno imperante, así como también la gran y creciente interdependencia que una serie de países de Suramérica poseen. Desde comienzos del siglo XXI, la democracia ha sido el régimen de gobierno regionalmente aceptado, lo cual posee una doble perspectiva. En primer lugar, se establece que la democracia es el régimen de gobierno que se antepone a las perspectivas autoritarias; es decir, los líderes del gobierno son electos por la ciudadanía a través de elecciones periódicas y que el proceso en sí se somete al escrutinio de la sociedad como de organismos internacionales, donde se valida la transparencia del mismo. Con lo anterior, se busca establecer una adecuada representatividad de los gobernados a través de los gobernantes. Y en segundo lugar, la democracia se ha establecido como el régimen de gobierno legítimamente reconocido por el resto de los países de la región. Así, y como consecuencia de los regímenes autoritarios que se evidenciaron en la región por la década de los 70', la democracia se visualiza como aquel régimen donde los derechos humanos son mayormente respetados, así como las libertades fundamentales. Derivado de lo señalado, cuando algún país suramericano demuestra una crisis institucional que pudiese poner en riesgo el sistema democrático, los organismos regionales actúan para que aquello no suceda. Lo mencionado

3 El Pacto de Bogotá fue suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Republica Dominicana, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, tanto Argentina, Cuba, Estados Unidos, Guatemala y Venezuela no lo han ratificado, y Colombia como El Salvador lo denunciaron.

aconteció a través de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en los sucesos de Bolivia, Ecuador y Paraguay en lo que va del siglo XXI.

Como un complemento a lo mencionado sobre la perspectiva de mantención del sistema democrático en la región, está el hecho de que al tener mayores países que han abrazado la mantención de la democracia como su régimen de gobierno, ha dado paso a la apertura de nuevos canales de comunicación y actores que intervienen en la generación o ejecución de las diferentes áreas de la política exterior entre los países de la región. En este sentido, se destaca el hecho de que si bien los asuntos de gestión tanto internacional como en temas de seguridad de la región, aún está fuertemente centralizada en el aparato estatal (Weiffen y Duarte 2017), se visualizan estrategias, específicamente en las áreas de frontera, para canalizar esfuerzos y medidas que ayuden a los habitantes que transitan constantemente entre países (Ovando 2017). Lo anterior, sumado a iniciativas paradiplomáticas, ha permitido que en caso de algún problema o mal entendido, se activen canales de diálogo más rápidos y específicos, evitando con ello la escalada del conflicto. Y si bien aquello no necesariamente es propio de visualizarlo exclusivamente dentro de un régimen democrático, lo cierto es que ha sido gracias a las cualidades de dicho régimen, donde aquellos espacios, especialmente los vinculados a comunicación en el espacio fronterizo, han aumentado y acrecentado su relevancia, especialmente en momentos en donde se han visualizado disputas territoriales dentro de dichos espacios geográficos.

Otro de los puntos sobre los cuales se puede visualizar un grado de influencia entre la disminución de la probabilidad de un conflicto armado, es la vinculación entre las económicas de los países de la región, considerando además en este punto la presencia de otros actores con influencia internacional, como son empresas de características transnacionales, estableciendo una lógica de dependencia mutua o interdependencia. En este sentido, se señala que la concepción de interdependencia limita el que los países resuelvan sus diferencias por la vía armada, debido a las consecuencias negativas que aquella forma de relación trae al comercio, como a otras áreas de interrelación entre las sociedades que componen los Estados (Morgan 2007). Sin embargo, para el caso de Suramérica, pese a que se observa un alto grado de interdependencia entre modelos de desarrollo económico, como es el caso de la relación entre Argentina-Brasil o Chile-Perú, aquello en estricto rigor es una visión reduccionista del fenómeno de la interdependencia, debido a que la vinculación entre países no ha llegado a las mismas esferas como en el caso europeo o norteamericano (entre Canadá y Estados Unidos de Norteamérica), sino que se ha priorizado en aspectos comerciales y de movilidad. Pero lo relevante del caso, es que es posible observar que la interdependencia y la democracia

van de la mano, debido a que producto de un sistema democrático más institucionalizado, se amplían los canales de diálogo y negociación, dando como resultado el aumento de los vínculos entre países y, con ello, un cambio en las perspectivas de amenaza a la seguridad y Defensa de los mismos.

Como una forma de complementar las ideas señaladas, y pese a que los argumentos expuestos poseen una raíz teórica de entendimiento que deviene de una visión liberal, aquello no necesariamente puede ser considerado como un punto de vista exclusivo. Incluso, dentro del contexto mencionado en su momento, existen otros fenómenos que han dado como consecuencia un cambio en la forma de apreciar los peligros y amenazas que afectan al Estado, particularmente desde una perspectiva en la cual las denominadas convencionales, es decir, aquellas que provienen de un actor estatal hacia otro, han dado paso a fenómenos que devienen de actores no estatales. Esos fenómenos se han catalogado como amenazas no convencionales o nuevas amenazas, y poseen un alto grado de impacto negativo en las sociedades que se ven afectadas (Cabrera 2012, David 2008).

El problema radica en que si bien estos fenómenos se han presentado a lo largo de la historia en los diferentes países de la región, el panorama que se visualiza en el siglo XXI no muestra una variación de la naturaleza de los fenómenos en sí, sino que en su magnitud y en los medios que se utilizan. A raíz de aquello, es que es posible evidenciar que si antes el actuar de los grupos institucionales abocados a la seguridad interna de los países, como son mayormente las Policías, podían hacer frente al actuar de los actores que gestionaban actividades ilícitas, aquello ya no es posible, debido a la magnitud del fenómeno y los medios que se utilizan, siendo estos últimos cada vez más sofisticados en términos tecnológicos y de recursos (Rivera 2008). Es por ello que al considerar a las nuevas amenazas como actores y procesos que intervienen de manera constante, y cada vez con mayor afectaciones negativas para las sociedades, se visualiza una necesidad de equilibrar la balanza, siempre en términos de medios, con la utilización de las Fuerzas Armadas, tanto como una forma auxiliar de cooperación en medios para las Policías, o de plano como una parte operativa más, en el combate a las nuevas amenazas.

La aparición de estas denominadas amenazas no convencionales, las que no poseen una cualidad de conflicto bélico tradicional pero que son permanentes, afectan a la población y en múltiples casos se operacionalizan a través de medios de guerra, tanto de los actores distintos al Estado como también por los organismos encargados de combatir aquellos fenómenos. Sin embargo, tanto el impacto y la magnitud de los fenómenos señalados, ha dado a que las Fuerzas Armadas y sus respectivos Estados hayan establecido cambios en las respectivas doctrinas de seguridad y Defensa, con el objetivo

de tener un mejor cometido, tomando en consideración su ubicación geográfica como también el grado de permeabilidad que poseen en el ámbito de sus fronteras, entre otros aspectos. Así, considerando tanto aspectos contextuales como también de sus cualidades geográficas y políticas, los Estados de la región han comenzado un lento pero claro proceso de modificación de sus cuerpos armados, identificándose especialmente en el cambio de las doctrinas generales para las Fuerzas Armadas.

La necesidad de cambio de doctrina y resistencias

Como consecuencia de los procesos señalados, es que la probabilidad de un enfrentamiento bélico entre países de la región, si bien no se ha anulado en su totalidad, ha dado paso a un decrecimiento de la probabilidad de que aquello ocurra, especialmente cuando se está en presencia de una controversia o diferencia en el aspecto territorial. Pero lo relevante en este punto es que la concepción clásica del uso de las Fuerzas Armadas se encuentra en un proceso de cambio y renovación, producto que la perspectiva e interpretación en torno al concepto de “disuasión”, desde una visión convencional, no resulta aplicable en su totalidad o, en su defecto, no es apto para poder establecer una estructura y planificación en el ámbito estratégico para los países. Para estos efectos, se contempla que la concepción en torno a la disuasión convencional está condicionada directamente al peso del elemento militar, el cual es mayor con respecto a otros aspectos, desde una visión de la estrategia clásica (Gray 2012). Siendo así, la disuasión se basa en la percepción que puede tener un eventual y/o potencial adversario, de que el costo de emprender una operación armada, son mayores que los beneficios que a través de la misma se puedan obtener (Morgan 2003).

Esta forma de comprender la disuasión es, como se mencionó en su momento, desde una concepción convencional. Es decir, la disuasión se observa que funciona cuando el eventual adversario no efectúa alguna acción que pueda ir en contra de los intereses de un país, pero desde el punto de vista militar. Sin embargo, aquella interpretación no solamente es restringida, sino que también no se aplica en su totalidad al contexto regional señalado en su momento, por diversas razones. De acuerdo a Frank Zagare y Marc Kilgour, la visión de la disuasión posee dos grandes componentes. Por un lado, se tiene la perspectiva militar, que es la que ha prevalecido en la elaboración de los planes y doctrinas de las Fuerzas Armadas de la región; pero por otro lado, la disuasión posee un fuerte componente político, el cual se traduce en las acciones diplomáticas que los países establecen para acompañar el proceso anterior. Siendo así, la disuasión no puede comprenderse exclusivamente

como un aspecto militar, sino que debe ir complementada con los esfuerzos internacionales, con el objetivo de minimizar cualquier grado de amenaza a los diversos intereses que pueda tener un Estado (Zagare y Kilgour 2004). E incluso dentro de lo mencionado, están una serie de aspectos que podrían determinar el actuar político de un Estado, como es lo económico-comercial o incluso las posibles vínculos internacionales y alianzas que se puedan tener, por lo que se podría considerar que este último enfoque tiene una cualidad multidimensional, al momento de abordar el proceso de la disuasión.

Pero como consecuencia de la anterior situación, es que en América del Sur se genera el siguiente panorama. Por un lado, se posee un enfoque militar de la disuasión, pero por otro lado el componente político de la misma no se materializa de manera efectiva. Eso se puede visualizar a través de las demandas que se han dado en tribunales internacionales de justicia, teniendo de por medio discusiones y controversias de carácter territorial. Así, el hecho de poseer un componente armado “disuasivo”, no ha sido un aspecto clave para la concepción de la disuasión al momento de tomar una decisión de demandar internacionalmente a un país. Incluso, los términos de la demanda son, en la mayoría de los casos, aceptados por la parte demandada, ya que se considera que aquella visión se encuentra contemplada como uno más de los múltiples mecanismos pacíficos para resolver las controversias entre Estados. Por lo tanto, la disuasión como concepto, para el ámbito regional, no se emplea de una forma holística, generando con ello una forma asimétrica en el uso de los instrumentos que son parte de aquella concepción estratégica, y dejando atomizadas las doctrinas “disuasivas” de los componentes armados convencionales.

Otro de los componentes que se evidencian dentro de un esquema generalizado de cambios y renovación de doctrinas, es aquel que se relaciona con el aumento de las tareas vinculadas al desarrollo por parte de las Fuerzas Armadas de la región. Si bien es cierto que es posible comprobar que los cuerpos armados, a lo largo de la historia de los diferentes países de la región, han contribuido de manera considerable a mejorar las condiciones de desarrollo y de vida de la población, especialmente cuando se trata de zonas que se podrían denominar como aisladas de los principales centros urbanos de un país. Pero dichos esfuerzos, si bien pueden considerarse como parte de la propia naturaleza de las Fuerzas Armadas, no necesariamente se circunscriben como una parte sustancial de una doctrina nacional en el uso de los medios armados, debido a que la principal labor de los cuerpos mencionados en la región, se asocia a la mantención de la integridad territorial basándose en la concepción doctrinaria de la disuasión (Thies 2016). Derivado de lo anterior entonces, es que se comprende que las labores de ayuda a la población y al

desarrollo en términos generales, es una función secundaria o subsidiaria de los cuerpos armados.

