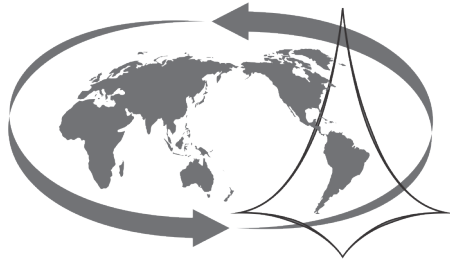


e-ISSN 2238-6912

AUSTRAL

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



Porto Alegre, v.10, n.20 | Jul./Dez. 2021



NERINT
Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais
- Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)



UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL



PPGEEI-UFRGS
Programa de Pós-Graduação em
Estudos Estratégicos Internacionais
Faculdade de Ciências
Econômicas (FCE)

Austral	Porto Alegre	v.10, n.20	p. 1-354	Jul./Dez. 2021
---------	--------------	------------	----------	----------------

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) 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 que estejam relacionados às áreas de Estudos Estratégicos 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 busca assegurar a publicação de autores 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



ELSEVIER
Scopus



COLUMBIA
INTERNATIONAL
AFFAIRS
ONLINE

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



latindex



ETH zürich



Programa de apoio à
Edição de Periódicos

Este trabalho foi apoiado pelo

Programa de Apoio à Edição de Periódicos (PAEP) - UFRGS

Equipe Editorial | *Editorial Team*

Editor | *Editor*

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

Deputy Editor | *Editor Adjunto*

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

Founding Editor | *Editor Fundador*

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

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)

Editorial Assistants | *Assistentes de Edição*

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

Guilherme Geremias da Conceição (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 Pecequilo (Universidade Federal de São Paulo, Brasil)

Diego Pautasso (Colégio Militar de Porto Alegre, 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 Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

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: Eduardo Faustini e Guilherme Geremias da Conceição

Diagramação: Guilherme Geremias da Conceição

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. 10, n. 20 (Jul./Dez. 2021). – Porto Alegre:
NERINT-CEGOV/PPGEEI-FCE/UFRGS, 2021-

Semestral.

e-ISSN 2238-6912

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

CDU 327

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

Sumário

Editorial	7
APRESENTAÇÃO	
AUSTRAL: 10 Anos de Cooperação Sul-Sul <i>Paulo Fagundes Visentini e Guilherme Thudium</i>	9
CHINA	
A Geopolítica Sino-Russa na Eurásia e as Disputas China-EUA: Ásia-Pacífico-Grande Eurásia vs Indo-Pacífico <i>Marcos Cordeiro Pires e Lucas Gualberto do Nascimento</i>	27
China e Rússia: A Projeção Naval de Potências Terrestres <i>Paulo Fagundes Visentini</i>	51
Revitalização da Rota da Seda Marítima com Base nas Implicações de Segurança e na Cooperação <i>Haedar Akib, Lutfi Syaefullah e Hamsu Abdul Gani</i>	74
A Dinâmica da Sucessão de Moedas no Século XXI – Um Caso de Lideração Financeira Chinesa? <i>Gustavo de Moraes e Leonardo Giacomini</i>	90
ESTUDOS DE DEFESA	
A Relevância Duradoura do Poder Naval: Reflexões sobre Defesa, Segurança e Projeção de Poder da Fronteira Marítima <i>Samuel Oyewole e Abiodun Duyile</i>	121
Priorização de Acordos Multilaterais de Controle de Exportação de Produtos de Defesa e Tecnologias Sensíveis por Processo de Análise Hierárquica <i>Luiz Octavio Gaviao, Luciano Dias Dutra e Sergio Kostin</i>	138
Orçamento em Defesa e Capacidades Estratégicas: Dissimilaridades entre os Países da América do Sul <i>Angela Nogueira Neves e Tássio Franchi</i>	175

Globalização e a Mudança de Conceito da OTAN <i>Umair Pervez Khan e Kashaf Sohail</i>	198
Estratégia Fracassada? O Legado da Presidência de Barack Obama no Oriente Médio e norte da África <i>Magdalena Lewicka e Michał Dahl</i>	219
Estudos de Segurança Internacional: Origens, Desenvolvimento e Abordagens Divergentes <i>Ali – Muhammad e Sugeng Riyanto</i>	237
Implementação Regional da Estratégia Global de Contraterrorismo das Nações Unidas na África Ocidental: Problemas e Desafios <i>Enoch Ndem Okon e Dodey Uduak Williams</i>	259
Novo Alvorecer ou Eterno Crepúsculo? <i>Vladimir Shubin</i>	293
ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT	308
Ingerência Externa no Afeganistão, Gabriela Ruchel A Síndrome de Cabul, Paulo Visentini Produção de Ópio e Recursos do Talibã, Maria Gabriela Vieira Acordo AUKUS, José M. Martins e João Gabriel B. da Costa Negociações na Península Coreana, Luana Geiger 30 Anos do Uzbequistão, Guilherme Conceição O Fim da Era Merkel, Guilherme Thudium Eleições Nórdicas, Cristina Pecequilo	345
Parceiros	
Normas de Submissão / Números Anteriores	349/350

*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 | v.10, n.20, Jul./Dez. 2021

EDITORIAL

Em sua vigésima edição, a Austral completa seu décimo aniversário. Inicialmente, há um balanço das atividades da Revista, consolidada com foco na Cooperação Acadêmica Sul-Sul e em uma postura independente. A seguir, há uma sequência de quatro artigos que analisam aspectos da projeção mundial da China, dois dos quais também incluem a Rússia, em uma fase em que a administração Biden exerce uma pressão sobre ambos os países ainda maior do que a do ex-presidente Trump. Os sete artigos seguintes abordam Estudos de Defesa e de Segurança Internacional, com textos que fazem um balanço acadêmico dos Estudos de Segurança, Poder Naval, exportação de produtos de defesa e orçamento da área, o papel da OTAN, a política de Obama para o Oriente Médio e Norte da África e sobre o papel da ONU na luta antiterrorista na África Ocidental. Finaliza com um texto adicional atualizado sobre a crise política sul-africana.

Seguindo a estrutura implantada em 2020, há os textos que integram a Análise Estratégica NERINT. O principal evento do semestre (e do ano de 2021), a insólita retirada norte-americana do Afeganistão e o controle do país pelo Talibã, é abordado em três análises que descrevem não apenas a conjuntura, mas também um balanço dos 43 anos de guerras e um estudo qualificado sobre o problema da produção e tráfico de drogas. O significado dos processos eleitorais do semestre é explorado em três análises: Alemanha e Escandinávia, com uma tênue vitória da esquerda, e Uzbequistão, com a afirmação de um governo pró-Occidente. Por fim, sobre o Acordo AUKUS e o ingresso do Irã na Organização para a Cooperação de Xangai (OCX) são acompanhados por outro sobre a situação da Coreia do Norte, que tem como pano de fundo a contenção da China pela administração Biden.

Os eventos no Cazaquistão, ao que tudo indica, constituem mais uma Revolução Colorida de *Regime Change*. Pode se tornar um golpe fatal para a Nova Rota da Seda e para a integração eurasiática da OCX se o envio de uma força de paz da Organização do Tratado de Segurança Coletiva, liderada pela Rússia, não reverter a situação. Enquanto a tensão era orquestrada na Ucrânia e em Taiwan, a explosão "espontânea" ocorreu no coração da Eurásia. O problema é que o Cazaquistão tem importância estratégica e geopolítica em escala global no Grande Tabuleiro de Brzezinski.

Agradecemos o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, através do Programa de Apoio à Editoração de Periódicos (PAEP), bem como à toda a equipe que trabalhou na edição e tradução, em particular aos Assistentes de Edição Guilherme Geremias de Conceição e Guilherme Thudium, com a colaboração de Bruno Magno, Luana Margarete Geiger, Marina Felisberti, Eduardo Secchi, Gabriela Ruchel, Maria Gabriela Vieira, Frederico Frões, Magnus Kenji Hiraiwa, Felipe Werner Samuel e João Pedro Funck. Mais uma vez agradecemos à professora Cristina Soreanu Pecequilo pela revisão das traduções, bem como aos pareceristas, sem os quais a Revista não conseguiria manter sua regularidade e qualidade. Por fim, um agradecimento profundo a todos os que colaboraram na produção gráfica e editorial da Austral e dos que enviaram seus estudos desde os quatro cantos do nosso conturbado planeta, ao longo de uma década. Nas páginas da Austral o Sul encontrou a si mesmo, sem necessidade de intermediários e, com isto, mais uma forma de se conectar com o mundo.

AUSTRAL: 10 ANOS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL

Paulo Fagundes Visentini¹

Guilherme Thudium²

A política editorial que o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) priorizou, como centro pioneiro na área de Relações Internacionais (RI) no Sul do Brasil, foi a publicação de obras de referência destinadas aos novos cursos de graduação e pós-graduação que surgiam no país. Com a estruturação do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), surgiram as condições para que o NERINT estabelecesse uma parceria para a publicação de uma revista acadêmica. O nome *AUSTRAL* foi escolhido por significar Sul em português, espanhol, inglês, francês e alemão, além de outros idiomas, com mínimas variações ortográficas – e espelhava a opção pelo foco nas Relações Sul-Sul, com uma filosofia que privilegiou a cooperação com acadêmicos de todos os continentes, sem as competições corporativas suicidas, tão comuns nas universidades.

A independência, o rigor científico e a oportunidade para os estudiosos de países carentes do merecido espaço nas poderosas instituições do circuito Norte-Atlântico foram sempre prioridades. E criaram vínculos sólidos, revelando um outro mundo, pouco visível, mas possível, como era o lema do Fórum Social Mundial, antes de ser descaracterizado em “Fórum Temático” por militantes pós-modernos. Ao completar 10 anos, a *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, discretamente, cumpriu o seu objetivo fundacional, congregando aqueles que são os verdadeiros agentes da transformação planetária em curso. Um espaço que reúne latino-

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

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.

americanos, africanos e asiáticos, além de europeus e norte-americanos de visão verdadeiramente cosmopolita, em um projeto que busca contribuir para a superação da múltipla crise que a humanidade atravessa. Ciência e humanismo podem, e devem, caminhar juntos.

Mas que credenciais tinha o Brasil para lançar tal iniciativa, desde Porto Alegre, cidade localizada ao “Sul do Sul”? A política externa brasileira atingira, na primeira década do século XXI, uma projeção e um reconhecimento realmente mundiais, que aprimorou qualitativa e quantitativamente os grandes avanços da Política Externa Independente (1961-64) e dos momentos marcantes do Regime Militar (1964-85), como o Pragmatismo Responsável e o Universalismo. Quantitativamente, a diplomacia brasileira se fez presente, além das regiões e parceiros tradicionais, nas pequenas nações africanas, asiáticas e do mundo árabe, nas ex-repúblicas soviéticas e até nos distantes arquipélagos do Oceano Pacífico, com papel decisivo desempenhado pelo Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) e por outros órgãos governamentais neste processo.

Do ponto de vista qualitativo, tal presença ganhou notável intensidade política, econômica e programática com a participação “ativa, afirmativa e propositiva” em importantes fóruns internacionais e organismos multilaterais, como o BRICS e o G-20, além da Organização Mundial do Comércio (OMC) e das Nações Unidas (ONU). Este avanço diplomático foi acompanhado pela expansão mundial e pelo crescimento da economia brasileira, que ultrapassou o PIB de vários países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Brasil recebeu, igualmente, o *status* de Parceiro Estratégico da União Europeia e celebrou o mesmo vínculo com potências emergentes como a China e a Índia, assim como a África do Sul e outras importantes nações. A integração sul-americana avançou de forma consistente pela primeira vez, inclusive com iniciativas extrarregionais. Elevou-se, assim, o eixo da Cooperação Sul-Sul como prioritário para a diplomacia brasileira, com intensa presença na África e na Ásia.

Ainda que tais avanços tenham sido abordados no exterior e nas diversas revistas científicas nacionais, carecíamos de um veículo bilíngue (português ou espanhol e inglês) que estivesse focado exclusivamente na análise de tal desempenho. Ao mesmo tempo, faltava um instrumento que nos colocasse em contato direto com os demais centros de reflexão nos países em desenvolvimento, com os quais nos últimos anos estabelecemos contatos de alto nível – além dos acadêmicos e instituições que, no Norte, pensam criticamente as intensas transformações pelas quais está passando o moderno sistema mundial.

Assim, desde o estabelecimento do NERINT, em 1999, a equipe de pesquisadores planejava a criação de uma revista científica que veiculasse

suas pesquisas, pontos de vista e estabelecesse um diálogo com acadêmicos de outras nações, além dos membros do próprio corpo diplomático brasileiro. Para tanto, foram sendo feitos contatos no país e no exterior ao longo dos anos. Ela deveria refletir a perspectiva do mundo em desenvolvimento – o “Sul” –, e este sonho antigo se tornou realidade há exatos 10 anos, com o lançamento da *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*.

Foi o primeiro periódico do Brasil, na área de RI, a ser publicado integralmente em inglês. Em detrimento de tradutores profissionais, contudo, a revista procurou integrar alunos de graduação e pós-graduação da universidade na sua atividade editorial como forma também de capacitá-los ao promover o contato direto com pesquisas científicas avançadas, sob a supervisão do seu corpo de editores e Conselho Editorial – como a professora Cristina Soreanu Pecequillo, a quem somos extremamente gratos pela diligente revisão dos esforços de tradução.

A revista contou com apoio inicial do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), think tank governamental vinculado ao Ministério da Economia do Brasil, e da Assessoria Internacional do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Atualmente, é financiada pelo Programa de Apoio à Edição de Periódicos Científicos (PAEP) da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS. Desta forma, a revista, desde sua concepção, esteve ligada tanto à intensa atividade de ensino de pós-graduação e pesquisa como à interlocução com órgãos oficiais e tomadores de decisão de todos os entes federativos – bem como aos grandes debates contemporâneos e *científicos* não só de RI, mas também de Estudos Estratégicos (Brodie 1949).

Uma Década de Diálogo com o Sul

A *AUSTRAL* firmou-se, desde 2012, como uma publicação essencialmente acadêmica voltada a temas políticos, securitários e econômicos internacionais, com ênfase na diplomacia dos países em desenvolvimento, que normalmente recebem atenção limitada ou etnocêntrica por parte das grandes revistas internacionais. Os focos da publicação, portanto, sempre foram as Relações Sul-Sul: as questões de segurança, o desenvolvimento econômico, político e diplomático das nações emergentes e suas relações com as potências tradicionais, diante de um contexto de crise e transição do sistema internacional, temática escolhida para o primeiro número da revista (v. I, n. I, 2012).

O tom foi, inicialmente, o de chamar atenção para uma crise global (geográfica e temática) em gestação. Logo, atentamos para a ocorrência de uma aceleração dos processos políticos, securitários e econômicos das RI.

Finalmente, a partir de 2016³, podemos falar de um verdadeiro terremoto a sacudir a já frágil ordem mundial. Adentrou-se em uma verdadeira guerra de posições, que constitui o fio condutor que articula os conflitos e tensões contemporâneas. Muitos dos conflitos localizados e tensões regionais no Sul que são oriundos desse fenômeno, todavia, têm recebido uma atenção *post factum* da academia, de forma dissociada. Ainda carecíamos de uma reflexão totalizante que fosse capaz de interpretar, satisfatoriamente, os acontecimentos atuais de maneira integrada – uma lacuna que a *AUSTRAL* busca suprir desde a sua criação.

Ao priorizar também temas estratégicos e de segurança, a *AUSTRAL* logrou contribuir para o aprofundamento da reflexão sobre questões de enorme valor para a política externa, a defesa e o desenvolvimento do Brasil, conforme prenunciou o ex-Ministro da Defesa e das Relações Exteriores, Celso Amorim (2012), em artigo de apresentação do primeiro número da revista. A edição inaugural contou também com um artigo do diplomata brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães (2012) sobre o futuro do Mercosul, além de dois artigos da casa sobre a política externa brasileira e a crise financeira de 2008 – cujos reflexos ainda eram sentidos globalmente – e contribuições internacionais sobre a política externa russa e sul-africana, o Fórum de Cooperação China-África e o papel dos países do Golfo Pérsico para a Cooperação Sul-Sul.

A *AUSTRAL* foi oficialmente lançada no Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI), evento realizado de 20 a 22 de junho de 2012 em Porto Alegre pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e pelo Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) sob a temática “Integração Regional e Cooperação Sul-Sul no Século XXI”. A ampla aceitação obtida quando do seu lançamento foi consolidada e aprofundada com a edição de seu segundo número, que enfocou a Política Externa Brasileira e a Cooperação Sul-Sul, redigida principalmente por autores brasileiros e apresentada pelo Professor Amado Luiz Cervo (2012), o Decano deste tema no Brasil.

Na última década do século XX, tendo sido encerrada a Guerra Fria, observou-se que os temas de segurança também passaram a ser negligenciados e eclipsados como objetos de estudo tanto na academia como no discurso político, no contexto da agenda predominantemente econômica da globalização neoliberal. Mas os atentados de 11 de setembro de 2001

3 Curiosamente, 2016 é o ano que o influente acadêmico norte-americano John Mearsheimer (2019) identificou como marco transicional para um sistema internacional efetivamente multipolar.

recolocaram a segurança no centro do debate acadêmico como parte da Guerra ao Terror e dos conflitos assimétricos e não-estatais. O enfoque adotado, no entanto, era direcionado à clivagem entre as potências Ocidentais e às novas ameaças dos grupos terroristas e dos chamados “Estados Párias”.

Poucos foram os analistas que exploraram as dimensões geopolíticas implícitas em tal cenário. Ao se iniciar a segunda década do século XXI, o quadro sofreu substancial alteração: a crise econômica nos países da OCDE teve impacto no equilíbrio internacional, enquanto a China se tornava a segunda maior economia do mundo e o acrônimo BRICS ganhava substância e materialidade político-estratégica. Então, as análises sobre segurança ganharam nova dimensão, chegando ao Sul. E este foi o tema central do terceiro número da revista *AUSTRAL*, que inaugurou outro de seus objetivos fundantes, qual seja, a contribuição para a renovação teórico-analítica dos Estudos Estratégicos e internacionais.

Dentre as regiões austrais, a Revista também se destacou pela atenção dedicada à inserção estratégica da África nos assuntos internacionais – uma grave lacuna bibliográfica no Brasil, até o surgimento, a partir das pesquisas desenvolvidas no âmbito do NERINT, do Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) e da sua Revista Brasileira de Estudos Africanos (RBEA). O continente africano, num curto período de tempo, passou de uma situação de menor relevância para os analistas à de uma região de elevado valor estratégico. Todavia, a compreensão acadêmica dessa evolução foi dificultada, no Brasil, pelo desconhecimento da região.

À medida que o eixo do sistema mundial se desloca para o Indo-Pacífico, a África, por sua posição geopolítica e por seus novos vetores de inserção internacional, se torna um espaço extremamente relevante para o reposicionamento de forças em escala global. Trata-se de um espaço até então de baixa densidade estratégica, onde o emprego de recursos limitados pode ter um efeito ampliado. Mesmo os Estados Unidos, que até então pouco interesse haviam demonstrado em relação à África, se tornaram presentes e ativos, de forma acelerada. A Guerra ao Terror, o estabelecimento do AFRICOM (Comando dos Estados Unidos para a África) na Alemanha, a recriação das Frotas IV e V no Atlântico Sul e no Índico, respectivamente, e a crescente presença militar, econômica e política são alguns exemplos.

Tais processos ocorreram paralelamente ao lançamento da Nova Parceria para o Desenvolvimento Econômico da África (NEPAD) e da transformação da Organização da Unidade Africana (OUA) em União Africana (UA). Esses eventos contribuíram para avanços econômicos, sociais e políticos da África, que acarretaram mais autonomia e protagonismo diplomáticos das nações do continente, bem como maior inserção internacional dos acadêmicos e especialistas africanos.

A *AUSTRAL* também teve papel decisivo na expansão e consolidação de teorias importantes de RI no Brasil, sejam elas clássicas ou críticas, como o estudo teórico, histórico e estratégico do sistema mundo, com foco na análise da alternância entre ciclos hegemônicos e de crises, e a noção de *Sul Geopolítico*, que contrapõe ao conceito amorfo de *Sul Global*. Mais do que criar um modismo teórico pós-moderno, a introdução do conceito de Sul Global representou uma estratégia de despolitizar o significado do terceiro-mundismo.

O Sul Global não se define por uma agenda positiva, mas negativa, pois, afinal, o Norte também não é “Global”? Assim, segundo o novo conceito não haveria sentido para a existência do Grupo dos 77 ou do Movimento dos Não Alinhados: todos os Estados do Sul se diluíram na globalização, e as principais nações desse espaço não passariam de “economias de mercado emergentes”.

O Movimento dos Não Alinhados, contudo, seguiu existindo (e crescendo) e o aniversário de 60 anos da Conferência de Bandung, abordado na oitava edição da *AUSTRAL*, demonstraram a importância e a continuidade do terceiro-mundismo (v. 4, n. 8). Esses aspectos também foram explorados em importante artigo de autoria de Beatriz Bissio (2016), uma das editoras dos famosos *Cadernos do Terceiro Mundo*. Como marca registrada da *AUSTRAL*, portanto, o Sul Geopolítico (Terceiro Mundo) se tornou não apenas o foco temático, mas também o eixo teórico e analítico da compreensão dos grandes problemas mundiais.

Neste sentido, publicamos também, em primeira mão, propostas analíticas inovadoras, como a dos “Eixos do Poder Mundial no Século XXI” (Visentini 2019). Dentre as muitas formas de classificar as potências e as demais nações, buscou-se propor uma visão que desse conta das linhas de fratura que estão se formando, bem como das alianças que podem emergir de tal realidade. Nesse contexto, é paradoxal o discurso que emerge em diversos setores da sociedade e do Estado no Brasil (e em diversas nações). É como se a Guerra Fria houvesse renascido, contra toda a lógica, argumentos e fatos evidentes que sugerem o contrário, pois ela dependia de uma clivagem capitalismo *versus* socialismo – o qual sobrevive apenas de forma residual em pequenas nações. As rivalidades hoje, portanto, são de caráter predominantemente econômico e, em parte, geopolítico.

A proposta analítico-interpretativa em questão emergiu a partir das pesquisas e diálogo com a academia, a diplomacia, a mídia e as Forças Armadas, além de outros setores, e busca categorizar a política internacional hodierna em diferentes grupos. O primeiro deles se aglutina no *eixo militar-rentista anglo-saxão*: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e, tangencialmente, Israel. O segundo é o *eixo industrial desenvolvido*

da União Europeia, Japão e Tigres Asiáticos. O terceiro consiste no *eixo industrial emergente*, integrado pelas grandes nações do BRICS, especialmente a China e a Rússia, além da Turquia e Irã, onde a participação do Estado é determinante. Por fim, o quarto é o *eixo agrário-mineral e humano periférico*, integrado pelas nações médias e pequenas da América Latina, da África e da Ásia geográfica (que inclui o Oriente Médio). O Brasil e a África do Sul, absorvidos por suas agendas políticas internas, estão sob o risco de passar a integrar esse grupo. Acontecimentos recentes, como o tratado AUKUS entre Austrália, Reino Unido e Estados Unidos para a construção de submarinos nucleares para o país oceânico, sob fortes protestos de nações europeias como a França, parecem corroborar a proposta analítica em questão.

Dossiês Temáticos

Com a rápida consolidação do periódico e da sua crescente rede mundial de colaboradores e leitores, a Revista precisou expandir para conseguir absorver o fluxo de artigos. Assim, a partir da nona edição, a *AUSTRAL* ampliou seu rol de artigos por edição de dez para doze. Houve, igualmente, o aumento da demanda pela publicação de dossiês contendo resultados de pesquisas coletivas, que foram acolhidos conforme a qualidade e relevância temática. 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 RI.

A principal iniciativa neste sentido foi a publicação de um número especial (v. 7, n. 14) com um dossiê organizado pelos Professores Juliana Viggiano e Rafael Duarte Villa sobre “Segurança e Defesa na América do Sul”, nos marcos do Edital Pró-Defesa do Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil (CNPq) – corroborando o desenvolvimento da temática de S&D como uma tendência tanto da *AUSTRAL*, do *NERINT* e do *PPGEEI*.

Vale destacar, também, o “Dossiê Especial sobre as Relações Brasil-Angola”, de autoria dos professores Fabio Morosini (UFRGS) e Michelle Ratton Sanchez Badin (FGV), publicado em 2016 e alusivo aos quarenta anos da independência do país africano; outro sobre o “Sistema Mundial: Teoria e Geopolítica”, cujo conjunto de artigos abriu a última edição de 2020; e, mais recentemente ainda, um dossiê sobre América Latina que inaugurou a última edição da Revista com uma análise sobre os 30 anos de criação do Mercosul, de autoria do Professor Leonardo Granato (2021), demonstrando

que cada década da (des)integração latina e sul-americana apresentou uma característica diferente, com períodos intercalados de expansionismo não-sustentado e de crise.

Análises de Conjuntura

A crescente contribuição de acadêmicos de um número cada vez maior de países evidencia a presença global e independente da *AUSTRAL*. E que o NERINT, após servir de elemento catalisador para a institucionalização dos estudos acadêmicos de RI no Sul do Brasil, segue, após duas décadas, analisando de forma séria, independente e criativa a situação internacional.

Além da semestral e bilíngue *AUSTRAL*, o NERINT também foi o berço da publicação bimestral *Conjuntura Austral*, editada pelo PPGEI desde 2011. Inicialmente, a *Conjuntura Austral* ficaria encarregada das análises de cenário, em um enfoque mais imediato, ao passo que a *AUSTRAL* publicaria as análises academicamente mais densas. Todavia, com a evolução da projeção nacional e internacional do PPGEI, ambas as revistas se tornaram referências análogas de alto nível na área, respeitadas as diferenças teóricas dos atuais corpos editoriais.

Por esse motivo, o NERINT também passou a oferecer um *Boletim de Conjuntura* (2016-2019) digital e bilíngue, a cargo dos seus Pesquisadores Assistentes, Mestrandos e Doutorandos, com o intuito de retomar análises mais objetivas da conjuntura internacional para o público geral. Em 2020, a iniciativa do Boletim foi absorvida pela Análise Estratégica NERINT, que passou a integrar uma nova sessão regular da *AUSTRAL*, localizado na parte final de cada número. Ela traz breves notas de análise de conjuntura sobre acontecimentos internacionais atuais e relevantes, não contemplados nos artigos, redigidos por especialistas temáticos. Importantes acontecimentos internacionais tardam, normalmente, quase um ano para aparecerem como artigos acadêmicos tradicionais. Enquanto isto, a interpretação projetada sobre o público leigo e sobre a própria academia se resumem a artigos jornalísticos e às redes sociais. Portanto, urgia explicar de forma objetiva e urgente os grandes eventos internacionais, inicialmente no site do NERINT, transcrevendo-os semestralmente na Revista.

Indexadores e Estatísticas⁴

A *AUSTRAL* está registrada em grandes indexadores e bases de dados mundiais: Scopus Elsevier, Google Acadêmico, LivRe!, Columbia International Affairs Online, Directory of Open Access Journals, ETH Zürich, Journal TOCs, Latindex, Directory of Open Access Scholarly Resources, Sumários de Revistas Brasileiras, Beardsley Library Journals, WZB Berlin Social Science Research Center, GIGA Information Centre, Portal de Periódicos CAPES, Portal de Periódicos Científicos da UFRGS e Rede Cariniana.

A Revista já publicou autores de todos os continentes e regiões do mundo (em ordem cronológica de submissão): Brasil, Rússia, Canadá, África do Sul, Reino Unido, Países Baixos, Espanha, Austrália, Índia, Argentina, Turquia, Suécia, Alemanha, México, Paquistão, Zimbábue, Nigéria, Portugal, República Checa, Itália, Japão, Cabo Verde, Camarões, Cuba, China, Chile, Angola, Ucrânia, Cazaquistão, Estados Unidos, Costa Rica, Irã, Indonésia, Romênia, Equador, Colômbia, Paraguai, Polônia, Quirguistão, Malásia, Singapura e Nova Zelândia. Ao todo, são 257 autores, entre professores e doutores especializados nas temáticas privilegiadas pela Revista, oriundos de 143 diferentes instituições (ver Tabela 1 e Anexo).

Tabela 1 - Número de artigos e países por região (2012-2021)

Região	Artigos	%	Países
América do Sul	165	64,2	6
Europa	31	12,1	13
Ásia	28	10,9	10
África	22	8,6	6
América do Norte	5	1,9	3
América Central	3	1,2	2
Oceania	3	1,2	2

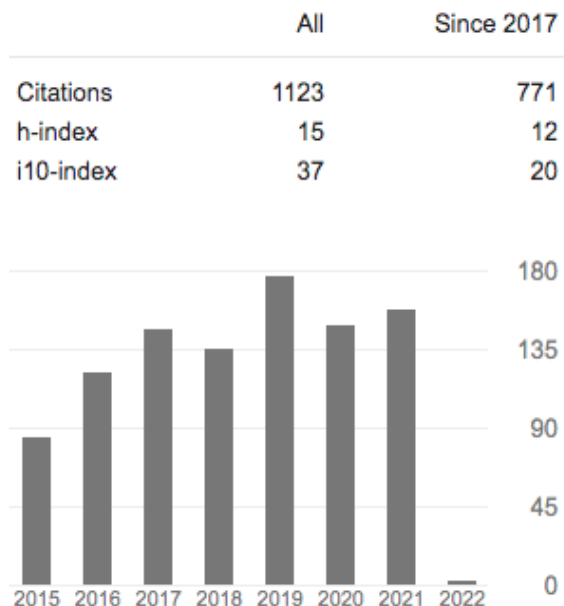
Fonte: Elaboração de Felipe Werner Samuel com base no arquivo da *AUSTRAL*: seer.ufrgs.br/austral/issue/archive

A plataforma da Revista, que utiliza o Open Journal Systems (OJS) por meio do Portal de Periódicos da UFRGS, soma quase **meio milhão de acessos** às composições finais dos artigos (491.392 acessos até outubro de 2021). A edição com o maior número de acessos foi publicada no segundo semestre de 2013 sob o tema “Atlântico Sul, Brasil e a cooperação entre periferia e

⁴ Com a colaboração de Felipe Werner Samuel.

semiperiferia”. O artigo com maior número de visualizações, intitulado “Kwame Nkrumah e a visão pan-africana: entre a aceitação e a rejeição” foi publicado por Henry Kam Kah (2016), professor do Departamento de História da Universidade de Buea, Camarões. Já o artigo mais citado conforme o Google Acadêmico é o de autoria do professor australiano e brasileiro Sean W. Burges (2012), publicado sob o título “Desenvolvendo a partir do Sul: Cooperação Sul-Sul no jogo de desenvolvimento global”.

Figura 1 - Citações da Austral na plataforma Google Acadêmico

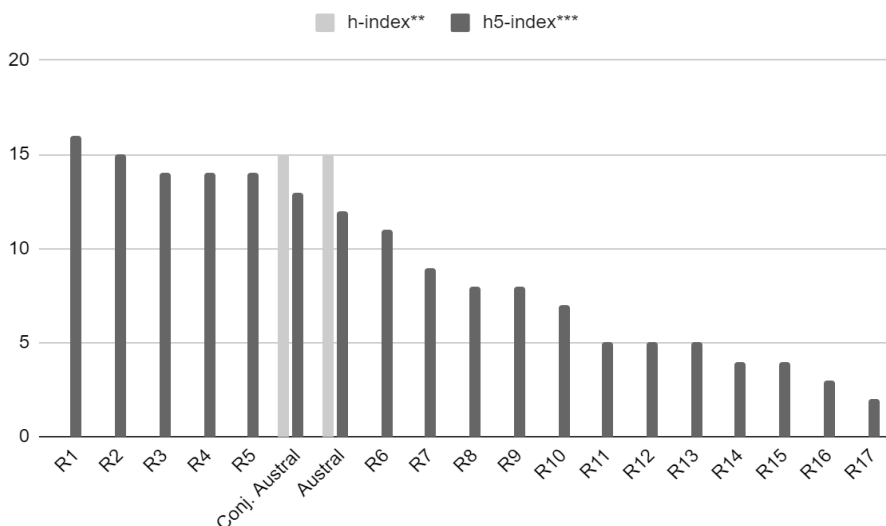


Fonte: Google Acadêmico (2022).

A dupla nomenclatura da Revista – *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, em português, e *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, em inglês –, bem como diferenças de grafia, prejudicou o periódico diante do novo sistema de avaliação, que parece ter reduzido a produção de conhecimento e redes colaborativas a meros algoritmos nas classificações em diversas listas e plataformas. Um erro técnico que a CAPES já corrigiu em 2021. Deste modo, a melhor maneira encontrada para indexar de forma integralizada tanto os artigos em inglês como em português da Revista foi por meio da criação de um perfil próprio na plataforma Google Acadêmico. Nele, obteve-se um alto número de citações

(1123 ao todo e 898 entre 2016 e 2021), quando consideramos o formato bimestral da revista, que por sua vez é refletido nos índices h (valor 15)⁵ e h5 (valor 12)⁶ (ver Gráficos 1 e 2).

Gráfico 1 - Comparação dos índices h e h5 dos periódicos de estrato “A” da grande área de Ciência Política e Relações Internacionais*



Fonte: Google Acadêmico, com base na Classificação de Periódicos da CAPES (Quadriênio 2013-2016 e Lista Provisória 2019). Dados referentes a outubro de 2021. Elaboração dos autores.

* Por cortesia acadêmica, os títulos dos periódicos externos à UFRGS foram suprimidos.

** O índice h da AUSTRAL e da Conjuntura Austral, ambas publicadas no âmbito da UFRGS, foram extraídos dos seus respectivos perfis no Google Acadêmico.