Y ha sido dentro de aquella “funciones subsidiarias”, en las cuales las denominadas nuevas amenazas o amenazas no convencionales se han circunscrito. No obstante aquello, lo anterior también es consecuencia de un contexto en el cual es complejo clasificar un fenómeno que tiene, de por sí, una naturaleza difusa y que escapa de la noción convencional o clásica de amenaza, tomando en cuenta la visión doctrinaria de las Fuerzas Armadas en la región. El contexto señalado en cuestión, da cuenta de una serie de fenómenos que no necesariamente se circunscriben al actuar o control por parte de un Estado en particular, ni tampoco poseen un alcance definido en cuanto a sus manifestaciones, instrumentos y consecuencias tanto para los países, como también para las propias sociedades en general. Con ello, fenómenos como el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de dinero, por mencionar algunos de los más relevantes para la región, han sido parte de las agendas y directrices regionales de seguridad en general, como de las políticas de seguridad y de Defensa de los países en particular (Stolberg 2012).

Siendo así, y como consecuencia del contexto mencionado, es que las Fuerzas Armadas se han visto en la necesidad de mantener dentro de sus misiones, un rol que esté en función de mitigar el impacto negativo de las amenazas señaladas en los respectivos países. Pero aquello a su vez, tiene una explicación que deviene de elementos internos a los países, como también del ámbito externo. Dentro de los primeros es posible considerar un apoyo a las funciones que cumplen cuerpos de seguridad y policía, que se han visto sobrepasados tanto en medios como en competencias, y la realidad interna de cada Estado en materia de seguridad y Defensa. Mientras que los aspectos externos vienen dados por el nivel de vinculación regional que tiene el país en cuestión, como también por la naturaleza y dimensiones de las amenazas que se ciernen sobre los países (Griffiths 2007).

Uno de los aspectos que ha llevado a que los cuerpos armados sean parte del combate a las denominadas amenazas de características no convencionales, es el hecho de que las instituciones tradicionalmente enfocadas en dicho objetivo, se han visto sobrepasadas en su actuar, tanto por la escases de recursos que poseen, como también por la naturaleza misma de la amenaza. En este plano, es que se ha podido evidenciar una buena cantidad de casos de corrupción, como consecuencia del actuar de bandas criminales, que poseen una gran cantidad de recursos económicos. Siendo así, al ser las Fuerzas Armadas el único estamento que legalmente posee instrucción en armas como en elementos tecnológicos de apoyo y logística, relativamente similares en comparación a los cuerpos policiales, se han visto en la necesidad de cooperar

con los mismos en el combate a este tipo de fenómenos (Pion-Berlin 2010, Bruneau 2005).

Otro de los aspectos internos que podrían explicar el empleo de los medios tradicionales de la Defensa, en tareas que no son las propias dentro de su concepción doctrinaria clásica, son las realidades que experimenta cada país en particular. Por ejemplo, las cualidades geográficas de un Estado, si bien pueden tener puntos similares con otros pares, al fin y al cabo son únicas. Este aspecto posee un alto grado de influencia en materias de seguridad interna, ya que los actores que son parte de los fenómenos criminales transnacionales, conocen de aquellas realidades y las utilizan a su favor. Algunos ejemplos de aquello es lo que sucede en los casos de Colombia, Perú y Bolivia en la región, por mencionar algunos de los más significativos. Incluso, el posicionamiento geográfico que tenga el país, desde una noción geopolítica clásica, da pie para sostener una caracterización de dicho Estado, dentro de la lógica económica y comercial, tanto en un sentido lícito como ilícito (Cabrera 2019). Por lo tanto, al tener cualidades geográficas complejas y únicas, en donde los cuerpos tradicionales de la seguridad no poseen los instrumentos necesarios para combatir a los mencionados grupos, son las Fuerzas Armadas las llamadas a realizar dicha acción. No obstante, y como se mencionó en su momento, los aspectos internos mencionados no pueden comprenderse en su integridad si se visualizan atomizados y separados el uno del otro (Celi 2015, Palma 2015).

Mientras que en el plano externo, la relación y vinculación que posee un Estado con un determinado entorno, preferentemente en un ámbito regional y vecinal, determinan en buena medida un grado de influencia en lo relativo tanto al posicionamiento territorial de las Fuerzas Armadas, como también el tipo y magnitud de los fenómenos que amenazan a la respectiva sociedad. En otras palabras, dependiendo si existe alguna reclamación territorial por parte de un país vecino, la localización de los principales medios bélicos estarán vinculados a aquella zona. Así también, si un país se encuentra geográficamente entre dos grandes polos de producción de droga, o en su defecto es utilizado como puerta de salida para el narcotráfico, debido a su posicionamiento portuario, son elementos a ser considerados como fuentes que aumentan potencialmente el impacto de los fenómenos negativos hacia el país.

Los aspectos señalados no solamente predisponen a un eventual cambio de doctrina en los cuerpos armados, sino que además en la manera en que se efectúa y planifica la profesionalización de los mismos. En este plano, se hace necesario que en conjunto con una eventual modificación de la doctrina de las Fuerzas Armadas, se posea un elevado nivel de profesionalización de las personas que son parte de las mismas, debido a que un cambio de doctrina no necesariamente implica un desmantelamiento de las capacidades y

competencias que se poseían en su momento. Al contrario. Lo que se estima pertinente en este punto, es la mantención de una doctrina sobre en torno a la función principal de los mencionados cuerpos (protección de la integridad territorial), pero añadiéndole mayores capacidades en función de sus nuevos y eventuales roles. Esto da como directa consecuencia un aumento cualitativo como cuantitativo en las competencias y características del personal militar, tomando en consideración un aumento en la profesionalización del personal; es decir, en este ámbito, las Fuerzas Armadas si bien no deben dejar de considerar su rol fundamental, deben estar preparadas para otras funciones que, pese a que no son las principales, son parte de su actuar en el actual contexto, tanto interno como externo. Esto a su vez ha dado paso, en algunos casos, a una concepción de “polivalencia” de las Fuerzas Armadas, especialmente cuando los países se ven constantemente afectados por acontecimientos naturales como terremotos, maremotos, inundaciones, grandes incendios forestales, por mencionar algunos fenómenos derivados de la naturaleza (Kacowicz y Mares 2016).

Pero el hecho de que países comiencen a vislumbrar una visión en torno a los cambios en los focos de las amenazas, el grado de implicación que dichos fenómenos poseen en las sociedad, y la noción de “polivalencia” dentro del accionar de sus fuerzas, también responde a una concepción que se deriva de que las nuevas amenazas incorporan el accionar de actores que son extra-regionales y que poseen intereses en una serie de elementos regionales. Un caso de ello son la apropiación y control de una serie de recursos naturales que, para diversos países de la región, son considerados claves y con el rótulo de “estratégicos”, producto de que por medio de dichos recursos, los países concentran gran parte de su desarrollo y bienestar para sus respectivas sociedades (Bruckman 2012). Este hecho, aunque tenga una probabilidad menor en cuanto al accionar directo de un Estado extra-regional sobre un país de la región en términos convencionales, también ha llevado a planificar una visión estratégica diferente, donde se recurre a una noción del débil al fuerte, tomando modos y modelos estratégicos que se asocian con la movilidad y el aprovechamiento de las condiciones geográficas a favor, en desmedro de un incremento significativo de las capacidades tecnológicas (Cabrera 2011, Contreras 2008).

El proceso de cambio de doctrina, o en su defecto de una mayor incorporación de funciones y competencias a los cuerpos armados, no es de por sí un proceso de fácil gestión. La doctrina dentro de las Fuerzas Armadas, al ser uno de los componentes bases dentro de la forma de actuar entre sus miembros, como también uno de los pilares en la eventual comprensión de los fenómenos tanto nacionales como internacionales que pudiesen afectar

el objeto principal de resguardo por parte de los mencionados cuerpos, es un elemento que si bien es foco de constantes modificaciones, aquellas no necesariamente son sustanciales, o bien, ayudan a reforzar el grado de relación entre aspectos culturales e institucionales dentro del personal que es parte de la organización. Y al mismo tiempo, dichos elementos doctrinarios, en múltiples ocasiones, poseen una raíz que deviene tanto de las tradiciones de las Fuerzas Armadas, como de la historia de aquellos cuerpos, que en definitiva los hacen únicos y los diferencian de sus pares a nivel internacional, pese a que se observen algunos comunes denominadores. Por ende, un cambio sustancial dentro de la composición doctrinaria de las Fuerzas Armadas, como lo sería la modificación del foco y la comprensión del conflicto, es un aspecto que cambiaría la naturaleza misma de los cuerpos armados, generando con ello resistencias producto de lo mencionado.

Un punto a tomar en cuenta dentro de las resistencias frente a un cambio de doctrina, deviene de lo que se podría considerar como “el peso de la historia”, que a su vez se expresa en la mantención de tradiciones e imaginarios conflictivos, de carácter convencional, principalmente asociado al ámbito vecinal y cuando se posee como antecedente algún tipo de enfrentamiento bélico en la historia bilateral. En este sentido, dentro de la lógica de los imaginarios, es posible encontrar que un sector relevante del segmento castrense y de los tomadores de decisión en el ámbito de la Defensa, siguen considerando como plausible, la repetición de conflictos del pasado bajo una lógica de percepciones de amenaza convencional. Esto además, se explicaría por la manera en que los países vecinos efectúan alusiones sobre aquellos espacios territoriales perdidos y su eventual deseo de recuperación (Jervis 2017, Levy 1983). Siendo así, la disminución de las capacidades militares convencionales, que ayuden en la constitución de la percepción de disuasión, establecería una mayor probabilidad de repetir escenarios de un pasado conflictivo.

Como una forma de complemento a la anterior premisa, se observa que también es posible explicar dicha visión de resistencia de cambio de doctrina, bajo una interpretación geopolítica. En este punto, la consideración de resistencia sería producto del imaginario relacionado tanto a la visión del territorio como un sinónimo de poder absoluto de los países, así como por el hecho de que una eventual pérdida del mismo, puede significar también un posicionamiento estratégico de otro país, que vaya en contra de los intereses del país afectado (Barton 1997). Es por dicha visión que la geopolítica sigue siendo considerada como una disciplina que es parte de la formación de los oficiales de Estado Mayor, que ayuda a entender los procesos políticos y las proyecciones de las cualidades geográficas de un país, en el contexto internacional. Así, incluso desde un punto de vista en lo relativo a la formación profe-

sional y teórica de los oficiales, es que la visión de la disuasión se comprende también desde la óptica de la geopolítica, como una manera de entender las “intenciones” e intereses de otro Estado, en directa relación con los propios intereses, especialmente cuando se está en presencia de aspectos que determinarían una eventual proyección territorial (Cabrera 2018).

Por lo tanto, y considerando lo señalado, es que se hace necesario la incorporación de algunos casos que reflejen no solamente una eventual necesidad de cambio doctrinario en el ámbito de las Fuerzas Armadas, sino que también aquellas resistencias que se han podido visualizar en el mencionado proceso. Ante esto, es posible destacar la comparación de los casos de Chile y Ecuador, ya que son países que han llevado a cabo sendos procesos de reformas dentro de los parámetros y procesos establecidos, enfocándose cada uno en sectores puntuales que se relacionan con los elementos doctrinarios sustanciales en lo relativo a la modificación de la comprensión del foco conflictivo.

Chile y Ecuador en perspectiva comparada

Uno de los aspectos que fundamenta considerar a Chile y Ecuador en términos comparativos, es que ambos países han evidenciado dentro de la segunda década del siglo XXI, intentos de reforma en el ámbito doctrinario en relación a sus Fuerzas Armadas. Sin embargo, pese a que se han establecido elementos en común que se han incorporado en sus respectivas planificaciones estratégicas, también se ha visualizado una resistencia de determinados sectores de la Defensa, tomando como argumentos una eventual desprofesionalización de la función militar, como también en lo relativo de dejar la principal prioridad constitucional de los segmentos armados, el cual se basa en la protección de la integridad territorial. Sobre lo mencionado, es que resulta adecuado establecer una descripción en torno a los principales puntos que tanto Chile como Ecuador han experimentado, con el fin de lograr algún grado de perspectiva conjunta y, eventualmente, replicable para la región.