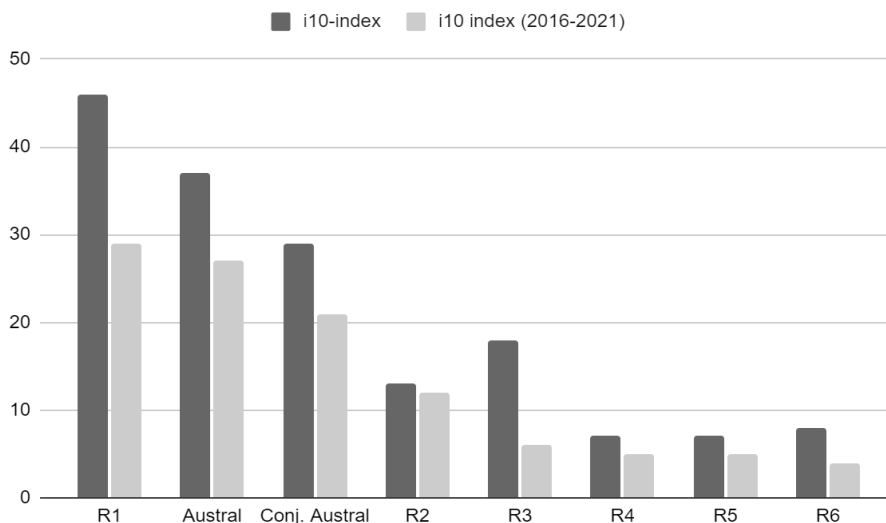
*** O índice h5 foi extraído do perfil oficial dos periódicos no Google Acadêmico e, na ausência de um, por meio de busca no ranking da plataforma, tomando sempre o maior valor como referência: https://scholar.google.com.br/citations?view_op=top_venues

5 O índice h é o maior número h, sendo que h publicações possuem, no mínimo, h citações.

6 O índice h5 é o índice h dos artigos publicados nos últimos 5 anos completos. É o maior número h, de tal forma que h artigos publicados em 2016-2020 têm, pelo menos, h citações cada um.

Destacamos, ainda, o alto número de artigos da *AUSTRAL* com, no mínimo, 10 citações cada (índice i10) no Google Acadêmico (ver Gráfico 3):

Gráfico 2 - Comparação do índice i10 (total e últimos cinco anos completos) dos periódicos de estrato “A” da grande área de Ciência Política e Relações Internacionais que possuem perfil próprio no Google Acadêmico*



Fonte: Google Acadêmico, com base na Classificação de Periódicos da CAPES (Quadriênio 2013-2016 e Lista Provisória 2019). Dados referentes a outubro de 2021. Elaboração dos autores.

* Por cortesia acadêmica, os títulos dos periódicos externos à UFRGS foram suprimidos.

REFERÊNCIAS

- Amorim, Celso. “Apresentação.” *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 1, n. 1 (2012): 7-8. <https://seer.ufrgs.br/austral/article/view/27983/17997>.
- Bissio, Beatriz. “Bandung, Não-Alinhados e mídia: o papel da revista ‘Cadernos do Terceiro Mundo’ no diálogo Sul-Sul.” *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 4, n. 8 (2016). <https://doi.org/10.22456/2238-6912.59957>.
- Brodie, Bernard. “Strategy as a Science.” *World Politics* 1, n. 4 (1949): 467–88. <https://doi.org/10.2307/2008833>.
- Burges, Sean. “Desenvolvendo a partir do Sul: Cooperação Sul-Sul no jogo de desenvolvimento global.” *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 1, n. 2 (2012): 225–49. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.30185>.
- Cervo, Amado Luiz. “A Política Exterior do Brasil.” *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 1, no. 2 (2012): 9–14. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.32620>.
- “Google Acadêmico.” *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. Google. Acesso em: 1 jan. 2022. <https://scholar.google.com/citations?hl=pt-BR&user=xuLxfQsynnEC>.
- “Google Acadêmico.” *Conjuntura Austral*. Google. Acesso em: 1 jan. 2022. <https://scholar.google.com/citations?hl=en&user=4V7oKkMAAAAJ>.
- Granato, Leonardo. “Os trinta anos do Mercosul: apontamentos para um balanço” *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 10, n. 19 (2021). <https://doi.org/10.22456/2238-6912.112686>.
- Kam Kah, Henry. “Kwame Nkrumah e a visão pan-africana: entre a aceitação e a rejeição.” *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 5, n. 9 (2016). <https://doi.org/10.22456/2238-6912.65783>.
- Pinheiro Guimarães, Samuel. “O futuro do Mercosul.” *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 1, n. 1 (2012): 13–22. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.27989>.
- Mearsheimer, John J. “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order.” *International Security* 43, n. 4 (2019): 7–50. https://doi.org/10.1162/isec_a_00342.
- Visentini, Paulo Fagundes. “Eixos do poder mundial no século XXI: uma

proposta analítica”. *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 8, n. 15 (2019): 9-24. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.91767>.

ANEXO

Lista de instituições de origem dos autores publicados pela Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais nos últimos 10 anos. Elaboração: Felipe Werner Samuel, Pesquisador Assistente em nível de graduação do NERINT.

Instituição creditada no artigo	País da Instituição
ABCI Institute	Estados Unidos
Academia Russa de Ciência	Rússia
Ambrose Alli University	Nigéria
Australian National University	Austrália
Banco Central do Brasil/UFRGS	Brasil
Cankiri Karatekin University	Turquia
Centro Austral de Investigaciones Científicas/ CONICET	Argentina
Centro de Investigaciones de Política Internacional	Cuba
Christ University	Índia
CIRAD	França
Dalhousie University	Canadá
ECEME	Brasil
Ekiti State University	Nigéria
Escola de Guerra Naval	Brasil
Escola Nacional de Ciência Política e Administração Pública	Romênia
Escola Superior de Economia	Rússia
Escola Superior de Guerra	Brasil
ESPM Sul / UNISINOS	Brasil
Exército Nacional do Zimbábue	Zimbábue
FACAMP	Brasil
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	Equador
FGV	Brasil

FIRB	Brasil
FUMEC	Brasil
German Institute of Global and Area Studies	Alemanha
Hodja Ahmet Yassawi International Kazakh Turkish University	Cazaquistão
IFRS	Brasil
Institute for Defense Studies and Analysis	Índia
Institute of Strategic Research and Analysis	Paquistão
Instituto Brasileiro de Estudos de China Asia-Pacífico	Brasil
Instituto do Oriente	Portugal
Instituto Rio Branco	Brasil
Instituto Superior de Relações Internacionais Venâncio de Moura	Angola
Isfahan University	Irã
Islamic Azad University	Irã
Istanbul Bilgi University	Turquia
Itamaraty	Brasil
John Cabot University	Itália
Kazimierz Wielki University	Polônia
King's College London	Reino Unido
Landmark University	Nigéria
London School of Economics and Political Science	Reino Unido
Mercosul	
Ministério da Defesa	Brasil
National University of Singapore	Singapura
PPG San Tiago Dantas	Brasil
Programa de Estudios América Latina-África	Argentina
PUCMG	Brasil
Renmin University of China	China
Ruprecht-Karls-Universität	Alemanha
SDECT-RS	Brasil
Momoyama Gakuin University	Japão
Taras Shevchenko National University of Kiev	Ucrânia
Tarbiat Modares University	Irã
UEPB	Brasil
UERJ	Brasil

Apresentação

UFABC	Brasil
UFBA	Brasil
UFF	Brasil
UFJF	Brasil
UFMG	Brasil
UFPB	Brasil
UFPE	Brasil
UFPEL	Brasil
UFRGS	Brasil
UFRJ	Brasil
UFRRJ	Brasil
UFS	Brasil
UFSC	Brasil
UFSCar	Brasil
UFSM	Brasil
UFU	Brasil
UNB	Brasil
UNESP	Brasil
UnBH	Brasil
UNICAMP	Brasil
UNIFESP	Brasil
UNILA	Brasil
UniLaSalle-RJ	Brasil
UNIPAMPA	Brasil
UNISC	Brasil
Unisinos	Brasil
Universidad Autónoma de Madrid	Espanha
Universidad Complutense de Madrid	Espanha
Universidad de Buenos Aires	Argentina
Universidad de Guadalajara	México
Universidad de los Andes	Colômbia
Universidad de Santiago	Chile
Universidad Militar Nueva Granada	Colômbia
Universidad Nacional da Costa Rica	Costa Rica
Universidad Nacional de Rosario	Argentina
Universidad Tecnológica de Mexico	México

Universidade Afe Babalola	Nigéria
Universidade Americana da Ásia Central	Quirguistão
Universidade Anhembi Morumbi	Brasil
Universidade Candido Mendes	Brasil
Universidade Católica de Portugal	Portugal
Universidade Católica de Temuco	Chile
Universidade da África do Sul	África do Sul
Universidade da Califórnia	Estados Unidos
Universidade da Cidade de Macau	China
Universidade da Indonésia	Indonésia
Universidade da Nova Inglaterra	Austrália
Universidade de Bucareste	Romênia
Universidade de Cabo Verde	Cabo Verde
Universidade de Gotemburgo	Suécia
Universidade de Greenwich	Paquistão
Universidade de Ibadan	Nigéria
Universidade de Isfahan	Irã
Universidade de Johannesburgo	África do Sul
Universidade de Lagos	Nigéria
Universidade de Leiden	Países Baixos
Universidade de Montreal	Canadá
Universidade de Salvador	Brasil
Universidade de São José	China
Universidade de Uppsala	Suécia
Universidade de Waikato	Nova Zelândia
Universidade Erasmus Rotterdam	Países Baixos
Universidade Estadual da Paraíba	Brasil
Universidade Estadual de Makassar	Indonésia
Universidade Estatal de Moscou	Rússia
Universidade Federal de Lafia	Nigéria
Universidade Federal de Viçosa	Brasil
Universidade Jawaharlal Nehru	Índia
Universidade Lusíada Porto	Portugal
Universidade Metropolitana de Praga	República Tcheca
Universidade Nacional de Assunção	Paraguai
Universidade Nacional de Defesa de Islamabad	Paquistão

Apresentação

Universidade Nacional de Rosario	Argentina
Universidade Nacional de San Martín	Argentina
Universidade Privada de Angola	Angola
Universidade Sun Yat-Sen	China
Universidade Vinoba Bhave	Brasil
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta	Indonésia
Universiti Sultan Zainal Abidin	Malásia
University of Buea	Camarões
University of Calabar	Nigéria
University of Exeter	Reino Unido
University of Johannesburg	África do Sul
University of Zimbabwe	Zimbábue
UNLa	Argentina
USAL	Argentina
USP	Brasil

A GEOPOLÍTICA SINO-RUSSA NA EURÁSIA E AS DISPUTAS CHINA-EUA: ÁSIA-PACÍFICO-GRANDE EURÁSIA VS INDO-PACÍFICO

Marcos Cordeiro Pires¹

Lucas Gualberto do Nascimento²

Introdução:

A grande massa terrestre eurasiática é uma zona geopolítica chave no sistema internacional. Segundo Moniz Bandeira (2017, 1-2), a Eurásia é a massa de terra que se estende da Europa à Ásia, tendo o seu *Heartland* essencialmente na Ásia Central. O controle desta “área pivô”, como denominada por Mackinder (1904) no clássico geopolítico *The Geographical Pivot of History*, garante a um país a vantagem do poder terrestre - a *World Island*, naquela que é conhecida como “a maior fortaleza natural da Terra”. O ator que dominar o *Heartland*, na lógica do poder terrestre, domina a Eurásia. Portanto, um melhor posicionamento geopolítico na Ásia Central é um fator decisivo nas disputas hegemônicas atuais, em que se contrapõem atores de peso como os Estados Unidos, a União Europeia, a Rússia e a China.

Do ponto de vista histórico, é importante ressaltar o quão é estratégico é o domínio do *Heartland*. Vale lembrar do sucesso das tropas de Gengis Khan, no século XIII, que avançaram da Mongólia até a Europa Central,

¹ Professor da Universidade Estadual Paulista (Unesp), do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS), e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp-Unicamp-PUCSP). Coordenador do Grupo de Pesquisa BRICS (Unesp), Brasil.

² Mestre em Ciências Sociais - Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Membro do Grupo de Pesquisa BRICS (Unesp) e do Grupo de Pesquisa Geopolítica, Integração Regional e Sistema Mundial (GIS-UFRJ), Brasil.

das hostes turco-mongóis de Tamerlão, no século XIV, que chegaram a se aproximar das conquistas do primeiro, ou ainda da expansão otomana, nos séculos XV e XVI, que conquistou os Balcãs, o Egito e sitiou Viena em duas oportunidades. Já nos séculos XVIII e XIX, diante do refluxo do império turco-otomano, as principais disputas pelo controle do *Heartland* se deram entre o Império Britânico, depois de consolidado seu poder na Índia (Raj), e o Império Russo, que avançava desde o Cáucaso até a Ásia Central e, posteriormente, em territórios da decadente dinastia Qing, na China.

Já durante o século XX, a União Soviética consolidou o controle sobre as antigas áreas do império czarista, fato que persistiu até 1991, quando ocorreu a sua implosão. Posteriormente, depois de uma década de instabilidade e decadência, a liderança da Rússia buscou recriar a sua área de influência estratégica, justamente quando novos atores políticos entraram em cena, como o nacionalismo das ex-repúblicas soviéticas, a insurgência sunita, o nacionalismo turco e a presença dos Estados Unidos no Afeganistão.

Atualmente, as novas reconfigurações políticas e econômicas da Eurásia têm sido um tema muito relevante nas relações internacionais. Potências regionais que foram subjugadas pelo imperialismo estão novamente em pé, como a China e a Índia. As tradicionais áreas de influência da Rússia são objeto de ações políticas de potências extrarregionais, como os Estados Unidos e a União Europeia. A Rússia tenta recuperar seu terreno por meio da União Econômica Eurasiática (EAEU), a China oferece aos países asiáticos (mas não apenas) a Belt and Road Initiative (BRI), enquanto que os Estados Unidos busca se alinhar com Índia, Japão e Austrália por meio do Quad, como instrumento para refrear a crescente influência chinesa. Nesse sentido, a Organização para Cooperação de Xangai (OCX), liderada por Rússia e China, busca organizar estratégias de segurança regional para fazer frente, originalmente, à insurgência sunita, mas que busca aumentar a coordenação ao incorporar Índia, Paquistão e Irã, entre outros.

Para fazer frente a essas transformações que estão alterando profundamente os rumos da política e da economia mundiais, este artigo tem por objetivo descrever os principais elementos e processos em curso na região da Eurásia envolvendo de forma mais específica a ação de três atores essenciais: os Estados Unidos, a Rússia e a China. Nesse sentido, organizamos o trabalho em seis seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. Num primeiro momento, buscamos ressaltar a importância da Eurásia como espaço que historicamente influenciou as disputas hegemônicas entre as grandes potências. Em seguida, por conta das novas configurações econômicas da região, analisaremos a Eurásia como espaço para a cooperação para o desenvolvimento, apresentando em linhas gerais os objetivos da

iniciativa russa da EAEU, bem como da BRI. Passo seguinte, analisaremos mais especificamente as intersecções das estratégias econômicas de Rússia e a China sino-russa na BRI e na EAEU. Por fim, abordaremos a abordagem dos Estados Unidos para com a China, especificamente a transformação de sua estratégia “Ásia-Pacífico”, formulada durante o governo de Barack Obama, até a articulação da abordagem “Indo-Pacífico”, que inclui a Índia no mecanismo regional de contenção da China, desenvolvida por Donald Trump e que aparentemente continua no governo de Joe Biden.

A Eurásia como Espaço de Disputas Hegemônicas

Para se refletir sobre a importância geopolítica da região eurasiática, é importante resgatar as ideias de teóricos que destacaram a importância do poder terrestre no equilíbrio da política internacional. Como vimos, diferentes poderes ao longo da História realizaram tentativas de estabelecer hegemonia buscando conquistar esta parte do mundo. Em seus escritos sobre os desenvolvimentos geoestratégicos da Eurásia, o ex-Conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos, Zbigniew Brzezinski, enfatizou a importância da geopolítica da Eurásia para o grande jogo de poderes nas relações internacionais. Sendo um dos principais objetivos da política externa dos Estados Unidos a prevenção de uma parceria rival contra-hegemônica eurasiática, a identificação e a “tutela” de potências-pivô na Eurásia vem sendo uma estratégia constante da política externa dos Estados Unidos, como quebrar a possibilidade de alianças entre as potências regionais contra Washington. Seguindo a mesma estratégia geopolítica, Brzezinski afirma que

A identificação dos principais pivôs geopolíticos da Eurásia pós-Guerra Fria, e protegê-los, é, portanto, também um aspecto crucial da geoestratégia global da América. [...] Nas atuais circunstâncias globais, pelo menos cinco atores geoestratégicos importantes e cinco eixos geopolíticos [...] podem ser identificados no novo mapa geopolítico da Eurásia. França, Alemanha, Rússia, China e Índia são atores importantes e ativos. [...] Potencialmente, o cenário mais perigoso seria uma grande coalizão de China, Rússia, e talvez Irã, uma coalizão “anti-hegemônica” unida não por ideologia, mas por reclamações complementares (Brzezinski 1998, 41-55, tradução própria).

Na prática, este objetivo foi alcançado em 1972, quando os governos da China e dos Estados Unidos criaram uma aliança informal para conter a influência da União Soviética na Ásia, notadamente no Sudeste Asiático. Foi uma ação muito importante, pois conseguiu apartar os dois principais países

socialistas, fato que viabilizou a derrota da URSS em 1991. Este tema é tratado por um dos artífices desta solução, o ex-Secretário de Estado Henry Kissinger, que explicou a lógica do governo de Mao Tsé-Tung em seu aliar ao “Tigre de Papel”, como ele chamava os Estados Unidos, a partir da experiência milenar da China, no caso a lógica de se aliar a um inimigo distante para enfrentar o que está mais próximo (Kissinger 2011).

Adicionalmente, no final da década de 1970, a estratégia dos Estados Unidos contra a URSS tomou forma ao estimular correntes islâmicas nas bordas da União Soviética, forçando este país a uma malfadada invasão do Afeganistão, que ameaçava o governo aliado de Moscou e que tinha potencial para desencadear revoltas dentro do próprio país, principalmente nas regiões com forte influência islâmica. Nessa empreitada, os EUA contaram com o apoio do Paquistão, que, como se sabe, é um tradicional aliado do governo da China. No contexto pós-URSS, foram essas forças que desestabilizaram as regiões da Chechênia e do Daguestão, dentro da Federação Russa. Para tornar a situação mais complexa, os Estados Unidos apoiaram várias as iniciativas para incluir países do ex-bloco soviético em sua esfera de influência, como ocorreu na Geórgia e, depois do início das guerras do Afeganistão e do Iraque, por meio da implantação de bases militares no Uzbequistão, na Quirguízia e no Tadjiquistão (Le Monde Diplomatique 2003). Como resposta à ameaça extremista islâmica transfronteiriça, foi criada a Organização de Cooperação de Xangai, em 2001, para coordenar ações de segurança, inteligência e anti-insurgência na Rússia, na Ásia Central e na China.

Após o breve período conhecido como “momento unipolar” (Wohlforth 1999), quando os EUA figuram praticamente sem rivais na ordem internacional durante a década de 1990 e início da de 2000, tal situação vem sendo questionada por conta de um maior alinhamento entre Rússia e China, não apenas na OCX, mas em outros fóruns, como o BRICS, a *Belt and Road Initiative* (BRI) e a União Econômica Eurasiática (EAEU). Esta nova configuração, ao menos em tese, marcada pelo paradigma da Grande Eurásia (*Greater Eurasia*), visa estabelecer uma Parceria Econômica Eurasiática (*Eurasian Economic Partnership*), ao conectar as fronteiras do Pacífico às fronteiras da União Europeia. Diante desse novo quadro, a política externa dos Estados Unidos busca impedir que outras potências emergentes - especialmente China e Rússia - possam estabelecer um polo alternativo de poder na região. De acordo com Lukin (2020, 175-176),

O principal imperativo dos EUA [...] seria evitar o surgimento de um único Estado ou aliança de Estados capaz de unificar a Eurásia não-europeia contra os Estados Unidos. [...] Assim, foi reconhecido que o perigo para os Estados

Unidos não seria um regime político em particular, mas simplesmente todos os principais Estados independentes e influentes [...] a saber, a perda de controle de Washington sobre a Eurásia resultante do aprofundamento e reaproximação entre as duas principais potências da Eurásia: Rússia e China (tradução própria).

A mudança de curso da política internacional no sentido do eixo eurasiático ganhou maior impulso depois da crise de 2008, que potencializou o papel da China no cenário internacional, e a crise ucraniana, que levou o governo de Moscou a incorporar a região da Criméia, de maioria russa, o que acarretou a imposição de uma série de sanções impostas pelos EUA e pela União Europeia (UE) e o avanço das forças da OTAN para as proximidades das fronteiras russas (Laruelle 2017, 156-157). A forte dependência da Rússia dos mercados da UE para o escoamento de sua oferta de gás e petróleo, em meio às sanções, fez acender o sinal de alerta sobre as vulnerabilidades econômicas do país, levando-o a priorizar seus laços com o Oriente, principalmente com a China, com a qual estabeleceu um acordo (The Guardian 2014), em maio de 2014, no valor de US\$400 bilhões, para venda de gás e construção de gasodutos por um período de 30 anos, cujo primeiro trecho foi inaugurado em 2019 (CNN 2019).

As ações de China e Rússia são vistas como forte ameaça pelo governo de Washington, percepção que remota ao governo Obama, principalmente depois dos incidentes da Ucrânia, em 2014. Recentemente, o governo dos Estados Unidos, por meio do documento “Renewing America’s Advantages: Interim National Security Strategic Guidances (2021), reafirmou as preocupações com relação à China e Rússia presentes em outros estudos prospectivos que buscam apoiar as estratégias de defesa do país. De acordo com o texto:

Devemos também enfrentar a realidade de que a distribuição de poder pelo mundo está mudando, criando novas ameaças. A China, em particular, tornou-se rapidamente mais assertiva. É o único competidor potencialmente capaz de combinar seu poder econômico, diplomático, militar e tecnológico para lançar um desafio sustentado a um sistema internacional estável e aberto. Rússia continua determinado a reforçar a sua influência global e desempenhar um papel perturbador no cenário mundial. Pequim e Moscou investiram pesadamente em esforços para verificar os pontos fortes dos EUA e nos impedir de defender nossos interesses e aliados em todo o mundo.” (The White House 2021, 7-8) (Tradução própria)

Não é o caso de descrever todos os movimentos recentes que tratam do aumento das rivalidades entre Estados Unidos, de um lado, e China e Rússia,

de outro, pois, independentemente de flutuações conjunturais, o tema das disputas estratégicas no espaço eurasiático é um problema estrutural e como tal merece ser tratado. Logo, é preciso compreender as movimentações de “placas tectônicas” que ocorrem na região e como isso impactará o cenário internacional. Nesse aspecto, as novas articulações econômicas devem ser melhor compreendidas, pois não conformam apenas a construção de infraestruturas, mas de laços de interdependência que podem embasar novos níveis de articulação política.

A Eurásia e a Cooperação para o Desenvolvimento

Conforme descrevemos anteriormente, é preciso a refletir sobre a lógica da competição estratégica entre Estados Unidos, de um lado, e Rússia e China, de outro, para compreender como os esses atores têm se posicionado no terreno eurasiático. Nesta seção, iremos nos concentrar apenas nos atores regionais, notadamente nos mecanismos de cooperação liderados por Moscou e Pequim.

Do ponto de vista da Rússia, o conceito de Grande Eurásia assumiu uma prioridade geoestratégica com vista a estabelecer obter maior autonomia, não buscando um papel subordinado em uma ordem voltada para o Atlântico, nem ignorando a ascensão asiática para o leste. Assim, a integração eurasiática na perspectiva russa decorre desses dois fatores. Por um lado, pelo fracasso de sua parceria com a União Europeia e os Estados Unidos, pois o país foi expelido do G8, em 2014, depois da anexação da Criméia, e vem sofrendo com sanções comerciais e com o aumento das pressões militares da OTAN, que busca cercar estrategicamente as fronteiras ocidentais da Rússia, como no Báltico, na Ucrânia e na Geórgia (Bandeira *op. cit.*, 61). Por conta disso, buscou se integrar à ascensão da Ásia oriental, capitaneada pela China, como uma válvula de escape para a sua produção de petróleo e gás diante das mencionadas sanções.

A China, por sua vez, tem buscado mitigar a instabilidade em duas fronteiras visto que persistem muitos passivos com sua vizinhança: (1) a ameaça da insurgência sunita, a Oeste; (2) a demarcação de fronteiras com a Índia e o Paquistão, ao Sudoeste; (3) a reunificação de Taiwan, a Leste; (4) a garantia de seus direitos marítimos e sobre ilhotas no Mar da China, ao Sudeste; (5) a instabilidade na Península Coreana; e (6) as tradicionais rivalidades com o Japão. Considerando os itens “5” e “6” há que se considerar a presença de tropas dos Estados Unidos nesses países. Nesse sentido, a criação de arranjos como a Iniciativa Belt and Road, a atuação no grupo dos BRICS e na OSX e a criação do AIIB e do NDB podem ser consideradas ações

não apenas potencializar a economia chinesa, mas também como braços do esforço diplomático para reverter parte das ameaças percebidas por Pequim.

Por conta disso, a nova configuração do mapa geopolítico da Grande Eurásia é baseada na complementaridade do comércio chinês e seus interesses econômicos, juntamente com as preocupações russas sobre segurança no flanco ocidental e de governança em toda a rota que abrange a EAEU e a BRI liderada pela China (Serbin *op. cit.*, 41).

O desenvolvimento da Grande Eurásia como uma parceria estabelecida entre as geoestratégias russas e chinesas foi incorporada nas declarações oficiais conjuntas das relações sino-russas. Para comemorar o aniversário de 15 anos do Tratado de Amizade, Vizinhança e Cooperação de 2001 - que abriu caminho para o desenvolvimento de uma maior cooperação entre Rússia e China – as duas potências afirmaram, em relação à EAEU e à BRI:

As partes enfatizam a importância primordial que atribuem à implementação do acordo russo-chinês de cooperação em conjunto com a construção da União Econômica Eurasiática (EAEU) e do Cinturão Econômico da Rota da Seda, conforme registrado na Declaração Conjunta relevante de 8 de maio de 2015. Rússia e China são a favor da criação de uma parceria abrangente eurasiática baseada nos princípios de abertura, transparência e levando em consideração interesses mútuos, incluindo o possível envolvimento dos países da EAEU, da OCX e da ASEAN. Nesse sentido, os Chefes de Estado encarregaram os governos dos dois países de atuar junto aos órgãos competentes e propor medidas para a implementação da iniciativa, a fim de contribuir para o aprofundamento dos processos de integração na região (СОВМЕСТНОЕ 2016, tradução própria).

Portanto, formada com base na EAEU e na BRI, a parceria da Grande Eurásia assenta-se nos seguintes pontos: (a) Reaproximação sino-russa, ligando a BRI e a EAEU; (b) Agrupamentos não-ocidentais, especialmente OCX, ASEAN e BRICS; (c) Parceria de Estados não-ocidentais nos objetivos da Grande Eurásia; (d) Convergência de interesses políticos e econômicos para a superação da percepção de unipolaridade buscada pelos Estados Unidos, em um movimento semelhante à Conferência de Bandung de 1955; (e) Parcerias econômicas como plataformas para uma maior cooperação, especialmente através da Ásia Central e Europa, com o estabelecimento do Cinturão Econômico da Rota da Seda (*Silk Road Economic Belt* - SREB), e da Rota da Seda Marítima através de parceiros da ASEAN, ambos setores da BRI; (f) A Grande Eurásia é uma parceria aberta, desde que respeitados os princípios da não-interferência e da multipolaridade; portanto, países europeus e outros possíveis parceiros podem ser incluídos (Lukin *op. cit.*, 177-178).

Em síntese, China e Rússia estão articulando suas estratégias e paradigmas de política externa com base em suas próprias visões projetadas com foco na Eurásia. Apesar de terem prioridades diferentes em suas orientações geoestratégicas, China e Rússia têm buscado interesses complementares na Eurásia, especialmente no que diz respeito a uma maior integração econômica e ao estabelecimento de parcerias preferenciais. A União Econômica Eurasiática, liderada pela Rússia, juntamente com a *Belt and Road Initiative*, liderada pela China - especialmente o *Silk Road Economic Belt* - demonstraram sinergias no sentido de construir uma parceria estratégica sino-russa de modo a influenciar desenvolvimentos futuros na Eurásia, em um movimento de ambas as potências em seus termos geoestratégicos. Estas duas iniciativas serão abordadas a seguir.

Principais Aspectos da União Econômica Eurasiática (EAEU)

A União Econômica Eurasiática (EAEU), oficialmente lançada em 2015, é uma organização internacional crucial na política externa russa contemporânea. A União representa as concepções russas sobre comércio regional, integração e inserção internacional. Anteriormente à sua criação, a Comunidade de Estados Independentes (CEI) era a principal organização regional a congregar as repúblicas pós-soviéticas, especialmente na década de 1990. Os primeiros três Estados membros - Rússia, Belarus e Cazaquistão - juntaram-se à Armênia e ao Quirguistão na criação da EAEU, que entrou em vigor naquele ano. Atualmente, a EAEU é uma organização regional na Eurásia que representa 183 milhões de habitantes, em um PIB combinado de US\$ 2,2 trilhões e trocas comerciais de US\$ 900 bilhões. Embora seja preocupante a não participação da Ucrânia, devido às disputas geopolíticas em termos de alianças regionais e de segurança - especialmente em relação à UE e à OTAN - a EAEU é um avanço da atual política externa russa nos assuntos regionais e da Eurásia (Serbin *op. cit.*, 79-80).

Atualmente, a principal aspiração da EAEU é tornar-se uma organização eurasiática capaz de representar um polo de influência entre a Europa e a Ásia-Pacífico, especialmente no que diz respeito à ascensão chinesa no sistema mundial. Representa uma postura assertiva da Rússia em remodelar a configuração de sua zona de influência imediata; é um relançamento de uma iniciativa russa para o espaço pós-soviético, representando a visão atual do país para os desenvolvimentos futuros da Eurásia. A consideração da Rússia como uma grande potência abrange suas noções de integração regional, comércio e segurança. A introdução da livre circulação de bens, serviços, capital e trabalho, bem como políticas comuns

de agricultura, transporte e energia, podem contribuir para uma ampliação da organização no futuro, se mais sucessos forem demonstrados ao longo de seu desenvolvimento. Apesar de possuírem abundância de recursos naturais - como energia, minerais e o setor agrícola - os membros da EAEU carecem de um setor financeiro plenamente desenvolvido e de recursos tecnológicos que impulsionem a inovação (SERGI 2018, 4). Há uma complementaridade entre os recursos da EAEU e as capacidades chinesas, uma vez que o fortalecimento da União, num quadro de mercado comum, impulsiona a China a negociar com os países da EAEU em bloco, aumentando a sua influência nas relações de barganha com Pequim. O sentido geopolítico na criação da União converteu a Eurásia em uma região de relações multipolares, visto que há a disposição de relações trilaterais entre a EAEU, a UE e China, bem como outros países da Ásia-Pacífico, especialmente a ASEAN. Portanto, a União faz parte de uma estratégia russa de restabelecimento de uma esfera geopolítica própria, o que garantiria maior estabilidade em termos econômicos e de segurança (Serbin *op. cit.*, 83).

Finalmente, a EAEU busca estabelecer a China como principal parceiro, pois sua ascensão tem oferecido maiores oportunidades econômicas para a região do que a frente europeia, simultaneamente oferecendo uma maior estabilidade econômica e uma plataforma de interlocução com a China em pé de igualdade. Do ponto de vista discursivo, a Rússia compreende o paradigma da Grande Eurásia e sua parceria chinesa não como uma ameaça às demais potências (EUA, EU, Japão, Índia) mas uma oportunidade para alavancar os investimentos e a cooperação, especialmente em transporte e infraestrutura, uma vez que essa parceria tende a trazer desenvolvimento econômico ao extremo oriente russo, uma região estratégica para as aspirações de Moscou (LEWIS 2018, 3-4).

Principais Aspectos da Belt and Road Initiative (BRI)

A *Belt and Road Initiative*, lançada oficialmente durante uma visita de Xi Jinping ao Cazaquistão em 2013, configura-se como um ambicioso corredor econômico, inspirado na antiga Rota da Seda, como sendo capaz de integrar o Extremo Oriente à Europa Ocidental, principalmente a partir da Rússia, pela sua via terrestre, e a partir do Oceano Índico por sua via marítima. Este projeto teve por inspiração a antiga Rota da Seda, que teve grande relevância entre os séculos II aC e o século XV (Sang 2019, 13). No total, a iniciativa engloba seis corredores econômicos, que perpassam mais de 60 países no total, que contam com 60% da população global e um terço do PIB mundial (ONE 2015).

O *Silk Road Economic Belt*, de acordo com o *China-Britain Business Council* (ONE 2015), desenvolverá “pontes terrestres eurasiáticas”, em uma cadeia logística que conectará o litoral chinês ao Porto de Rotterdam, nos Países Baixos, com diversos corredores econômicos ao longo da rota, conectando a China à Mongólia, Rússia, Ásia Central e Sudeste Asiático. Esta rota terrestre possui como inspiração as antigas conexões entre os Impérios Romano e Chinês, surgida durante a Dinastia Han (século III aC – século I dC).

Ademais, a *21st Century Maritime Silk Road*, uma rota marítima, percorre o litoral leste chinês, pelo Mar do Sul da China e Oceano Índico, até o continente europeu, também percorrendo o chamado “Chifre da África” e o Canal de Suez. O seu objetivo é melhorar a eficiência das rotas marítimas entre grandes portos de diversos países, incluindo o desenvolvimento de um corredor marítimo no Oceano Índico – o que dependeria diretamente de acordos benéficos à Índia, para que esta participe do projeto. O eixo marítimo da BRI busca inspiração histórica nas rotas surgidas na Dinastia Tang (século VII – século X), com seu auge na Dinastia Ming no século XV, quando o almirante Zheng He estabeleceu rotas de comércio com o continente africano, perpassando o litoral indiano e o Golfo Pérsico, tal como a atual *Maritime Silk Road* (Conti e Mozias 2020, 213).