Las experiencias en lo relativo a los procesos de modificación de doctrinas, en un sentido estratégico, en ambos casos, también pasa por momentos políticos coyunturales, que se han visto acrecentados tanto por la forma de evolución de los respectivos sistemas políticos, como por el rol que se desea tener de los cuerpos armados en tiempos de paz. Pero además, existen aspectos que son externos y que, de alguna forma u otra, influyen en la manera de concebir el actuar contemporáneo de las Fuerzas Armadas, como por ejemplo la misma ubicación geográfica del país con respecto a los polos generadores de droga, la permeabilidad de la frontera, por mencionar algunos elementos.

Con ello, tanto Chile como Ecuador poseen aspectos que son comunes como únicos, al momento de describir sus procesos de cambios doctrinarios al nivel estratégico.

El caso chileno

Uno de los elementos que distinguen la perspectiva chilena, desde el punto de vista de la elaboración de la doctrina desde el nivel estratégico, es el hecho de que el país aún espacios territoriales que son objeto de una reclamación por parte de los países con los cuales comparte frontera. Esto sucede, a la actualidad, con cada uno de sus vecinos. En el caso de la relación con Perú, pese a que ambos países sostuvieron una controversia por la delimitación marítima en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, el fallo derivó en un territorio que se encuentra en controversia: el denominado “triángulo terrestre”, el cual es un espacio territorial en el cual comienza la frontera marítima entre ambos países. No obstante, cabe destacar que la magnitud del territorio es solamente de 37.500 metros cuadrados aproximadamente. Con Bolivia, no obstante a que se han interpuesto demandas internacionales en la antes mencionada Corte, tanto de parte de Bolivia a Chile como viceversa, aun dichos procesos persisten, por lo que la gestión de las eventuales resoluciones tomará un tiempo, dejando a un lado la aún existente controversia por el uso de las aguas del río Lauca. Mientras que con Argentina, persiste la no delimitación clara de los denominados “campos de hielo sur”, espacio ubicado en la zona sur de ambos países, pero que pese a la falta de establecimiento de límites internacionales, aquello no ha sido un espacio prioritario en la agenda bilateral. Por lo tanto, desde la perspectiva chilena, el país aún posee en el siglo XXI, un espacio para establecer una percepción de inseguridad, especialmente en torno a su frontera vecinal norte.

Como consecuencia de lo anterior, la doctrina estratégica en el ámbito de la Defensa aún maneja hipótesis de conflicto desde el punto de vista convencional, especialmente con aquellos países en los que se han planteado demandas en tribunales de justicia internacionales por aspectos limítrofes. Aquello es uno de los puntos clave, debido a que Chile aún establece, de manera explícita, el concepto de disuasión dentro de su doctrina, lo que a su vez se ve representado en las diversas compras de material bélico, como también en los propios roles que los cuerpos armados deben tener para tiempos de paz. En este plano, si bien se señala que las Fuerzas Armadas chilenas tienen la misión de resguardar la integridad territorial, aquello también se concibe dentro del plano de la disuasión y la no intromisión en otras labores de características internas (Ministerio de Defensa Nacional 2010).

En este sentido, la visión en torno las relaciones civiles-militares de Chile, si bien ha sido destacada como una forma de separación de esferas en lo relativo a las competencias de cada uno de los planos decisionales mencionados, también es cierto que aquello se explica por el pasado reciente, particularmente el período del gobierno de Augusto Pinochet. La transición a la democracia no solamente condicionó la manera en cómo los civiles y militares se entenderían en un nuevo momento político, sino que además se establecieron las bases sobre las que se darían las relaciones entre ambos segmentos por el resto de los años. Siendo así, la concepción de una eventual amenaza convencional que pueda afectar al país, fue respaldada por el sector civil y político de la Defensa, tanto para separar a los militares de temas políticos, como también para lograr una adecuada profesionalización del segmento de la Defensa en temáticas que eran propias de su competencia, dejando de lado la intromisión en aspecto de seguridad interna. Pero además, se cuenta con la presencia de dos instituciones policiales, con alcance nacional (Carabineros y la Policía de Investigaciones), que se dedican a tareas de seguridad interna, con lo que la presencia de los cuerpos armados convencionales no se hizo necesaria, especialmente en la década de los 90' (Navarro 2013, Nunn 2011).

Sin perjuicio de lo anterior, las Fuerzas Armadas de Chile, incluso dentro del período del Gobierno Militar (1973-1990), se han dedicado a tareas que van más allá de la concepción clásica de la disuasión. Uno de los principales ejemplos de aquello fue la construcción de la denominada Carretera Austral, camino que une a diferentes puntos del país, con los cuales no se tenía una conexión directa. Pero aparte de aquello, ha sido como consecuencia de las catástrofes naturales que han azotado al país en el siglo XXI, en donde las Fuerzas Armadas se han volcado a aspectos de ayuda a la población en situaciones de riesgo. Tal ha sido la relevancia de la colaboración de los cuerpos armados, tanto en labores de salvataje como de reconstrucción, que sus tareas en importantes lapsos de tiempo se han concentrado en encontrar formas de mejorar el nivel de desarrollo de la población, como de optimizar su capacidad de despliegue dentro del territorio nacional, ante situaciones complejas (Griffiths 2011).

Otro de los elementos sobre los cuales los cuerpos armados se consideran claves para el caso chileno, es la de visualizarlos como un instrumento de proyección internacional del país, ya sea a través de distintas operaciones de paz, como también de establecer presencia en el territorio antártico. Ambos aspectos, que se enmarcan dentro de la política exterior del país, son ejecutados a través de la política de Defensa del país, y más específicamente como consecuencia del actuar de diferentes componentes de los cuerpos armados. Este es uno de los aspectos de mayor relevancia en el campo de la

Defensa, debido a que es una directa vinculación entre dicho sector y Relaciones Exteriores. Pero al mismo tiempo, se convierte en una herramienta en donde el país expone y proyecta una determinada imagen al sistema internacional, estableciendo con ello una serie de intereses en los cuales la Defensa en general, y los cuerpos armados en particular, participan de manera activa. Pero estas acciones no necesariamente son representativas de un cambio de doctrina, sino que una ampliación de la misma. Y la aplicación de las acciones señaladas no son ejecutadas en un plano interno, ni tampoco son parte de una modificación doctrinaria sustancial por parte de los cuerpos armados (Navarro 2009).

No obstante lo mencionado, el hecho de intentar un cambio en la concepción doctrinaria de la Defensa, desde un punto de vista tanto político como estratégico, ha sido parte del debate, aunque no ajeno de críticas y múltiples resistencias, desde los diferentes actores involucrados. Un ejemplo de aquello se evidenció en la concepción de la Seguridad Ampliada, concepto que se estableció en la denominada Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD), bajo la administración de Sebastián Piñera (2010-2014). Este concepto involucraba, de forma explícita, que los cuerpos armados pudiesen involucrarse en tareas de apoyo, frente a amenazas no convencionales, especialmente el narcotráfico. Sin embargo, este concepto solamente se quedó como una proposición, ya que la ENSYD no fue aprobada por el Congreso, pese a que se realizaron dos intentos por mejorarla, debido a la resistencia tanto de parlamentarios de diferentes sectores políticos, miembros de las Fuerzas Armadas, como también tomadores de decisión política, en el ámbito de la Defensa (Rivas 2014).

La cualidad de visualizar una “polivalencia” en las Fuerzas Armadas chilenas, si bien se ha visto impulsada por los diferentes desastres socio-naturales que, de manera relativamente constante, afectan al país, no ha minimizado la noción disuasiva de la doctrina de Defensa. Lo anterior se ve reforzado con la publicación del último Libro de la Defensa Nacional, en el año 2017. En dicho libro, el cual mantiene una línea con sus antecesores, especialmente en lo que respecta a la manera en cómo están construidas y planificadas las acciones de los diferentes actores de la Defensa. Sin embargo, también hay un reconocimiento explícito en torno a que la Defensa tiene que considerar, dentro de su planificación, procesos que se encuentran en curso, como por ejemplo la afectación del cambio climático, los nuevos procesos de integración regional, e incluso el aporte de los medios de la Defensa en la construcción de una arquitectura de seguridad mucho más compleja y amplia para el país (Ministerio de Defensa Nacional 2017). Con ello, se deja en clara evidencia que los procesos externos e internos, han tenido una consecuencia

en la manera en que la Defensa se articula, tanto en términos de medios como también en su misma cultura para actuar y organizarse.

Y en relación con lo anterior, es que en el año 2019, a través de un decreto presidencial, con las correspondientes aprobaciones legislativas y legales, se aprobó de manera explícita la participación de las Fuerzas Armadas en tareas relacionadas al combate al narcotráfico. No obstante, también se estableció que dicha colaboración solamente estará restringida a áreas de vigilancia y apoyo en medios logísticos (El Mercurio 2019). Producto de lo anterior, es que se busca evitar que las Fuerzas Armadas no intervengan directamente en tareas relativas a la captura e investigación en un sentido delictivo, ni tampoco como una fuerza auxiliar, de las labores que efectúan las fuerzas policiales en dicha materia. Pero el reconocimiento legal e institucional de que las Fuerzas Armadas tienen un rol establecido en lo referente al combate al narcotráfico, da pie para nuevas formas de organización y coordinación, especialmente con los entes policiales y civiles vinculados a la tarea asignada.

El caso ecuatoriano

A diferencia del caso chileno, Ecuador ha concluido la totalidad de los puntos que se tenían pendientes, desde la óptica territorial. Es decir, el país no posee controversia territorial con alguno de los países con los cuales comparte un límite internacional, ya sea terrestre o marítimo. En este sentido, la probabilidad de que se desate un conflicto internacional, como consecuencia de una discrepancia en la interpretación de los límites internacionales, es muy baja para el país. Incluso, el incidente ocurrido en el mes de marzo del año 2008, en la localidad fronteriza de Angostura con Colombia, puede considerarse como consecuencia de la gestión de un conflicto interno, por parte del gobierno colombiano, y que afectó directamente la soberanía ecuatoriana. Pero desde ningún punto de vista, hubo una confrontación entre ambos países cuyo fondo fuesen las diferencias limítrofes. Por lo tanto, la arquitectura estratégica de Ecuador, si bien maneja la concepción de disuasión convencional, se basa en una hipótesis de conflicto cuyo potencial de ocurrencia es altamente bajo, producto de la solución de la totalidad de las controversias territoriales a través de instrumentos internacionales (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011).

Sin embargo, y como otro punto a tomar en cuenta, la ubicación geográfica del país se convierte en un punto débil por sí mismo, derivado de los acontecimientos internos ocurridos en el ámbito interno de los países fronterizos. Por un lado, tanto Colombia como Perú son considerados los principales países productores de cocaína a nivel mundial; y en conjunto con ello, el

caso colombiano posee una derivación más compleja, producto de la presencia de bandas criminales organizadas y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), con operaciones en la región fronteriza entre Ecuador y Colombia. Por lo tanto, el impacto de lo acontecido en Colombia, en lo relativo a la gestión de su conflicto interno, es relevante en el panorama de seguridad y Defensa de la sociedad ecuatoriana (Pérez y Cruz 2015).

Derivado de lo anterior, es que pese a que el país ya no posee conflictos convencionales en el ámbito vecinal, el nivel de impacto de las amenazas no convencionales es alto. Y pese a que las Fuerzas Armadas poseen como misión el resguardo de la integridad territorial, como mandato constitucional y misión fundamental, aquello se entiende principalmente desde una óptica de la amenaza convencional. Esta forma de conflicto no convencional, si bien fue debidamente analizado dentro de los Libros de la Defensa (2002 y 2006), su impacto en la doctrina de Defensa del país fue mínimo. Aquella situación se modifica con la gestión presidencial de Rafael Correa (2007-2017), donde tanto en la nueva Constitución como en el Plan Nacional de Seguridad Interna y Externa del 2007, se expone el concepto de Seguridad Integral, el cual involucra una visión más amplia de la seguridad, reconociendo como factores desestabilizadores para el desarrollo del país, aquellos que no necesariamente tenían un origen convencional. Con ello, se da un giro a la doctrina estratégica la Defensa, vinculando otras instituciones, además de las Fuerzas Armadas, en el cumplimiento de los parámetros de la Seguridad Integral (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa 2008).

El mencionado contexto fue, en un principio hasta mediados de la segunda década del siglo XXI, un aspecto meramente discursivo, debido a que el concepto, pese a la introducción de los denominados Planes Nacionales de Seguridad Integral (2011-2013 y 2014-2017), no había sido debidamente discutido. Fue en el último plan en el que el concepto obtiene una mayor solidez, tanto en los elementos que involucra como también en los fenómenos que impulsan a adoptar dicho concepto. Pero las consecuencias y competencias de cada uno de los actores que eran parte del concepto, seguían siendo un tema por discutir, principalmente para las Fuerzas Armadas. No obstante aquello, fue en el año 2015 donde, a través de una modificación a la Constitución del 2007, en la que se involucra explícitamente a las Fuerzas Armadas en tareas de “apoyo a la Seguridad Integral”. En otras palabras, se obtenía un reconocimiento explícito, desde el nivel político, para que las Fuerzas Armadas pudiesen actuar en determinadas materias de seguridad interna. Con ello, el rol de los cuerpos armados se ampliaba desde el más alto nivel de decisión política y estratégica, lo que también involucraba una modificación de la concepción doctrinaria de las Fuerzas Armadas (Pérez y Cruz 2015).

El acontecimiento señalado puede entenderse, dentro del contexto ecuatoriano, bajo tres premisas. La primera, es que el impacto negativo de las amenazas no convencionales ha sido más perjudicial de lo que se tenía contemplado en una eventual planificación, y los recursos empleados en tareas de seguridad interna para la Policía Nacional, no resultaron suficientes, por lo que la incorporación de las Fuerzas Armadas ayudaría a mitigar la problemática. En segundo lugar, al haber establecido la totalidad de los límites internacionales del país (el último fue el límite marítimo con Costa Rica en 2016), desde un punto de vista económico, no se tiene una necesidad imperiosa, desde el nivel político, de tener Fuerzas Armadas preparadas para un conflicto bélico cuya probabilidad es baja. Por ende, su empleo debe ser bajo una premisa de conflicto que, pese a que sea no convencional, se encuentra presente y produce una afectación negativa en el desarrollo del país. Y en tercer lugar, las actuales capacidades de las Fuerzas Armadas ecuatorianas en términos de disuasión, en comparación con los países limítrofes, no reúnen las condiciones para lograr el efecto deseado. Y derivado de las condiciones económicas negativas que el país ha presentado en los últimos 3 años, producto de la caída internacional del precio del petróleo, no se justifica la adquisición de material bélico bajo la premisa de la disuasión.

Pese al direccionamiento político en torno a la aplicación de la Seguridad Integral, por parte de las Fuerzas Armadas, las resistencias se han manifestado principalmente en la relaciones civiles-militares en el país. Desde el lado militar, las principales preocupaciones van por una “desprofesionalización” del personal, debido a que al estar más vinculados a tareas de seguridad interna, no tendrán tiempo para adquirir y reforzar las competencias necesarias para cumplir el rol principal de las Fuerzas Armadas. Mientras que del lado político, se observa que las tareas relacionadas a la Seguridad Integral, son una forma de mantener a los cuerpos armados en acción, y no simplemente bajo un concepto abstracto como el de disuasión. No obstante, la misma vinculación de las Fuerzas Armadas en temas de Seguridad Integral es de por sí amplia, y queda a discreción de lo que establezca la ley. Por lo tanto, el debate sobre la construcción de una nueva doctrina, quedaba reducido a un planteamiento de orden/acatamiento entre el nivel político y el militar, y no daba espacio para una adecuada socialización de las eventuales consecuencias, tanto positivas como negativas, que dicha normativa pudiese generar.

El anterior panorama en torno a las implicancias de la Seguridad Integral y la conformación de un nuevo esquema doctrinario para la Defensa, cambió radicalmente por aspectos internos y externos. El principal elemento interno se relaciona con el advenimiento del nuevo gobierno de Lenin Moreno, en el año 2017. La nueva administración estableció un cambio diametral,

en comparación con la anterior gestión gubernamental, en lo relativo a la conducción y gestión de la Defensa, asignando a un General en situación de retiro, el mando del Ministerio de Defensa, dando paso a la elaboración de nuevas directrices en dicho campo, tratando de retomar nociones doctrinarias propias de los últimos Libros de la Defensa. No obstante aquello, fue el elemento externo lo que determinó el actuar doctrinario de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. El 27 de enero de 2018, ocurrió un atentado terrorista, en contra del distrito policial en la localidad de San Lorenzo, cercano a la frontera con Colombia. Fue un coche bomba, causando daños en la estructura y 23 personas heridas, siendo perpetrado por el grupo disidente de las FARC Oliver Sinisterra (El Comercio 2018). Esto dio paso a una progresiva “militarización” de la frontera norte, estableciendo incluso un nuevo teatro de operaciones, coordinado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, con el objetivo de minimizar las consecuencias negativas del proceso de paz colombiano, y en especial a los grupos que se mantuvieron al margen del mismo.

Derivado de lo mencionado, es que la discusión sobre nuevos paradigmas doctrinarios en el ámbito de la Defensa, quedó relativamente al margen, debido a los procesos conflictivos que el país comenzaba a evidenciar, dando paso a la mantención de parámetros doctrinarios más clásicos, viéndose esto evidenciado con la publicación de la última Política de la Defensa Nacional del Ecuador, más conocida como el Libro Blando de la Defensa, en el año 2018. En dicho documento, se observa que pese a que el país evidencia la presencia de procesos conflictivos derivados de actores no estatales, sigue estructurando una política de Defensa sobre la base del concepto de disuasión, aunque de manera restringida. La restricción viene dada por la situación estratégica del Ecuador, así como por el hecho de privilegiar los vínculos con potencias, específicamente Estados Unidos de América, en la construcción y aplicación de relaciones y políticas de cooperación, en el ámbito de la Defensa (Ministerio de Defensa Nacional 2018).

El problema con lo expuesto anteriormente, no va por el hecho de volver a los cánones doctrinarios que se dejaron de observar durante la administración de Rafael Correa, sino por que se minimiza la necesidad de actualización de los parámetros doctrinarios. En este plano, el refuerzo de los parámetros clásicos doctrinarios en el segmento Defensa, si bien ayuda a mitigar algunas de las consecuencias negativas que impone la coyuntura, especialmente en lo concerniente al contexto de la frontera norte del país, lo cierto es que se deja de lado un proceso con características estructurales. La funcionalidad de la Defensa para el Ecuador, tanto antes como posteriormente a lo acontecido en San Lorenzo, da pie para una necesaria reflexión sobre la mantención o cambio de los parámetros doctrinarios que guían el actuar de

las Fuerzas Armadas, especialmente cuando la disuasión como tal no se da en el caso vecinal, y son otros fenómenos los que requieren una mayor atención.

Conclusiones

Los elementos expuestos a lo largo del presente trabajo, otorgan una base tanto conceptual como contextual sobre la cual un cambio de doctrina no solamente se verifica como pertinente, sino que también necesario. Pero aquello tampoco puede observarse como un aspecto absoluto en la doctrina, ya que para incorporar un cambio de manera adecuada en alguna institución u organización, este debe ser debidamente planificado, tomando en consideración aquellos elementos culturales (o doctrinarios) que han primado dentro de un espacio de tiempo. Siendo así, los cambios de doctrina no deben estar pensados ni tampoco deben ser reflexionados sobre la base de elemento que se quiere cambiar, sino sobre la base del problema que se desea resolver o mitigar. Es por eso que la concepción doctrinaria de la disuasión, desde el punto de vista convencional, no aplica a un fenómeno como el narcotráfico o bien hacia una catástrofe natural.

Siendo así, uno de los principales puntos a sostener en el presente trabajo, ha sido que las Fuerzas Armadas en la región, y especialmente para los casos analizados de Chile y Ecuador, no pueden mantener una concepción absoluta y total de disuasión, debido a que aquello debe tener una visión integral que, en la actualidad, no se percibe. Pero además, la concepción de conflictividad convencional, por los elementos mencionados a lo largo del presente trabajo, ha disminuido bastante su probabilidad en la región, aunque aquello no descarta que aquellos países que aún poseen hipótesis de conflicto de tales características, estén exentos de aquel escenario. Por lo tanto, una transición en pos de lograr un equilibrio entre una visión clásica de la Defensa y un punto de vista donde se les haga participe a las Fuerzas Armadas en tareas internas, no necesariamente son caminos que chocan, sino que son y deben ser compatibles, con el objetivo de encontrar un grado de polifuncionalidad.

Para el caso de Chile, la concepción de la disuasión si bien ha rendido frutos en una dimensión del concepto, aquello no ha sido establecido de una forma integral. Es más, en pleno siglo XXI, y tomando en cuenta que los principales factores de inseguridad o incluso de estado de guerra en situaciones de no guerra se dan como consecuencia de las catástrofes naturales, aspecto que ha sido constante a lo largo de su historia, es que la planificación en

torno a una disuasión convencional debe cambiar. Debiese existir un mayor equilibrio en aquel material que es exclusivamente para un uso bélico, en directa relación a aquellos instrumentos que pueden ser empleados para “otras funciones”. Es por ello que se requiere una visualización polifuncional de las Fuerzas Armadas de Chile más específica, pero pensando que la concepción doctrinaria debe ser modificada.

En el caso de la realidad ecuatoriana, la perspectiva es diferente. El manejo político de la Defensa no ha sido el adecuado para adaptar a los cuerpos armados a las necesarias nuevas funciones que deben adoptar en tiempos de paz. Una eventual modificación de la doctrina, tomando en cuenta un alto grado de polifuncionalidad, debe ser gradual, pero partiendo de la base de un reconocimiento a aquellos elementos claves de la doctrina. Por lo tanto, si bien las Fuerzas Armadas ecuatorianas han sido también empleadas en tareas relacionadas con el desarrollo, la vinculación de la mismas en otras tareas más relacionadas con la seguridad interna, sin una adecuada socialización y debate entre las instituciones involucradas, es un campo que, de por sí, genera resistencias. La polifuncionalidad viene dada por la correcta concepción política de la actuación de los cuerpos armados en tiempos de no guerra, pero al mismo no dejando de lado una perspectiva que es la base, la columna vertebral de las Fuerzas Armadas en el país.

Los casos no son aislados. La mayoría de las Fuerzas Armadas en la región, han actuado sobre la base de conflictos internos en lo que va del siglo XXI, pese a que su estructura sea considerando un eventual conflicto convencional. Aquello de por sí, es una contradicción doctrinaria que, para los casos analizados, debe ser considerada como la sustentación de un cambio. Pero esta reflexión no solamente debe darse en el plano de la teorización o academia, sino que debe ser incorporada en un amplio debate, con la totalidad de los actores que componen lo que podría denominarse la Comunidad de Defensa de los países, tomando en consideración la realidad actual y no las experiencias de un pasado remoto.

REFERÊNCIAS

Arriaga, J. (2013). *El largo proceso histórico de partición territorial. Las fronteras en América Latina y el Caribe, siglos XVI al XXI*. Ciudad de Mexico: Bonilla Artigas Editores – Universidad de Quintana Roo.