A iniciativa, que começou a operar em 2015, possui como objetivo “[...] conectar o vibrante círculo econômico asiático, de um lado, até o círculo econômico europeu, do outro, e alinhar países com grande potencial para desenvolvimento econômico” (ONE 2015). Tal estratégia desdobra-se em vários objetivos, como: a promoção do crescimento econômico do interior chinês; a integração da infraestrutura dos países integrantes do corredor, intensificando suas trocas comerciais; aproximação política e diplomática entre os países da Eurásia, entre algumas das principais. Tais metas visam expandir a influência chinesa, visto o seu ascendente padrão tecnológico na produção e a sua larga acumulação material. Ademais, Conti e Mozias (*op. cit.*, 213-215) destacam a BRI como resultado de um potencial acumulado chinês em termos econômicos de escala quantitativa; a superprodução chinesa, manifestada já em 2014 pelo excesso de capacidade produtiva no setor de aço e cimento, além da enorme quantidade de construções sem compradores, requeria como solução para este problema a exportação de capacidades ociosas, quando o pacote de investimentos lançado posteriormente à crise do Lehman Brothers, no final de 2008, esgotou sua capacidade de conter os efeitos da crise internacional. No entanto, é importante frisar que a China saiu fortalecida da crise, visto que desde 2014 já é a maior economia em termos de Paridade do Poder de Compra (PPP em inglês), além de tornar o maior trader do mundo, em exportações e importações, de possuir as maiores

reservas internacionais de divisas e incluir o Renminbi na cesta de divisas do FMI em 2015.

De modo a financiar os projetos de infraestrutura da BRI, uma rede de fontes foi criada, composta pelo Fundo da Rota da Seda (*Silk Road Fund*, com capital inicial de US\$40 bilhões); Banco Asiático de Desenvolvimento de Infraestrutura (AIIB em inglês, com capital chinês de US\$100 bilhões); e o Novo Banco de Desenvolvimento, também conhecido como Banco do BRICS, com US\$50 bilhões. As consequências desta expansão do poder chinês de projeção são evidentes nas disputas China-EUA vigentes.

[...] a concorrência entre a China e os EUA também está aumentando na África, América Latina, Ásia Central e no Sudeste Asiático. Ambas as potências estão interessadas nas matérias-primas e nos mercados dessas regiões. Essa nova bipolaridade emergente no mundo praticamente determina o contexto e o conteúdo da BRI: ao oferecer aos chamados países em desenvolvimento um projeto de co-desenvolvimento, a China os puxa para o seu lado (Conti e Mozias op. cit., 215).

Este grande volume de recursos conferiu à China um papel de destaque como fonte de financiamento ao desenvolvimento juntos aos países periféricos, superando em muito os empréstimos de organismos multilaterais como o Banco Mundial e seus congêneres regionais na Ásia, África e América Latina. Em tese, os beneficiários dos projetos da BRI terão uso de tecnologias e inovações chinesas, principalmente o transporte ferroviário de alta velocidade, transmissões de longa distância, comunicações - com destaque para o 5G, tecnologia de energias renováveis – especialmente a solar e a eólica, e construção civil. Vistos a partir dos países em desenvolvimento, as promessas do BRI e o sucesso das reformas econômicas chinesas tornaram-se um importante cartão de visitas do *soft power* chinês.

Por suas dimensões, a BRI possui o potencial de auxiliar a China na mudança de centro gravitacional da economia mundial, reforçando a sua importância no comércio internacional e suas relações com outros países (Conti e Mozias, op. cit., 216-218). Também potencializa a Eurásia como a grande área de expansão do sistema-mundo, principalmente a partir de uma parceria ativa e estratégica com a Rússia. Tais relações político-econômicas fazem parte de um paradigma de ordem internacional, frequentemente chamado de diplomacia da “comunidade de destino comum” em discursos chineses, como vem ocorrendo desde as reuniões do XVIII Congresso Nacional do Partido Comunista da China, em 2012, quando se mencionou de forma enfática a busca de um desenvolvimento compartilhado com outros

países e regiões em desenvolvimento (Sang 2019, 14).

Para a análise dos desdobramentos do plano de ação da BRI, esta é esquematizada nos seguintes corredores prioritários (Sang *op. cit.*, 15-16):

1. *New Eurasian Land Bridge*: Eixo conector da China à União Europeia, precursor da União Econômica Eurasiática (EAEU);
2. *China-Mongolia-Russia Economic Corridor*: Eixo conector do nordeste da China à Mongólia e à Sibéria russa, por meio ferroviário, oleodutos e gasodutos; há projetos paralelos visando fomentar o turismo, a agricultura e a ciência e tecnologia;
3. *China-Pakistan Economic Corridor*: Corredor da BRI capaz de ligar a província ocidental de Xinjiang ao Oceano Índico, a partir do porto paquistanês de Gwadar;
4. *Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor*: Eixo conector da Baía de Bengala e Oceano Índico ao sul da China, através de ferrovias, rodovias, portos oleodutos e canais;
5. *China-Indochina Peninsula Economic Corridor*: Eixo conector da península do Sudeste Asiático ao sul da China, por meio de trens de alta velocidade e portos;
6. *China-Central Asia-West Asia Economic Corridor*: Eixo que perpassa a Ásia Central, Irã e Turquia, até chegar ao continente europeu.

Concluindo esta seção, o paradigma da Grande Eurásia abrange a parceria estratégica sino-russa na política internacional, que combina principalmente as perspectivas e objetivos econômicos da China, juntamente com as preocupações de segurança e estrutura regional da Rússia. Portanto, a fim de moldar as futuras relações interestatais eurasiáticas, ambas as potências estão contribuindo para construir suas capacidades conjuntas na região, mesclando seus principais interesses geopolíticos. Mesmo que haja grandes desafios para o desenvolvimento desta estratégia, notadamente a ação de contenção dos Estados Unidos e de seus parceiros da OTAN com vistas a cooptar ou desestabilizar os países mais frágeis, ambas as potências podem se beneficiar mutuamente da combinação dos objetivos entre a EAEU e a BRI como pilares da Grande Eurásia. Tal tema será aprofundado na seção seguinte.

A parceria Estratégica Sino-Russa na BRI e na EAEU: Grande Eurásia e Ásia-Pacífico

Conforme discutimos na seção anterior, foi a partir da gestão de objetivos pragmáticos de política externa que Rússia e China iniciaram um processo de reaproximação que tem por base uma nova centralidade da Eurásia (Freire 2013). A partir de novas diretrizes assentadas no tratado de amizade, de 2001, as relações sino-russas intensificaram-se rapidamente desde então. Diversos resultados positivos foram obtidos a partir de um maior entendimento mútuo, a destacar os seguintes: resolução das questões fronteiriças remanescentes; forte intensificação das relações comerciais; importantes programas de integração político-econômica e de infraestrutura, a destacar a BRI e o BRICS. Tais fatores são preponderantes para analisar a aproximação sino-russa como um elemento constituinte de uma dinamização da crescente integração eurasiática (Mikhailova 2013).

A convergência entre os dois atores é demonstrada nos acordos firmados para o lançamento da plataforma BRI de integração de infraestrutura. A partir da plataforma de cooperação sino-russa, tanto o programa BRI como a EAEU estão em profunda cooperação, o que engloba um corredor de alinhamento político-econômico com capacidade de integrar a Ásia-Pacífico à Europa Ocidental (Escobar 2017). Tais corredores comerciais, citados anteriormente, em conjunto com as plataformas de financiamento lançadas pela China, como o *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) e o *New Development Bank* (NDB), este dentro do BRICS, possuem o potencial de liderar a expansão do seu padrão tecnológico, em aliança com outras potências emergentes em plataformas de cooperação.

O conceito de parceria estratégica, o qual permeia as principais relações da China com aliados cruciais para o sucesso da BRI – principalmente a Rússia, por sua característica geográfica chave como o centro eurasiático – é expresso por Kowarski (2013, 108) como uma parceria que

[...] opera em um nível mais profundo: no intercâmbio de ideias e pontos de vista sobre os contornos da ordem internacional. Essa troca de perspectivas, sobre temas globais, nos quais as vozes russa e chinesa possuem entonação diferente dos Estados Unidos e dos demais países ocidentais, encontra seu lastro nos documentos oficiais e na análise da atuação comparada dos dois na ONU, assim como influencia a criação de um foro de Estados como BRIC e nos entendimentos em nível trilateral entre China, Rússia e Índia.

Portanto, é a partir da visão de parceria estratégica que é possível compreender a recente intensificação nas relações sino-russas, e como são

fundamentais para o sucesso da BRI em um primeiro plano de expansão eurasiático. Em busca de mudanças na ordem internacional que os favoreça como países emergentes, China e Rússia buscam beneficiar-se mutuamente em ações coordenadas; o que se torna mais evidente com a análise das novas tendências chinesas para a economia mundial, com foco em infraestrutura e comércio, coordenada em ações conjuntas. Serbin (2019, 63-65) destaca como a Rússia vem gradativamente se tornando a principal parceira energética da China, assim como uma das principais fornecedoras de armamento. As complementaridades entre os dois países resultam em posições conjuntas que vão além do comércio de gás e petróleo, como a cooperação econômica e na área de segurança, como a citada OSX. Podemos citar a cooperação na Ásia Central, onde ambos os países compreendem os interesses estratégicos de cada um, como o interesse russo em manter as ex-repúblicas soviéticas sob sua esfera de influência e o interesse chinês em manter a expansão de suas rotas comerciais em uma área de menor concorrência que a Ásia-Pacífico. Esta conjuntura resulta nos atuais acordos de cooperação chineses com a EAEU.

Nesse sentido, é preciso se debruçar sobre as características de dois importantes projetos que envolvem China e Rússia no escopo da BRI, como as rotas *New Eurasian Land Bridge* e da *China-Mongolia-Russia Corridor*. A primeira pretende transformar-se na principal passagem logística entre a Europa e a Ásia nas próximas décadas. Esta apresenta-se como mais rápida que a rota marítima atualmente existente, com o potencial de reduzir o custo logístico com um uso intensivo em economia de escala, e mais barata que o transporte aéreo (Bradsher 2013). Ao atravessar sete províncias chinesas, todo o Cazaquistão, a Rússia ocidental e todo o Belarus, até finalmente chegar à União Europeia, a rota demonstra a coesão para a cooperação atualmente existente entre o governo chinês e a União Econômica Eurasiática, representada pelos três últimos países. Além da integração entre os atuais sistemas ferroviários existentes em tais países, outra estratégia adotada para o devido sucesso do corredor econômico é a facilitação do desembarço aduaneiro no trajeto, com a adoção de acordos de comércio com a Polônia, Rússia e Cazaquistão.

A segunda rota, chamada *China-Mongolia-Russia Corridor*, envolve duas linhas de alta velocidade: Pequim/Tianjin/Hebei-Rússia, via Mongólia Interior, e Dalian-China. A partir de rotas já preexistentes, há projetos em conjunto de expansão do seu uso entre tais países. A passagem norte será construída de modo a conectar o Círculo Econômico da Baía de Bohai (Pequim, Dalian e Tianjin) à Europa ocidental, integrando a BRI às iniciativas russas e mongóis de infraestrutura: o Plano Ferroviário Transcontinental e a Rota das Estepes, respectivamente. Nesse contexto, é importante adicionar a estratégia de utilização do Renminbi como divisa internacional, visto que tais

financiamentos foram feitos na moeda chinesa, em maio de 2015, avaliados em 25 bilhões de dólares.

A estratégia de mútua acomodação de interesses tem se mostrado positiva, na qual o governo chinês adota a postura de estabelecer acordos com os países-membros da EAEU em bloco, e não separadamente, o que mantém a estrutura da integração regional liderada pela Rússia (Gabuev 2015). Assim, ambos os países acomodam os seus principais interesses na região; a expansão econômica e comercial chinesa, que necessita de novos mercados para seus produtos, e a manutenção da zona de influência russa pós-soviética, focada principalmente em termos de segurança e energia. A parceria sino-russa, juntamente com a integração de seus respectivos projetos econômicos, representa uma concorrência geoestratégica frente às posições defendidas pelos EUA na Eurásia.

As Disputas China-EUA na Eurásia: Do Conceito de Ásia-Pacífico ao de Indo-Pacífico

A intensificação das disputas comerciais e tecnológicas entre os Estados Unidos e a China impactou as relações político-econômicas na Eurásia. Os avanços chineses em produção, finanças e tecnologia mudaram o cenário da disputa. O país asiático tem grande capacidade de ação, dadas as suas enormes reservas cambiais, que chegam a cerca de US\$ 3 trilhões; uma grande capacidade de importação que rivaliza com o volume dos EUA; uma estratégia para apoiar investimentos produtivos e de infraestrutura em todo o mundo por meio da *Belt and Road Initiative* (BRI); e, recentemente, avanços tecnológicos no setor de tecnologia da informação, como a criação de uma base competitiva para Internet 5G e sistemas de inteligência artificial que também rivalizam com os EUA. Todos estes fatores tornam a RPC uma forte concorrente de Washington, cuja política de contenção da China se intensificou a partir de 2011, quando foi lançada a estratégia de um “pivô para a Ásia”, também conhecida como a estratégia de “Um século americano na Ásia-Pacífico”.

Esta estratégia foi anunciada pela Secretária de Estado Hillary Clinton, em outubro de 2011, no Havaí, às vésperas da reunião de cúpula da Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC). Trata-se de uma iniciativa para angariar apoio entre seus aliados, garantir a hegemonia do país na região e também criar embaraços para a ascensão chinesa, que à época postulava sua estratégia de “desenvolvimento pacífico” (Pires e Lacerda Mattos 2016). Nas palavras de Clinton:

But today, there is a need for a more dynamic and durable transpacific system, a more mature security and economic architecture that will promote security, prosperity, and universal values, resolve differences among nations, foster trust and accountability, and encourage effective cooperation on the scale that today's challenges demand. And just as the United States played a central role in shaping that architecture across the Atlantic – to ensure that it worked, for us and for everyone else – we are now doing the same across the Pacific. The 21st century will be America's Pacific century, a period of unprecedented outreach and partnership in this dynamic, complex, and consequential region. (Clinton 2011)

No bojo dessa estratégia, temos verificado, desde 2010, uma maior atuação dos Estados Unidos nessa região, não apenas no sentido de aumentar sua presença militar, mas de reforçar os laços com aliados para refrear a ascensão chinesa. Nesse aspecto, é importante mencionar iniciativas no campo comercial para isolar a China, como a Parceria Trans-Pacífico (TTP) e a Parceria Trans-Atlântica de Comércio e Investimentos (TTIP). A ascensão de Donald Trump, em que pese os Estados Unidos tenham se retirado de ambas, nos primeiros dias de mandato, não alterou o curso da contenção da China. A abordagem passou a ser mais direta, com a imposição de pesas taxas alfandegárias sobre a importação de produtos chineses (guerra comercial), como também iniciou uma série de sanções contra empresas de tecnologia, como é o caso da Huawei e da ZTE, a guerra tecnológica (Paulino e Pires 2021).

A denominada guerra comercial ainda em curso e a imposição mútua de tarifas iniciada em 2018 está imbricada na acirrada disputa tecnológica pela vanguarda na chamada Indústria 4.0, especialmente o estabelecimento mundial do 5G como novo padrão de telecomunicações. Está em curso uma tentativa por parte dos EUA de isolamento do 5G chinês como padrão, sugerindo o seu banimento aos seus aliados mais próximos na União Europeia, Canadá, Austrália e Nova Zelândia (Pires e Nascimento *op. cit.*, 11). Conforme estabelece a *National Defense Strategy*, de 2018,

O desafio central para a prosperidade e segurança dos EUA é o ressurgimento da competição estratégica de longo prazo pelo que a Estratégia de Segurança Nacional classifica como poderes revisionistas. Está ficando cada vez mais claro que China e Rússia querem moldar um mundo consistente com seu modelo autoritário - ganhando autoridade de veto sobre as decisões econômicas, diplomáticas e de segurança de outras nações (Department 2018, tradução própria).

Atualmente, ocorreu uma mudança bastante significativa da

estratégia norte-americana de contenção da China. O que antes englobava apenas a “Ásia Pacífico” se estendeu para a bacia do Oceano Índico, num claro intento de envolver a Índia, vizinho com o qual a China possui controvérsias sobre a delimitação da fronteira, na contenção da China. Esta nova posição é representada pelo *Quadrilateral Security Dialogue (Quad)* – EUA, Japão, Austrália e Índia – e pela visão geoestratégica de contenção do Indo-Pacífico. Esta narrativa geopolítica da Eurásia busca uma contraposição à gradativa preponderância chinesa na região da Ásia-Pacífico. O Comando do Pacífico – rebatizado em 30 de maio de 2018 como Comando do Indo-Pacífico (Usindopacom) - dos EUA (Uspacom 2018) promove esta visão com relação à Eurásia desde a Guerra Fria, quando a influência soviética passou a ser mais presente rumo a saídas para o Índico. A atualização desta narrativa regional acompanha as preocupações sobretudo de segurança de Austrália, Índia e Japão, que temem o estabelecimento de um alinhamento sinocêntrico na denominada Ásia-Pacífico, pondo o Indo-Pacífico como uma visão concorrente de contenção (Serbin *op. cit.*, 30).

A estratégia do Indo-Pacífico busca alternativas de contrabalanceamento da forte presença da China no comércio dos principais aliados dos Estados Unidos na região, como Japão, Indonésia, Coreia do Sul, Filipinas e a província de Taiwan. Nesse sentido, merece destaque a Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), firmada em novembro de 2020, que surge como acordo de comércio substitutivo à Parceria Transpacífico (TPP), iniciativa liderada pelos Estados Unidos e frustrada pelas visões isolacionistas do governo Trump (Pires e Nascimento 2020, 9-10).

A RCEP consolidou-se em 2020 como um acordo de comércio entre 15 países da Ásia-Pacífico - 10 membros da ASEAN e 5 dos seus maiores parceiros comerciais – sendo: Austrália; Brunei; Camboja; China; Coreia do Sul; Filipinas; Indonésia; Japão; Laos; Malásia; Mianmar; Nova Zelândia; Singapura; Tailândia e Vietnã; 9 destes membros da frustrada TPP, a qual não obteve ratificações suficientes para entrar em exercício, e teve de ser reformulada sem os Estados Unidos – portanto perdendo a maior parte da sua relevância econômica. Esta congrega em um único acordo comercial – o maior da história - um terço da população e economia mundiais sem a presença dos EUA (Wong; Zhou 2020) o que deixa a RPC em vantagem para uma retomada econômica mundial em uma conjuntura pós-pandemia de Covid-19. Chama atenção a ausência da Índia, que participava das negociações e abandonou o acordo no momento de sua assinatura.

Devido a sobreposição dos acordos, e o potencial sucesso da RCEP, uma vitória chinesa em meio às disputas econômicas e geopolíticas com os EUA na Eurásia – assim como o crescente interesse de mais membros no supercontinente em aderir à BRI. Atualmente, a iniciativa chinesa conta

com 138 membros, 65 destes no supercontinente e na Ásia-Pacífico (Green BRI 2020). Desta forma, uma acirrada disputa por espaços de influência e integração econômica configura-se, com recente vantagem relativa chinesa no sucesso de seus projetos geoestratégicos.

A China encontra-se em uma posição privilegiada em acordos comerciais por acesso aos mercados da Ásia-Pacífico, sobretudo o Sudeste Asiático a partir da ASEAN. A ausência da Índia na conclusão dos acordos da RCEP é um reflexo das desconfianças mútuas nas relações sino-indianas e também das pressões de Washington sobre o governo do direitista Narendra Modi. A “Santa Aliança geoeconomômica e geopolítica dos EUA, Índia, Japão e Austrália” (El Horizonte 2017 *apud* Serbin *op. cit.*, 31) é uma contraposição em construção frente à RCEP - apesar da ausência de um acordo comercial estabelecido nesta visão do Indo-Pacífico. Nesse contexto, as preocupações pela segurança regional da Índia são expressas principalmente pela construção da Rota da Seda Marítima (*Maritime Silk Road*), na qual o Índico é crucial para o seu desenvolvimento, mas também daquilo que a Índia enxerga como ameaça à sua segurança diante do Corredor Econômico China-Paquistão.

Nesse sentido, na perspectiva dos Estados Unidos e seus aliados, além da BRI como proposta chinesa para a Eurásia – principalmente a partir dos expostos *Silk Road Economic Belt* (SREB) e a *21st Century Maritime Silk Road* – a RCEP é percebida como uma ameaça uma vez que é capaz de aproximar ainda mais a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) da China como novo centro de gravidade da economia mundial.

Em contrapartida, o *Quad* afirma buscar um “Indo-Pacífico livre e aberto, [...] inclusivo, saudável, ancorado em valores democráticos, e livre de coerção” (White House 2021, tradução própria). O Departamento de Estado dos EUA, em 2019, em documento denominado *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, cita abertamente a República Popular da China (RPC) como adversária e contrária aos valores preconizados pela parceria *Quad*. Nas menções feitas a Beijing, a RPC é acusada de reprimir brutalmente minorias étnicas em Xinjiang, interferir na província do Tibete, e impedir a autonomia de Hong Kong; ademais, ao definir critérios para a segurança marítima, Washington urge Beijing a resolver controvérsias no Mar do Sul da China “sem coerção”, classificando as reivindicações chinesas como “provocações” que estariam impedindo o acesso de membros da ASEAN a receitas de US\$2,5 trilhões em recursos energéticos; por último, o *Quad* estaria respondendo a tais agressões por meio de exercícios militares conjuntos (DoS 2019, 21-23). Portanto, a retórica destinada à RPC tem como foco a estratégia militar e é antagonista, e estabelece as iniciativas e interesses chineses como ameaça aos países do quadrilátero e da ASEAN.

Na competição estratégica China-EUA, a contenção estadunidense

frente ao avanço chinês é a tônica da disputa por parcerias geoestratégicas na Eurásia; a China a partir de sua preponderância econômica na região, e os EUA usando do seu maior poder militar, apesar das perdas de liderança no poder econômico. Nestes planos concorrentes, o poder de barganha de países como Índia, Indonésia e Austrália eleva-se, em como estes serão inseridos nos acordos estabelecidos por Pequim e Washington. A posição marginal da Índia no plano da Ásia-Pacífico pode reforçar sua predileção pelo plano estadunidense, apesar da falta de um plano econômico melhor estruturado frente ao chinês. Sua posição geográfica torna-se estratégica e mais bem privilegiada na configuração do Indo-Pacífico. Serbin destaca que

O mais óbvio ganhador é a Índia, uma potência regional que tem um crescente impacto mundial e um protagonismo maior no processo de globalização tanto pelo seu rápido crescimento econômico, como pelo seu peso demográfico. Por outra parte, sua privilegiada localização geográfica entre o Oceano Índico e o Pacífico – por onde transita 90 por cento do comércio global – ‘situam a Índia na vanguarda geopolítica global’. O conceito de Indo-Pacífico lhe outorga uma posição central frente à marginalização geográfica que a deixa na concepção habitual da Ásia-Pacífico, e, por sua vez, se constitui em um estímulo para desenvolver sua Armada e converter-se em uma potência naval. Precisamente a Estratégia de Segurança Marítima que a Armada indiana elaborou em 2015 já menciona o Indo-Pacífico [...] entre as zonas de interesse marítimo primário inclui os gargalos entre os dois oceanos: os Estreitos de Malaca, Sunda e Lombok (Serbin op. cit., 33, tradução própria).

A União Europeia, visto o caráter eurasiático da geoestratégia do Indo-Pacífico defendida pelos EUA, também está incluída por este em um plano de contenção da influência chinesa no supercontinente. A partir de parcerias em segurança regional estabelecidas principalmente no âmbito da OTAN, grandes potências do bloco europeu – como Alemanha, França e Reino Unido – estão incluídas nos interesses estadunidenses de segurança e de contenção na Eurásia a partir do ocidente, frente a Rússia e a EAEU.

Não obstante, quando se considera a perspectiva da União Europeia, o caráter concorrente do Indo-Pacífico e do *Quad* com relação à BRI, especialmente em termos de segurança regional, pode enfrentar resistências internas nas suas instituições, especialmente de países que são membros da BRI e buscam investimentos chineses em infraestrutura e comércio, como Portugal, Itália, e os países do Grupo de Visegrado – Polônia, República Tcheca, Eslováquia e Hungria. Este problema é ainda maior quando se observa que os Estados Unidos têm adotado estratégias extremamente duras para evitar a conclusão do gasoduto russo-germânico “Nord Stream II”, contrariando

fortemente o interesse de Berlim.

O mercado interno europeu, de cerca de 450 milhões de habitantes (o grupo EU-27), e de um PIB *per capita* superior a 30 mil euros, é de extrema relevância pela sua capacidade de consumo – o que, assim como o mercado chinês, incentiva a cooperação econômica sino-europeia. Os investimentos europeus na China, assim como o mercado comum europeu, são vantajosos sob o paradigma econômico e comercial chinês, pela União Europeia ser uma assídua consumidora de produtos chineses, além de prover fontes de investimento estrangeiro direto. Igualmente, o investimento chinês em infraestrutura, tecnologia e aquisições na Europa, assim como a negociação desde 2014 de um tratado comercial, demonstra o caráter indispensável da União como parceira chinesa (Szcudlik; Kulesa 2020, 12-13) – sendo um importante polo da BRI e de essencial importância geoestratégica na Eurásia.

Porém, a oportunidade de cooperação econômica é contrabalanceada por preocupações geopolíticas e de segurança, visto a similaridade dos membros da UE e da OTAN – e, portanto, dos precursores da geoestratégia contencionista do Indo-Pacífico. De um modo geral, o grande desafio da União Europeia é acomodar interesses concorrentes de diferentes parceiros e seus planos geoestratégicos conflitantes (Kuo 2018); no caso, a concorrência das configurações da Ásia-Pacífico e do Indo-Pacífico e os diferentes planos de inclusão da União Europeia nas duas estratégias: o primeiro plano aponta para um aprofundamento da cooperação nos planos econômicos e de infraestrutura, enquanto o segundo enfatiza uma estrutura de segurança e de contenção da influência chinesa.

Considerações Finais

Tal como discutimos em nosso trabalho, a movimentação política levada à cabo por Estados Unidos, Rússia e China, é variável-chave para a compreensão dos rumos da política internacional nas próximas décadas. Há três posturas que se destacam nesse processo: dos Estados Unidos, quando busca criar os meios para refrear o avanço de seus concorrentes com vista a estender sua posição hegemônica; da Rússia, que procura restabelecer o seu status de grande potência ao reconstruir sua influência no contexto eurasiático, tal como fora no período da URSS; e da China, que busca garantir os meios para alcançar o seu fortalecimento interno, a modernização da economia e atingir a condição de país plenamente desenvolvido em 1949.

Especificamente com relação às disputas entre China e Estados Unidos, é importante considerar o aumento da influência da China no contexto da Ásia-Pacífico, e as estratégias de contenção dos EUA na frente europeia,

contra a Rússia, e na frente recém denominada de Indo-Pacífico contra a China. Podemos observar diferentes percepções na atuação destes atores: de um lado, uma posição cooperativa chinesa; de outro, a posição estadunidense mostra defensiva e agressiva, a partir de uma lógica de segurança e contenção. Ao invés do oferecimento de planos de cooperação econômica paralelos aos chineses na Eurásia, de mesma magnitude, os Estados Unidos não oferecem alternativas econômicas, pelo contrário: desde o início do governo Trump, e agora com o governo Biden, vemos aumentar o protecionismo e as iniciativas de reconstruir em seu território as cadeias produtivas baseadas na Ásia, principalmente após os episódios de desabastecimento verificadas após a propagação da epidemia de COVID-19.

Em contraste, temos visto incentivos para a cooperação sino-russa na Ásia Central e uma maior aproximação com a ASEAN e outros países da bacia do Oceano Pacífico. Portanto, a partir da convergência sino-russa de iniciativas de integração econômica na Eurásia, a EAEU, a BRI e a RCEP, juntas, formam o eixo sino-russo de cooperação na Ásia-Pacífico; enquanto os EUA organizam uma estratégia de contenção deste avanço coordenado, a partir da geoestratégia do Indo-Pacífico, centrada no *Quad*, de modo a disputar preponderância principalmente na ASEAN.

Apesar das fortes pressões exercidas pelos Estados Unidos e seus aliados, buscando conter a ascensão da China e de um novo status para a Federação da Rússia, a realidade tem mostrado que os avanços até aqui realizados pelas duas potências eurasiáticas serão difíceis de se reverter. A estratégia dos Estados Unidos de rivalizar com ambas as potências cria o cenário que indesejado pelos formuladores da política externa do país, qual seja, a de evitar a cooperação entre dois gigantes, como China e Rússia. Isso coloca os EUA em posição defensiva, pois ambos os países são membros do Conselho de Segurança da ONU, possuem armamento estratégico e, mais especificamente com relação à China, possuem um peso econômico que jamais a extinta URSS projetou. O caminho da História está sempre aberto, mas constranger simultaneamente duas grandes potências parece ser um erro estratégico da potência hegemônica.

REFERÊNCIAS

- China-Britain Business Council. 2015. “One Belt One Road: new opportunities in China and beyond”. In: *A role for UK companies in developing China’s new initiative: new opportunities in China and beyond*.
- Clinton, H. 2011. *America’s Pacific Century*. 10 nov. 2011. US Department State. Available at: <<https://2009-2017.state.gov/>>

secretary/20092013clinton/rm/2011/11/176999.htm>

CNN. 2019. *Russia switches on gas mega-pipeline to China as Putin touts closer ties*. 03/12/2019. Available at: <<https://edition.cnn.com/2019/12/03/asia/china-russia-gas-pipeline-intl-hnk/index.html>>

Conti, B.; Mozas, P. 2020. “A Iniciativa Cinturão e Rota: Desafios e Oportunidades para a China e para o Mundo”. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Porto Alegre, v. 9, n. 17.

Department of Defense. 2018. *National Defense Strategy The United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*. (Summary Version). Washington DC. Available at: <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>>.

Escobar, P. 2017. *Putin, Xi Jinping e parceiros na Nova Rota da Seda*. Porto Alegre: Carta Maior. Available at: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Putin-Xi-Jinping-e-parceiros-na-Nova-Rota-da-Seda/6/38105>>

Freire, M. 2013. “Confluência na Ásia? As relações Rússia-China”. *Relações Internacionais*, Lisboa, n.38. Available at: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992013000200008>.

Gabuev, A. 2015. *Eurasian Silk Road Union: towards a Russia-China consensus?* Tóquio: The Diplomat. Available at: <<http://thediplomat.com/2015/06/eurasian-silk-road-union-towards-a-russia-china-consensus/>>

Green Belt and Road Initiative Center. 2020. *Countries of the Belt and Road Initiative (BRI)*. Beijing. Available at: <<https://green-bri.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri?cookie-state-change=1607656613607>>

Kissinger, H. 2011. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva.

Kowarski, A. 2013. *Fortalecendo laços: o conceito chinês de parceria estratégica aplicado às relações bilaterais sino-russa e sino-brasileira*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Centro de Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Kuo, M. 2018. *What the EU Thinks of the US 'Indo-Pacific' Strategy*. The Diplomat. Available at: <<https://thediplomat.com/2018/01/what-the-eu-thinks-of-the-us-indo-pacific-strategy/>>.

- Le Monde Diplomatique. 2003. *A base dos EUA na Ásia central*. Available at: <<https://diplomatique.org.br/a-base-dos-eua-na-asia-central/>>
- Lewis, D. 2018. "Geopolitical Imagination in Russian Foreign Policy". *The Evolution of 'Greater Eurasia'*. *Europe-Asian Studies* Available at: <<https://doi.org/10.1080/09668136.2018.1515348>>.
- Mikhailova, I. 2013. "Rússia e China: transformações econômicas à luz da história das relações bilaterais". *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v.2, n.3. Available at: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/2702>>
- Paulino, L. A.; Pires, M.C. 2021. "A competição entre Estados Unidos x China e o governo Biden". In: Alves, G. *Trabalho e geopolítica global*: Marília: Praxis Editorial.
- Pires, M. C.; Lacerda Mattos, T. C. 2016. "Reflexões sobre a disputa por hegemonia entre Estados Unidos e China na perspectiva do capitalismo histórico". *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 5, 54-90.
- Pires, M.C.; Nascimento, L.G. 2020. "The Monroe Doctrine 2.0 and US-China-Latin America Trilateral Relations". *International Organisations Research Journal (IORJ)*, Moscou, vol. 15, n. 3. DOI: 10.17323/1996-7845-2020-03-08.
- Sang, B. 2019. *Geoestratégia da China e a Nova Rota da Seda: uma análise a partir dos documentos oficiais chineses e seus desdobramentos para o Brasil*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP-UNICAMP-PUCSP.
- Serbin, A. 2019. *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Barcelona: Icaria.
- Sergi, B. 2018. "Putin's and Russian-led Eurasian Economic Union: A hybrid half-economics and half-political 'Janus Bifrons'". *Journal of Eurasian Studies*.
- Szczudlik, J.; Kulesa, L. (orgs.). 2020. "How China and Russia Could Join Forces Against the European Union". *The Polish Institute of International Affairs (PISM)*, Varsóvia.
- The Guardian. 2014. *Russia signs 30-year deal worth \$400bn to deliver gas to China*. Available at: <<https://www.theguardian.com/world/2014/may/21/russia-30-year-400bn-gas-deal-china>>
- The White House. 2021. *Renewing America's Advantages: Interim National Security Strategic Guidance*. Washington DC. Available at: <<https://www>.

whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>

Thomas, E. 2018. "Mapping the Belt and Road initiative: this is where we stand". *Mercator Institute for China Studies*, 07 jun. 2018. Available at: <<https://www.merics.org/en/bri-tracker/mapping-the-belt-and-road-initiative>>

Wohlforth, W. 1999. "The Stability of a Unipolar World". *International Security*, 24 (1), 5-41.