- Barton, J. (1997). *A Political Geography of Latin America*. New York: Routledge.
- Bruckman, M. (2012). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*. Quito: IAEN.
- Bruneau, T. (2005). Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 19(1): 111-131.
- Cabrera, Lester. (2011). La Guerra Popular Prolongada en Venezuela: reflexiones desde la política y la estrategia. *Cuaderno de Difusión. Pensamiento de Estado Mayor*, 32, 63-78.
- Cabrera. (2012). Reflexiones en torno a los conceptos de nuevas amenazas, amenazas emergentes y amenazas no tradicionales. *Escenarios Actuales*, 17(1), 17-26.
- Cabrera. (2018). ¿Por qué los países suramericanos aún invierten en Defensa? Un análisis desde la geopolítica contemporánea. *Revista Estudios Hemisféricos y Polares*, 9(2), 25-42.
- Cabrera. (2019). El aporte de la geopolítica a la comprensión de los conflictos internacionales. En: García, E. *Los nuevos escenarios en las Relaciones Internacionales; retos, amenazas y oportunidades*. Thomson Reuters – Aranzadi, Navarra, p. 109-122.
- Celi, P. (2015). La seguridad multifuncional en la región. En: Alda, S. y De Sousa, S. *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, p. 13-30.
- Contreras, A. (2008). *Estrategia. Las viejas y las nuevas amenazas*. Santiago: Mago Editores.
- David, Ch. (2008). *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Gray, C. (2012). *Categorical confusion? The strategic implications of recognizing challenges either as irregular or traditional*. Washington DC: Strategic Studies Institute, Army War College.
- Griffiths, J. (2007). Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones. *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 1 (1), 88-104.
- Griffiths. (2011). *Teoría de la seguridad y la defensa en el continente americano*. Santiago: RIL Editores.
- Jackson, R. (2007). Regime Security. En: Collins, A. *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press, New York, p. 185-201.
- Jervis, R. (2017). *Percepción and Misperception in International Politics*.

- Princeton: Princeton University Press.
- Kacowicz, A. y Mares, D. (2016). Security studies and security in Latin America: the first 200 years. En Mares, D. y Kacowicz, A. *Routledge Handbook of Latin American Security*. Routledge, New York, p. 11-30.
- Levy, J. (1983). Misperception and the Causes of War: Theoretical Linkages and Analytical Problems. *World Politics*, 36(1), 76-99.
- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. (2008). *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa*. Quito.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013*. Quito.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2014). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*. Quito.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2010). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2017). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2018). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador "Libro Blanco"*. Quito.
- Morgan, P. (2003). *Deterrence Now*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgan, P. (2007). Liberalism. En: Collins, A. *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press, New York, p. 34-48.
- Navarro, M. (2009). Política Exterior y Política de Defensa. Una cercanía esquivada. *Revista Política y Estrategia*, 114, 54-116.
- Navarro, M. (2013). Las Fuerzas Armadas y el combate a las amenazas no tradicionales ¿Qué tanto es posible?. *Desafíos Nacionales en un contexto internacional complejo*. ANEPE, Santiago, p. 253-286.
- Neumann, I. (2010). National security, culture and identity. En: Mauer, V. y Cavelti, M. *The Routledge Handbook of Security Studies*. Routledge, New York, p. 95-104.
- Nunn, F. (2011). *Relaciones Militares Civiles Sudamericanas en el Siglo XXI*. Santiago: Academia de Guerra del Ejército de Chile.
- Ovando, C. (2017). Paradiplomacia y actores subnacionales de frontera en Chile desde viejos y nuevos marcos institucionales. *Aldea Mundo*, 22(44), 7-16.
- Palma, H. (2015). Retos e implicancias de la adopción de un concepto multidimensional en la región. En: Alda, S. y De Sousa, S. *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región*

- para su implementación.* Instituto Universitario General Gutierrez Mellado, Madrid, p. 233-252.
- Pérez, D. y Cruz, G. (2015). Transiciones para la conducción civil y reformas en el sector defensa en Ecuador. *Documento de Análisis*. Quito: FES-ILDIS.
- Peña, Juan. (06 de agosto de 2019). Contraloría visa decreto de colaboración de FF.AA. en combate al narcotráfico, pero limita ámbito de acción. *El Mercurio*, de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/08/06/957135/Contraloria-visa-decreto-de-colaboracion-de-FFAA-en-combate-al-narcotrafico-pero-limita-ambito-de-accion.html>
- Pion-Berlin, D. (2010). Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democratic Latin America. *Democracy and Security*, 6 (2), 109-127.
- Redacción El Comercio. (27 de enero de 2018) Dato oficial: 28 heridos y 37 casas afectadas tras coche bomba en San Lorenzo. *El Comercio*, desde <https://www.elcomercio.com/actualidad/oficial-atentado-heridos-san-lorenzo.html>
- Rivas, P. (2014). Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile: sistematización de sus críticas y alcances. *Estudios de Seguridad y Defensa* 4: 121-152.
- Rivera, F. (2008). Estudio introductorio. Seguridad multidimensional en América Latina. En: Rivera, F. *Seguridad multidimensional en América Latina*. FLACSO Ecuador, Quito, p. 11-36.
- Stolberg, A. (2012). *How Nation-States craft National Security Strategy documents*. Washington DC: Strategic Studies Institute, Army War College.
- Thies, C. (2016). Traditional security: war and peace. En: Mares, D., y Kacowicz, A. *Routledge Handbook of Latin American Security*. Routledge, New York, p. 113-126.
- Weiffen, B. y Duarte, R. (2017). Re-Thinking Latin American Regional Security: The Impact of Power and Politics. En: Suarez, M., Brigitte, W., y Duarte, R. *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*. Palgrave Macmillan, London, p. 1-23.
- Zagare, F. y Kilgour, M. (2004). *Perfect Deterrence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zehfuss, M. (2009). Constructivismo e identidad: Una relación peligrosa. En: Santa Cruz, A. *El constructivismo y las relaciones internacionales*. Centro

de Investigación y Docencia Económicas – CIDE, Ciudad de México,
p. 473-512.

RESUMO

Las nociones de Defensa en Suramérica han estado, tradicionalmente, ligadas a la protección de los espacios fronterizos, como forma de garantizar la integridad territorial. Sin embargo, los Estados han establecido los límites de sus fronteras por medios pacíficos, por lo que las Fuerzas Armadas deben, necesariamente, reformar tanto su doctrina como también sus propias capacidades. Es por eso que, tomando como casos de estudio las realidades de Chile y Ecuador, resulta posible determinar cuales son los principales puntos sobre los cuales los cuerpos armados se han ido adaptando, los cambios de doctrina, como los propios problemas que se generan, tanto a nivel institucional como social, con estos cambios. Se concluye que si bien se aprecian resistencias y problemas en la implementación de los cambios, también se observa en los países la aceptación de un contexto regional que implica cambios en las Fuerzas Armadas, especialmente para tiempos de paz.

PALAVRAS-CHAVE

Fuerzas Armadas; Defensa; Chile; Ecuador; Doctrina.

Recebido em 17 de dezembro de 2018.

Aprovado em 22 de março de 2019.

LA SUPERIORIDAD AÉREA EN EL INTERÉS NACIONAL DE COLOMBIA: UNA NECESIDAD PARA LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL¹

David González Cuenca²

Introducción

A partir de la fundación de los primeros Estados, aquellos establecidos en los albores de la civilización, se estructura el funcionamiento en torno de la “seguridad militar contra enemigos externos” (Marquardt 2012, pág. 75), muestra de ello son los vestigios arqueológicos de las fortificaciones militares que delimitaban los Estados y los rastros de enfrentamientos bélicos interestatales, en este sentido se presenta al líder político de la antigüedad también como líder militar y con ello se concibe como el garante de la protección física y del desarrollo diario de la población que gobierna.

Ligado al desarrollo de procesos de seguridad estatal, se identifica la evolución de las organizaciones militares junto con la ambición de control de más territorio con fines de garantizar, en esencia, acceso a fuentes de sostenimiento y riqueza para los reinos. Con ello, se da la expansión militar consecuencia de una expansión estatal, desarrollando con esta ampliación conflictos

¹ Este documento es producto del proyecto de investigación denominado “La importancia de la Superioridad Aérea para el Estado colombiano en el siglo XX” a cargo del Departamento de Fuerza Aérea y financiado por la Escuela Superior de Guerra, adscrito al grupo de investigación Masa Crítica.

² Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos. Magister en Relaciones y Negocios

Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada. Docente – Investigador Universidad Militar Nueva Granada Programa en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Estudios a Distancia, Docente de Cátedra del programa de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás Sede Bogotá, e investigador del Departamento de Fuerza Aérea de la Escuela Superior de Guerra. Miembro del Grupo de Investigación PIREO. Email: dagocrack@gmail.com; david.gonzalez@unimilitar.edu.co

en las poblaciones dominadas por parte de la coacción de su cultura bajo imposición de la invasora; el éxito de un Estado y la verdadera demostración de su poderío consistía entonces en desarrollar un proceso real de integración de las comunidades, para lo cual se debió establecer diferentes instituciones que fomentaran un equilibrio basado en la protección de la población, la ciudadanía y las leyes, configurando en esencia “una identidad política común”. (Marquardt 2012, pág. 77)

Con el establecimiento de instituciones políticas aceptadas por los ciudadanos, se fortalece la tarea estatal de garantizar la tranquilidad y la seguridad interna, para lo cual en el Estado se “desarrolló un catálogo de comportamientos social y éticamente reprochables” (Marquardt 2012, pág. 78) que fue homogeneizando el devenir social ligado a la legalidad y el derecho del que el Estado también debía ser garante.

Así, con el surgimiento y ampliación de los Estados comienza a construirse un proceso de interacción entre individuos integrantes de una comunidad, con el establecimiento de criterios legales, políticos, económicos y culturales, o en otras palabras estableciendo las bases de las naciones-estados.

La definición y conceptualización del Estado es fundamental, ya que constituye la columna vertebral de los estudios internacionales, y en reciprocidad la seguridad y la defensa por cuenta del desarrollo de los conflictos y la interacción con otros estados, ésta se establece como el pilar angular de la construcción institucional del estado.

De la identidad al interés nacional

La identidad política común de la que se ha venido hablando se torna en un concepto complejo de analizar y más si se delimita en su actuación interestatal, sin embargo el constructivismo fundamentado en la Teoría Social de la Política Internacional de Alexander Wendt puede ser de utilidad para esclarecer el término y poder ligarlo un poco más al desarrollo de Nación y la construcción de su interés bajo una manifestación internacional.

En ese sentido, Zehfuss (2006, pág. 95), recoge de Wendt la concepción de identidad, entendida como un proceso en que existan diferentes estructuras intersubjetivas que influyeran los comportamientos de los actores para que a partir de la construcción de respuestas colectivas los actores puedan concebir la identidad, definiéndola dentro del ámbito internacional como “la propiedad de los actores internacionales para generar disposiciones, motivaciones y de comportamiento” estableciendo así las bases para la comprensión del interés.

A lo largo de la discusión teórica de Wendt, se identifican diferentes

interrogantes a resolver con miras a esclarecer el tipo de interés que es capaz de consolidar un Estado, y ello va a depender de la identificación positiva que tenga el Estado frente a otros, la manera en que perciba la consecución de su seguridad en asocio con el resto de los actores; sin embargo aclara que este proceso no pertenece a un escenario privado de discusión al interior de las instituciones estatales sino que por el contrario se debe vincular al máximo de actores, con el fin de desarrollar una identificación colectiva de las necesidades y así aplicarlo en el terreno de la seguridad; no obstante es claro que el comportamiento internacional de los Estados, que claramente debe responder a la construcción colectiva de los intereses de la Nación, depende del comportamiento y reconocimiento que se tenga de sí mismo y de otros Estados, llegando a determinar los intereses en seguridad que serán desarrollados exclusivamente bajo la interacción, convirtiéndose en “la llave del desarrollo de diferentes ambientes de seguridad...”. (Zehfuss 2006, pág. 96)

A partir de este entendimiento, se crea un debate entre constructivistas y racionalistas, en el cual los últimos establecen que la identidad puede ser variable dependiendo de los escenarios de interacción a los que se vea expuesta en un teatro como el sistema internacional, sin embargo contundentemente Wendt establece la identidad como pilar de la construcción del interés y bajo él se estructura la dificultosa tarea de la modificación del interés por cuenta de las interacciones, ya que requiere de la modificación de comportamientos, lo cual convertiría a este escenario en un marco de análisis de una altísima complejidad y más difícil aún de materializar como suele hacerse por parte de los Estados en una Política Exterior. (Zehfuss 2006, pág. 96)

En este sentido existe, a partir de la estructura de determinación del interés nacional, realizar una discriminación del desarrollo de políticas estatales, sirve de manifiesto para que las autoridades puedan aclarar la posición en esencia de conceptos como la seguridad nacional o la política exterior, por mencionar tan solo las relevantes en este análisis; la política interna y las relaciones transnacionales propiamente dichas. (Lake 2008, pág. 46)

Aproximándonos ya a una realidad donde la construcción de identidad y formación del interés se materializan en el reconocimiento de la estructura nacional, aunada con las instituciones estatales que soportar las características políticas y jurídicas, debemos ligar desde el constructivismo la comprensión de la seguridad y defensa nacional, lo cual no se realiza desde el aspecto teórico sino más bien desde el analítico, entendiendo las ventajas que para este ejercicio presenta apartarse de conceptos tradicionales, para enfocarnos en la comprensión particular de los comportamientos de los actores en la construcción de sus propias intenciones nacionales.

Para adentrarnos en este desarrollo de la construcción de políticas de seguridad y defensa a partir de la identificación de los intereses nacionales,

debemos en primer lugar apartarnos de la concepción realista del dilema de seguridad; posicionarnos desde la percepción que presenta Kenneth Waltz, frente al amplio margen de elección que tienen los estados entre ellos, especialmente dentro de un sistema de estados bajo una organización anárquica donde se identifique el temor o las amenazas externas como una posición que obliga plantear estrategias racionales y limita la expansión de sus capacidades forzando a la auto-ayuda y a un autoconsiderable egoísmo frente al resto de actores; aunque paradójico, esta posición reafirma las propiedades básicas de la construcción moderna de los estados y la definición de sus intereses con relación a la seguridad como fuente causal de la identidad y la supervivencia del sistema estatal.

Así las cosas, bajo el análisis del constructivismo en relación a la variable de la seguridad y la defensa, en un escenario internacional anárquico, los estados identificarán a otros estados dentro de la concepción de enemigos, rivales o amigos; generando con ello un efecto multiplicador de las percepciones de los otros estados, forjando así nuevos intereses y por ende nuevas actuaciones determinadas por el uso, bien sea de la fuerza -hard power- o de medios socioculturales -soft power-. (Kolodziej 2005, pág. 279)

Por cuenta de ello, es necesario abordar la construcción de las políticas de seguridad y defensa nacional en conjunto con el diseño e implementación de la política exterior, debido a que “la política exterior de un Estado es un medio para alcanzar sus intereses nacionales” (Guáqueta 2005, pág. 39), y así mismo el interés nacional depende, como lo hemos indicado anteriormente, de la visión que se tenga como Estado y cómo se identifique a los demás actores en un escenario anárquico de interacciones por esclarecer.

La política exterior en articulación con la política de seguridad y defensa en Colombia

Para aproximarnos al comportamiento internacional de Colombia, debemos apartarnos del análisis constructivista que venimos desarrollando, y vincularnos irreversiblemente en la corriente realista por cuenta de las dinámicas de la seguridad nacional fundamentada en el conflicto armado interno; ello por cuenta de la falta de vinculación de la sociedad en los procesos de determinación de los intereses nacionales, y primando el ejercicio de la protección física del territorio y el ejercicio personalista de la política internacional colombiana.

La participación de componentes militares en la estructuración de la política exterior, por influencia o por invitación, se ha desarrollado en función a la necesidad de vincular la lucha antisubversiva del país con los principales

intereses de las potencias internacionales, específicamente de Estados Unidos, donde Colombia se presenta como “un interlocutor de peso en relación con temas que estaban incluidos en la agenda internacional como lo eran y siguen siendo el narcotráfico y de cierta forma la estabilidad democrática de los Estados”. (González & Rodríguez, 2017, pág. 340)

En este sentido, se identifica una falla en la formulación de la política exterior, pues se presenta al país como débil e incapaz de sobrellevar las amenazas internas, lo que para un escenario internacional, como al que referíamos anteriormente, puede ser un llamado a la imposibilidad de repeler amenazas externas, máxime si se desarrollan a la par de enfrentamientos de orden interno. Es allí donde el desarrollo de potencialidades tendientes a la defensa nacional debe ser constantes y evidentes, sin descuidar lo doméstico.

Junto con lo anterior se puede inferir claramente que las instituciones que deberían promover la definición de los intereses nacionales para la construcción colectiva de la política exterior, son en efecto la Cancillería, la cual no han cumplido el rol ejemplarmente, y adicional, ello ha sido superpuesto por la participación de la seguridad interna por cuenta del sector militar para determinar la participación de Colombia en el escenario internacional; siendo todo ello catalizado y fomentado por un ejercicio de la política exterior de tipo personalista en potestad única de los presidentes de la República que poco o nada refiere a los verdaderos intereses de los colombianos.

Aquí no se pretende indicar que es necesario apartar a los actores relativos a la seguridad y defensa de la construcción de la política exterior, por el contrario, se ratifica la completa necesidad de que esos dos aspectos interactúen en función de la definición y protección de los intereses nacionales, sin embargo no son los primeros actores aquellos llamados a la formulación directa de esta política, sino que deben servir de partícipes en la construcción de la misma, como parte de la comunidad y defensores y promotores de las políticas estatales, de la misma manera como se debe construir la política de seguridad y defensa, en concordancia con las fuerzas vivas, la sociedad en conjunto interactuando por garantizar la obtención del interés nacional.

Se ha indicado en repetidas ocasiones que la falta de claridad conceptual en Colombia frente a seguridad y defensa son los artífices de la imposibilidad de establecer una política concreta en este sentido, más allá de los aportes desde los planes de gobiernos presidenciales no se tiene una visión política clara de cómo debería plantarse este tipo de políticas, y mucho menos los aspectos internacionales y las dinámicas internas a contemplar. Poco a poco hemos identificado a la seguridad y a la defensa como un único concepto, es por causa de esto que no se ha podido definir una posición frente a “la actitud estratégica de la nación, que determine las funciones de la sociedad,

de los poderes, de las instituciones y de las organizaciones sociales”. (Bonett 2008, pág. 14)

Actualmente la seguridad nacional es entendida en Colombia como “la situación en la cual los intereses de la nación se hallan protegidos contra interferencias y perturbaciones substanciales” (Bonett 2008, pág. 14), sin embargo esta condición debe ser fundamental para ligar los intereses entre el las instituciones estatales y las conductas nacionales, ese es el verdadero fundamento del interés nacional que debe ser reflejado hacia el exterior, con la clara convicción de lograr y consolidar un papel destacado del país a nivel internacional, logrando mejores condiciones internas y un reconocimiento del resto de los actores del sistema que prevenga una acción contra nuestro territorio desde cualquier parte del orbe.

Con la introducción del concepto multidimensional a los análisis de la seguridad desde la escuela de Copenhague, se desarrolla un nuevo panorama para vincular a los niveles de la nación en la construcción de la política pública de seguridad y defensa, dando cabida al “reconocimiento a la diversidad de problemas que afectan directamente la seguridad de los Estados y la relación entre los mismos generan la multidimensionalidad y transnacionalidad de los nuevos enfoques de seguridad” (González & Castillo 2017, pág. 189), con lo cual se hace necesario que los ciudadanos en su interacción con el Estado que les representa desarrollen una nueva “concepción del sistema de seguridad y en su ejecución misma, porque de esta interacción depende la eficacia de la estrategia nacional, que no busca otra cosa que el logro de los fines esenciales del Estado.” (Bonett 2008, pág. 15), permitiendo así la consolidación de las estructuras interactivas del Estado-Nación, en concordancia con el establecimiento fundamental del interés nacional y la salvaguarda de lo que ello significa.

Entre tanto se desarrolla la construcción de nuevos escenarios analíticos de la seguridad y la defensa nacional, los Estados y la identidad nacional a partir de los procesos acaecidos con la llegada del nuevo milenio se tornan difusos y filosóficamente complejos. La prominencia del fenómeno de interdependencia globalista con claros enfoques hacia el capitalismo va a degenerar las interacciones nacionales en el escenario internacional, llevando consecuentemente al replanteamiento de los intereses nacional y esto las políticas a nivel mundial. Con esto se quiere indicar que la revaluación de políticas nacionalistas en escenario del desarrollo de la identidad nacional ha marcado un derrotero tanto funesto como importante para el devenir de los estados en el siglo XXI.

Estos nacionalismos provenientes de corrientes clásicas se han arraigado en la conducta social de las nuevas generaciones a nivel mundial, y Co-

lombia por cuenta del reconocimiento de nuevas amenazas, puntualmente la migración, se ha estancado en ese proceso del cual deberá emerger, en ese sentido, los nacionalismos deben desarrollar al interior de las estructuras sociales unos nuevos parámetros para desarrollar procesos de interdependencia que lleven a escenarios de integración; nacionalismos menos nocivos que los que dieron origen a los más cruentos enfrentamientos bélicos del siglo XX: “los nacionalismos propios del siglo XXI serán aquellos que entiendan integración más en clave de ciudadanía que en clave de los viejos y caducos moldes de las culturas nacionales”. (Martí 2001, pág. 170)

La pérdida de lealtad que han sufrido los Estados de parte de sus ciudadanos por cuenta del desarrollo de nuevos enfoques económicos que desatienden las necesidades básicas de la población ha sido catalizador para el descontento con estructuras de representación como los partidos políticos y la aceptación de la implementación de las diferentes políticas públicas en Colombia, en este sentido el panorama no se presenta del todo negativo sino como una oportunidad para reestablecer y diseñar un nuevo modelo de formulación de políticas públicas que fomente la interacción de la ciudadanía con los órganos estatales, llevando a acuerdos frente a la definición del interés nacional y con ello el desarrollo de nuevas políticas domésticas y externas que por un lado generen el bienestar a la población y por otro proyecte una imagen y posición internacionalmente al Estado-Nación en un lugar de relevancia de coadyuve al proceso de desarrollo interno y garantice el reconocimiento de la condición de poder que debe tener Colombia frente a la sociedad internacional.