Wong, C. 2020. "15 Asian nations sign RCEP, world's biggest free-trade deal, after eight years". *South China Morning Post*. Available at: <<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3109939/china-declares-victory-15-asian-nations-sign-worlds-biggest>>

Zhou, L. 2020. "What is RCEP and what does an Indo-Pacific free-trade deal offer China?". *South China Morning Post*. Available at: <<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3109436/what-rcep-and-what-does-indo-pacific-free-trade-deal-offer>>

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar os principais elementos e processos geopolíticos em curso na Eurásia, envolvendo três atores essenciais: Estados Unidos, Rússia e China. Primeiramente, é enfatizada a importância da Eurásia como espaço que historicamente influenciou as disputas hegemônicas entre grandes potências. Em seguida, a Eurásia é analisada como um espaço de cooperação para o desenvolvimento, apresentando as interseções do BRI chinês e da EAEU russa. Por último, aborda-se a estratégia dos EUA em relação à China, especificamente a geoestratégia do Indo-Pacífico. Concluimos que, apesar da intensa pressão para conter a ascensão da China e da Rússia na Eurásia, rivalizar com as duas grandes potências não é viável. No conjuntura atual, o Indo-Pacífico irá impulsionar a cooperação entre dois gigantes, China e Rússia.

PALAVRAS-CHAVE

China; Rússia; Estados Unidos.

*Recebido em 18 de agosto de 2021
Aceito em 09 de dezembro de 2021*

CHINA E RÚSSIA: A PROJEÇÃO NAVAL DE POTÊNCIAS TERRESTRES

Paulo Fagundes Visentini¹

Introdução

A China e a Rússia, na perspectiva geopolítica, são Estados continentais de grandes dimensões (o primeiro e o quarto, respectivamente), caracterizados por sua configuração como potências de vocação terrestre. Contudo, recentemente, por seu desenvolvimento e extroversão de sua economia, a China tem construído um poder naval de presença mundial. Já a Federação Russa, que perdeu boa parte do poder naval e do litoral de que dispunha a URSS, tenta reconstruir sua capacidade de defesa marítima e de exploração da nova Rota do Ártico, mas ainda com limitada projeção global. Ao analisar a projeção naval recente dessas tradicionais potências terrestres, o artigo busca discutir até que ponto a tradicional geopolítica estaria atingindo o seu zênite e iniciando sua própria superação. Trata-se de parte de uma pesquisa realizada nos marcos do Edital Álvaro Alberto (Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa e do CNPq) sobre a presença da China e da Rússia no Atlântico Sul e no litoral ocidental da África.

China: Posição Geopolítico e Projeção Naval

O objetivo central do artigo é apresentar e analisar a política naval da República Popular da China para o século XXI dentro de uma perspectiva estratégica estrutural. Assim como o Brasil, a China é um país de dimensões continentais e com uma extensa região costeira, na qual se concentra parte importante de sua economia e, também, a maior parcela de sua imensa população. A conjugação desses dois aspectos revela a importância que o recente programa de modernização naval desempenhou no desenvolvimento

¹ Professor Titular de Relações Internacionais da UFRGS e dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Militares do IMM / ECEME. Maria Gabriela Vieira, bolsista CNPq do projeto, colaborou na pesquisa.

econômico do país. O processo de abertura econômica promovido por Deng Xiaoping desde 1979, a forte presença dos Estados Unidos nas proximidades de Taiwan e os desdobramentos da Guerra do Golfo sobre o perfil da guerra no século XXI podem ser considerados os principais motivadores de uma estratégia marítima mais ativa.

É necessário considerar que, apesar das dimensões territoriais continentais e da extensão costeira, a situação do Brasil e da China são bem diferentes em termos geopolíticos. O Brasil possui um litoral “aberto” (desimpedido) ao Oceano Atlântico, ainda que menos extenso do que o chinês. A China se encontra mais “encravada” na Ásia e seu acesso ao Oceano Mundial (através do Pacífico e do Índico) é limitado por anéis de ilhas controladas por outras nações (Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Estados Unidos, Filipinas e outras do Mar da China Meridional).

Desta forma, a China Popular sofre de um certo “complexo de cerco”, pois a extroversão de sua economia demanda amplo acesso marítimo para exportar suas mercadorias e importar matérias primas e energia (especialmente petróleo). Quanto mais sua economia se globaliza, mais a China busca fortalecer sua Marinha de Guerra, paralelamente à expansão de sua Marinha Mercante, e obter pontos de apoio em todos os Oceanos. Muito importante para o analista é *compreender a percepção chinesa sobre a problemática*. É a partir dela que são formuladas as estratégias do “Império do Centro”.

Desde o final do século XX debate-se sobre o papel (e as consequentes responsabilidades) que a China poderia assumir no Sistema Internacional em um contexto de desintegração da ex-União Soviética e de instabilidade da unipolaridade norte-americana. Passadas algumas décadas, a multipolaridade emerge como uma nova realidade – desde 2016, segundo Mearsheimer (2019) – e a China é certamente um de seus polos de maior força econômica, política e militar (Dufourcq 2017). Para alcançar tal posto foi necessário, contudo, conjugar às reformas econômicas uma reforma no pensamento dominante (essencialmente terrestre) quanto a formulação das políticas e estratégias navais do país. Desse modo, é de interesse tanto de acadêmicos quanto de militares, diplomatas, analistas e tomadores de decisão a análise do caminho percorrido pela República Popular da China até o *status* de potência marítima no século XXI.

Posição Geopolítica da República Popular da China

A China é o maior país da Ásia Oriental e o Terceiro maior país em área terrestre do mundo – 9,6 milhões de quilômetros quadrados. É também

o país mais populoso do mundo com 1,4 bilhões de habitantes, 20% da população mundial. Possui fronteiras com 14 países e um litoral de 14 500 quilômetros de extensão, sendo delimitado por seus mares Meridional e Oriental, além de Taiwan, da Península Coreana e do Japão. O país possui mais de quatro milênios de continuidade histórica estatal e, desde 1949, é uma República Popular Socialista sob a liderança do Partido Comunista da China (PCCh). Importante ressaltar que a legitimidade do regime se baseia em dois elementos de percepção coletiva: a recuperação da *soberania nacional* (após 150 anos de ingerência externa) e o aumento do consumo popular com as reformas e desenvolvimento recente. O autoritarismo do regime é semelhante ao da fase imperial e há pouca receptividade para uma democracia liberal, exceto em Hong Kong, que tem uma história e constituição diferenciada.

Diferentemente da maioria dos países da periferia e semiperiferia do Sistema Internacional, a China nunca foi colonizada por potências estrangeiras. Contudo, isso não significou a ausência de investidas no sentido de subjugar-lá. A maior e mais significativa delas ocorreu no século XIX, quando o Império Britânico passa a promover seus interesses econômicos por meios militares. As Guerras do Ópio (1839 e 1856) marcaram profundamente a relação da China em relação ao Ocidente e, também, em relação aos mares e oceanos – uma vez que o inimigo era a maior potência naval da época. Apesar da humilhação e do desgaste social e econômico provocados pelos Tratados Desiguais, as investidas britânicas também significaram uma ruptura com as velhas estruturas domésticas chinesas e tomada de consciência por parte da elite dirigente (Epstein 1980). Posteriormente, a ameaça japonesa também foi proveniente do mar.

Durante um longo período, o dragão chinês permaneceu com suas forças voltadas para suas questões internas (a *Guerra Civil Chinesa*, a proclamação da *República da China*, a resistência à ocupação japonesa de 1931-45 e, posteriormente, da *República Popular da China*), resultando na adoção de uma posição de isolamento no Sistema Internacional. No decorrer da segunda metade século XX, aos poucos essa postura da China Socialista foi dando espaço para uma limitada atuação nas relações internacionais: a RPC passou a buscar alianças com a periferia – os países asiáticos, africanos e latino-americanos (Spence 1995). Elas seriam de suma importância para o país durante os anos de Guerra Fria (Movimento dos Países Não-Alinhados), que ainda passaria por dois importantes eventos antes de substituir a China Nacionalista (Taiwan) no Conselho de Segurança da ONU em 1971, sendo, então, aceita pela Comunidade Internacional: o *Grande Salto Adiante* e a *Revolução Cultural*.

A ascensão de Deng Xiaoping ao poder em 1976 após a morte de

Mao Tsé-tung representou uma nova fase para a RPC. Dentre as principais estratégias durante o período em que Deng esteve no poder, destaca-se: as *Quatro Modernizações* (econômica, tecnológica-científica, agrícola e *militar*) e a *Abertura Econômica* – esforços político-econômicos buscando retomar o lugar de grandeza da China no mundo – e que consequentemente impactam as relações internacionais contemporâneas. Todos os eventos mencionados acima foram essenciais para o processo de transformação do “Império do Meio” em uma Grande Potência, o país desenvolveu tanto poder bruto (*hard power*) quanto poder brando (*soft power*). Merece destaque os esforços dos líderes e diplomatas chineses na constante (re)afirmação do caráter pacífico do processo de desenvolvimento chinês – inclusive no campo da modernização militar. Nos últimos anos, contudo, o *hard power* chinês tem gerado preocupações para seus vizinhos (Japão e Índia, p.ex.) e para as potências ocidentais tradicionais (EUA e França, p.ex.). A crescente dependência da economia global na economia chinesa e o desenvolvimento de capacidades militares (inclusive nucleares) com um caráter muito mais ofensivo têm gerado dúvidas sobre o *soft power* chinês.

É inegável que a China hoje possui uma participação destacada no jogo das Grandes Potências e, até o momento, não parece querer alterar as regras desse jogo. Paralelamente ao momento de crise da *Ordem Internacional Liberal* e de questionamentos quanto a viabilidade da manutenção das estruturas, instituições, valores, e da própria hegemonia estadunidense, surgem oportunidades para a China (e outras potências) renovar a ordem vigente ou estabelecer uma nova ordem internacional.

Estratégia Naval Chinesa

Para analisar a Estratégia Naval Chinesa atual é necessário compreender o movimento de modernização militar como um todo. Tal processo é, antes de tudo, resultado de processos históricos internos e da interação da China com o ambiente internacional. De acordo com Kondapalli (2000), a história da atividade marítima chinesa data de mais de vinte séculos. Contudo, a Revolução Industrial ocorrida nos países ocidentais acabou tornando a marinha chinesa obsoleta e, consequentemente, contribuindo para a vulnerabilidade do seu território. Essa assimetria de poder marítimo fica evidente no desenrolar das Guerras do Ópio². As investidas imperiais ocidentais e japonesas à região costeira da China e a fuga dos nacionalistas para Taiwan moldaram

2 Das Guerras do Ópio (1839 e 1856) até a proclamação da República Popular da China (1949) o país foi invadido 470 vezes (Kondapalli 2000).

a elaboração da estratégia marítima da RPC ao longo do século XX. Taiwan sobreviveu em 1949-50 porque a China não dispunha de uma Armada.

A Marinha do Exército Popular de Libertação (PLAN) adotou durante mais de três décadas uma *Estratégia de Defesa Costeira*. A ênfase em salvaguardar o litoral e seus mares próximos e defender o interior de ameaças externas deixa evidente a postura defensiva da China. Para realizar tais objetivos a PLAN contava com uma frota de superfície sem grandes capacidades de defesa ou ataque. Três quartos dos submarinos utilizados até o final dos anos 1990 datavam da década de 1950 (CSIS 2019). A Estratégia de Defesa Costeira refletia o pensamento estratégico da época na China: priorização do poder terrestre em detrimento do poder naval ou aéreo – também em consonância com a Estratégia de Defesa Nacional (*People's War*). A ruptura sino-soviética e a abertura econômica chinesa impactaram sobremaneira na elaboração de uma nova estratégia naval para a RPC. Assim, entre os anos 1970-1980, o receio do expansionismo soviético provocou crescentes debates acerca da importância de uma doutrina naval coerente com os interesses chineses.

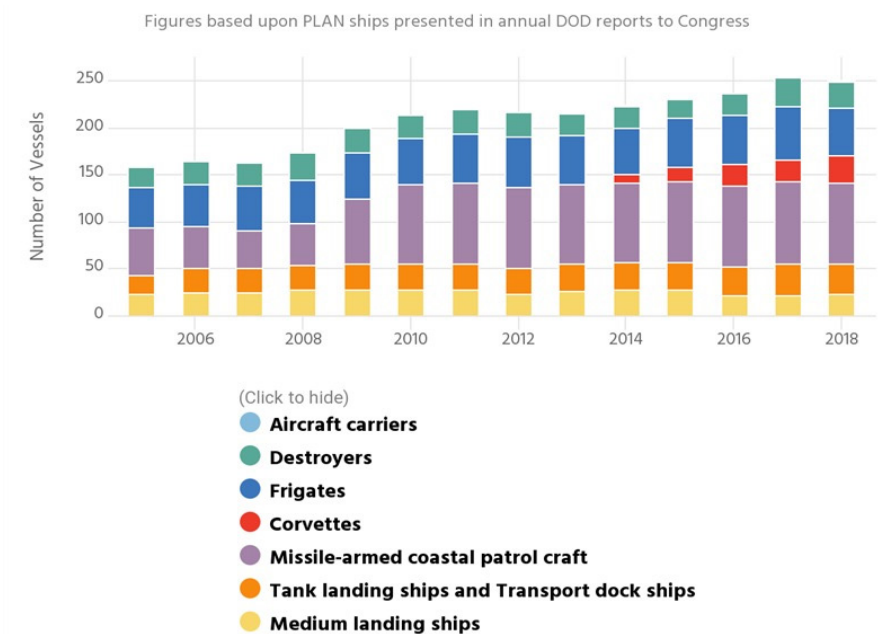
Segundo Kondapalli (2000) e Brisset (2018), em 1986 a PLAN abandona a Estratégia de Defesa Costeira e passa a adotar uma *Estratégia de Defesa Avançada/Ativa (Offshore)*, passando a buscar uma projeção naval para além de seu litoral. Mais do que nunca era necessário modernizar a obsoleta marinha chinesa. Um dos grandes nomes dentro da cúpula chinesa responsáveis por essa nova fase da China no mar foi Liu Huaqing, o qual elaborou uma estratégia de modernização em três fases que transformaria a PLAN em uma marinha com capacidades de projeção global até 2040. A primeira fase (até os anos 2000) teria por objetivo fortalecer as forças existentes no sentido de controlar as águas interiores e dissuadir ameaças regionais (Japão e Mar do Sul da China). A segunda fase (até 2020) teria por objetivo construção e compra de novas embarcações (incluindo porta-aviões e novas tecnologias) no sentido de aumentar a capacidade de combate *offshore*, expandir o controle marítimo até Guam e Indonésia e projetar-se para além do Pacífico Ocidental – explorando outros oceanos. A terceira fase (até 2040) teria como objetivo central transformar a PLAN em uma marinha de águas azuis, com capacidade de combate e vigilância global (Kondapalli 2000; Brisset 2018).

O pensamento estratégico que molda a atuação da RPC atualmente também é resultado das contribuições de Zhang Loanzhong. Em 1988, ele definiu três possíveis perímetros para a alocação das forças de defesa tanto para modernização quanto para posterior atuação: (i) interior; (ii) médio; e (iii) exterior. Brisset (2018) delimitou os esforços de Pequim para a modernização naval (e posterior projeção) em dois eixos. O *primeiro eixo* marcado

principalmente pelo controle dos mares interiores – área de projeção natural chinesa, e, portanto, referente à soberania do país. O *segundo eixo*, por sua vez, seria o seu “colar de pérola” ou “Rota Marítima da Seda” (até a África, Oriente Médio e Europa) – áreas importantes em termos econômicos, estratégicos e diplomáticos. O primeiro eixo incorporaria os perímetros interior e médio e o segundo seria basicamente o perímetro exterior.

No tocante ao Mar da China Meridional, o interesse chinês não é apenas o domínio territorial com fins econômicos. Mais importante é a dimensão geopolítica, em uma tentativa de ter presença na conexão com o Oceano Índico (através dos estratégicos estreitos de Malaca e Sunda) e o Oceano Pacífico, ao sul de Taiwan, contornando o anel de ilhas limitadoras da projeção naval chinesa. Chama atenção a velocidade e eficiência com que a China amplia ou constrói ilhas na região, com bases navais e aéreas. Mesmo a atividade da pesca é exercida por membros da milícia popular à paisana, não sendo apenas uma atividade econômica (Tertrais 2018). Mas na região há diversas tensões diplomáticas com nações do sudeste asiático, como Filipinas, Malásia, Brunei e Vietnã, hoje próximo dos Estados Unidos. A maior tensão ocorre nas ilhas Spratleys e nos recifes Scarborough, além das ilhas Paracels. A projeção naval chinesa será melhor desenvolvida na próxima seção.

Figura 1 – Discriminação da Frota de Superfície da PLAN



CSIS China Power Project | Source: Congressional Research Service

A alteração na estratégia naval também poder ser compreendida como uma resposta ao “vácuo de poder” deixado pela retirada soviética da região (Baía de Cam Ranh, Vietnã) e pela retirada parcial dos EUA das Filipinas. Assim, duas novas potenciais ameaças se colocavam para a China: o expansionismo dos países ocidentais e suas tentativas de aumentar a influência na região da Ásia-Pacífico; e as tentativas de suplantar a liderança regional de Japão e Vietnã, além dos nacionalistas em Taiwan. Nesse sentido, possuir capacidades de controlar (e vencer uma eventual guerra) em seu litoral (MSC e MLC) passava por modernizar sua marinha³ e seu pensamento estratégico. Além disso, a percepção de muitos oficiais chineses de que as guerras no século XXI seriam locais e de alta intensidade tecnológica corroboraram o lobby daqueles que priorizavam o desenvolvimento e aquisição de embarcações leves, mas com capacidade de ataque, garantindo uma defesa móvel de eficiência (Kondapalli 2000).

Por fim, pode-se afirmar que as principais diretrizes do pensamento estratégico elaborado no final dos anos 1980 estão em processo de implementação pela PLAN. Desde 2012, tem-se reiteradamente fortalecido a ideia da República Popular da China como uma Potência Marítima. No recente *China's 2019 Defense White Paper*, o PCCh novamente chama a atenção para a necessidade do desenvolvimento de uma Marinha cada vez mais forte e moderna com capacidade de atuar em águas profundas/azuis. E, diferentemente da Rússia, tais iniciativas se apoiam numa economia em crescente expansão.

Projeção Naval Chinesa: Desafios e Limitações

Os mares e oceanos são indispensáveis à atividade humana do

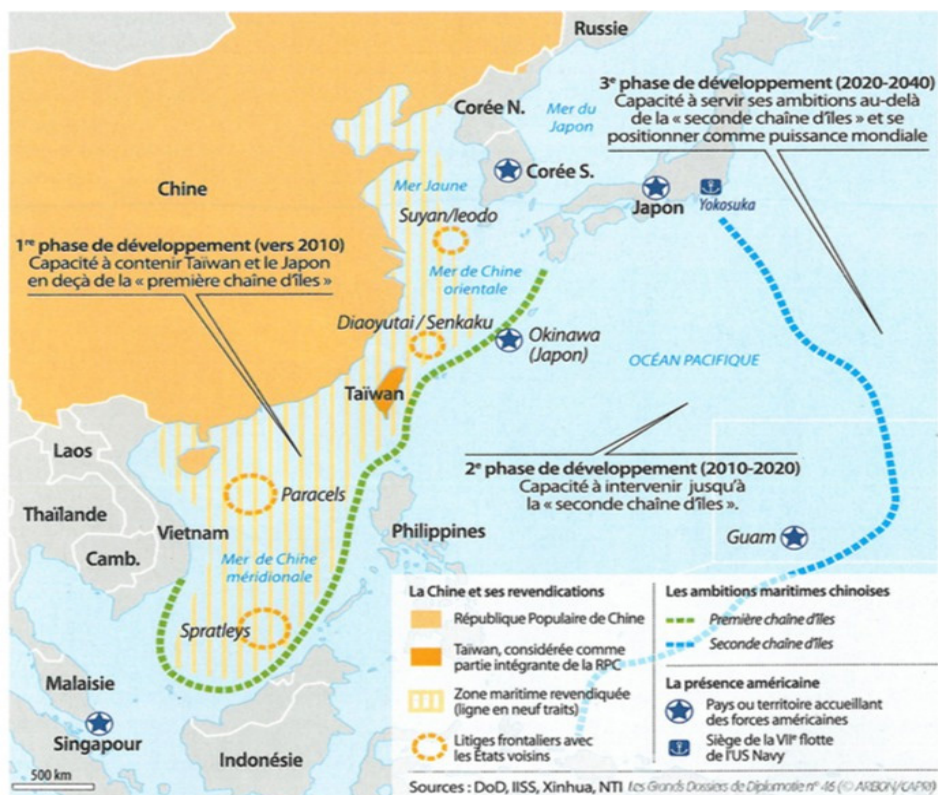
³ A respeito da modernização da Marinha chinesa é interessante destacar que o processo foi marcado em um primeiro momento pela compra e trocas de tecnologia (e das próprias embarcações) via acordos com países da região (URSS, sendo seguida por Japão e Coreia do Sul). Contudo, o governo chinês sempre esteve ciente da importância de se desenvolver localmente um setor tão estratégico e não mediu esforços para tanto. Assim, com muita engenharia reversa, a RPC tem conseguido manter um ritmo acelerado de construção naval – com destaque para a construção de seu terceiro porta-aviões (o primeiro não-embasado em modelos soviéticos). Um fato interessante a ser destacado é a troca entre os setores da construção naval para fins comerciais e militares, a qual não é muito comum, mas que para o PCCh representa um incentivo na transferência de tecnologia. Três quartos da construção naval (comercial e militar) são dominadas pelas empresas estatais China Shipbuilding Industry Corporation e a China State Shipbuilding Corporation – as quais possuem um total de seis estaleiros espalhados pelo país (CSIS 2019).

século XXI. Segundo o Almirante Dufourcq (2011), dois aspectos devem ser considerados para analisar os movimentos de projeção de poder naval nas últimas décadas: (i) a descoberta de novos recursos estratégicos nos oceanos (notadamente nas costas sul-americana e africana); e (ii) a emergência de novos atores (multipolaridade). Além disso, menciona ainda três desafios a serem enfrentados pelos países no momento de formulação de suas estratégias navais: o desafio demográfico, o desafio ecológico e o desafio econômico. Mais uma vez, abre-se aqui a possibilidade do estabelecimento de uma nova forma de governança global nos oceanos, que incorpore as demandas por “territorialização”⁴ e soberania dos mares e as regras estabelecidas na década de 1990. A respeito dos constrangimentos e limitações à projeção naval chinesa, destacamos a presença estadunidense próxima aos mares territoriais da China (seja pela Península Coreana seja pelo Japão) e a possibilidade de balanceamento e contenção de Rússia e Índia – no plano externo – e as limitações em termos de pessoal (treinamento e qualificação) e energético – no plano interno (Brisset 2018).

Já no final do século XX a China demonstrou preocupação em relação à escassez de recursos naturais, sendo tal receio um dos motivadores para sua modernização militar. Seria parte da Estratégia Naval chinesa não apenas a defesa de seus recursos estratégicos, mas também a busca por novos – assim como as demais Grande Potências do Sistema Internacional. Apesar de grande parte de seus esforços estar concentrado na proteção de sua costa, como já demonstrado, Pequim também buscou instrumentos e capacidades para se lançar para além de seu litoral. O perímetro exterior de Loanzhong, ou segundo eixo de ação de Brisset (2018), seriam as principais diretrizes para a projeção da PLAN em direção à primeira cadeia de ilhas - ou o que Pequim denominou por *Territórios Azuis da China*. Ambos refletem as aspirações chinesas em possuir um poder marítimo com capacidade operacional global. Apesar de um robusto poder marítimo ser considerado um pré-requisito para uma Grande Potência, é de consciência dos tomadores de decisão chineses que a promoção de seus interesses deve vir acompanhada de responsabilidades internacionais. É condensando essas aspirações e receios chineses que em 2013 é lançada a *Belt and Road Initiative* (BRI), um projeto de escala transcontinental com o objetivo central de melhorar a conectividade e a cooperação e, assim, promover o desenvolvimento econômico.

4 Definido por Dufourcq (2011) como “novas soberanias do mar”, o processo de “territorialização” está relacionado com a descoberta e a busca por apropriação de novas riquezas.

Figura 2 – Reivindicações marítimas chinesas



A BRI projeta o poder econômico (financiamento de grandes obras de infraestrutura e abertura de mercados para os produtos chineses) e militar da China (demonstrando que o país possui meios para defender seus interesses para além de seu litoral). É importante destacar que esta iniciativa não é apenas um conjunto de projetos de infraestrutura, mas sim um dos principais vetores da política externa chinesa e de sua Grande Estratégia. O objetivo final deste ambicioso projeto é construir um novo e alternativo sistema político, econômico e securitário, denominado *Comunidade de Destino Comum para a Humanidade*. Neste sistema a China estaria posicionada no centro (Nantulya 2019).

A projeção chinesa em direção ao continente africano se dá, principalmente, através BRI: a China busca auxiliar os países africanos a superar o gargalo da infraestrutura (ferrovias, rodovias, portos e aeroportos)

e acelerar seu processo de desenvolvimento econômico. Em contrapartida, espera-se retornos geoestratégicos tanto para a África quanto para a RPC, a exemplo do caso da *Walvis Bay* na Namíbia, no qual investimentos financeiros em portos foram seguidos por acordos militares com a Marinha ELP. Apesar de importante presença nos países da costa ocidental africana, a prioridade de projeção de suas forças, até o momento, é nos oceanos Pacífico e Índico.

Tem sido cada vez mais difícil para a diplomacia chinesa assegurar as intenções pacíficas de sua modernização e de suas ações, como fica evidente nas publicações recentes de *think tanks* estadunidenses a respeito da projeção naval chinesa:

“Além de construir uma moderna Marinha de Águas Azuis, a RPC adotou uma ampla gama de ações desestabilizadoras que representam uma ameaça crescente à segurança global. Entre essas ações estão a construção de estações aéreas navais no mar da China Meridional, incluindo o Mischief Reef [Scarborough], localizado dentro da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) das Filipinas, aliada dos EUA; sua declaração de uma Zona de Identificação de Defesa Aérea (ADIZ) no Mar da China Oriental, perto do Japão; suas reivindicações de soberania sobre as Ilhas Senkaku; e seu repúdio total à autoridade do Tribunal Permanente de Arbitragem (PCA), o mais antigo órgão arbitral de direito internacional do mundo. Tais ações ameaçadoras também incluem operações navais crescentes da China no Pacífico Ocidental, Pacífico Sul e Oceano Índico; o mar Mediterrâneo e o mar Báltico; o Ártico e o Antártico; e, finalmente, o Oceano Atlântico. Essas ações são indicadores empíricos das futuras intenções e ações malignas da China” (Fanell 2019, tradução nossa).

É de suma importância para a continuidade da Estratégia Chinesa de construção de uma Marinha de Águas Azuis que seu *soft power* seja fortalecido na mesma medida que seu *hard power*. Mesmo possuindo um poderio naval ainda limitado em comparação com o poder dos EUA – são 11 porta-aviões estadunidenses contra apenas 1 porta-aviões comissionado chinês (CSIS 2019) –, evitar tensões e confrontos com as demais Grandes Potências, bem como com seus vizinhos asiáticos, segue sendo uma prioridade do governo chinês. Sobretudo quando a rápida expansão quantitativa e qualitativa da Armada chinesa constitui um quadro que relembra a expansão naval alemã nos anos que antecederam à Primeira Guerra Mundial, desafiando a *Royal Navy*.

A formação de pessoal qualificado ainda está aquém da capacidade de construção de embarcações, mas como a China tem demonstrado em todos os campos, ela pode superar essa situação rapidamente. A crescente

presença naval chinesa em todos os Oceanos decorre da internacionalização de sua economia, mas é acompanhada de ações consideradas legítimas como combate à pirataria, ajuda humanitária (como navios-hospitais) e resgate de milhares de trabalhadores chineses, como ocorreu na Líbia em 2011. Daí, a presença de uma Armada chinesa fica relativamente “camuflada” em meio às diversas atividades navais. Interessante é o estabelecimento de uma base militar naval chinesa em Djibuti, juntamente com vários países, tendo seu efeito diplomático e estratégico diluído perante a “opinião pública”.

Por fim, a atividade extrativa predatória dos recursos marinhos internacionais constitui outra fonte de preocupação para a comunidade internacional. Além disso, os vultosos investimentos chineses em países carentes multiplicam, silenciosamente, os pontos de apoio pelo mundo, enquanto concorrentes como a Índia veem limitados o acesso a seu entorno estratégico. O investimento em estruturas portuárias também ocorre na África e até mesmo na Europa, como é o caso de Atenas/Pireo, tornado um *hub* de produtos e serviços *Made in China*.

Existe uma Grande Estratégia chinesa, e o poder naval ocupa, cada vez mais, uma posição privilegiada dentro dela, sendo essa considerada a maior ameaça no futuro próximo (Entrevistas com os Almirantes Antonio Silva Ribeiro e Jean Dufourcq). Cabe, ainda, refletir sobre as facções do PCCh que buscam moldar tal estratégia e se o poder naval chinês é tático ou estratégico: a Nova Rota da Seda seria a base da construção de um espaço continental e terrestre Eurasiano desafiador às potências navais anglo-saxônicas?

Federação Russa: Geopolítica e Projeto Naval

O Estado russo, apesar de dispor de um litoral imenso, tem como característica básica ser uma potência terrestre de dimensões continentais. Há determinados condicionantes históricos e geopolíticos que não se alteraram durante as três fases da evolução do país, o Império Russo (até 1917), a União Soviética (URSS, até 1991) e a Federação Russa (até o presente). O legado da Guerra Fria, quando a URSS constituía a “Segunda Superpotência”, tem contaminado algumas análises contemporâneas sobre o real poder da Rússia liderada por Vladimir Putin. Assim, é de fundamental importância separar a realidade objetiva, vital para os analistas e tomadores de decisão, do discurso midiático, ditado por necessidades políticas, ideológicas e estratégicas, voltado ao público leigo.

A Rússia tem limitada capacidade de projetar poder para fora de seu “exterior próximo” (ex-Repúblicas Soviéticas), ainda que conserve,

residualmente, certos vetores de dissuasão herdados da URSS, além de ser Membro Permanente do Conselho de Segurança da ONU. Isso é particularmente visível no tocante ao Poder Naval, como se verá adiante. Em termos geopolíticos, a Rússia tem três peculiaridades determinantes: 1) é o Estado cujo centro nevrálgico está situado mais ao norte (excetuada a pequena Finlândia), com grande parte do território dentro do Círculo Polar Ártico e zona de transição a este; 2) trata-se do mais vasto país, de características continentais, inserido no espaço eurasiático, conectando as regiões estratégicas da Europa e da Ásia centro-oriental; 3) apesar da vastidão do território e do litoral, a Rússia tem um acesso muito limitado ao Oceano Mundial, pelo congelamento marítimo e pela configuração dos mares a que tem acesso, os quais geralmente tem suas saídas controladas por adversários. O derretimento parcial da calota polar não chega a alterar qualitativamente esse último fator.

Posição Geopolítica da Rússia

A Rússia ainda é o mais extenso Estado do mundo, com 17 milhões de km² de superfície terrestre (a URSS possuía 22,8 milhões de km²) e 7,5 milhões de km² de Zona Econômica Exclusiva marítima e 40 mil km de litoral (devido ao perfil recortado e existência de inúmeras ilhas) (Delanoë 2018). Contudo, trata-se de uma potência terrestre, que foi incorporando territórios quase desabitados e de Estados decadentes. Após séculos de dominação mongol o objetivo dos dirigentes, desde Ivan, o Terrível (século XVI), foi uma espécie de “expansão defensiva” com a finalidade de obter *profundidade estratégica*, com o distanciamento das fronteiras. A Rússia não possui “fronteiras naturais” ou acidentes geográficos que possam demarcá-las. O objetivo não era um expansionismo econômico, mas proteger a Moscóvia dos Cavaleiros Teutônicos, poloneses, suecos, turcos e mongóis. Assim, um país com recursos muito limitados formou um império continental eurasiático, que abarca 11 fusos horários do Báltico ao Pacífico, constituindo o *heartland geopolítico* de Mackinder, que conectava por terra o espaço europeu ao asiático. Isso explica a rivalidade estratégica da Inglaterra, que controlava os espaços marítimos.

O gigante russo, todavia, carecia de acesso aos *mares quentes e abertos*. Seu litoral ficava congelado a maior parte do ano ou estava localizado em mares estreitos cujo acesso aos Oceanos era controlado por potências adversárias. Era o caso do Mar Negro, pois o estreito do Bósforo era dominado pelos turcos (e as duas saídas do Mediterrâneo pelos ingleses), e do mar Báltico, controlado por potências escandinavas e facilmente bloqueável pela marinha

britânica. O Mar Branco tem apenas um corredor estreito entre a banquisa de gelo e o litoral da Noruega e o Mar do Japão tem suas saídas controladas pelos japoneses (Ewitss 2019). Daí a insistência russa em manter o controle das três pequenas ilhas Curilas, reivindicadas pelo Japão, e que dão um acesso ao Oceano Pacífico por um corredor sob controle russo. Já o Cáspio é um mar interno e fechado.