En ese sentido, el papel de las Fuerzas Militares es fundamental, no solo por el papel *sui generis* que ha desempeñado a lo largo del ya referenciado conflicto armado interno sino por la fortaleza al momento de integrar las estructuras militares con las estructuras sociales, desarrollando un gran reconocimiento y aprecio de la ciudadanía frente a la labor desempeñada. Ahí se presenta con gran valor estratégico la Fuerza Aérea, que junto al Poder Aéreo ha sido relevante para garantizar y lograr objetivos como: “El aseguramiento de la unidad territorial a pesar de la tendencia hacia la fragmentación. Una contribución notable al desempeño económico en zonas de riqueza así como, en zonas deprimidas. La proyección regional con efectos sobre la capacidad de despliegue a otros escenarios y a la exportación de un saber hacer específico” (Strong & Jaramillo 2014, pág. 34)

Aquí se presenta el Poder Aéreo como pilar del desarrollo y la seguridad de la nación como lo indican Strong & Jaramillo, al presentar tres factores que dan valor a esta afirmación:

El primero de ellos es comprender que las acciones desarrolladas por el Poder Aéreo se produce en el aire o en el espacio...El segundo factor, se basa en que para referirse al Poder Aéreo es sumamente importante comenzar con los interés aéreos de una nación, los cuales están totalmente ligados a los intereses vitales de un Estado. Es decir deben apuntar al bienestar de la población, su desarrollo económico y la garantía de su seguridad y defensa, desde la perspectiva del aire, del espacio y, por supuesto, a través de sus medios...El tercer factor, es saber que existen unos medios para que el poder aéreo se haga realidad, entre los que se pueden mencionar la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, las aerolíneas y empresas aéreas en todos sus ámbitos, las empresas de mantenimiento aeronáutico, los centros y escuelas de formación aeronáutica y actividades relacionadas con la aviación, los centros de investigación y desarrollo aeronáutico, las autoridades aeronáuticas, las aeronaves y la Aviación de Estado...Entre estos actores se destaca la Fuerza Aérea Colombiana como pilar de protección de estos medios y ejecutor de la voluntad estratégica del gobierno para garantizar los intereses de la nación, por medio de su Defensa desde la perspectiva aérea. (2014, pág. 37)

Aunado a lo anterior, se destaca el Poder Aéreo como una estructura determinante en la cohesión del Estado-Nación y para el funcionamiento de las estructuras intervinientes en los procesos de seguridad y defensa; concatenado a ello se presenta la superioridad aérea como un objetivo de altísimo valor en la construcción de escenarios aéreos que permitan la consecución de ventajas estratégicas en el escenario bien sea del conflicto armado interno o de una amenaza extra territorial; así entonces, se presenta la superioridad aérea como un factor vital en la cohesión social y construcción de escenarios de seguridad y desarrollo por cuenta de su vinculación con los procesos de desarrollo de la identidad y el interés nacional.

La superioridad aérea en el interés nacional de Colombia

La Superioridad Aérea en este contexto se presenta como la capacidad que tiene un actor de detentar mayores y mejores posibilidades en el campo aéreo, es decir la capacidad de obtener y mantener una ventaja aérea frente al enemigo, se presenta en el campo de batalla como una posibilidad de desarrollar estrategias de combate más efectivas, de menor despliegue de recursos humanos, y de impactos más rápidos, con lo cual los resultados se presentan bajo criterios más efectivos y con menor desgaste; sin embargo la importancia que reviste este concepto supera las pretensiones estratégicas y tácticas que se pueden identificar al aproximarse al concepto de una manera superficial.

Esta condición de importancia se puede ver amenazada por la existencia de fallas en los sectores civiles ante “el desempeño deficiente frente a los asuntos de la defensa nacional y las cuestiones militares, ya sea por incompetencia profesional, inoperancia instrumental o por falta de voluntad a la hora de establecer prioridades y políticas públicas respecto a la conducción de las Fuerzas Armadas...” (Rivera 2008, pág. 19), y aquí se da la conjunción de factores de identidad, construcción de intereses, formulación de políticas públicas y aplicación coherente de las mismas en función de los anteriores factores, casi de complejidad impresionante para países como Colombia, que recargan su responsabilidad sobre los hombros del conflicto armado interno, dejando que el devenir de ese hecho construya soberanía y ciudadanía sin esfuerzos ni construcciones adicionales.

A este punto hemos llegado para descubrir la complejidad que reside en la acción colectiva para desarrollar criterios de bienestar por encima del individual, sin embargo a partir de la teoría de conjuntos que presenta Elinor Ostrom se puede pensar en la posibilidad “que individuos con intereses comunes actuarían de manera voluntaria para intentar promover dichos intereses” (2000, pág. 31)

Así, Ostrom presenta el análisis lógico que basándose en premisas lógicas un grupo a partir de la posibilidad de obtención de beneficios grupales desarrollará conductas tendientes a la obtención de dicho beneficio, partiendo de la idea que soporta en Mancur Olson, en donde un individuo participante de la acción colectiva no puede ser apartado de la obtención de los beneficios y por ellos la motivación para actuar en contra del grupo será nula, sin embargo amplía el concepto identificando también que al no existir motivación para actuar en contra, tampoco existe al momento de actuar en beneficio del mismo, pues se tiene la certeza de obtener dicho beneficio a costa del grupo; a ello le ha denominado como el problema del gorrón (*free rider*), identificando con ello la falta de cooperación del individuo. (Ostrom 2000, pág. 32)

En contexto, los colombianos a la hora de determinar una identidad colectiva por encima de las circunstancias parciales que viven y a la hora de definir una política de seguridad y defensa se constituyen cada uno en un *free rider*, a lo cual se le debe hacer el quite por encima de cualquier prioridad de otro nivel. Es indispensable y determinante para el futuro del país suramericano generar procesos de cooperación, en sentido de Ostrom o de construcción de escenarios de consenso, en sentido de Wendt, para forjar la identidad nacional que va a estar determinada por el auto reconocimiento de la identidad colectiva y que permitirá desarrollar políticas públicas acordes con las necesidades actuales.

Para ello, la superioridad aérea se presenta como valor intrínseco en

el desarrollo mismo de las estructuras sociales, entendiendo ello como la posibilidad de gestar en escenarios de protección del territorio, la soberanía y las instituciones, así como de su población, unas condiciones de poder que demostrarán el verdadero objetivo colectivo de Colombia, el cual se concibe como el posicionamiento en escenarios regionales e internacionales como una potencia en aspectos de desarrollo social, y seguridad y defensa multidimensional.

En relación con los intereses nacionales de Colombia, Vicente Torrijos presenta tres dimensiones que recogen más que intereses deseos en diferentes sectores, primando en estas categorías la “unidad nacional, sostenibilidad de la democracia y de la libertad (soberanía e independencia)” seguida por el “desarrollo socioeconómico y bienestar ciudadano”, y finalizando con la “integración del país en el sistema internacional con respeto por el derecho internacional” (Torrijos 2008, pág. 414); llegando así a condensar los aspectos presentados en este artículo como los factores necesarios para consolidar al Estado colombiano en concordancia con la Nación colombiana, factores que fortalecidos con el desarrollo de la superioridad aérea y la consolidación de una política de seguridad y defensa nacional, posicionarán al país en el puesto de importancia que tras doscientos años de existencia ha perseguido.

Conclusión

Para determinar la influencia de la superioridad aérea en el interés nacional de Colombia y cómo ello se convierte en pilar fundamental de la requerida política de seguridad y defensa nacional, se estableció que la seguridad se configura como el pilar en la construcción de los Estados a partir de ello se identifica como el factor de desarrollo del interés nacional, sin embargo es en la identidad individual y colectiva que la seguridad se presenta como fuente para proveer supervivencia al sistema estatal colapsado por las características nacionalistas de la modernidad.

Con ello, partimos desde el constructivismo para desarrollar el concepto de identidad que tiene su desenlace en la construcción del interés nacional. Por esto se hace importante destacar que sin identidad no se puede definir un interés; y en este sentido las políticas públicas quedan sin soporte argumental, sin razón de ser, pues ellas deben atender a las necesidades o intereses de la nación. Como consecuencia entonces, la construcción individual y luego colectiva de los ciudadanos es una prioridad al momento de pensar en necesidades de política pública y aún más importante si se vincula el concepto de seguridad a la ecuación.

En ese sentido concluimos que Colombia carece tanto de una configuración real de la identidad colectiva como de procesos legítimos de construcción y determinación del interés nacional, sin descartar la ausencia de una política de seguridad y defensa que se hace prioritaria desarrollar, especialmente vinculando el concepto de la superioridad aérea en ella a través del reconocimiento colectivo de su importancia para su efectividad.

Asimismo, el entendimiento de la categoría de defensa como un criterio multidimensional provee un marco de interacción entre los decisores políticos y la ciudadanía, concretando el escenario ideal para la vinculación de todos los sectores al proceso de autodeterminación del interés nacional y de la formulación de políticas domésticas y externas en pro del beneficio colectivo, gestando desde la amalgama de política exterior y la política de seguridad y defensa la oportunidad para promover a Colombia al estamento internacional de liderazgo que ha estado buscando.

REFERÊNCIAS

- Bonett, M. J. (2008). Seguridad Integral. En M. J. Bonett, *Seguridad integral: Dimensiones y enfoques de seguridad en Colombia* (p. 14-57). Bogotá: Universidad del Rosario.
- González, D., & Castillo, A. (2017). Seguridad multidimensional y cooperación regional: nuevos escenarios para Iberoamérica. En S. Alda, & S. Ferreira, *Escenarios de inseguridad en América Latina y los actuales retos en Colombia* (p. 181-212). Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- González, D., & Rodríguez, E. (2017). Marco teórico para la inserción de Colombia en América Latina y el Caribe en el escenario del posconflicto. En A. Castillo, & N. César, *Nociones sobre seguridad y paz en las relaciones internacionales contemporáneas* (p. 331-361). Bogotá: Usta.
- Guáqueta, A. (2005). Colombia: Seguridad y política exterior. En M. Ardila, D. Cardona, & S. Ramírez, *Colombia y su política exterior en el siglo XXI* (p. 27-60). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Kolodziej, E. A. (2005). *Security and international relations*. New York: Cambridge University Press.
- Lake, D. A. (2008). The State and International Relations. En C. Reus-Smit, & D. Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations* (p. 41-61). New York: Oxford University Press.

- Marquardt, B. (2012). *Historia Mundial del Estado, Sociedades Preestatales y reinos dinásticos*. Bogotá: Temis.
- Martí, J. (2001). *Etnicidad y nacionalismos en el siglo XXI*. Barcelona: CSIC.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rivera, F. (2008). Estudio introductorio. Seguridad multidimensional en América Latina. En F. Rivera, *Seguridad multidimensional en América Latina* (p. 11-33). Quito: Flacso.
- Strong, J. P., & Jaramillo, M. (2014). *La Fuerza Aérea Colombiana y sus nuevos retos*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Torrijos, V. (2008). Parámetros colombianos de seguridad y defensa. Evolución y perspectivas. En M. J. Bonnett, *Seguridad integral. Dimensiones y enfoques de seguridad en Colombia* (p. 393-444). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Zehfuss, M. (2006). Constructivism and identity. En S. Guzzini, & A. Leander, *Constructivism and International Relations* (p. 93-117). New York: Routledge.

RESUMO

Con el presente artículo se pretende analizar la importancia que reviste la incorporación de la superioridad aérea como concepto y herramienta de seguridad y defensa en los intereses nacionales; a partir de la construcción de la identidad nacional se puede establecer el interés nacional que debe ir acompañado de la formulación de políticas públicas, en especial la política exterior y la política de seguridad y defensa, esta última inexistente y la primera incipiente; con esto como rasero se identificará a la superioridad aérea como el objetivo principal de la seguridad y defensa de la nación, como articulador de la sociedad en pro del bienestar y desarrollo.

PALAVRAS-CHAVE

Interés Nacional; Identidad; Superioridad Aérea; Colombia; Seguridad y Defensa Nacional.

*Recebido em 24 de novembro de 2018.
Aprovado em 15 de fevereiro de 2019.*

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. Estabelecido em 1999 junto ao Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), entre 2014 e 2018 esteve associado à Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Atualmente está subordinado à Reitoria da universidade através do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Seu objetivo sempre foi o estudo crítico e inovador das transformações do Sistema Internacional pós-Guerra Fria. Paralelamente, tem buscado contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil no plano da análise das opções estratégicas para a inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento.