Essa realidade teve profundas consequências para a Rússia, que ficou por séculos à margem dos grandes circuitos de comércio mundial, os quais também permitiriam a entrada de inovação. O resultado foi isolamento e atraso. Quando Pedro, o Grande, derrotou os suecos e conseguiu acesso ao Báltico, ele construiu imediatamente a cidade de São Petersburgo, que se tornou a capital e estava “aberta à Europa” e ao progresso, e criou uma esquadra. Catarina, a Grande fez o mesmo em relação aos turcos e ao Mar Negro. Mas os dirigentes que se seguiram não deram continuidade a essas iniciativas. Posteriormente, as circunstâncias ligadas à Guerra Russo-Japonesa de 1904-1905 implicaram na avassaladora derrota na Batalha Naval de Tsushima. A esquadra do Báltico, que havia percorrido 14 mil km, com imensas dificuldades de abastecimento de carvão (a Inglaterra apoiava o Japão), foi afundada num rápido combate.

Era a primeira vez que um Estado europeu era derrotado por um asiático. E as consequências para o pensamento estratégico russo foram profundas pois, devido à rivalidade com a Inglaterra, a frota do Báltico teve que contornar as ilhas britânicas e o continente africano. Veio a Primeira Guerra Mundial e a esquadra russa ficou retida em seus portos, e logo a Revolução Soviética, iniciando um novo ciclo de isolamento. A Rússia perdeu quase todo o litoral do Báltico e a capital voltou a ser transferida para Moscou, por razões de segurança, com a marinha sendo relegada ao papel de guarda costeira. Na Segunda Guerra Mundial a história se repetiu e se manteve a visão de Stalin de primazia da defesa terrestre. Mas duas situações provocaram um debate interno: a dificuldade em garantir o envio por via marítima de ajuda à República Espanhola durante a Guerra Civil (1936-1939) e a incapacidade de contribuir para a proteção dos comboios anglo-americanos que transportavam ajuda à URSS pelo norte durante a invasão alemã, o que irritou Churchill (Fairhall 1971).

Na passagem das décadas de 1950 para a de 1960, o voluntarista Krushov desenvolveu uma política realmente mundial e encarregou o Almirante Gorshkov de criar uma marinha para o Oceano Mundial. A crise de Cuba em 1961-62, com o fiasco do *Missile Gap* (que levou à derrubada de Krushov em 1964) e a dificuldade logístico-securitária de garantir o transporte de abastecimento para a ilha reforçaram essa concepção. Além de manter uma frota limitada de navios de superfície dotados de mísseis, foi planejada

uma esquadra de submarinos nucleares também dotados de mísseis, com capacidade de resposta a um virtual ataque atômico norte-americano. Tratava-se de uma resposta ao surgimento dos mísseis Polaris dos EUA em 1960, que poderiam ser lançados por submarinos sem a necessidade de emergir (Lovett 2010). Parte dos submarinos nucleares russos circulava permanentemente por vários oceanos, inclusive próximos ao litoral dos Estados Unidos. Isso somente foi concretizado no final dos anos 1960 por Brejnev (Fairhall 1971; Gorshkov 1983). Tratava-se de um recurso estratégico, alegadamente dissuasório, que ainda continua em vigor na nova Rússia pós-soviética, embora com uma esquadra menor. Assim, houve certo equilíbrio estratégico na zona de contato entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Organização do Tratado de Varsóvia, e as atenções de Moscou se voltaram para outros cenários.

Ao longo do período Brejnev (1964-82) a projeção soviética para o Terceiro Mundo (Ásia, Oriente Médio, África e América Latina) se expandiu muito, tanto por razões diplomático-estratégicas como devido ao surgimento de diversos regimes revolucionários. Num quadro de competição crescente e intensa com a China, a URSS apoiou a quase totalidade desses regimes, o que viria a ter profundas implicações políticas, econômicas e militares para Moscou. Em termos navais, a Esquadra do Pacífico ganhou prioridade, pois servia de contenção da China e tinha acesso ao Oceano Índico, onde a União Soviética cooperava com a Índia. Dali também era possível a conexão com o Oriente Médio e com a África. Embora a Marinha Soviética não tenha se envolvido em conflitos, havia ganhos como a presença estratégica e a exploração das vantagens oferecidas com o estabelecimento de facilidades portuárias em “países irmãos ou amigos”. Não se tratava apenas da tradicional política de “mostrar a bandeira”, mas de obter pontos de apoio (Evitss 2019).

Todavia, essa presença militar estendida e a ajuda a regimes pró-socialistas (envolvidos em guerras locais), da Nicarágua ao Vietnã, de Angola ao Afeganistão, tiveram um custo que afetou seriamente a economia soviética. O PIB da URSS era de, aproximadamente, 50% do norte-americano, e Moscou não contava com aliados prósperos como o Japão e a Europa Ocidental. Pior ainda, o Partido Comunista da União Soviética se tornara uma elite envelhecida, estagnada e estruturalmente corrompida (a *Nomenklatura*), com a população cada vez mais descontente. O apogeu estratégico-militar URSS no final dos anos 1970, com seus mísseis, esquadras, satélites e imensas forças terrestres no leste da Europa, escondia um gigante com pés-de-barro, que não suportaria a reação dos Estados Unidos e seus aliados nos anos 1980 (Westad 2007).

Estratégia Naval da Federação Russa

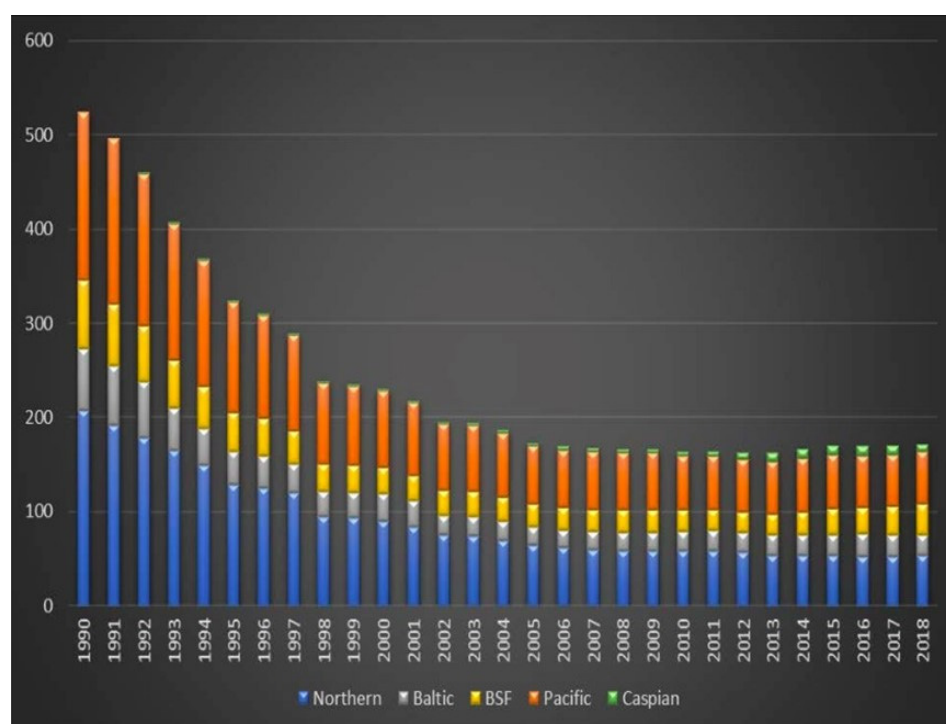
Havia um debate permanente dentro da Marinha Soviética sobre o papel de uma frota de superfície, sobre a necessidade ou não de construção de porta-aviões e sobre a arma submarina. O predomínio do *lobby* do exército e da doutrina de defesa terrestre, o papel dos ICBM (Mísseis Balísticos Intercontinentais) e da aviação estratégica, bem como as limitações orçamentárias, fizeram com que a marinha soviética permanecesse secundária. E a ascensão de Gorbachov à liderança da URSS, buscando a distensão das relações com a OTAN, agravaram ainda mais a situação da marinha. O corte de recursos militares e a busca de uma acomodação diplomática com o Ocidente atingiram especialmente a esquadra, que era onerosa. Basicamente, a marinha teve um papel mais voltado a dar visibilidade e prestígio às Forças Armadas soviéticas como instrumento de uma superpotência global, exibindo-a como um poder completo (Lovett 2010).

O colapso da União Soviética, de 1989 a 1991, desarticulou o espaço geopolítico soviético, eliminou um instrumento de coesão nacional (o Partido Comunista), e gerou o quase colapso das Forças Armadas. Enquanto a marinha enferrujava nos portos (Porta-aviões vendidos antes de concluídos), grandes projetos aeronáuticos eram abandonados e o exército teve um desempenho humilhante da Guerra da Chechênia. Os quatorze anos de governo Gorbachov e Ieltsin assistiram ao declínio quantitativo e qualitativo da marinha russa, num contexto de desorganização política e crise econômica. A excelente tese do militar da US Navy, Jonathan Evitts (defendida na Naval Postgraduate School), como demonstrado no gráfico abaixo, ressalta a decadência da armada russa. Mesmo nos anos iniciais do governo Putin, com o descomissionamento de navios antigos a armada russa seguiu em declínio até se estabilizar em 2005.

A Federação Russa foi o Estado sucessor da URSS, ocupando o assento soviético no Conselho de Segurança da ONU e desfrutando do *status* de potência nuclear reconhecida. O país herdou, igualmente, instrumentos de poder como uma indústria aeroespacial e de defesa com tecnologia própria, além de imensos recursos energéticos (petróleo, gás e urânio) e minerais, incluindo minérios nobres para tecnologias de ponta. Todavia, o país é dependente da exportação de *comodities*, não dispõe de indústrias de bens de consumo, sua população está envelhecida e em declínio e suas fronteiras são difíceis de controlar. Pior ainda, diferentemente da China, a nova Rússia não possui uma *identidade nacional* nem elementos articuladores do poder, como era o caso do Partido Comunista. O poder está concentrado no Estado, que decaiu muito em termos de coesão em relação ao soviético, e Putin tem que apostar muito num poder pessoal, controlando uma bancada de deputados,

que não tem a força de um partido político (Monaghan 2017). Da mesma forma, ele busca, permanentemente, uma síntese identitária entre o Império Czarista Russo, a União Soviética e a Igreja Ortodoxa. A mistura de símbolos nacionais é impressionante.

Figura 3 – Combatentes Navais da Rússia por Frota 1990 - 2018



O primeiro objetivo em termos de Defesa é o chamado Exterior Próximo (Near Abroad), o antigo espaço interno soviético, excetuados os países Bálticos. A criação da Comunidade de Estados Independentes, os acordos de cooperação em defesa e segurança e a Constituição da Organização de Cooperação de Xangai (OCX, com a China, os Estados da Ásia central ex-soviética e, mais recentemente, Índia e Paquistão), bem como da União Econômica Eurasiática (UEE) demonstram uma vocação regional eurasiática, superior à projeção mundial. A seguir, a expansão da OTAN para o leste representa uma preocupação estrutural para os estrategistas do Kremlin, pois os antigos países do Pacto de Varsóvia e as ex-repúblicas bálticas soviéticas foram integradas ao bloco militar Ocidental, aproximando-o do centro nevrálgico da Rússia. A preocupação quase obsessiva com um “cerco”, que já

existia durante os poderosos Império Russo e a União Soviética, se agravaram diante das limitações da atual Federação Russa.

Segundo Evitss, o Kremlin se considerou particularmente ameaçado em três momentos: ação militar da OTAN contra a Iugoslávia/Sérvia/Kosovo em 1999, invasão americana ao Iraque em 2003, e, especialmente, as crises da Ucrânia em 2004 e 2014, que via como “intromissão Ocidental”. Segundo ele, “Moscou rotineiramente interpreta as ações da OTAN como provocativas, mas a Rússia desencadeia ações que podem ser consideradas perigosas e, mesmo, guerreiras, criando um crescente risco de erros de cálculo pelas forças militares” (Evitss 2019, 22). Assim, a maior preocupação russa é com seu entorno estratégico. Todavia, a crise ucraniana de 2014 provocou uma mudança de perspectiva. Ainda que o Ocidente considere a anexação da península da Crimeia como o maior problema, Moscou se sentiu ainda mais ameaçada pela mudança que ocorreu na Ucrânia, temendo a adesão desta à União Europeia ou, pior, à OTAN. Uma das consequências foi a de buscar projetar poder para fora da região, como forma de obter uma melhor posição de barganha e equilíbrio estratégico. Isso se fez sentir através de uma maior presença naval no Atlântico Norte e no conflito sírio.

Em 2001 foi elaborado o documento *A Doutrina Marítima da Federação Russa 2020*, atualizada em 2015 (Maritime 2001). Originalmente foi uma proposta que não dispunha de meios de ser plenamente materializada, mas reorganizou a marinha russa, com a constituição da Esquadra do Norte (Ártico e Atlântico Norte), da Esquadra do Báltico, da Esquadra do Mar Negro, da Esquadra do Pacífico e da Flotilha do Mar Cáspio. Sem dúvida a prioridade é a primeira, pelos recursos alocados, como novos submarinos nucleares em substituição modelos obsoletos, tanto para presença nas águas da OTAN como na calota polar ártica em derretimento parcial⁵.

Mas a anexação da Crimeia alterou a geopolítica do Mar Negro, permitindo à Rússia maior protagonismo naquele Mar e projeção de poder para o Mar Mediterrâneo oriental. Além da presença aérea e de assessores e unidades especiais terrestres empregadas na Síria, o uso da base naval de Tartus pela marinha russa representa um sinal bastante forte⁶. É preciso levar em consideração a mudança de posição da Turquia que, em função da nova realidade estratégica regional, se afastou dos EUA (ainda que permaneça na

5 Há petróleo e disputas de soberania na região, o que se tornou ainda mais explícito com a recente proposta do Presidente Donald Trump de compra da Groenlândia dinamarquesa pelos Estados Unidos.

6 Ver Alexandra Paléologue. *La Méditerranée: un Mer sous surveillance*, in , *Diplomatie. Mers et Océans, géopolitique et Géostratégie*. Paris: Août-Septembre 2018. A autora é militar francesa, encarregada de Missões.

OTAN) e se aproximou da Rússia, e da aliança russo-iraniana. Assim, no caso da região, a marinha russa não está apenas “mostrando a bandeira”, mas presente militarmente de forma efetiva.

A Projeção Naval Russa e Suas Limitações no Oceano Mundial

Em 2010 o governo russo lançou o documento *Programa Oceanográfico Mirovoï Okean* (Oceano Mundial), que projeta os objetivos e a construção naval até 2035. Além dos aspectos securitários já mencionados, o que chama a atenção são os objetivos econômicos, como a exploração dos recursos naturais minerais e vivos das águas territoriais e das zonas não soberanas do Oceano Mundial. Aqui há um desafio metodológico crucial ao analista estratégico e histórico: *o que é causa e o que é consequência?* Muitas das ações e reações do governo (ou “regime”) de Putin derivam de debilidades internas e externas da Federação Russa, e não apenas de uma crescente força estruturalmente embasada. Uma visão mais detalhada mostra uma Rússia que se sente acuada e reage de forma calculada, mas perigosa, em meio a dificuldades na área econômica, demográfica e de governabilidade. A obra de Andrew Monaghan, *Power in Modern Russia* (2017), concebida durante um curso no NATO Defense College (Roma), demonstra em detalhes a precariedade interna do “sistema Putin”.

Isso fica ainda mais visível quando o país é comparado com o crescente poder econômico-militar da China, que tem consequências diretas na ampliação da capacidade naval. Poucos estudiosos atentam para o fato de que a Rússia teme o poderio chinês, o que Donald Trump percebeu muito bem. Numa hábil estratégia de empresário pragmático, ele apostou no mais fraco dos adversários e, como Kissinger em seu último livro (*World Power: 2014*), identificou a Rússia nessa posição. Mas conciliar política interna e externa não é tarefa fácil... A China se projeta para o Ártico de forma agressiva (já tem diversas concessões econômicas até na Groenlândia) e o vazio demográfico de uma Sibéria rica em recursos, é fonte de preocupação em Moscou. Dos 470 aeroportos que existiam no extremo-orient russo em 1991, apenas um sexto ainda funciona e milhares de aldeias foram abandonadas na Sibéria (Delanoë 2018). Em número de submarinos a Rússia está sendo ultrapassada pela China e em porta-aviões pela China e pela Índia. Então, é crível que muito do esforço de reequipamento naval russo não se volta exclusivamente contra os Estados Unidos e OTAN, mas na busca de um equilíbrio com a China.

A Rússia não é apenas uma potência energética no campo da produção, mas seu capitalismo (seja qual for o adjetivo acrescentado) globalizado tem empresas de petróleo, gás e mineração que atuam mundialmente na exploração em outros países. A Rússia não é mais apenas exportadora de

energia e minérios, mas um *player* entre as empresas transnacionais. A projeção de interesses econômicos sempre foi, historicamente, acompanhada pelo correspondente incremento do poder militar. O Atlântico Norte e o Ártico, em termos de Defesa, é o espaço marítimo prioritário para a marinha russa, especialmente com a crescente possibilidade de utilizar a Rota do Norte para conectar o Atlântico ao Pacífico, utilizando apenas suas águas territoriais securitizadas. Embora o Secretário-Geral da OTAN, Jens Stoltenberg, tenha manifestado em dezembro de 2017 preocupação com a crescente presença naval russa no Atlântico Norte⁷ (Paillard 2018). Todavia, segundo o Almirante Antônio Silva Ribeiro, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas de Portugal, a Rússia não possui recursos econômicos e capacidade militar para ameaçar o Ocidente, o que seria mais o caso da China⁸. Nos documentos oficiais sobre o poder naval, o Atlântico Sul sequer é mencionado como zona de atuação específica. Há uma breve passagem sobre os interesses econômicos e “científicos” na Antártica, mas no item referente ao Oceano Índico, região em que a marinha russa tem certa presença, devido à cooperação com a Índia e os interesses no Oriente Médio e leste da África.

No caso específico da África, sem dúvida a presença econômica russa é crescente, como forma de contornar as sanções internacionais que o país sofre desde 2014, em decorrência da anexação da Crimeia. O projeto *Russafrica* (Fituni & Abramova 2010) já vinha enfatizando o retorno aos mercados africanos, com a venda de armamento (especialmente aos países que possuem equipamento soviético), máquinas e produtos químicos, em troca de produtos tropicais, fosfato e contratos para construção de infraestrutura, exploração de energia e minérios. O que se observa é a ênfase na necessidade de auferir lucros, pois além do embargo comercial, houve a redução do preço do petróleo, que afeta a economia russa. O país também tem interesse na pesca industrial, apesar de sua esquadra pesqueira haver sido ultrapassada pela chinesa. Aliás, há entre os dois países vários conflitos de interesse no África no campo econômico. E embora a presença russa em Missões de Paz (apoio) e treinamento na área militar seja uma realidade, o país está qualitativamente abaixo da China. O principal parceiro estratégico russo é o Egito, que está mais voltado para o Oriente Médio do que para o restante do continente africano.

A Federação Russa está particularmente preocupada com o conceito norte-americano de *Global Stryke* e considera importante manter sua capacidade de *deterrence* através de um segundo golpe de mísseis balísticos disparados seus por submarinos nucleares, especialmente com a retirada americana dos acordos de limitações de mísseis firmados na época de Gorbachov (Evitss 2019). É correto que o Golfo da Guiné (com 20 Estados costeiros e 5 mediterrâneos) está adquirindo importância econômica e

estratégica aceleradamente, num quadro perturbado por pirataria, sequestros, roubos no mar, tráfico de drogas, terrorismo e pesca e migrações ilegais. Isso tende a fomentar a agenda securitária, envolvendo as potências, inclusive a Rússia. Em 2006 a OTAN realizou a manobra *Steadfast Jaguar* em Cabo Verde, para demonstrar a capacidade de deslocar tropas para fora de sua área de atuação, em no ano seguinte montou uma flotilha que circunavegou a África (Smith-Windsor & Pavia 2014).

Interessante que a Armada da Federação Russa também está desenvolvendo suas capacidades de desembarque anfíbio e navios de apoio (como porta-helicópteros) para a securitização de cabeças-de-ponte. Tudo isso é incipiente, mas merece atenção quanto ao planejamento estratégico (Ver artigo de Antonov 2016). No restante, a marinha russa segue concentrada estrategicamente em suas águas próximas, o que inclui o Mar Mediterrâneo. Segundo Jonathan Evitss (2019), ela possui capacidade limitada de operar no Caribe e América do Sul como forma de “mostrar a bandeira”, mas não de projetar poder. Essencialmente, a Rússia segue sendo uma potência terrestre e sua capacidade de projetar força naval mundialmente é limitada aos submarinos nucleares. Todavia, mesmo em relação a esses, a Rússia carece de recursos econômicos para sustentar uma competição com as potências marítimas e, inclusive, com a China, que aparece com uma competidora, ainda que aliada de ocasião.

Considerações Finais

O domínio dos oceanos pelas potências da Europa Ocidental, durante a formação do Sistema Mundial, seguido pelo dos Estados Unidos da América, manteve grandes Estados continentais, como a China e a Rússia, contidos dentro da massa eurásiana. Apesar dos esforços navais da União Soviética, dos anos 1960 ao final da década de 1980, para estar presente no Oceano Mundial, o país se manteve com uma doutrina militar predominantemente terrestre, com dificuldades para acessar os mares abertos. Quando a Guerra Fria foi encerrada e a URSS entrou em colapso, com seu território desmembrado, houve um rebaixamento ainda maior em seu *status* de potência naval, enquanto a China recém lançava seu desenvolvimento econômico-tecnológico de forma extrovertida.

O desenvolvimento socioeconômico da região mais povoada do planeta (mais da metade da comunidade humana habita a elipse entre Karachi e Tóquio), todavia, alterou o equilíbrio mundial anterior, em um movimento com ramificações pela África, Oriente Médio e, até, pela América Latina. O declínio econômico relativo e civilizacional (absoluto?) dos Estados

do Atlântico Norte, por sua vez, aceleraram uma percepção de ameaça, com a crescente integração do imenso espaço eurasiático, com a China e a Rússia de Putin despontando. Tudo se tornou mais complicado ainda com a projeção naval chinesa e o incremento da capacidade de dissuasão russa.

Mesmo que o objetivo chinês seja, manifestamente, o de garantir a (sua) livre navegação nos mares e que a Rússia careça de capacidade naval planetária, o Ocidente se sente desafiado pela dificuldade em penetrar no espaço eurasiático e, ainda, pela crescente presença naval de antigas potências terrestres. Trata-se de uma realidade completamente nova, em que fatores de curto, médio e longo prazo se mesclam, em uma trama difícil de desvendar. Não apenas as potências continentais terrestres estão de volta, no Terceiro Milênio, como ainda desafiam o poder naval estabelecido pelo Ocidente há cinco séculos. Tudo isto é exagerado, com fins de contenção, mas trata-se de um exagero apoiado em tendências concretas em desenvolvimento. Estaria o sistema mundial presenciando o surgimento de potências simultaneamente terrestres e navais?

REFERÊNCIAS

- Antonov, Alexander. 2016. *The Russian Navy as a military instrument of Global Politics*. Moscow: Russian Council.
- Brisset, Jean-Vincent. 2018. “Puissance Maritime Chinoise: Aspects stratégiques et militaires”. *Atlas Diplomatie*, n.46.
- China. 2019. *China's National Defense in the New Era*. Beijing, Julho 2019.
- CSIS. 2019. “How is China modernizing its navy?”. *Center for Strategic and International Studies - China Power Project*, 2019. Acesso em: 20 out. 2019. Disponível em: <<https://chinapower.csis.org/china-naval-modernization/>>
- Delanoë, Igor. 2018. “Russie: l'Océan, un horizon lointain”. In, *Diplomatie. Mers et Océans, géopolitique et Géostratégie*. Paris: Août-Septembre 2018.
- Dufour, Jean-François. 1999. *Géopolitique de la Chine*. Bruxelles: Editions Complexe.
- Dufourcq, Jean. 2011. “Poder marítimo no século XXI: desafios para uma força naval moderna”. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.17, n.2.
- Dufourcq, Jean. 2017. *La Chine, au coeur de son environnement stratégique, maritime et terrestre*. Université Paris-Dauphine.

- Epstein, Israel. 1980. *From Opium War to Liberation*. Hong Kong: Joint Publishing Co..
- Ewitss, Jonathan. 2019. *Russian naval modernization and strategy*. Monterrey/CA: Naval Postgraduate School.
- Fairhall, David. 1971. *Russian sea power*. Boston: Gambit.
- Fanell, James E. 2019. "China's Global Naval Strategy and Expanding Force Structure - Pathway to Hegemony". *Washington: Naval War College Review*, v.72, n.1.
- Fituni, Leonid, and Abramova, Irina. 2010. "Ressource potential of Africa and Russia's national interest in the XXI Century". Moscow: *Institute for African Studies*, Russian Academy of Sciences.
- Gorshkov, Sergei. 1983. *The sea power of the State*. Malabar/Florida: Robert E. Krieger.
- Kissinger, Henry. 2014. *World order*. New York: Penguin Press.
- Kondapalli, Srikanth. 2000. "China's Naval Strategy". *Strategic Analysis*, v.23, n.12, p.2037-2056.
- Lovett, Christopher. 2010. "The Soviet Cold War Navy" In Higham, Robin, and Kagan, Frederik (Ed). *The Military History of Soviet Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Russia. 2001. *Maritime Doctrine of the Russian Federation 2020*. Moscow, 2001.
- Mearcheimer, John J. 2019. "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order". *International Security*, v. 43, n. 4, p.7-50.
- Monaghan, Andrew. 2017. *Power in modern Russia*. Manchester: Manchester University Press.
- Nagar, Dawn, and Mutasa, Charles (Ed). 2018. *Africa and the world*. New York: Palgrave Macmillan.
- Nantulya, Paul. 2019. "Implications for Africa from China's One Belt One Road Strategy". *Africa Center for Strategic Studies*. Disponível em: <<https://africacenter.org/spotlight/implications-for-africa-china-one-belt-one-road-strategy/>>.
- Paillard, Christophe-Alexandre. 2018. "Realités et limites d'une Nouvelle Guerre Friode em Atlantique Nord" In, *Diplomatie. Mers et Océans, géopolitique et Géostrategie*. Paris: Août-Septembre 2018.
- Spence, Jonathan D. 1995. *Em Busca da China Moderna: Quatro séculos de história*. São Paulo: Companhia da Letras.
- Smith-Windsor, Brooke, and Pavia, Jose Francisco. 2014. "From the Gulf of Aden to the Gulf of Guinea: a new maritime mission to NATO?".

Rome: NATO Defense College; *NATO Research Paper no 100*, January 2014.

Tertrais, Hugues. 2018. “Menaces em Mer de Chine Meridionale”. *Atlas Diplomatie*, n.46.

Westad, Odd Arne. 2007. *The Global Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

RESUMO

A Federação Russa e a China são Estados terrestres de grandes dimensões (o primeiro e o quarto, respectivamente), caracterizados por sua configuração como potências terrestres, na perspectiva geopolítica. Recentemente, por seu desenvolvimento e extroversão de sua economia, a China tem construído um poder naval de presença mundial. Já a Rússia, que perdeu boa parte do poder naval e do litoral de que dispunha a URSS, tenta reconstruir sua capacidade de defesa marítima e de exploração da nova Rota do Ártico, mas ainda com limitada projeção global. Ao analisar a projeção naval recente dessas tradicionais potências terrestres, o artigo busca discutir até que ponto a tradicional geopolítica estaria atingindo o seu zênite e iniciando sua própria superação.

PALAVRAS-CHAVE

China; Rússia; Projeção naval.

Recebido em 11 de outubro de 2021

Aceito em 16 de dezembro de 2021

REVITALIZAÇÃO DA ROTA DA SEDA MARÍTIMA COM BASE NAS IMPLICAÇÕES DE SEGURANÇA E NA COOPERAÇÃO

Haedar Akib¹

Lutfi Syaefullah²

Hamsu Abdul Gani³

Introdução:

O conceito de “Rota da Seda Marítima” emergiu pela primeira vez durante a primeira viagem do Presidente Xi Jinping ao Sudeste Asiático em outubro de 2013. A proposta foi levantada durante o discurso ao parlamento indonésio, no qual ele pediu uma maior cooperação marítima entre a China e os países da ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático), de tal forma que a “rota da seda marítima” teria tanto componentes diplomáticos, quanto componentes econômicos (Tiezzi 2014; Odubajo 2017). De acordo com o Presidente Xi Jinping, para construir a nova “rota da seda marítima”, a China fortalecerá a cooperação marítima com os países da ASEAN “para fazer bom uso do Fundo de Cooperação Marítima China-ASEAN criado pelo governo chinês” (Jiao e Yunbi 2013). Em novembro de 2014, o Presidente Chinês Xi Jinping anunciou planos para criar um fundo de desenvolvimento de 40 bilhões de dólares, que ajudaria a financiar os planos da China de desenvolver a Nova Rota da Seda e a Rota da Seda Marítima (Xinhua 2013). Em março de 2015, a China emitiu o documento intitulado Visão e Ações sobre a Construção Conjunta do Cinturão Econômico da Rota da Seda e da Rota da Seda Marítima do Século 21 (Tracy et al. 2017; Kong 2015; Summers 2016; Dunford e Liu 2019). A Rota da Seda Marítima do Século 21 é projetada para ir da costa da China à Europa através do Mar do Sul da China e do Oceano Índico em uma

1 Professor da Universitas Negeri Makassar, Indonésia.

2 Membro da Marinha Nacional do Exército (TNI) da República da Indonésia.

3 Professor da Universitas Negeri Makassar, Indonésia.

rota, e da costa da China através do Mar do Sul da China ao Pacífico Sul na outra (Kong 2015; Tracy et al. 2017). Nesse sentido, existem duas rotas da seda marítimas.

Este artigo tentará investigar os aspectos de segurança, como etapa seguinte da cooperação econômica (Pereira 2013), ao longo da primeira rota da Rota da Seda Marítima através do Mar do Sul da China e do Oceano Índico. Esta rota pode ser dividida em quatro caminhos. O primeiro caminho é o Mar do Sul da China, o Estreito de Malaca se estabelece como o segundo caminho, o terceiro caminho é através do Oceano Índico até os portos da Índia e o caminho adicional é como uma árvore ramificada da rota principal em direção aos portos da ASEAN como o quarto caminho. Esses caminhos da rota da seda marítima podem tocar a segurança nacional e regional no Mar do Sul da China, no Sudeste Asiático e no Oceano Índico também. Este artigo tem como objetivo discutir as implicações de segurança e cooperação do cinturão econômico da Rota da Seda Marítima (MSR) da China através dos países da ASEAN.

Visão Geral da Relação China-ASEAN

A China pratica uma diplomacia dual na relação China-ASEAN. A diplomacia de primeira linha é a cooperação entre a China e a ASEAN como uma organização, enquanto que a diplomacia de segunda linha é a cooperação bilateral entre a China e cada Estado membro. Na Cúpula do Leste Asiático de 2014, em Nay Pyi Taw, Mianmar, o primeiro-ministro chinês Li Keqiang enfatizou que “as duas rodas dos campos político e securitário e do campo econômico devem avançar ao mesmo tempo” (Keping 2009; Barton 2017; Yang e Li 2016).

Relação China - ASEAN. A Associação de Nações do Sudeste Asiático e a República Popular da China assinaram a Parceria Estratégica para a Paz e Prosperidade na Sétima Cúpula ASEAN-China em 8 de outubro de 2003 em Bali, Indonésia. O Plano de Ação foi formulado para servir como o “plano mestre” para aprofundar e ampliar as relações e a cooperação ASEAN-China de uma maneira abrangente e mutuamente benéfica para os cinco anos subsequentes (2005-2010), tendo como objetivo fortalecer a parceria estratégica para a paz, o desenvolvimento e a prosperidade da região e desempenhando um papel proativo para aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios do novo milênio. Este Plano de Ação também apoiou a implementação da Declaração da ASEAN Concord II, assinada em Bali em 7 de outubro de 2003, levando a uma Comunidade ASEAN. À luz do exposto

acima, a ASEAN e a China irão prosseguir com as seguintes ações e medidas conjuntas: Cooperação Política e de Segurança, Cooperação Econômica, Cooperação Funcional, Cooperação em Fóruns Internacionais e Regionais, Financiamento e Arranjos Institucionais (Secretariat 2015). Por meio desta Parceria Estratégica para a Paz e Prosperidade e, em seguida, continuando com os documentos do Plano de Ação, é indicado que a China e a ASEAN promoveram um relacionamento mais estreito. Na cooperação econômica, a ALCAC (Área de Livre Comércio entre a Associação de Nações do Sudeste Asiático e a China) foi formalmente lançada em 1º de janeiro de 2010. Alcançou US\$ 292,78 bilhões em 2010, tornando a ASEAN o terceiro maior parceiro comercial da China e a China o terceiro maior parceiro da ASEAN (Jiang, Chen, e Wang 2019; Greenwald 2006; Chin e Stubbs 2011; Irshad e Xin 2014).

Relação Bilateral China - Estados Membros da ASEAN. Embora existam disputas em curso no Mar do Sul da China entre a China e alguns dos Estados membros da ASEAN, a China e esses Estados membros da ASEAN também estabeleceram boas relações bilaterais em muitos aspectos. No entanto, se houver problemas ao longo do caminho da cooperação, serão estabelecidos diálogos securitários para manter a segurança e a estabilidade. Os esforços da China para resolver disputas territoriais e jurisdicionais com países vizinhos estão de acordo com o princípio de “colocar de lado as disputas e buscar o desenvolvimento comum” (Fravel 2011; Buzan 2014).