Os estudos exploratórios desenvolvidos pelo NERINT sobre os novos países em desenvolvimento conheceram notável expansão desde o limiar do Século XXI. A cooperação com instituições estatais, empresariais, acadêmicas e sociais foi intensificada, bem como o contato direto com centros na América Latina, África e Ásia, além dos já existentes com a Europa e a América do Norte. Um dos resultados dessa nova realidade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004), o melhor do Brasil segundo avaliação do Ministério da Educação (2017), e consequentemente do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS, além de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI, 2010). Duas revistas também foram criadas: a semestral bilingue *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* e a bimestral *Conjuntura Austral*. Além disso, desde 2016 o NERINT oferece um *Boletim de Conjuntura trimestral e bilingue*, a cargo dos seus Pesquisadores Assistentes. O NERINT também está vinculado à linha de pesquisa em Política Internacional e Defesa do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL) da UFRGS, criado em 1973. Como atividade editorial, o NERINT publicou duas coleções de livros: a *Coleção Relações Internacionais e Integração* e a *Coleção Estudos Internacionais*. Atualmente, edita a *Série Estratégia, Defesa e Relações Internacionais*. Assim, além da pesquisa avançada e de propiciar intensa atividade editorial, o NERINT deu origem a pesquisas e programas de graduação e pós-graduação diferenciados.

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 (CE-SUL) 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 PPGEI 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 PPGEI 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 PPGEI 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, congregar 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”. **CEBRAFRICA**

CEGOV

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) é um centro interdisciplinar vinculado à Reitoria, cujo objetivo é estudar a ação governamental no Brasil e no mundo. Nesse sentido, a missão do CEGOV é articular seus pesquisadores em áreas interdisciplinares prioritárias e realizar projetos de pesquisa aplicada. O CEGOV também desenvolve atividades de extensão e de ensino, e serve como espaço para coordenação e interlocução entre pesquisadores, grupos de pesquisa, cursos de graduação e programas de pós-graduação da UFRGS, voltados para as políticas públicas. O CEGOV preza pela excelência acadêmica no desenvolvimento de seus projetos e pelo progresso da UFRGS como instituição de ensino de reconhecimento internacional. Além disso, desde sua criação o CEGOV tem procurado contribuir para a interação institucionalizada entre a comunidade acadêmica da UFRGS e instituições da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

As atividades do CEGOV estão articuladas através de Grupos de Trabalho (GTs) responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de projetos interdisciplinares em áreas como política internacional, governança, processos decisórios, controle democrático, entre outras. Os GTs recebem o auxílio da Equipe de Apoio Técnico (AT) em todas as etapas dos projetos. O AT também é responsável pela manutenção da estrutura organizacional do CEGOV e pelo desenvolvimento de ferramentas e processos que facilitem a integração dos pesquisadores ao CEGOV. O CEGOV também congrega núcleos de pesquisa tradicionais da UFRGS, como o NERINT e o CEBRAFRICA.

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 70 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé) e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 4,5 mil caracteres (incluindo espaços) e não devem conter 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 8, número 15 (Jan./Jun. 2019)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Eixos do Poder Mundial no Século XXI: Uma Proposta Analítica (*Paulo Fagundes Visentini*)

BRICS Como Uma Coalizão Transregional de Advocacy (*Roberta Rodrigues Marques da Silva, Eduardo Rodrigues Gomes*)

Eurasia entre el Espíritu de Shanghai y una Comunidad de Futuro Compartido (*Sunamis Fabelo Concepción*)

Potências Emergentes e Negociações de Paz: A Experiência Brasileira nas Conversações Nucleares com o Irã (*Monica Ellen Seabra Hirst*)

Um Estudo Comparativo do Efeito da Globalização no Desenvolvimento Social do Irã nos Dois Governos Khatami e Ahmadinejad (*Farzaneh Seifouri, Seyyed Amir Masoud Shahram Nia, Abbas Hatami, Seyyed Javad Emamjomeh Zadeh*)

A estratégia de disseminação do Principal Sistema de Instrumentos Armamentícios da Força Aérea da Indonésia na Região da República da Indonésia (*Umar Sugeng Hariyono, Haedar Akib*)

Estados Semi-centrais: Uma Nova Categoria para Repensar a Estrutura de Poder (*Daniel Morales Ruvalcaba*)

A América Latina: Ciclo de Commodities e Crise do Capitalismo Global (*Francisco Luiz Corsi, Agnaldo dos Santos, José Marangoni Camargo*)

O Papel da Cooperação Humanitária na Política Externa Brasileira como Estratégia de Soft Power [2003-2016] (*Sabrina Evangelista Medeiros, William de Sousa Moreira*)

Regionalismo y Seguridad: El Caso del Mercosur y la Ausencia de los Temas de Defensa (*Alejandro Frenkel*)

Ventos de Mudança e o Futuro da Defesa Europeia (*Francisco José Leandro*)

Revelando os Esforços de Paz da Nigéria Durante o Segundo Ciclo do Conflito Liberiano (*Segun Oshewolo*)

Volume 7, número 14 (Jul./Dez. 2018)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Apresentação: Perspectivas de Segurança e Defesa na América do Sul (*Juliana Viggiano, Rafael Duarte Villa*)

Classificação de Marinhas: Uma Proposta de Metodologia Comparativa (*Francisco Eduardo*)

Alves de Almeida, Ricardo Pereira Cabral)

Gastos militares e as ações das Forças Armadas na América do Sul: uma apreciação sobre a convergência regional em defesa *(Graciela De Conti Pagliari)*

Cooperação Regional em Segurança Pública: avaliação do quadro normativo no contexto da UNASUL *(Juliana Viggiano)*

O Terrorismo de Baixo Custo ou a Ameaça Invisível: o Terrorismo e as Políticas Brasileiras de Antiterrorismo *(Marcial A. G. Suarez, Igor P. Acacio)*

Guiana Francesa e Malvinas: A Presença militar da França e do Reino Unido no Atlântico Sul e no Continente Sul-Americano *(Marcos Valle Machado da Silva)*

Modernização Armamentista na América do Sul: Pressões Empíricas e Teóricas sobre as Visões Dualistas de Segurança Regional *(Rafael Duarte Villa)*

Rússia, China e a Coreia do Sul no Mercado de Defesa Sul-Americano *(Ricardo Borges Gama Neto)*

A Mobilização da Base Industrial de Defesa na América do Sul por Meio da Inserção Brasileira no Sistema OTAN de Catalogação *(Sabrina Evangelista Medeiros, William de Sousa Moreira)*

A geopolítica do espaço cibernético Sul-americano: (in) conformação de políticas de segurança e defesa cibernética? *(Selma Lúcia de Moura Gonzales, Lucas Soares Portela)*

Missões de paz e relações civis-militares: reflexões sobre o caso brasileiro *(Adriana A. Marques)*

A construção social da agressão externa na América Latina: uma comparação entre Costa Rica e Equador *(Marco Vinicio Méndez-Coto)*

Experiências subnacionais em Políticas de Promoção da Indústria de Defesa: o caso do Rio Grande do Sul *(Christiano Cruz Ambros)*

Volume 7, número 13 (Jan./Jun. 2018)

Editorial *(Paulo Fagundes Visentini)*

Desancoragem e Abaloamento: Trajetórias Recentes da Semiperiferia no Sistema-Mundo *(Maíra Baé Baladão Vieira)*

Ascensão e Queda de Jacob Zuma *(Vladimir Shubin)*

União Africana, Construção do Estado e os Desafios da Fragilidade Estatal na África *(Agaptus Nwozor)*

A Imagem Turca no Ocidente Durante o Império Otomano: Fatos Históricos e Conotações Atuais *(Ali Evler, Mehmet Toplu)*

O Terrorismo Islâmico e a Política Estadunidense de Reassentamento de Refugiados Sírios *(Igor Henriques Sabino de Farias, Alexandre Cesar Cunha Leite, Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico)*

Um Estudo Comparado da Diplomacia de Lula no Oriente Médio e Ahmadinejad na América Latina *(Bruno Mendelski de Souza)*

O Jogo pela Hegemonia Regional: A OBOR Chinesa e a Resposta Estratégica Indiana *(Anshuman Rahul)*

A Importância Estratégica da Antártica para China e Índia à Luz do Realismo Ofensivo de

Mearsheimer (*Mônica Heinzelmann Portella de Aguiar, Leonardo Faria de Mattos*)

Adeus, Nehru: Política Externa Indiana sob a Globalização (*Fabio Luis Barbosa dos Santos*)

Integração Regional: O Mercosul na Enseada das Orientações Políticas (*Marcelo Pereira Fernandes, Rubia Wegner*)

O Instituto da Legítima Defesa Internacional na Era do Terrorismo Global (*Rodrigo Szuvecs Oliveira, Carlos Canedo Augusto da Silva*)

Medidas Tarifárias e Técnicas ao Comercio Internacional um Olhar Sobre os Países Avançados e Emergentes (*Carolina Rodrigues Corrêa, Marília Fernandes Maciel Gomes*)

Volume 7, número 13 (Jul./Dec. 2017)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

O Estado Islâmico (EI): um Estado Contestado Único (*Deon Geldenhuys*)

Iraque: Desenvolvimentos Internos e Externos nos anos pós-Saddam (*Pavlo Ignatiev*)

A Atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas na Guerra Civil Síria: Conflitos de Interesse e Impasses entre os P5 e a Consequente falta de Resolução para a Questão (*Fernanda Guimarães, Patrícia Nasser de Carvalho*)

Geopolítica de Mudança de Energia: Qual é o papel da sustentabilidade na geopolítica global de energia? (*Maria Cândida Arrais de Miranda Mousinho, Ednildo Andrade Torres, Sílvio Alexandre Beisl Vieira de Melo, Nanda Kumar Janardhanan*)

Sobre as Complexidades de julgar Robert Mugabe no Tribunal Penal Internacional (*Eversito Benyera*)

O Dragão abraça África: Relações Cabo Verde-China (*João Paulo Madeira*)

As Opções Políticas do Reino Unido e o Atlântico Sul (*Martin Robson*)

Lusofonia arrisca-se a ser uma herança sem futuro (*Francisco José B. S. Leandro*)

Política Externa, Política de Defesa e Modelo de Desenvolvimento no Brasil: do Estado Desenvolvimentista ao Estado Logístico (1930-2017)

(*José Miguel Quedi Martins, Raul Cavedon Nunes*)

Desenvolvimento e Segurança na Política Externa Brasileira: Considerações Teóricas e Empíricas dos Governos Lula e Dilma (2003-2016)

(*Kamilla Raquel Rizzi, Diego Felipe Barbosa*)

Perfil Interno e Externo da Política de Defesa Macrista e seu Impacto em termos de Inserção Internacional: mais continuidades que mudanças (*Emilse Eliana Calderón*)

O Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma análise a

partir do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL (*Marco André Cadoná, Carolina de Oliveira*)

Volume 6, número 12 (Jan./Jun. 2017)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

A Australia, a Nova Zelândia e a segurança regional no Pacífico: reflexões sobre a

manutenção da paz nas ilhas Salomão e Papua Nova Guiné (Bougainville)

(Isiaka Alani Badmus)

A logística de uma missão de paz: um estudo de caso do Saara Ocidental

(Sylvio de Souza Ferreira, Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon)

Os vetores da segurança em África (Zeferino Cariço André Pintinho)

As variáveis do ambiente doméstico e a articulação da política externa da administração Buhari na Quarta República da Nigéria (Tola Odubajo)

Cabo Verde e o Espaço do Atlântico (Francisco Proença Garcia)

Complexidade logística nas operações de manutenção de paz: um desafio

(Mauro Cesar Barbosa Cid, Luiz Rogério Goldoni)

Indústria de defesa e desenvolvimento: controvérsias teóricas e implicações em política industrial (Christiano Cruz Ambros)

Estrutura e agência nas Relações Internacionais: construção do Estado e a evolução do Sistema Político Internacional (Marco Aurélio Chaves Cepik, Pedro Txai Brancher)

Geopolítica do Lítio no século XXI (Bernardo Salgado Rodrigues, Raphael Padula)

Soberania ou “Globalização”? Reflexões sobre um aparente antagonismo

(Diego Pautasso, Marcelo Pereira Fernandes)

A Geopolítica britânica e a internacionalização da Libra (Mauricio Metri)

Joaquim Nabuco, uma luz brasileira em Washington (Bruno Gonçalves Rosi)