A Conectividade ASEAN. Em anos recentes, a ASEAN propôs a Conectividade ASEAN para melhorar as relações entre os povos da ASEAN. Essa Conectividade ASEAN é similar a uma versão modificada da rota de conexão do Velho Sudeste Asiático. Desde os tempos antigos, os povos do Sudeste Asiático se engajaram em negócios, relações imperiais e influências por meio de rotas terrestres e marítimas. A rota marítima da rota de conexão do Velho Sudeste Asiático inclui o Mar do Sul da China e o Estreito de Malaca. A Conectividade ASEAN está ajudando a acelerar o estabelecimento da Comunidade ASEAN até 2015. O Plano Mestre de Conectividade ASEAN foi adotado pelos líderes da ASEAN em outubro de 2010 (Greenwald 2006; Chin e Stubbs 2011). A Conectividade ASEAN objetiva conectar a ASEAN por meio do desenvolvimento de infraestrutura física aprimorada (conectividade física), instituições efetivas, mecanismos e processos (conectividade institucional), emponderando pessoas ou conectividade de pessoa a pessoa. Por meio de uma Conectividade ASEAN aprimorada, as redes de produção e distribuição na região da ASEAN serão aprofundadas, ampliadas e se tornarão mais enraizadas no Leste Asiático e na economia global (Secretariado 2011). O suporte para o Plano Mestre da ASEAN para Conectividade (AMPC) como

um todo e a rede ASEAN RO-RO (Roll On-Roll Off) (ARN) em particular permitirá que a China ganhe não apenas investimentos, mas também a boa vontade de seus vizinhos (Solmecke 2016; Lu e Cai 2018).

A Rota e os Destinos Portuários da Rota da Seda Marítima. A rota marítima foi aberta pelo imperador Han Wudi (reinou de 140 a.C. a 87 a.C.) para fornecer acesso ao Império Romano através da Índia. Ela marcou a primeira rota oceânica e também a rota comercial marítima mais antiga do mundo. Isso permitiu à China buscar ativamente mercados no exterior e estabelecer relações de comércio exterior e lançou as bases para o desenvolvimento da Rota da Seda Marítima (Blanchard e Flint 2017; Zhang 2017; Len 2015). A história da rota da seda remonta ao século 15, quando os chineses construíram pela primeira vez a Rota da Seda, a mais antiga rota marítima de comércio de seda que existia entre a China e a costa do Golfo Pérsico e o Mar Vermelho, incluindo Kuilong na península indiana, Sumatra, Ilha Orr e a costa do Golfo do Sião e do Vietnã (McLaughlin 2010).

A nova “rota da seda marítima” é uma tentativa de reformulação da imagem da China. Agora o conceito foi oficialmente estendido. Há duas premissas para a revitalização da Rota da Seda Marítima, seja uma passagem exclusiva ou apenas uma passagem comum. Outra suposição é se ela manterá a rota antiga e as destinações portuárias ou usará uma rota modificada. Se a revitalização for exclusiva, pode ser um problema, pois retrata uma intenção hegemônica que contradiz a política externa da China. Se for um comércio comum como a cooperação comercial agora existente entre a China e outros países, pode ser melhor aprimorado em muitos aspectos. Se a revitalização for para manter a rota antiga e as destinações portuárias, isso pode limitar as atividades comerciais. A ASEAN designou 47 portos como os principais portos da rede de transporte trans-ASEAN (Secretariat 2011). Isso poderia afetar as novas destinações portuárias da nova rota da seda marítima. Portanto, a melhor solução poderia ser modificar de acordo com a tendência e os novos portos dos países de destino, em vez de manter os antigos portos da rota marítima da seda.

Segurança ao Longo da Rota da Seda Marítima

Em geral, quando nós falamos de segurança marítima, pelo menos ela tratará de pirataria e assaltos à mão armada e também de pequenos furtos no mar (ameaças não tradicionais no mar), da segurança da navegação (a segurança da navegação ao longo do estreito pode abranger, entre outras coisas: ajudas navegacionais, visibilidade, profundidade, densidade de tráfego

e cruzamentos de embarcações, embarcações de pesca, esquema de separação de tráfego e serviço de tráfego de embarcações) e da liberdade de navegação (Karma, Shukry e Woon 1998). A palavra 'liberdade de navegação' é usada na UNCLOS 1982 no artigo 87 como parte da liberdade de alto mar, bem como no artigo 58 (Geng 2012) na zona econômica exclusiva e no artigo 38 como parte do direito de passagem de trânsito em estreitos usados para navegação internacional.

Ameaças de Segurança Não Tradicionais. Junto com a primeira MSR, houve alguns incidentes relacionados a ameaças não tradicionais no mar. De acordo com o Dr. Same Bateman, ocorreram apenas 4 incidentes de pirataria no Mar do Sul da China e no Estreito de Malaca - um total de 4 incidentes de assalto à mão armada ocorreram em 2013 (Bateman, Gamage e Chan 2017). Porém, alguns pequenos furtos podem ter ocorrido em alguns portos de países da ASEAN.

Segurança da Navegação. Nos Estreitos de Malaca e de Singapura, uma pesquisa realizada revelou que, na opinião dos navegadores, os principais perigos para a navegação nos Estreitos eram: Densidade de Tráfego (29 por cento), Águas Rasas (26 por cento), Barcos Pesqueiros (24 por cento), Indisponibilidade de VTS (12 por cento), Falta de cobertura de TSS (6 por cento) e Outro (3 por cento), mas todos concordaram que a densidade do tráfego dentro dos Estreitos é maior ou mais densa do que os estreitos com outras vias navegáveis em mais de 70 por cento. Portanto, os Estreitos são considerados dois dos estreitos mais perigosos do mundo (Karma, Shukry e Woon 1998).

Como o Mar do Sul da China e o Oceano Índico são vastos e possuem águas profundas, a segurança da navegação, em geral, não é a maior preocupação a esse respeito. Adicionalmente, em geral, os canais para os portos da ASEAN contam com boas assistências à navegação para entrada e saída de embarcações.

Liberdade de Navegação. No artigo 39, a UNCLOS (Geng 2012) afirma que os navios e aeronaves, durante o exercício do direito de trânsito de passagem, entre outras coisas, devem proceder sem demora, abster-se de qualquer ameaça ou uso de força contra a soberania, integridade territorial ou independência política dos Estados na fronteira com o estreito. Além disso, no artigo 59 da UNCLOS afirma que nos casos em que esta Convenção não atribui direitos ou jurisdição ao Estado costeiro ou outros Estados dentro da zona econômica exclusiva e surge um conflito entre os interesses do Estado costeiro e qualquer outro Estado ou Estados, o conflito deve ser resolvido com base na equidade e à luz de todas as circunstâncias relevantes, levando em conta a respectiva importância dos interesses envolvidos das partes, assim

como da comunidade internacional em seu conjunto.

Embora existam disputas sobre a delimitação da fronteira marítima entre os Estados litorâneos adjacentes ao Estreito de Malaca, os principais caminhos da ASEAN e o tratado de amenidade da ASEAN garantem a liberdade de navegação ao longo do Estreito de Malaca. Previamente na resolução de problemas, eles tomaram medidas de negociações de Governo para Governo e acordos na Corte Internacional de Justiça (CIJ) sem impactar a segurança marítima ao longo do estreito (Leifer 1996). Mais de 200 navios passam pelo estreito diariamente e isso dá uma movimentação anual de aproximadamente 70.000 navios, transportando 80% do petróleo transportado para o Nordeste da Ásia, assim como um terço dos produtos comercializados no mundo, incluindo manufaturas chinesas, café indonésio, etc. (Qu e Meng 2012) e também há disputas no Mar do Sul da China, além do acordo pacífico ser um processo em andamento. Mais da metade dos super-petroleiros e das frotas comerciais do mundo (medidos em tonelagem), ou mais de 40.000 navios diversos, passam pelo Mar do Sul da China anualmente (Yaodong e Shicheng 2014).

Cooperação de Segurança Existente Ao Longo da Rota

Cooperação de Segurança Marítima Regional e Bilateral da ASEAN. Cada país deve proteger sua área marítima. Os Estados membros da ASEAN podem proteger suas águas com seu poder marítimo conduzindo muitas operações marítimas e posicionando navios de guerra ao longo de suas águas territoriais e Zonas Econômicas Exclusivas (ZEEs). Quando as águas fazem fronteira com as águas dos países vizinhos, eles estabeleceram uma patrulha coordenada bilateral (Damayanti 2017). Essas atividades indicam que a segurança ao longo da MSR proposta já teria sido cuidada pelos respectivos países. Nos estreitos de Malaca e Singapura, também há cooperação marítima regional. O Comitê de Coordenação Conjunta das Patrulhas do Estreito de Malaca (MSP-JCC) estabelecido em 2006 funciona como o canal de comunicação e coordenação para todas as atividades e questões sobre assuntos de segurança do Estreito de Malaca e do Estreito de Singapura pela Indonésia, Malásia, Singapura e Tailândia. O MSPJCC executa as coordenadas Patrulhas Marítimas do Estreito de Malaca (MSSP), Eye in the Sky (EiS), como patrulhas aéreas marítimas combinadas e grupo de intercâmbio inteligente (IEG). Os ministros da Defesa de dezessete países, incluindo os Estados Unidos, China, Índia, Japão e os Estados da ASEAN que participaram do quarto diálogo de Shangri-La em Singapura em 2005, concordaram com os seguintes três princípios básicos

para a cooperação multilateral de segurança no Estreito de Malaca, que em alguns lugares se desviam das disposições da UNCLOS: 1) A responsabilidade primária pela segurança de todo o território marítimo do Estreito de Malaca, mesmo fora dos limites territoriais, permanece com os três Estados litorâneos. 2) A comunidade internacional e os Estados usuários cumprem um papel de apoio com base na consulta aos Estados litorâneos. Isso inclui apoio financeiro e material, medidas de construção de capacitação, troca de informações e exercícios conjuntos de antipirataria, mas não a condução ativa de medidas de segurança por atores externos. 3) Toda cooperação multilateral deve ser compatível com o Direito Internacional do Mar, e a soberania dos três Estados litorâneos deve ser respeitada (Mair 2011).

Diálogo sobre Cooperação em Segurança Regional ao Longo da Rota.

Para garantir a segurança marítima na região do Sudeste Asiático, isso não pode ser alcançado meramente com a mobilização das potências marítimas que operam no terreno, mas também através da condução de diálogos para melhorar a coordenação e a cooperação. A Reunião Informal do Chefe da Força de Defesa da ASEAN (ACDFIM) é uma reunião anual da comunidade militar regional para promover o diálogo entre os membros da ASEAN. No nível de defesa, todos os Ministros da Defesa dos membros da ASEAN têm reuniões anuais relacionadas a diálogos estratégicos e de defesa, denominadas Reunião Ministerial de Defesa da ASEAN (ADMM) e ADMM plus com outros membros de fora da região dos países da ASEAN, incluindo a China. Há também o Fórum Regional da ASEAN (ARF), o Fórum Marítimo da ASEAN (AMF) e o AMF Expandido com outros membros de fora da região dos países da ASEAN, incluindo a China. Além disso, há também o Diálogo de Defesa Internacional de Jacarta como um fórum internacional com a presença da elite militar e política de cerca de 34 países, e o Diálogo Shangri-La como um fórum de segurança intergovernamental realizado anualmente por um think tank independente.

Além dos diálogos de segurança regional destacados acima, outros diálogos na região discutem questões de segurança marítima, incluindo ao longo da rota, tais como o Simpósio Naval do Pacífico Ocidental (WPNS), o Simpósio Naval do Oceano Índico e a Conferência do Chefe das Forças de Defesa (CHOD). A CHOD serve como uma avenida regional anual que permite que os principais líderes militares se reúnam, interajam de perto e discutam questões cooperativas relacionadas à defesa e segurança (Prakash 2011). Em 2014, Brunei Darussalam sediou a CHOD, que contou com a presença de líderes militares e representantes de 26 países, incluindo a China, que participou pela primeira vez desde que a conferência foi introduzida em 1988 (Panda 2019).

O fardo de Garantir a Segurança da Navegação e a Prevenção da Poluição.

No Estreito de Malaca, o Conselho do Estreito de Malaca, como um conselho de financiamento para garantir o uso seguro da navegação internacional, foi estabelecido em 1968. Desde o final dos anos 1960, o Conselho do Estreito de Malaca tem feito enormes esforços para abordar e resolver questões de governança de risco no Estreito, com foco primariamente na segurança da navegação e preservação do meio ambiente marinho (Chatterjee 2014). O Diretor-Geral do Porto Marítimo de Autoridade (MPA), Sr. Chen Tze Penn, disse em seu discurso de abertura que o fardo de garantir a segurança da navegação, a prevenção da poluição e a responsabilidade pela poluição não deve recair apenas sobre os três Estados litorâneos, mas que é imperativo também que a comunidade internacional e a Organização Marítima Internacional (IMO) estejam envolvidas nos esforços conjuntos do Grupo de Especialistas Técnicos Tripartite para manter as vias navegáveis seguras e limpas (R. Beckman e Liliansa 2019). Indonésia, Malásia e Singapura concluíram um Acordo Técnico Conjunto (JTA) com a IMO para institucionalizar um Fundo Fiduciário da IMO que apoia a cooperação entre os investidores para aumentar a segurança e a proteção do meio ambiente marinho nos Estreitos de Malaca e Singapura (Ba 2018; Karma, Shukry e Woon 1998).

Sobre as Implicações de Segurança e a Cooperação

Meios e diálogos pacíficos para resolver quaisquer disputas para garantir a liberdade de navegação. A liberdade de navegação no mar deve ser mantida - caso contrário, quaisquer conflitos militares no mar afetarão a rota marítima de comunicação. A manobra e o tiroteio dos navios da marinha interromperão o movimento de qualquer navio mercante no mar. As disputas de delimitação marítima de fronteira no estreito de Malaca devem ser resolvidas também por meios e disputas pacíficas em outros lugares ao longo da rota. A maneira da China de resolver o problema, conforme declarado em seu Livro Branco, descreve vividamente que a segurança e o desenvolvimento da China estão intimamente ligados à paz e prosperidade do mundo como um todo e com participação frequente nos assuntos internacionais e a China está aumentando suas obrigações ao defender a paz mundial e a estabilidade regional (Economia e Cooperação 2013).

Respeito à soberania do Estado e aos direitos soberanos ao longo da rota. Cada Estado deve proteger suas terras e águas de qualquer ameaça que possa perturbar seus países inteiros. Uma vez que os respectivos países ao longo da rota marítima já se esforçaram muito para garantir a sua soberania e

os seus direitos soberanos sobre as águas através da cooperação marítima nacional, bilateral e regional; portanto, é razoável esperar que outros países respeitem esses esforços. Caso haja quaisquer preocupações insatisfatórias por parte dos interesses de segurança marítima de outro país, esses países devem se comunicar abertamente de uma boa maneira com o devido respeito à soberania e ao direito internacional. No entanto, se tal país não tiver a capacidade de controlar suas terras e águas, ele pode ou irá pedir ajuda à ONU como organização internacional. Nesse caso, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) apresentará certas resoluções para lidar com esses problemas, como por exemplo a Resolução da ONU para as águas da Somália (Dalton, Roach e Daley 2009).

Combinar as prioridades ao longo da rota marítima entre os países. A MSR proposta é uma via marítima vital de comunicação para revitalizar a conexão entre a China e outros países. Para a China, o mais importante dessa rota pode ser a sua segurança marítima. Se tal prioridade for compartilhada por outros países, então não haverá problema algum, uma vez que todos os países compartilharão preocupações semelhantes sobre a rota. No entanto, se a rota não estiver no topo da lista de outros países, deve haver alguns ajustes para corresponder a essas discrepâncias. Por exemplo, a Malásia dará mais atenção à segurança e à proteção da navegação na costa ocidental do estreito de Malaca, onde a maior parte de seu comércio portuário vital está localizado, do que na costa oriental. A Indonésia, como um grande Estado arquipélago, dará mais atenção à proteção e segurança da navegação em seus portos internacionais do que em seus portos domésticos. Portanto, combiná-los não é apenas combinar a segurança em si, mas principalmente corresponder ao interesse em áreas específicas. Por exemplo, no comércio econômico, todos eles precisarão da mesma segurança como uma prioridade. Uma parceria estratégica pode ser criada para pavimentar os caminhos e tornar mais fácil a combinação das prioridades.

Não-Intervenção. A norma de não intervenção dominou a maioria das relações internacionais, conforme firmemente estabelecido na Carta das Nações Unidas (Mayall 1991; Jones 2010). Além disso, quase todos os países ao longo do primeiro caminho para o quarto caminho da MSR são membros da ASEAN, que estabeleceram formas de resolver problemas. O modo da ASEAN tem um forte sabor asiático de consulta ao invés de compulsão, de harmonia ao invés de intervenção, e de abordagem de cooperação suave ao invés de coerção dura (Jones 2010). Para que a iniciativa MSR da China seja bem-vinda, seria melhor se ela seguisse o sabor asiático tal como o modo da ASEAN.

Uso da rota comercial marítima estabelecida. Embora a MSR proposta

seja uma ideia da China que é enraizada na rota tradicional, ela não tem nenhuma implicação especial perante o Direito Marítimo Internacional. A rota será igual às demais rotas marítimas. Nenhum direito será concedido para proteger a rota, minando o próprio princípio da liberdade de navegação ou a soberania dos Estados costeiros. De acordo com a UNCLOS (Geng 2012), a única razão para a escolha de um navio não é a rota, mas a sua carga.

Cooperação de Segurança Marítima

Cooperação Bilateral e de Segurança Regional. Nenhum país pode enfrentar sozinho os dinâmicos desenvolvimentos mundiais globais. Uma vez que a rota proposta passará por águas de outros países, é melhor continuar a cooperar bilateral ou regionalmente com os respectivos países e sem a necessidade de fornecer segurança exclusiva. Ao lidar com os países vizinhos, a diplomacia da China é caracterizada pela amizade, sinceridade, reciprocidade e inclusão (Xi 2014). A palavra ‘amizade’ no caráter da diplomacia chinesa com os países vizinhos indica que a China não será adversária em termos de segurança. Conforme descrito no livro intitulado “Xi Jinping, a Governança da China”, a China deve trabalhar com os seus vizinhos para acelerar a conexão de infraestrutura entre a China e seus países vizinhos e estabelecer um cinturão econômico da Rota da Seda e uma rota da seda marítima voltada para a demanda do século 21. A Rota da Seda precisa de segurança e paz e, portanto, a cooperação em segurança será fundamental. A China manteve extensas consultas estratégicas e diálogos com países relevantes sobre questões de segurança e defesa. Ela também estabeleceu mecanismos para essa consulta e diálogo com 22 países (Paltiel 2018). Além disso, a cooperação de segurança pode abranger a prevenção de conflitos.

Contribuição. Embora os Estados litorâneos tenham estabelecido uma cooperação sólida para enfrentar as questões de segurança e proteção em suas águas, isso não significa que rejeitarão a contribuição de outros Estados. Os Estados litorâneos estão plenamente conscientes de que existem outros meios de aumentar a segurança marítima fora do seu radar. Consequentemente, as contribuições de outros atores estatais ou não estatais também são bem-vindas, contanto que sejam feitas pelos canais apropriados e sejam aprovadas pelos Estados litorâneos. Alguns exemplos de tais contribuições incluem a construção de confiança e entendimento mútuo, seguidos de produtos tangíveis para construir confiança e para promover a cooperação por meio de atividades como compartilhamento de informações, cooperação tecnológica e intercâmbio de visitas das autoridades envolvidas; explorar

todas as oportunidades de desenvolvimento da cooperação no contexto da construção da capacitação, do compartilhamento de informações, do suporte e equipamento logístico, promovendo a cooperação em exercícios regionais e multilaterais sobre segurança marítima, bem como treinamento e educação.

Repartição de fardos. Algumas das rotas marítimas globais de comunicação podem fazer parte das águas de outros países. Os estreitos de Malaca e Singapura são exemplos disso. Esses estreitos não são estreitos internacionais, mas estreitos usados internacionalmente. Atualmente, para promover a segurança da navegação, os Estados litorâneos compartilham os fardos, seja financeira ou ambientalmente, em benefício das embarcações em trânsito. No entanto, é bastante claro que se alguém usar a propriedade de outros, o usuário deve manter essa propriedade funcionando bem. Análogo a isso, se países estrangeiros fizerem uso dos estreitos dos Estados litorâneos, esses países estrangeiros devem ser obrigados a tornar esses estreitos seguros e protegidos para a navegação. Manter e melhorar os auxílios à navegação e outros equipamentos necessários também podem ser compartilhados (Geng 2012). Além disso, ajudas à comunidade ao longo da costa na forma de educação e outras formas de assistência humanitária podem ser fornecidas, uma vez que as pessoas frequentemente sacrificam suas pescarias aos navios internacionais que passam perto da costa. Conforme relatado no Workshop Internacional sobre Governança de Risco da Infraestrutura Crítica Marítima Global: Estreitos de Malaca e Singapura Expostos a Perigos Extremos, “Localmente, os Estreitos são ambientes estuarinos tropicais únicos, ricos em recursos naturais renováveis e não renováveis. Embora os Estreitos sejam importantes para a comunidade global, os interesses das comunidades locais não devem ser esquecidos ou ignorados. Aproximadamente 50 por cento dos peixes consumidos localmente vêm dos Estreitos. Os meios de subsistência das pessoas que vivem nas costas seriam direta e significativamente afetados por quaisquer perigos extremos, naturais ou provocados pelo homem. O bloqueio dos Estreitos pode causar danos à região e aos hub ports circunvizinhos, que podem nunca se recuperar, já que rotas de desvio podem ser disponibilizadas e remover negócios valiosos” (Hariyono e Akib 2019; Geng 2012; RC Beckman e Sun 2017; Qu e Meng 2012; Karma, Shukry e Woon 1998).

Considerações Finais

A revitalização da “Rota da Seda Marítima” pode causar impactos positivos nos negócios estrangeiros da China para a boa interação e comunicação entre as pessoas por meio do comércio econômico. A comunidade global

também pode se beneficiar com a iniciativa MSR. A este respeito, os países da ASEAN podem acolher a iniciativa MSR, desde que esta complemente o Plano Mestre de Conectividade ASEAN existente.

Sobre a segurança, a segurança ao longo da primeira rota da MSR proposta permanece atualmente segura, o que é comprovado pela passagem segura de aproximadamente 70.000 embarcações pelos Estreitos de Malaca e Singapura e mais de 40.000 embarcações pelo Mar do Sul da China anualmente. Portanto, as implicações de segurança da MSR proposta, como a liberdade garantida de navegação, o respeito à soberania do Estado e aos direitos soberanos ao longo da rota, combinando as prioridades na rota marítima entre os países, devem ser seriamente consideradas durante o trabalho para a revitalização bem-sucedida da MSR. A cooperação para a segurança marítima deve ser estabelecida para garantir a conexão econômica da rota da seda, trabalhando na cooperação marítima bilateral e regional existente, revisando as contribuições e a repartição de fardos dos respectivos Estados ao longo da MSR. Estas são as medidas recomendadas para garantir a segurança e proteção da navegação ao longo da rota. Para tal fim, a cooperação de segurança pode encorajar mais medidas de reforço da construção da confiança e de prevenção de conflitos, o que criará as condições necessárias para a iniciativa proposta.

REFERÊNCIAS

- Ba, Alice D. 2018. "Governing the Safety and Security of the Malacca Strait: The Nippon Foundation between States and Industry." *Journal of Contemporary Asia* 48 (2): 252–77.
- Barton, Benjamin. 2017. *Political Trust and the Politics of Security Engagement: China and the European Union in Africa*. Routledge.
- Bateman, Sam, Rajni Gamage, and Jane Chan. 2017. *ASEAN and the Indian Ocean: The Key Maritime Links*.
- Beckman, Robert C, and Zhen Sun. 2017. "The Cooperative Mechanism for the Straits of Malacca and Singapore." In *Governance of Arctic Shipping*, 379–412. Brill Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004339385_013.
- Beckman, Robert, and Dita Liliansa. 2019. "Passage through Indonesian Waters on Routes Used for International Navigation." In *Cooperation and Engagement in the Asia-Pacific Region*, 318–36. Brill Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004412026_018.
- Blanchard, Jean-Marc F, and Colin Flint. 2017. *The Geopolitics of China's Maritime Silk Road Initiative*. Taylor & Francis. <https://doi.org/10.108>

0/14650045.2017.1291503.

- Buzan, Barry. 2014. "The Logic and Contradictions of 'Peaceful Rise/Development' as China's Grand Strategy." *The Chinese Journal of International Politics* 7 (4): 381-420. <https://doi.org/10.1093/cjip/pou032>.
- Chatterjee, Aditi. 2014. "Non-Traditional Maritime Security Threats in the Indian Ocean Region." *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India* 10 (2): 77-95. <https://doi.org/10.1080/09733159.2014.972669>.
- Chin, Gregory, and Richard Stubbs. 2011. "China, Regional Institution-Building and the China-ASEAN Free Trade Area." *Review of International Political Economy* 18 (3): 277-98. <https://doi.org/10.1080/09692291003762548>.
- Dalton, Jane G, J Ashley Roach, and John Daley. 2009. "United Nations Security Council: Piracy and Armed Robbery at Sea-Resolutions 1816, 1846 & 1851." *International Legal Materials* 48 (1): 129-42. <https://doi.org/10.1017/S0272503700004110>.
- Damayanti, Angel. 2017. "Regional Maritime Cooperation in Maintaining Maritime Security and Stability: A Test Case for ASEAN Unity and Centrality." *Journal of ASEAN Studies* 5 (2): 119-34. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/63241>.
- Dunford, Michael, and Weidong Liu. 2019. "Chinese Perspectives on the Belt and Road Initiative." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 12 (1): 145-67. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsy032>.
- Economic, China-Africa, and Trade Cooperation. 2013. *Information Office of the State Council, The People's Republic of China*. Beijing.
- Fravel, M Taylor. 2011. "China's Strategy in the South China Sea." *Contemporary Southeast Asia*, 292-319. <https://www.jstor.org/stable/41446232?seq=1>.
- Geng, Jing. 2012. "The Legality of Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone under UNCLOS." *Merkourios-Utrecht J. Int'l & Eur. L.* 28: 22.
- Greenwald, Alyssa. 2006. "The ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA): A Legal Response to China's Economic Rise." *Duke J. Comp. & Int'l L.* 16: 193. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/djcil16&div=11&id=&page=>.
- Hariyono, Umar Sugeng, and Haedar Akib. 2019. "The Spread Out Strategy of the Main Weapons Tool System of the Indonesian Air Force in

- the Region of The Republic of Indonesia." *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 8 (15). <https://doi.org/10.22456/2238-6912.83627>.
- Irshad, Muhammad Saqib, and Qi Xin. 2014. "A New Perspective of the China-ASEAN Free Trade Area and the Story of Top Ten Products." *European Journal of Business and Management*, Forthcoming. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2502381.
- Jiang, Xiaoyu, Yangfen Chen, and Lijuan Wang. 2019. "Can China's Agricultural FDI in Developing Countries Achieve a Win-Win Goal?—Enlightenment from the Literature." *Sustainability* 11 (1): 41. <https://doi.org/10.3390/su11010041>.
- Jiao, Wu, and Zhang Yunbi. 2013. "Xi in Call for Building of New Maritime Silk Road,." *China Daily* 4: 2010–13.
- Jones, Lee. 2010. "ASEAN's Unchanged Melody? The Theory and Practice of 'Non-Interference' in Southeast Asia." *The Pacific Review* 23 (4): 479–502. <https://doi.org/10.1080/09512748.2010.495996>.
- Karma, Wan, Wan Shukry, and Sim Lin Woon. 1998. "Safety of Navigation in the Straits of Malacca and Singapore." *Sing. J. Int'l & Comp. L.* 2: 486. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/singa2&div=35&id=&page=>.
- Keping, Yu. 2009. *Democracy Is a Good Thing: Essays on Politics, Society, and Culture in Contemporary China*. Brookings Institution Press.
- Kong, Lingjie. 2015. "The Belt and Road Initiative and China's Foreign Policy toward Its Territorial and Boundary Disputes." *China Quarterly of International Strategic Studies* 1 (02): 325–45. <https://doi.org/10.1142/S2377740015500165>.
- Leifer, Michael. 1996. "The Extension of ASEAN's Model of Regional Security." In *The World Reshaped*, 136–53. Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-349-24725-7_11.
- Len, Christopher. 2015. "China's 21st Century Maritime Silk Road Initiative, Energy Security and SLOC Access." *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India* 11 (1): 1–18. <https://doi.org/10.1080/09733159.2015.1025535>.
- Lu, Jianren, and Qi Cai. 2018. *The Implementation of the Belt and Road Initiative in the ASEAN Community: Achievements and Problems*. https://doi.org/10.1142/9789811202940_0018.
- Mair, Stefan. 2011. "Piracy and Maritime Security." *SWP Research Paper* 6.
- Mayall, James. 1991. "Non-Intervention, Self-Determination and the 'New

- World Order.” *International Affairs* 67 (3): 421–29. <https://doi.org/10.2307/2621944>.
- McLaughlin, Raoul. 2010. *Rome and the Distant East: Trade Routes to the Ancient Lands of Arabia, India and China*. Bloomsbury Publishing.
- Odubajo, Tola. 2017. “Domestic Environmental Variables and Foreign Policy Articulation of the Buhari Administration in Nigeria’s Fourth Republic.” *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 6 (11). <https://doi.org/10.22456/2238-6912.71792>.
- Paltiel, Jeremy. 2018. “Facing China: Canada between Fear and Hope.” *International Journal* 73 (3): 343–63. <https://doi.org/10.1177/0020702018792908>.
- Panda, Jagannath P. 2019. *India and China in Asia: Between Equilibrium and Equations*. Routledge.
- Pereira, Analúcia Danilevicz. 2013. *South Atlantic, Southern Africa and South America: Cooperation and Development*. 2013 2 (4). <https://doi.org/10.22456/2238-6912.41304>.
- Prakash, Arun. 2011. “Rise of the East: The Maritime Dimension.” *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India* 7 (2): 1–13. <https://doi.org/10.1080/09733159.2011.648727>.
- Qu, Xiaobo, and Qiang Meng. 2012. “The Economic Importance of the Straits of Malacca and Singapore: An Extreme-Scenario Analysis.” *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review* 48 (1): 258–65. <https://doi.org/10.1016/j.tre.2011.08.005>.
- Secretariat, ASEAN. 2011. “Master Plan on ASEAN Connectivity.” Retrieved March 10: 2014.
- Secretariat, ASEAN.. 2015. “Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Prosperity (2016-2020).” *ASEAN Secretariat Website*.
- Solmecke, Ulrike. 2016. “Multinational Enterprises and the ‘One Belt, One Road’ Initiative: Sustainable Development and Innovation in a Post-Crisis Global Environment.” *The Copenhagen Journal of Asian Studies* 34 (2): 9–27. <https://rauli.cbs.dk/index.php/cjas/article/view/5304>.
- Summers, Tim. 2016. “China’s ‘New Silk Roads’: Sub-National Regions and Networks of Global Political Economy.” *Third World Quarterly* 37 (9): 1628–43. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1153415>.
- Tiezzi, Shannon. 2014. “The Maritime Silk Road vs. the String of Pearls.” *The Diplomat* 13: 104.
- Tracy, Elena F, Evgeny Shvarts, Eugene Simonov, and Mikhail Babenko. 2017.

- “China’s New Eurasian Ambitions: The Environmental Risks of the Silk Road Economic Belt.” *Eurasian Geography and Economics* 58 (1): 56–88. <https://doi.org/10.1080/15387216.2017.1295876>.
- Xi, Jinping. 2014. *Xi Jinping, the Governance of China*. Foreign Languages Press.
- Xinhua. 2013. *China to Pave Way for Maritime Silk Road*. <http://en.people.cn/90883/8422703.html>.
- Yang, Fang, and Mingjiang Li. 2016. “Comparing China’s Claims and Policies in the East and South China Seas: Implications for Regional Security.” *Journal of Asian Security and International Affairs* 3 (2): 135–56. <https://doi.org/10.1177/2347797016645451>.
- Yaodong, Y U, and Y U Shicheng. 2014. “Freedom and Safety of Navigation in the South China Sea.” *세계해양발전연구* 23: 83–97. <https://www.earticle.net/Article/A293752>.
- Zhang, Xin. 2017. “Chinese Capitalism and the Maritime Silk Road: A World-Systems Perspective.” *Geopolitics* 22 (2): 310–31. <https://doi.org/10.1080/14650045.2017.1289371>.

RESUMO

A revitalização da Rota da Seda como uma rota de comércio, intercâmbio cultural, religião, ciência e civilização com base na “Rota da Seda Marítima” (MSR) é o foco dos estudos estratégicos e das relações internacionais. Os países da ASEAN, incluindo a Indonésia na rota MSR e a contestação dos Estados Unidos e da China, que estão lutando pelo domínio na região Indo-Pacífico, enfrentam desafios e oportunidades. Os resultados desta pesquisa, que usa uma abordagem normativa, mostram que a revitalização da MSR pode trazer impactos positivos para as relações exteriores da China para a boa interação e comunicação entre as pessoas por meio do comércio econômico.

PALAVRAS-CHAVE

Revitalização; Rota da Seda; Rota da Seda Marítima.

Recebido em 29 de outubro de 2021
Aprovado em 09 de dezembro de 2021

Traduzido por João Pedro Mascarello Funck

A DINÂMICA DA SUCESSÃO DE MOEDAS NO SÉCULO XXI – UM CASO DE LIDERANÇA FINANCEIRA CHINESA?

Gustavo de Moraes¹

Leonardo Giacomini²

Introdução

Desde a Revolução Industrial, a história do mundo mudou em aspectos infinitos. A Idade Média foi marcada por um período de baixo crescimento e quase nenhuma divisão de mão-de-obra. O comércio de longa distância e a ascensão de uma produção empresarial guiada pelo mercado definiram o avanço do sistema capitalista. A autonomia dos governos locais e sua relação com o rei e as empresas seriam fundamentais, não apenas para a Europa, mas como exemplo-quadro para outras economias. O entendimento econômico mercantilista dominou a Europa após a Idade Média, enfatizando os superávits da balança comercial e o papel das exportações como instrumento de desenvolvimento. O mercantilismo arruinou no final do século XVIII com uma mudança no sistema econômico britânico. A Revolução Industrial enfatizaria os direitos de propriedade e a abertura econômica como uma média para aumentar a produtividade e a eficiência comercial.

A Grã-Bretanha emergiu como o poder econômico e político no século XIX. Após 1850, o ouro ultrapassou o papel de prata no sistema monetário, movimento que apoiaria a criação de uma estrutura padrão-ouro. No período pós-1880, a Libra Esterlina, como consequência das circunstâncias econômicas e do padrão-ouro, subiu como moeda-chave no sentido de que os países poderiam manter reservas cambiais para evitar riscos de liquidez. No século XX, os Estados Unidos assumiram o protagonismo no cenário internacional. Durante a Primeira e Segunda Guerra Mundial, o país forneceu

¹ Doutor em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Assistente da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Brasil.

² Economista pela PUCRS, Brasil.

mercadorias para a Europa, aumentando sua balança comercial. Além disso, os Estados Unidos inferiram um papel importante na reconstrução europeia durante o período pós-guerra. O Dólar dos Estados Unidos emergiria como a moeda-chave mais importante, apreciando contra a Libra Esterlina principalmente após a metade do século XX. Portanto, desde o fim do Bretton Woods, em 1971, o Dólar dos Estados Unidos manteve sua posição no cenário internacional.

De acordo com o Banco Mundial (2019), em 2018 a China representou 18,34% da população mundial, enquanto os Estados Unidos, o poder econômico e financeiro representaram 4,3%. Além disso, o crescimento médio anual do PIB chinês desde 1978 representa 9,5% (Banco Mundial 2019), circunstância que elevou perspectivas futuras ao seu poder econômico, seus padrões de renda e seu papel na economia global.

Esta tese visa investigar as condições necessárias para que a China desenvolva o Renminbi no cenário internacional e infera seu status atual nesse progresso. A principal hipótese está dividida em: (1) análise de padrões na internacionalização tanto da Libra Esterlina quanto do Dólar dos Estados Unidos; (2) interpretação sobre como a China passou de uma economia pobre para uma economia aberta de alto crescimento e seus aspectos de reformas; e (3) avaliação sobre os passos futuros chineses entre a economia real e financeira, em que medida estão associados ao equilíbrio de pagamentos, e seus efeitos futuros sobre a internacionalização do Renminbi.

Considerando tudo, este artigo está estruturado na introdução, três seções que se seguem para responder ao objetivo principal e conclusão. A Seção 2 pretende analisar o efeito econômico internacional e as presunções teóricas. A Seção 3 investiga a história das hegemonias da libra britânica e do dólar americano e a perspectiva do desenvolvimento chinês em termos de bens, dinheiro e mercados cambiais desde 1978, e seu aspecto de gradualismo em direção a uma economia guiada pelo mercado. A Seção 4 enfatiza a dicotomia chinesa entre a economia real e financeira. No final, são estabelecidos comentários conclusivos.

Discussão Teórica

No século XVIII, David Hume construiu uma estrutura envolvendo exportações, importações e reservas de ouro. O mecanismo de fluxo de espécie explica como as reservas devem naturalmente se autorregular - os fluxos de ouro como resultado das importações e exportações devem ajustar os preços e as exportações líquidas a zero.

Neste modelo, o dinheiro é considerado neutro. Assim, uma expansão

exógena nele só aumentaria os preços. Suponha que a Inglaterra exporte mais do que exporta em relação à França. Uma saída de ouro da Inglaterra reduziria sua oferta monetária e levaria os preços à deflação, reduzindo os preços comparativos à economia internacional. Esse cenário encoraja a França - enfrentando um aumento da oferta monetária e, conseqüentemente, a inflação - a importar da Inglaterra:

Nor is it probable, that the diminution of circulating money was ever sensibly felt by the people, or even did them any prejudice. The sinking of the prices of all commodities would immediately replace it, by giving England the advantage in its commerce with all the neighbouring kingdoms. (Hume, 1768, 363).

O Balanço de Pagamentos, BoP, é fundamental para entender os movimentos cambiais. Feenstra e Taylor (2012) argumentam que as flutuações macroeconômicas estão expostas por três mercados interdependentes: o mercado de bens, o mercado monetário e o mercado de câmbio. Esses fatores estão associados a diversas variáveis - taxa de juros (i), investimento (I), oferta de dinheiro real (M/P), demanda monetária real (MD), retornos nacionais e estrangeiros (DR e FR), taxa de câmbio(e), e saída (Y).

O mercado cambial é a parcela de juros descoberta (UIP), “quando os retornos esperados expressos em moeda nacional são os mesmos nos depósitos bancários estrangeiros e domésticos (mercado monetário)”. (Feenstra e Taylor 2012, 270). Os retornos domésticos devem equalizar os retornos estrangeiros mais uma taxa esperada de depreciação da moeda doméstica. Conseqüentemente, uma supõe que a diminuição dos retornos domésticos leva a uma saída de capital para os mercados externos, depreciando a moeda doméstica.

No entanto, três fatores distintos influenciam a forma como o modelo IS-LM-BP interage com esses mercados (bens, dinheiro e câmbio): o regime cambial, os fluxos de capital e a autonomia monetária. O trilemma político enfatiza que, em uma abordagem econômica internacional, os formuladores de políticas enfrentam uma trindade impossível. “Eles podem alcançar apenas duas das três opções de política a seguir: (1) uma taxa de câmbio fixa, (2) fluxos financeiros ou de capital internacionais irrestritos e (3) autonomia ou independência da política monetária”. (Salvatore 2013, 654).

Portanto, os formuladores de políticas têm três opções diferentes: (1) fluxos de capital livre e taxa de câmbio fixa - retornos domésticos e estrangeiros precisam ser iguais, então a autonomia da política monetária seria impraticável, (2) fluxo de capital livre e autonomia da política monetária - os retornos domésticos e estrangeiros se igualariam através de mudanças

em um regime cambial flutuante, e (3) taxa de câmbio fixa e autonomia da política monetária - a única maneira possível de manter esse conjunto de políticas é restringindo os fluxos financeiros.

Simonsen e Cysne (2009) argumentam que, exceto em um regime de câmbio puramente flutuante, o ajuste do saldo de pagamentos ocorre por extrema coincidência. Então, superávits sucessivos podem ser possíveis, e déficits podem persistir sob reservas internacionais ou outras capitais compensatórias. Os autores justificam que as deficiências permanentes devem ser corrigidas por uma das seguintes medidas: (a) depreciação da taxa de câmbio real, (b) redução da produção, (c) restrições de importação, (d) auxílio à exportação, (e) maior taxa de juros ou (f) controles de saída de capital. Os dois últimos métodos só podem ser eficazes no curto prazo, devido ao fato de que um I mais alto ajusta o BoP sob um aumento do passivo financeiro, e um controle para as saídas de capital pode ser um método com cara de janus, considerando que pode comprometer as entradas de capital.

A dicotomia entre a economia real (CA) e a economia financeira (KA + FA) é ainda mais visível quando se compara a países emergentes, ricos e pobres. Simonsen e Não obstante, os autores argumentam que o saldo da conta corrente de alguma forma se feedback. Um país com déficits de CA ajusta seu saldo de pagamentos recebendo capital estrangeiro. No entanto, essa entrada representa uma saída futura de lucros e lucros de agentes externos anteriores. Crowther (1957) sugere uma teoria em que os países podem ser divididos em credores e devedores, e importadores de capital ou exportadores. O estado credor ou devedor refere-se à renda primária (NFIA). Um país que acumula lucro líquido positivo de investimento é um credor, enquanto um lucro líquido negativo de investimento refere-se a uma nação devedora. O FMI (2009) argumenta que o rendimento do investimento leva em conta (1) os rendimentos associados ao processo produtivo, como a remuneração dos empregados, e (2) os rendimentos associados à propriedade de ativos financeiros e outros não produzidos, como retornos de ativos financeiros, dividendos, juros, retornos do investimento direto. O status de capital pode ser dividido por países com conta de capital negativo (exportadores de capital) e com uma conta de capital positiva (importadores de capital). O saldo da conta de capital é inversamente proporcional ao saldo da conta corrente.

Na primeira etapa, há um acúmulo de passivos externos líquidos, devido ao déficit em conta corrente, especialmente em resposta a uma balança comercial negativa. O devedor intermediário começa a obter superávit da balança comercial, mas não em quantidade suficiente para compensar o lucro líquido enviado ao exterior. Um país devedor maduro detém um superávit na balança comercial maior do que o lucro líquido enviado ao exterior, e começa a diminuir seu passivo externo líquido. Em um certo instante, o país deixa o

estado devedor para um credor. Nesse momento, o passivo externo líquido se volta para ativos externos líquidos como resultado de transferências de recursos e do lucro líquido recebido do exterior. No quinto passo, a balança comercial se deteriora, mas em menor valor do que o lucro líquido recebido do superávit no exterior. Em seguida, o país se desfaz de seus ativos estrangeiros na última etapa, quando a lacuna de recursos ultrapassa o lucro líquido recebido do exterior (Simonsen e Cysne 2009).

Os excedentes em BoP podem ser alocados de várias maneiras. Geralmente, são alocados em reservas cambiais, que são reivindicações sobre não residentes na forma de: moeda e depósitos, títulos, derivativos financeiros ou outras reivindicações (FMI 2019). No entanto, no final do século XIX, as moedas cambiais “foram detidas porque os governos que emprestavam em Londres, Paris ou Berlim eram obrigados pelos credores a manter uma parte dos lucros depositados naquele centro financeiro”. (Eichengreen 2008, 22). Além disso, mesmo que não fosse necessário, a prevalência de credibilidade influenciou os países emprestados a manter essas reservas.

A exigência dessas reivindicações aumenta enquanto essas moedas se tornam líquidas, confiáveis e manipuladas internacionalmente. Peng e Shu (2010) argumentam que dois conceitos separados definem as noções sobre o papel internacional das moedas: a distinção entre o doméstico e o internacional - em termos do grau de uso da moeda fora da área cambial, e o mercado internacional de dívida - mercado de emissões por não residentes de um país ou área de moeda. Os autores discutem a função da dívida internacional em prover papel internacional para uma moeda em termos financeiros e de investimento. Os autores concluem que o mercado internacional de dívida fornece informações para combinar com as funções da teoria da matriz monetária, que enfatiza características cambiais que podem caracterizar uma moeda mais internacionalizada.

Tabela 1 - A matriz do uso da moeda internacional

<i>A: Matriz teórica</i>	Uso privado	Uso oficial
Meio de troca	Moeda do veículo	Moeda de intervenção
Unidade de conta	Moeda de cotação	Moeda âncora
Armazenamento de valor	Moeda de investimento e financiamento	Moeda de reserva FX
<i>B: Matriz do praticante</i>	Uso nos mercados financeiros	Uso em países terceiros
	Mercados internacionais de dívida	Âncora cambial, reservas fx
	Mercados de câmbio	Uso de dinheiro e moeda paralela
	Faturamento do comércio internacional	

Fonte: Peng e Shu (2010)

Além disso, os autores medem o papel internacional de moedas específicas. A avaliação é “baseada tanto no tamanho quanto nas características estruturais do mercado de capitais de cada moeda e na economia subjacente” (Peng e Shu 2010, 11). Fatores como o tamanho da economia, tamanho dos mercados financeiros (mercado de dívida, mercado de ações, mercado de derivativos, mercado cambial), regulação do mercado financeiro (divulgação, responsabilidade, supervisão, acesso ao patrimônio líquido e sofisticação do mercado financeiro), tamanho dos estados (direitos de propriedade, liberdade de corrupção, investimento empresarial estatal e participação de bancos estatais), questões monetárias (independência do banco central, volatilidade da inflação, e a inflação absoluta em um ano específico), e as barreiras comerciais (liberdade de barreiras comerciais regulatórias, controles do mercado de capitais internacional, abertura de conta de capital e liberdade para possuir conta bancária em moeda estrangeira) são pontos-chave para uma moeda mais internacionalizada. É importante ressaltar que o papel global de uma moeda, nesse caso, é diretamente proporcional ao tamanho do mercado/economia e à sua liberalização/abertura.

Evolução da Libra, Dólar e Renminbi Recentemente

Clark (2007) fomenta a discussão de que provavelmente algo sistemático estava evitando que as sociedades primitivas recompensassem a inovação. Os direitos de propriedade e um poder mais fraco do Estado poderiam ter quebrado esse processo sistemático e permitir que indivíduos, e não grupos, tomassem decisões de comércio, alocação de valores e buscassem seu próprio bem-estar.

Ferreira, Pessoa e Rodrigues (2016) argumentam que, de fato, a Inglaterra tinha um conjunto de leis que proteavam a propriedade privada que poderiam implicar o incentivo certo ao investimento e à inovação. Além disso, “essas instituições não existiam, naquela época, em nenhum lugar do mundo”. (Ferreira, Pessoa e Rodrigues 2016). O aumento do capital humano e do conhecimento possivelmente foi induzido por uma perspectiva individual de decidir, dada por essa nova sistemática.

Segundo Ferreira, Pessoa e Rodrigues (2016), embora os direitos de propriedade privada fossem necessários à Revolução Industrial, o IR, não foi suficiente. O IR não trouxe apenas boas instituições, direitos de propriedade e deixou a inovação e o início privado entrarem. Trouxe essencialmente uma nova onda de comércio internacional, o primeiro grande choque de globalização.

Enquanto o comércio internacional ocorreu, duas preocupações no sistema monetário começaram a aumentar: conexões globais e externalidades de rede. Uma economia aberta tende a aumentar a participação das exportações e das importações na produção nacional, cenário que conota mais comércio entre os países - nações mais integradas. Posteriormente, um padrão monetário comum é fundamental para reduzir os custos de negociação.

Até meados do século XIX, um sistema monetário bimetalico continha essas externalidades de rede. Segundo Eichengreen (2008, 9), apenas a Grã-Bretanha operava um padrão-ouro, enquanto “os estados alemães, o Império Austro-Húngaro, a Escandinávia, a Rússia e o Extremo Oriente operavam padrões de prata. Países com padrões bimetalicos forneceram a ligação entre os blocos de ouro e prata.”

As externalidades da rede diminuíram quando o padrão-ouro se tornou generalizado em 1870. As inovações da Revolução Industrial na Grã-Bretanha levaram o padrão-ouro a emergir regionalmente, e, como consequência da liderança econômica global britânica, desenvolveu-se internacionalmente. Além do necessário, esses eventos não foram suficientes para a mudança de padrão. Antes de 1870, os países com base em prata experimentava instabilidade em termos de fornecimento de prata. Descobertas de prata em 1850 e as políticas monetárias da Alemanha foram fundamentais para explicar a adesão do padrão-ouro britânico.

Desde o século XVIII, o Reino Unido experimentou eventos específicos, mas cíclicos, que impactariam diretamente na moeda britânica, especialmente na Revolução Industrial e suas inovações, e na relevância britânica na economia global. Assim, a segunda metade do século XIX seria crucial para que a libra esterlina desenvolvesse uma enorme influência no sistema monetário internacional.

De acordo com Thirlwall (1986), até 1870 os dados comerciais

britânicos eram realmente incertos, embora entre 1854 e 1870 existam valores declarados pelos transportadores. No período pós meados do século XVIII, a Grã-Bretanha emergiu como a potência econômica global, principalmente em termos de comércio e indústria. A produção de manufaturas trazida pelas inovações da Revolução Industrial impulsionou sua balança comercial. Portanto, os produtos britânicos que atravessam todo o mundo, especialmente na Europa e na Índia, acentuaram a primeira onda de globalização.

A Grã-Bretanha mudou sua influência internacional de um grande exportador e um país devedor, para um status de credor. O saldo da conta corrente até aumentou durante o século XIX, e era essencialmente alto antes da Segunda Guerra Mundial. Essa mudança pode ser explicada pelas altas saídas de capital como resposta aos superávits na balança comercial. Essas transferências para outros países visam a rentabilidade sob investimentos institucionais em ativos estrangeiros. Em um certo momento, essas remessas voltam ao país de origem na forma de renda do exterior, impactando positivamente a NFIA. Em seguida, um movimento natural para uma valorização da libra esterlina ocorreu.

As necessidades de guerra da expansão do crédito foram o eixo para o abandono temporário do padrão-ouro. A solução trilema antes da Segunda Guerra Mundial foi designada para taxas flutuantes e controles de capital. Em seguida, as exportações e importações como porcentagem do PIB mundial caíram níveis significativos, e a autonomia monetária continuou desmembrada.

Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos, que emergiram como o país líder em termos de PIB no final do século XIX, aumentaram ainda mais seus excedentes de balança comercial. Grã-Bretanha e França atrelaram sua taxa de câmbio sobre o Dólar americano (USD) sob taxas depreciadas, drenando reservas de ouro, especialmente do Reino Unido, e a incorporada para a recém-criada Federal Reserve. Além disso, Eichengreen (2008) aponta que a Grã-Bretanha, no advento da Primeira Guerra Mundial, teve que vender uma parte maior de seus ativos estrangeiros, e países credores como a Alemanha tornaram-se dependentes das importações dos Estados Unidos, sendo reduzidas a um status de devedor.

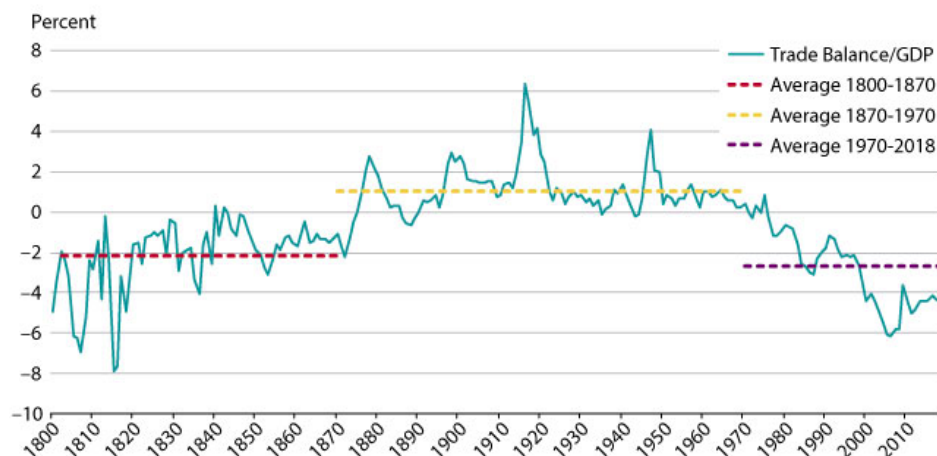
O ambiente pré-Segunda Guerra Mundial foi alimentado com cortes nas taxas de desconto pelos bancos centrais. Em seguida, as depreciações cambiais atingiram altos valores em grande parte da Europa. De acordo com Ammous (2018), durante a Segunda Guerra Mundial, a moeda austríaca desvalorizou 68,9%, a Alemanha 48,9%, a Itália 22,3%, a França 9,04% e a do Reino Unido 6,63%. A década de 1920 foi então marcada pela hiperinflação em países como a Alemanha, e uma enorme produção norte-americana. Em um cenário com instabilidade monetária, as reservas cambiais perdem

credibilidade, e seus detentores migram suas reivindicações para outros ativos financeiros. Eichengreen (2008) expõe a função da Liga das Nações na reposição de reservas por empréstimos, e uma fortificação da independência dos bancos centrais. Nesse caso, a perda de credibilidade fortaleceu o retorno do padrão-ouro. Vários países restauraram a paridade do ouro entre 1923 e 1927, e um novo pico de países no padrão-ouro foi alcançado em 1931.

A libra esterlina sofreu uma crise em 1931. Em 1930, o protecionismo e as tarifas mais altas para as importações minaram o comércio mundial. O Reino Unido sofreu instabilidades diante de uma alta da balança comercial devido ao declínio das exportações. Taxas de desconto mais altas não poderiam conter perdas de reservas. Então, a queda do padrão-ouro britânico em 1931 impactaria a uma suspensão geral da conversibilidade.

Em 1932, segundo Eichengreen (2008), o sistema monetário dividido por três: (1) padrão-ouro: Europa Ocidental, Estados Unidos e América Latina, (2) moedas adequadas e controles cambiais: Europa Central e Oriental, e (3) pino para libra esterlina. Não obstante, com a Lei Glass-Steagall, e a vitória presidencial de Roosevelt, os Estados Unidos estavam "livres" da trindade impossível padrão-ouro, e aumentaram a autonomia monetária, sob um sistema de taxas flutuantes.

O dólar americano seria essencial para a reconstrução europeia durante e após a Segunda Guerra Mundial. Como aconteceu na Segunda Guerra Mundial, a balança comercial dos Estados Unidos seria impulsionada, e como resposta a um mecanismo de ajuste, as saídas de capital perdurariam, aliviando as pressões sobre a taxa de câmbio.

Figura 1 - Balança Comercial de Bens dos EUA para o PIB

Fonte: Federal Reserve of Saint Louis - FRED

O sistema Bretton Woods, de acordo com Feenstra e Taylor (2012), visaria a estabilidade cambial para inspirar a reconstrução europeia e a retomada do comércio. Os países colocariam suas moedas no dólar americano, constituindo-as como moeda central, enquanto ela estaria atrelada ao ouro.

O restabelecimento do sistema monetário moveria o centro dinâmico da Grã-Bretanha como o poder econômico e financeiro global para os Estados Unidos. É atrativo examinar esse movimento não apenas como uma decisão política e transversal, mas como um movimento através de ciclos. A enorme economia norte-americana e sua mudança de uma nação devedora para uma nação credora, juntamente com fluxos de capital irrestritos, poderiam possibilitar um movimento natural. A valorização do USD sobre a libra esterlina é evidente após o sistema de Bretton Woods.

Além disso, a China daria seus primeiros passos para reformas institucionais fundamentais. Tobin e Volz (2018) argumentam que a China começaria a reformar seu sistema mono-bancário ao mesmo tempo em que o Bretton Woods entrou em colapso em 1971, e a concorrência de instituições financeiras não bancárias e o surgimento de bancos centrais globais e bancos de centro de dinheiro surgiram.

Garnaut e Song (2012) argumentam que no final de 1978, 22 de dezembro, a terceira reunião plenária do Décimo Primeiro Comitê Central do Partido Comunista Chinês seria uma das reuniões mais importantes para o futuro econômico da China, em campos domésticos e estrangeiros. Posteriormente, essa reunião, a China substituiria seu núcleo econômico e

político por um processo de viés de globalização.

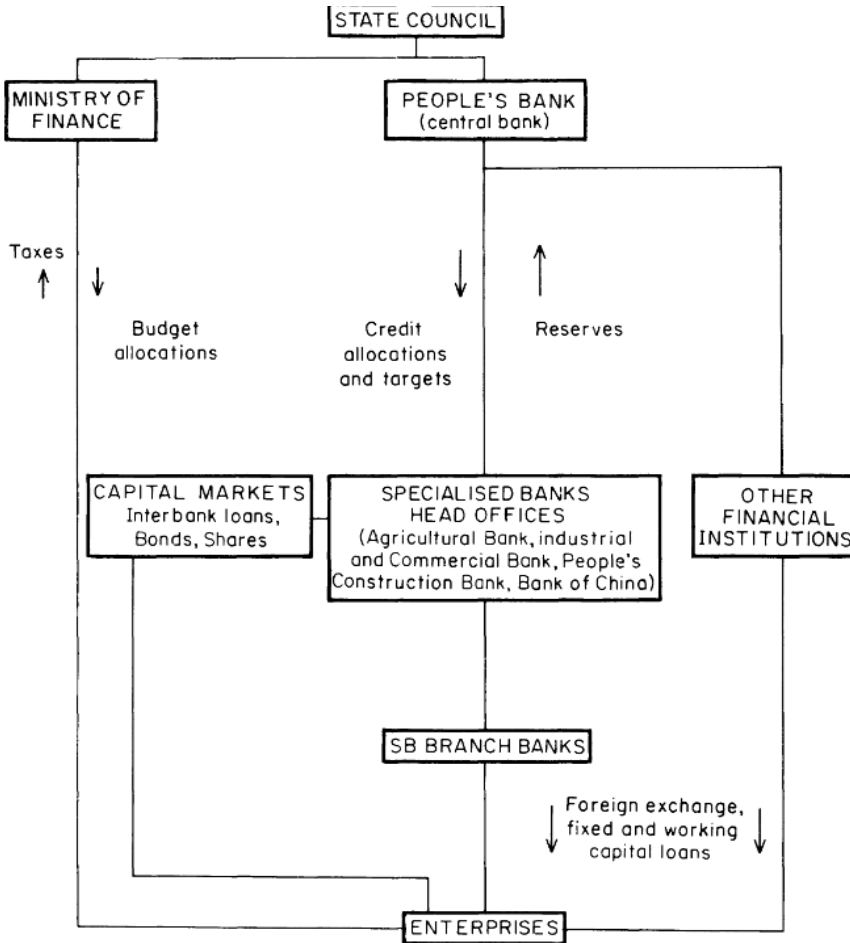
Masiero (2006) amplia a relevância da terceira reunião plenária que discute a condução do CPC às modernizações na agricultura, indústria, ciência e tecnologia e defesa nacional. Essa modernização pode ser denominada como a Quarta Revolução, após outras circunstâncias históricas chinesas: a Revolução Republicana (1911), a Revolução Comunista (1949) e a Revolução Cultural (1966-76).

Segundo Garnaut, Song e Fang (2018), a Revolução Cultural teve um impacto terrível na China, em 1978, representando sua beira do colapso econômico. Lin (2011) indica que a China estava presa na pobreza há séculos. Em 1978, o autor expôs que sua renda per capita era de US\$ 154 e representava cerca de um terço da média na África Subsaariana. Além disso, sua relação comércio-bruto do produto interno foi inferior a 10%.

A inclinação anti-exportação, a não integração chinesa com o mundo e a taxa de câmbio supervalorizada do Renminbi (RMB) minaram os incentivos à exportação e a importação de tecnologias e técnicas de produção. Garnaut e Song (2012) enfatizam que em 1978 uma reforma do sistema comercial seria feita gradualmente, visando especialmente uma substituição de importação. Segundo os autores, a primeira etapa da reforma do sistema comercial entre 1978 e 1984 descentralizou a autoridade do comércio exterior, dando direito a municípios, províncias, setores industriais e empresas de conduzir o comércio exterior.

O sistema financeiro é essencial para empresas públicas e não públicas. Garnaut, Song e Fang (2018) argumentam que a China era financeiramente poderosa na virada do século XX, pois era um importante centro de fundos internacionais. Os autores argumentam que a Lei de Compra de Prata (1934), a guerra chinesa contra o Japão em 1937-45, e sua guerra civil em 1946-49 encolheram a indústria financeira na China, centralizando todo o sistema em uma instituição monopolizada, o Banco Público da China (PBOC), que adquiriu 93% de todos os ativos financeiros chineses em 1978. O período de socialização após 1949 agravou a resistência aos mercados financeiros abertos.

A centralização do sistema monetário e as altamente restrições para o mercado financeiro inibiram dinheiro e crédito para estabilizar o sistema monetário. Tam (1987) argumenta que as autoridades monetárias não conseguiram atingir o crescimento econômico real também devido ao fato de que o controle de volume da moeda em circulação era ineficiente para conter as pressões de demanda sobre a oferta de mercadorias. Além disso, o desenvolvimento financeiro foi uma medida necessária, mas não suficiente para alcançar um crescimento econômico real.

Figura 2 - Quadro Financeiro da China, pós-1984

Fonte: Bowles e White (1989)

Sit (1985) expõe que a China pretendia promover o intercâmbio técnico e econômico com países estrangeiros. Para conseguir essa promoção, uma influência social do capitalismo era um preço a pagar. Assim, a fim de maximizar os benefícios e diminuir esse custo, o governo chinês propôs a criação de Quatro Zonas Econômicas Especiais, que serviriam como áreas específicas para o desenvolvimento concentrado e um controle governamental mais fácil. A aversão aos fluxos de capital estrangeiro poderia ser contida por meio de uma estrutura regulatória especial que foi delineada para conceber derramamentos de conhecimento e concentração de mão-de-obra e importação tecnológica.

Os direitos de propriedade seriam realocados dos governos locais para

empresas. A Teoria dos Direitos de Propriedade enfatiza que essa mudança ocorre quando a contribuição dos governos locais para o resultado das empresas diminui. Então, segundo Taube (2002), os direitos de propriedade pouco claros têm uma tendência a definir definição clara e distribuições de direitos de propriedade. Um sistema de acionamento de ações tende a substituir um sistema de salário fixo. O autor expõe que os direitos de retenção de lucros residuais estão inclinados a conceder a parte que impacta de forma mais significativa os resultados dos negócios. O sistema está associado à política de feudalismo fiscal realizada antes da fuga da armadilha da violência no período da Idade Média.

Posteriormente, as três reformas comerciais mencionadas anteriormente - a descentralização do poder e o enfraquecimento do Ministério do Comércio Exterior (1979-84), das tarifas e dos ajustes do regime monetário, e da aplicação do GATT (1985-86) e do sistema contratual (1987-90) - o CPC continuaria a incitar mudanças no quadro comercial.

A reforma visaria três tópicos entre 1991 e 1993: (1) os requisitos do GATT para transparência, planejamento central e licenciamento de exportação, (2) gestão e controle de importação, (3) distorção dos preços e equilíbrio cambial. Garnaut e Song (2012) argumentam que a intenção chinesa naquele período era incentivar um ambiente competitivo para o comércio exterior envolvido nas empresas.

A Bolsa de Valores de Xangai (SSE) e a Bolsa de Valores de Shenzhen (SZSE) surgiriam respectivamente em 1991 e 1992. Garnaut e Song (2012) argumentam que ações de propriedade não negociáveis, emitidas em 1984, sobre a participação dos funcionários da loja de departamentos estatal de Pequim. Eles argumentam, ainda, que antes de 1989 as companhias de ações conjuntas começaram a emergir, e durante a década de 1990, a capitalização em ambas as bolsas de valores subiria como um importante canal de capital. Uma nova etapa da reforma tomaria depois de 1994, quando “o PBC gradualmente reduziu o escopo do controle de crédito e introduziu as operações de mercado aberto cambial” (Guofeng 2015, 77). Além disso, Li (1997) argumenta que, no período de 1993-94, o governo chinês anunciou uma redução das tarifas sobre quase três mil itens em uma média de 8,8%. Além disso, foram implementadas uma abolição de todas as listas de substituição de importações que, em 1987, e a unificação do sistema cambial, a fim de aumentar sua conversibilidade cambial por um regime de taxa de câmbio flutuante gerenciado contra uma cesta de moedas estrangeiras.

Entre 1994 e 1996, de acordo com Geiger (2006), um pino rastejante com faixas de negociação mais altas foi usado, e levou a uma valorização do Renminbi de 8,7 RMB por USD para 8,3 RMB por USD. O autor então argumenta que, após 1994, a política monetária chinesa visava a estabilização

da taxa de inflação mais alta, um crescimento econômico significativo e uma meta cambial em relação ao USD.

Em 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC) substituiu o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. Chartier (2007) argumenta que o governo central da China ganhou considerável apoio político a fim de reduzir as tarifas e atrair investimentos estrangeiros por tratamentos especiais e concessões a investidores, e descentralizando o poder para as províncias, principalmente após a década de 1990. Em seguida, a privatização e a reestruturação da crise pós-asiática dos SOEs chineses seria o estopim para sua adesão à OMC em 2001.

O parecer favorável da OMC à China representou a constância de um processo gradual para uma economia guiada pelo mercado. O país aproveitaria o acordo para mudar seu quadro de propriedade e seguir um modo de internacionalização. Segundo Wakasugi e Zhang (2015), esse modo seria semelhante a países como Estados Unidos, Europa e Japão, na forma como exportadores e não exportadores se beneficiaram de um aumento na produtividade.

As reformas chinesas iniciadas em 1978 “transformaram-na de um mercado altamente protegido para talvez a economia de mercado emergente mais aberta quando entrou na Organização Mundial do Comércio no final de 2001” (Lardy e Fellow 2003, 13). Além disso, a China foi convertida em um dos melhores exemplos de uma ligação positiva entre abertura e crescimento econômico.

Nesse momento, a China continuou seu caminho através da liberalização do comércio, enquanto colheria benefícios em termos de exportações e crescimento da produtividade agrícola. Wakasugi e Zhang (2015) mencionam que, na primeira década do século XXI, é sabido que os membros da OMC removeram barreiras comerciais ao liberalizar e restabelecer suas economias.

Embora a China tivesse tido uma espécie de imunidade diante da crise asiática, o cenário econômico, principalmente o monetário, mudou as perspectivas para as exportações da China e o crescimento anual do PIB. Segundo Wang (1999), o fato de a crise ter diminuído a demanda de importação de outros países teve um enorme impacto na China baseada nas exportações. Além disso, a depreciação das moedas dos outros países aumentou sua competitividade no mercado, ameaçando a participação no mercado internacional chinês. Nesse período, o autor argumenta que a China resistiu a depreciar o RMB, razão pela qual encolheu o crescimento dos projetos de FDIs.

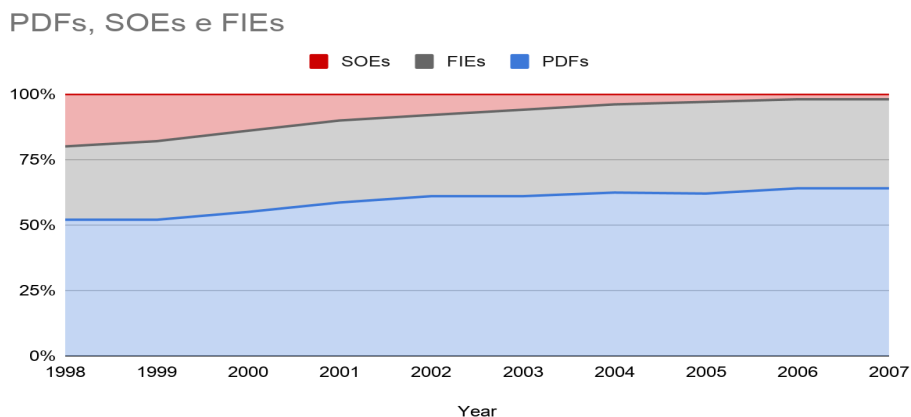
As circunstâncias internacionais influenciaram a China a tomar dois instrumentos econômicos, (1) expansionismo monetário e fiscal, (2) reforma

financeira. Wang (1999) argumenta que o primeiro a estimular a demanda interna, enquanto o segundo visava um movimento para uma globalização econômica e financeira. O autor menciona que o sistema financeiro chinês era semelhante ao de outros países asiáticos, como Tailândia, Indonésia, Malásia e Coreia, poderia ser diagnosticado por “domínio bancário do sistema financeiro, falta de autonomia do banco central, política e empréstimos políticos, acumulação de empréstimos ruins e ausência de um mercado de ações forte e disciplinado” (Wang 1999, 541).

Huang e Wang (2011), e Ang e McKibbin (2007 apud Garnaut, Song e Fang 2018) desenvolveram um índice de repressão financeira que é fundamental para entender o sistema financeiro chinês e o gradualismo após a Quarta Revolução. Garnaut et al. (2018) indicam a composição do índice: (1) taxa real de depósito, (2) controle da taxa de juros, (3) controle da conta de capital, (4) taxa de exigência de reserva, (5) participação dos bancos estatais no total de empréstimos e (6) participação dos empréstimos para SOEs. No início do século XXI, o governo chinês, além do modo de internacionalização, adotou menos restrições comerciais, redução do tratamento especial que os SOEs recebiam em relação a outras empresas, e o processo de liberalização que os membros da OMC seguiriam.

A controvérsia da OMC seria em termos de seu efeito no setor agrícola, uma vez que expõe a China a um mercado aberto e a vantagens comparativas globais. Embora a maioria da população vivesse em áreas rurais, 62,91% em 2001, segundo o Banco Mundial (2019), o setor agrícola foi composto pela escassez de terras aráveis e pela grande oferta de mão-de-obra. De acordo com Garnaut e Song (2006), a terra arável per capita da China foi de 0,11 por hectare, 43% da média mundial. Após a OMC, segundo Garnaut e Song (2006), a vantagem agrícola chinesa diminuiu a uma taxa acelerada, enquanto as importações agrícolas cresceram em um ritmo maior do que as exportações agrícolas. O USDA (2016) demonstra que a China tornou-se um importador líquido agrícola a partir de 2003, e após esse período, as importações continuaram a crescer a um ritmo maior do que as exportações. A liberalização assimétrica que criou o sistema dual-track entre o estado e o setor não-estatal começou a ser reformada após a crise asiática. Menos restrições comerciais e o mercado distorcido e os preços levaram a China a reduzir o tratamento especial aos SOEs e a deixar que empresas mais eficientes florescessem. Wakasugi e Zhang (2015) analisam o efeito da adesão na mudança estrutural na decisão de exportação das empresas chinesas e como isso afetou o quadro de propriedade entre empresas estrangeiras (FIEs), empresas privadas domésticas (PDFs) e SOEs.

Figura 3 - Número de Empresas Composição (volume de negócios superior a RMB 5 milhões)



Fonte: Wakasugi e Zhang (2015)

A entrada chinesa na OMC significou uma grande mudança em termos de acesso tecnológico, exposição de vantagens comparativas, melhoria na balança comercial e um rápido crescimento econômico. Garnaut e Song (2006) argumentam que, após a OMC, o crescimento médio anual do PIB foi superior a 9,8% (2002-05). Além disso, os autores mencionam que o comércio exterior da China no mesmo período de crescimento médio anual foi de 28,6%. Além disso, segundo o Banco Mundial (2019), a balança comercial chinesa teve um crescimento médio anual de 55,1% entre 2001 e 2007. Cui e Syed (2007) argumentam que os componentes fundamentais para essa melhoria foram eletrônica, máquinas, ferro, aço, têxteis e produtos químicos.

A Sucessão de Moedas no Século XXI

Os superávits da China na balança comercial e sua liberalização da conta corrente foram analisados na seção anterior. A dicotomia entre economia real e financeira é essencial para entender o papel de uma moeda no cenário internacional, como também seu apoio aos equilíbrios externos e internos.

Geiger (2006) indica que o PBC poderia atingir suas metas - estabilidade da inflação, crescimento do PIB e peg para USD - por meio de

instrumentos com razão (requisitos de reserva), instrumentos com taxas de juros (taxas de empréstimos do banco central), instrumentos quantitativos (operações de mercado aberto (OMO) e outros instrumentos, como as contas do Banco Central. A China mudaria consideravelmente sua política monetária. O primeiro ponto-chave foi a crise financeira asiática com a mudança no regime cambial chinês, e o segundo foi a entrada na OMC, que intensificou sua liberalização dos controles de preços e seu uso de controles indiretos no sistema monetário, como as contas do banco central (uma espécie de OMO).

Tabela 2 - Instrumentos Monetários Chineses

Instrumentos do PBC como o banco central	
<i>Instrumentos Indiretos: Baseado em Preços</i>	
I.	Taxas de empréstimos e depósitos de PBC
II.	Taxa de desconto
III.	Requisitos de reserva
IV.	Operações de mercado aberto
<i>Intrumentos Diretos: Quantitativo baseados</i>	
I.	Orientação da janela
II.	Empréstimo direto de PBC
III.	Controles de capital
Outros instrumentos de política não monetária	
I.	Controles de preços
II.	Controles salariais

Fonte: Wakasugi e Zhang (2015)

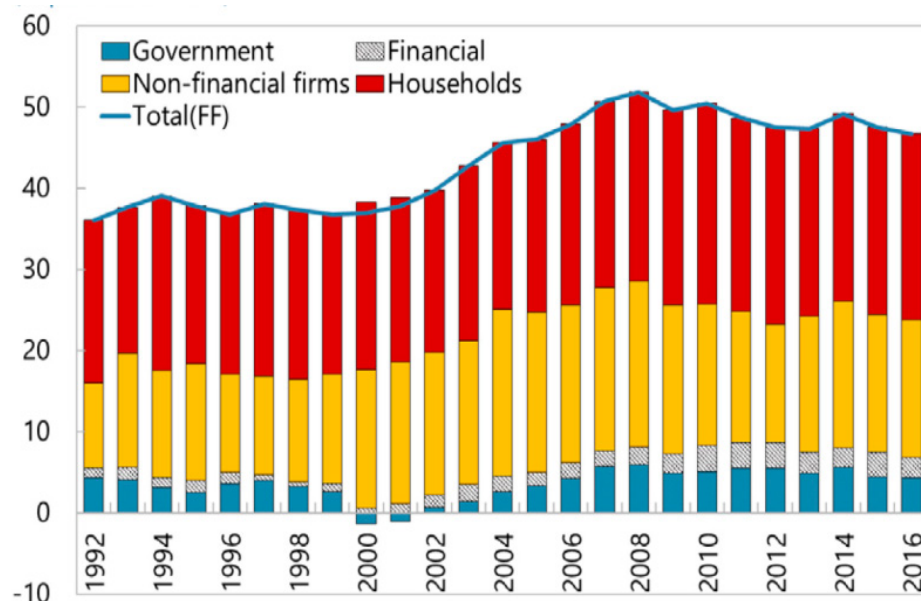
Os governos podem adotar a intervenção fx por dois meios: intervenções esterilizadas e não esterilizadas. Ng (2013) especifica que o tipo não esterilizado altera a base monetária e pode comprometer as metas de política monetária, enquanto os esterilizados mantêm a base monetária em níveis consistentes com suas metas monetárias estabelecidas. Suponha que o governo chinês queira depreciar rmb contra USD, o não esterilizado teria 7 passos: (1) comprar ativos de USD e vender RMB, (2) aumento na oferta de RMB e demanda de USD, (3) depreciação de RMB contra USD, (4) aumento

na base monetária chinesa, (5) menor taxa de juros chinesa, (6) incentivar mais investimento e menos poupança, (7) aumento da taxa de inflação. A China optou pelo método esterilizado: (1) comprar ativos de USD e vender RMB, e, para compensar o impacto dele na base monetária, o governo (2) “se engaja na política monetária contracionária, como a venda de títulos públicos, para remover o excesso de oferta de renminbi do mercado interno”. (Ng 2013, 5).

Nesse processo de esterilização, Ng (2013) argumenta que a China aprofundou seu IIP em ativos financeiros dos Estados Unidos, principalmente por participações do Tesouro dos EUA e títulos dos EUA. Garton e Chang (2005) comentam que, em 2004, pelo menos 80% de todas as reservas cambiais chinesas eram denominadas em dólar. Essa composição infere os riscos para a China à medida que as taxas de juros recebidas (ativos dos EUA) pelo governo chinês são menores do que as taxas de juros pagas (títulos/contas chineses). Além disso, o fato de a composição dos ativos financeiros da China ser dada por ativos estrangeiros aumenta ainda mais os riscos do país, enquanto uma valorização do RMB reduziria os ganhos financeiros.

Não obstante, segundo Elliott e Yan (2013), o sistema financeiro chinês se diferencia dos sistemas financeiros desenvolvidos no sentido de assumir altos níveis de propriedade e controle do Estado. “Os cinco maiores bancos chineses são de propriedade majoritária do governo central e há participações significativas do governo em muitos dos outros bancos” (Elliott e Yan 2013, 3). Johansson (2012) demonstrou que os bancos comerciais estatais tinham uma participação de 48,47% nos ativos bancários da China, seguidos por bancos comerciais de ações conjuntas (18,13%), bancos comerciais rurais e cooperativa de crédito (10,73%), bancos de política (8,63%), bancos comerciais municipais e cooperativa de crédito (7,09%), bancos de poupança postal (3,35%), instituições não bancárias (1,92%) e bancos estrangeiros (1,68%).

Figura 4 - Composição da Taxa de Poupança Chinesa (% do PIB)



Fonte: Zhang et alli (2018)

O controle de juros é evidenciado por sua manipulação durante o processo de esterilização. Além disso, Xu (2018) argumenta que as taxas de juros chinesas e a alocação de crédito foram influenciadas principalmente por fatores políticos e comerciais. Lardy (2012 apud Xu 2018) demonstra que em alguns períodos a China apresentou taxas de juros reais negativas, em resultado da rigidez do sistema financeiro. O autor argumenta que nas famílias os juros de renda foram muito menores do que nas economias financeiras mais liberalizadas.

Liping e Evenett (2010) argumentam que o setor de serviços serve como uma arquitetura sustentável para o comércio internacional - fornecer insumos para a produção, como capital e mão-de-obra, gerar conhecimento, concentrar a atividade econômica e aumentar a produtividade. Para os autores, a crescente participação do setor de serviços, em geral, (1) aumenta a demanda por mão-de-obra, (2) aumento dos salários, (3) as empresas exportadoras reduzem seu emprego sem um aumento compensador da produtividade, (4) a participação de outros setores diminui, (5) as exportações manufatureira caem e a balança comercial em mercadorias piora. Segundo o Banco Mundial (2019), em 2010 a participação média do setor de serviços em valor agregado ao PIB foi de 54,42% nos países emergentes, enquanto a China foi de 44,18%. Entendendo

o papel do setor de serviços e a economia das famílias, é importante ressaltar que as famílias são importantes em termos de consumo futuro e inserção do setor de serviços, principalmente se a economia apresentar dinamismo no equilíbrio estrutural.

O setor bancário na China floresceu preso no desenvolvimento da indústria pesada. Como mencionado anteriormente, a maior parte dos bancos estatais privilegiou SOEs e outras corporações específicas do setor em termos de favores e crédito, “apesar do fato de que os SOEs são, em média, menos produtivos do que as empresas privadas. Em contrapartida, as empresas privadas têm acesso ao crédito apenas a taxas de juros mais altas do mercado.” (Liu e Spiegel 2021, 1042). Além disso, Tobin e Volz (2018) argumentam que a área rural não tem acesso a serviços bancários e financeiros adequados.

Após 2005, a China permitiu que o Renminbi flutuasse, aumentando suas bandas comerciais e aceitando os efeitos de um aumento na produtividade. O acúmulo de reservas levou a China a expandir sua base monetária, fato que criou pressões inflacionárias e, conseqüentemente, causou valorização real da taxa de câmbio. Chan (2018) argumenta que, em resposta aos custos de esterilização, o governo chinês adotou uma taxa de câmbio baseada em uma cesta de moedas ponderada pelo comércio para diminuir os efeitos reais da taxa de câmbio efetiva de outras moedas, exceto o USD.

Assumindo um aumento na produtividade chinesa, uma apreciação de RMB é inevitável. Os controles essenciais de capital para saídas, uma antecipação dessa apreciação é provável que ocorra através de entradas de capital, como quantidades crescentes de IED interior. Se a China mudar suas taxas de juros para responder a essa mudança de cenário, o equilíbrio interno estará em xeque. Os controles de capital nessas circunstâncias, e possíveis entradas do IED podem trazer instabilidade monetária e financeira: “uma crise cambial que pode desencadear uma crise bancária é uma possibilidade” (Allen, Qiang e Gu 2015, 306).

Em termos de conta financeira, as autoridades chinesas podem (1) ampliar a repressão financeira, ou (2) liberalizar os fluxos de capital para conter instabilidades e manter o equilíbrio interno e externo. Segundo Johansson (2012, 15), “a repressão financeira pode causar desequilíbrios externos devido ao desequilíbrio na estrutura econômica”. Na verdade, os fluxos de IED da China são essenciais para o setor manufatureiro, para a manutenção dos SEZs e das TVEs, e para sua função como uma das principais fontes de investimento da China. Então, limitar os fluxos de capital pode ameaçar a produção nacional. Não obstante, a liberalização dos fluxos de capital na China pode incentivar saídas maciças de capital.

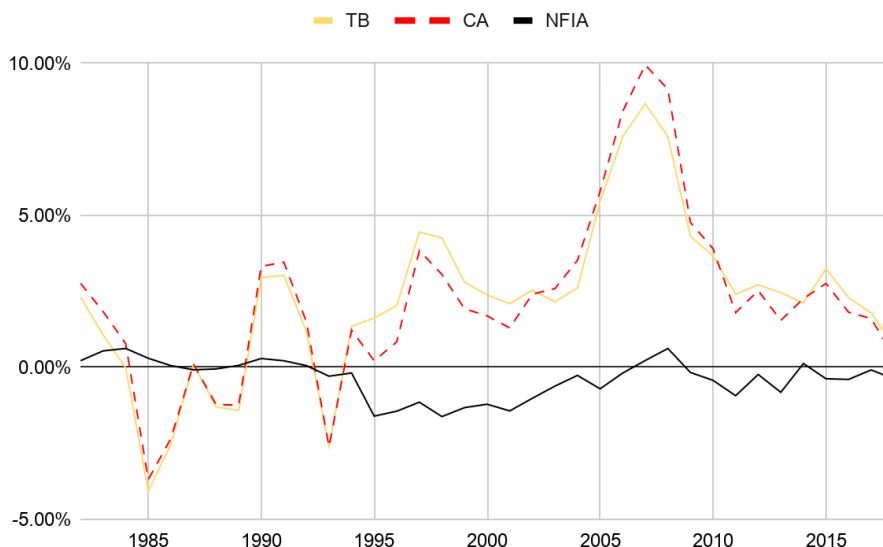
A flexibilização dos controles de capital pode demonstrar uma política ganha-ganha entre a China e os investidores. Segundo Ito (2011),

a China poderia se beneficiar da liquidez, mercados profundos para produtos financeiros domésticos e crescente expertise em gestão financeira e desenvolvimento de produtos. Os investidores poderiam ter um mercado mais previsível e confiável para investir, e acesso a uma economia em rápido crescimento em busca de retornos financeiros.

Uma taxa de câmbio mais flexível requer funções específicas para a conta de capital. Como mencionado na seção 4.1.2, a China enfrenta riscos enquanto acumula reivindicações em dólar em resposta aos superávits em conta corrente. McKinnon e Schnabl (2014) argumentam que o fato de a China não emprestar em sua própria moeda (RMB) pode inferir riscos cambiais: se a China se retirasse completamente do mercado de Câmbio, (1) o excedente de CA da China seria descoberto - as instituições financeiras não forneceriam uma saída de capital líquido correspondente, e (2) o RMB apreciaria indefinidamente.

Em termos de conta corrente, uma apreciação futura da RMB inferiria em produto menos competitivo para a China. A TB seria reduzida, e as importações surgiriam em uma resposta à maior renda per capita e à atratividade dos preços dos produtos estrangeiros. A partir daí, uma contração de TB pode ser contraída pelo aumento da renda de investimento (NFIA). Não obstante, a China não empresta em RMB, fator que dificulta o acúmulo de sinistros e crédito em RMB com outros países. Além disso, a alta participação das transações internacionais entre a China e os Estados Unidos aumentam as discrepâncias de retorno entre eles: os Estados Unidos exibem saídas do FDI para a China (ativos dos EUA, passivos da China) e acumulam passivos em títulos do tesouro e outros ativos governamentais (passivos dos EUA, ativos da China). O quadro de inconsistência age no sentido de que os Estados Unidos acumulam ativos de uma economia em rápido crescimento, enquanto a China acumula reivindicações da economia mais “confiável” no cenário internacional, fato que descarta riscos e cria ativos de baixo retorno. A liberalização da conta de capital pode surgir no lugar de um possível encolhimento da balança comercial, devido à necessidade de aumentar o lucro do fator líquido do exterior e a liquidez do mercado financeiro chinês no cenário internacional.

Figura 5 - Balança Comercial, Conta Corrente e Rendimento de Investimento da China para o PIB (%) timelapse



Fonte: Banco Mundial (2019) e cálculo próprio.

Uma China em crescimento com uma conta de capital aberto seria capaz de se beneficiar da seigniorage internacional em maior medida, devido a uma dimensão maior do RMB na economia global. Um incremento da oferta de RMB detida por outros países aumentaria em relação à sua inflação, possibilitando uma receita crescente ao longo do tempo. Além disso, o exportador enfrenta alguns riscos no mercado de câmbio. Em primeiro lugar, o valor de uma produção contínua pode sofrer uma contração se ocorrer uma valorização da moeda doméstica. Em segundo lugar, se a moeda nacional é de grande volatilidade, a incerteza pode minar as transações internacionais em bens e serviços, devido ao fato de que os exportadores precisam manter certas quantidades de moeda estrangeira para transações. Além disso, uma moeda menos internacional pode exigir moedas de terceiros para negociar com outros países. No caso da China, o USD é usado para negociar com países desenvolvidos e vizinhos em desenvolvimento. Portanto, a internacionalização da RMB pode reduzir os riscos cambiais e a transação de custos, e aumentar o comércio bilateral com os países vizinhos (Peng e Shu 2010).

De Sousa e De Freitas (2018) discutem que a internacionalização da RMB é benéfica para a China no sentido de que poderia expandir sua

influência econômica, proteger e impulsionar as exportações e investimentos do país. Peng e Chu (2010) argumentam que uma internacionalização da RMB pode ampliar a eficiência dos mercados financeiros e das instituições financeiras. Os autores sugerem que no setor bancário os bancos comerciais nacionais poderiam atingir padrões internacionais, seriam capazes de comercializar taxas de juros, diversificar serviços financeiros e modernizar sistemas de gestão interna. Além disso, os autores discutem os benefícios para a internacionalização do mercado de segurança - sem limitação de nacionalidade tanto para investidores quanto para devedores - como reflexo de um sistema financeiro desenvolvido, e a internacionalização das instituições financeiras - a admissão de bancos estrangeiros no sistema financeiro interno e a autonomia para as instituições financeiras operarem internacionalmente.

A Crise Financeira Global (GFC) que aconteceu entre 2007-2008 teria um enorme impacto no sistema monetário. Os Estados Unidos, país que persegue a moeda internacional dominante, foram responsáveis por uma instabilidade financeira global. De Sousa e De Freitas (2018) argumentam que o GFC simplesmente acentuou as críticas chinesas a um sistema monetário internacional de base de dólar, e de fato criou incentivos para a China implementar uma internacionalização da RMB.

A China, a fim de buscar uma moeda mais internacionalizada, pode seguir quatro passos de liberalização (1) liberalização da conta corrente, (2) regime cambial flutuante, (3) desenvolvimento financeiro e (4) liberalização da conta de capital. A liberalização da conta corrente realmente aconteceu na adesão da OMC em 2001. Um regime cambial flutuante tem sido gradualmente implementado no sistema monetário da China, principalmente desde 2005, embora em uma resposta ao GFC o país tenha estreitado as faixas de negociação de moedas. O desenvolvimento financeiro é necessário para fatores internos e para apoiar uma liberalização de contas de capital para possibilitar que a China adquira benefícios de uma internacionalização da RMB.

Além disso, se a China aceitar o fato de que um aumento da produtividade deve levar a uma valorização da RMB, o país deve desenvolver seu sistema financeiro para apoiar a continuidade do crescimento econômico, pode promover um regime cambial mais flutuante para ajustar os níveis de preços nacionais e estrangeiros e reduzir os custos de intervenção monetária, e deve abrir a conta de capital para garantir um aumento na NFIA para contra-aproveitar a valorização da RMB e seus efeitos sobre a TB. A abertura da conta de capital requer um sistema financeiro mais desenvolvido para evitar a fuga de capital por discrepâncias nos retornos internacionais e domésticos, principalmente das famílias.

De fato, a China tem passado por esse caminho. O gradualismo de

Deng Xiaoping não dá um passo atrás desde 1978. Segundo Kwon (2015), a China adotou duas estratégias diferentes sem a conversibilidade total da RMB após 2008: uma estratégia global e regional. A estratégia global visa ampliar a circulação da RMB nos mercados financeiros internacionais, também incentivando o uso da RMB como pagamento para exportações e importações. O autor argumenta que a China lançou em 2008 um programa piloto entre províncias e grandes cidades de assentamento de RMB no comércio. O programa expandiu-se para mais províncias e cidades, e para países vizinhos em 2010.

McDowell (2019) indica que o Renminbi em 2010 começou a operar em um mercado trifurcado, dividindo o aspecto chinês yuan: estritamente offshore chinês Yuan (NDF), mercado onshore chinês Yuan (CNY), e o mercado offshore Chinês Yuan fora da China (CNH). O autor argumenta que o Renminbi trifurcado pode atuar como uma ponte de um socialista para uma economia orientada para o mercado, no sentido de que os preços nos mercados onshore e offshore diferem, assim possibilitando o envio de sinal do offshore para o mercado onshore.

A estratégia global incluiu acordos bilaterais de swap (BSAs). McDowell (2019) argumenta que a técnica foi introduzida na década de 1960 com os Estados Unidos. A técnica é simplesmente um acordo no qual as partes trocam suas moedas por um determinado período e quantidade. Os BSAs agem como títulos colateralizados: “o credor detém o câmbio recém-adquirido enquanto o tomador usa seus fundos recém-adquiridos para atender às suas necessidades financeiras” (McDowell 2019, 124). O autor expõe 35 países em que a China teve BSAs em 2017, com um montante total superior a 3 trilhões de RMB.

O foco da China nos quatro elementos de internacionalização tem sido seguido por autoridades monetárias e políticas: liberalização das contas correntes, regime cambial flutuante, desenvolvimento do sistema financeiro e liberalização das contas de capital. Esses elementos devem apoiar o progresso da China através do modelo crowther, provavelmente promovendo seu deslocamento do terceiro estado de um devedor maduro para um status de credor maduro nas próximas décadas. Uma balança comercial negativa futura após a quinta etapa do ciclo de balanço de pagamentos permitirá que o Renminbi flua para outros países, ao mesmo tempo em que a China permitirá que os países acumulem reivindicações no Renminbi, a fim de financiar seus déficits em conta corrente na sexta etapa do ciclo. Esses movimentos são cruciais para a internacionalização da RMB, embora não suficientes.

Há três escolas de pensamentos sobre o futuro do Renminbi. De acordo com Harrison e Xiao (2019), a primeira escola de pensamento espera que o RMB se torne uma moeda internacional ao lado do USD. O segundo

argumenta a importância da profundidade financeira na determinação da aceitabilidade cambial, fato que atrasa a internacionalização da RMB. O terceiro descarta o potencial rmb para uma internacionalização, a menos que a China “embarque em uma ampla gama de sistemas financeiros e reformas econômicas” (Harrison e Xiao 2019, 4).

O plano regional da China priorizou a promoção do Renminbi na Ásia. Chun e Kawai (2011) argumentam que esse fato pode diferenciar o país do Japão, devido ao fato de que uma internacionalização do iene pode exigir que o país importe mais dos países do Leste Asiático, a fim de promover a moeda na região. Os autores apontam que o Japão não aceitou uma redução da conta corrente como um fardo para internacionalizar o iene. A China, adotando os quatro elementos de internacionalização e adotando planos regionais e globais, presume-se que aumente o papel da RMB, aceitando uma contração no saldo da conta corrente e se deslocando para um país mais desenvolvido em termos de economia financeira.

De acordo com o FMI (2019), a Composição Cambial das Reservas Cambiais Oficiais (COFER) pode sugerir um enfraquecimento do Dólar dos Estados Unidos e do Euro no cenário internacional. Após 2008, das reservas alocadas, as reivindicações em moedas exceto em USD ou Euro representaram 10,02%. Em 2018, a mesma composição aumentou para 17,63%, explicando uma contração de sinistros em USD e Euro de 89,98% para 82,37% no mesmo período. O efeito pode ser explicado por uma desvalorização de ambas as moedas após o GFC. No entanto, esse evento pode ter aumentado a prossecução dos bancos centrais para diversificar os investimentos em carteira. Eichengreen (2011) concorda com essa mudança, ao mesmo tempo em que argumenta que a China pode aumentar seus esforços para internacionalizar o RMB em uma resposta à aversão ao USD e ao Euro.

O futuro da China é desconhecido, apesar de “nenhum país na história humana ter crescido tão rápido por tanto tempo como a China fez nas últimas três décadas” (Lin 2011, 265). Além disso, Maddison (2010 apud Lin 2011) argumenta que o caminho chinês sobre o crescimento econômico é semelhante ao do Japão, Cingapura, Coreia e Taiwan na segunda metade do século XX. Se a China continuar a crescer no mesmo ritmo, seu tamanho econômico pode superar o dos Estados Unidos em uma escala considerável. Eichengreen (2019) acentua a importância do tamanho, liquidez e estabilidade para uma potencial moeda internacional. O desafio da China em internacionalizar o Renminbi é muito maior do que o dos Estados Unidos em aumentar o USD contra a Libra Esterlina. O autor menciona que o tamanho dos mercados financeiros dos EUA já era maior do que o da Grã-Bretanha na década de 1920.

Considerações Finais

Desde a Revolução Industrial, eventos incontáveis conduziram o sistema monetário e econômico global. Este inquérito distribui esses eventos em dois períodos genéricos: o primeiro leva em conta o domínio econômico e político da Grã-Bretanha e a importância da Libra Esterlina. O segundo se concentra em um sistema monetário baseado em dólar, com os Estados Unidos como a economia líder. Portanto, nessa sucessão de eventos, um terceiro período pode se desenvolver em décadas adicionais. O principal objetivo desta tese era investigar as condições para que a China internacionalizasse o Renminbi e inferisse como o país progrediu para essa circunstância.

Após o século XVIII, a economia internacional tornou-se essencial para a responsabilização nacional e emergiu como um mecanismo essencial para apoiar o desenvolvimento econômico. A Seção 2 e 3 indicam que tanto a Grã-Bretanha quanto os Estados Unidos seguiram a mesma faixa através dos ciclos de balanço de pagamentos do Crowther. No primeiro momento, suas balanças comerciais apoiaram um aumento gradual da conta corrente, superando um resultado primário negativo. O segundo momento muda os superávits da economia real para déficits, ao mesmo tempo em que o lucro líquido do setor no exterior se tornou positivo, indicando situação dos credores e entradas financeiras.

No início do século XXI, a China continuaria a expandir zonas econômicas livres e a se concentrar em sua economia real. A Seção 4 indica que as intervenções cambiais para apoiar um Renminbi desvalorizado criaram várias consequências em termos de poupança, inflação e taxas de juros. Essas circunstâncias, juntamente com um sistema financeiro subdesenvolvido, criaram tensões sobre uma atualização necessária no setor terciário, aumentaram a importância de um sistema financeiro sombra e canais indiretos de financiamento, e começaram a reduzir os níveis potenciais de consumo futuro das famílias.

Além disso, concluímos que o aumento da produtividade da China deve e, de fato, levou a uma valorização cambial. A queda relativa dos preços externos pode atenuar gradualmente a balança comercial chinesa e, consequentemente, seu saldo em conta corrente. A China está posicionada na terceira etapa do ciclo de saldo de pagamentos como um país devedor maduro. A valorização do Renminbi e suas consequências na balança comercial exigem que a China aumente seu lucro líquido do exterior para contra-atacar uma balança comercial negativa futura. Como a China apresentou superávits duplos nos últimos anos, uma saída financeira é necessária para garantir retornos futuros e entradas da renda primária.

Além disso, o caminho chinês pode estabelecer características

internacionais ao Renminbi no sentido de aumentar o tamanho da economia e dos mercados financeiros da China, diminuir sua regulação do mercado financeiro e o tamanho do Estado, acentuar a independência do Banco Central e estabilizar as taxas de inflação e reduzir as barreiras comerciais. A internacionalização do Renminbi pode emergir como consequência das instituições econômicas chinesas e de sua gradual liberalização em direção a uma economia orientada pelo mercado.

REFERÊNCIAS

- Allen, F.; Qian, J.; Gu, X. 2015. "China's Financial System: Growth and Risk". Now, *Foundations and Trends in Finance*, Vol. 9, No. 3-4.
- Ammous, S. 2018. *The Bitcoin Standard: The Decentralized Alternative to Central Banking*. Wiley, New Jersey.
- Ang, James and McKibbin. 2007. "Warwick. Financial liberalization, financial sector development and growth: Evidence from Malaysia", *Journal of Development Economics*, 84, issue 1, p. 215-233.
- Bowles, P.; White, G. 1989. "Contradictions in China's financial reforms: the relationship between banks and enterprises". *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 13, No. 4, pp. 481-495.
- Chan, S. 2018. *Understanding China's monetary policy: an institutional perspective*. Singapore, East Asian Institute, National University of Singapore.
- Chartier, C. 1998. "China: Economic Reforms and WTO Accession". *Thunderbird International Business Review*, Vol. 40.
- Chung, D.; Kawai, M. 2011. *The Global Financial Crisis, Future of the Dollar, and the Choice for Asia*. NEAR Press, Korea, Seoul.
- Clark, G. 2007. *A Farewell to Alms: A Brief Economic History of the World*. Princeton University Press.
- Crowther, G. 1957. *Balances and Imbalances of Payments*. Harvard University, Cambridge.
- Cui, L.; Syed, M. 2007. *Is China Changing its Stripes? The Shifting Structure of China's External Trade and its Implications*. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Eichengreen, B. 2008. *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*. Princeton University Press, New Jersey.
- Eichengreen, B. 2011. "The Renminbi as an International Currency". University of California at Berkeley, Department of Economics, *Journal of Policy Modeling*.

- Eichengreen, B. 2014. *International Currencies Past, Present, and Future: Two Views from Economic History*. Bank of Korea, 2014. Available in: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2580651>.
- Elliott, D.J.; Yan, K. 2013. *The Chinese Financial System: An Introduction and Overview*. Washington, D.C., John L. Thornton China Center at Brookings.
- Feenstra, R.; Taylor, A. 2012. *International Macroeconomics*. New York, Second Edition.
- Ferreira, P. C.; Pessôa, S.; Santos, M. R. 2011. *Globalization and the Industrial Revolution*. Insper Working Paper.
- FRED – Federal Reserve Bank of Saint Louis Data.
- GaRnaut, R.; Song, L. 2012. *China: 20 Years of Economic Reform*. ANU Press.
- Garnaut, R.; Song, L.; Fang, C. 2018. *China's 40 Years of Reforms and Development 1978-2018*. ANU Press.
- Garton, P.; Chang, J. 2005. *The Chinese currency: How undervalued and how much does it matter?*. Economic Round-up.
- Geiger, M. 2006. "Monetary Policy in China (1994-2004): Targets, Instruments and their Effectiveness". Switzerland, *Würzburg Economic Papers*.
- Guofeng, S. 2015. *Reforms in China's Monetary Policy: A Frontbencher's Perspective*. New York, Palgrave Macmillan.
- Harrison, M.; Xiao, G. 2019. "China and Special Drawing Rights - Towards a Better International Monetary System. MDPI", *Journal of Risk and Financial Management*.
- Huang, Yiping and Wang, BijuN. 2011. *From the Asian Miracle to an Asian Century? Economic Transformation in the 2000s and Prospects for the 2010s* in Gerard, Hugo and Kearns, Jonathan eds., *The Australian Economy in the 2000s*, Reserve Bank of Australia.
- Hume, D. 1768. *Essays and treatises on several subjects*. In two volumes. By David Hume, Esq. Containing Essays, Moral, Political, and Literary. Vol. 2. London, A New Edition.
- IMF. 2009. *Balance of Payments and International Investment Position Manual*. Washington, D.C., Sixth Edition (BPM6).
- IMF. 2019. *Currency Composition of Foreign Exchange Reserves*. Washington, D.C., 2019. Available in: <<http://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>>.
- ITO, T. 2011. *The Internationalization of the RMB: Opportunities and Pitfalls*. Council on Foreign Relations, New York.
- Johansson, A.C. 2012. "Financial Repression and China's Economic Imbalances". Stockholm School of Economics, *CERC Working Paper*

22.

- Kwon, E. 2015. "China's Monetary Power: Internationalization of the Renminbi". Center for International Studies, Inha University, *Pacific Focus*, Vol. XXX, No. 1.
- Lardy, N.; Fellow, S. 2003. *Trade Liberalization and Its Role in Chinese Economic Growth*. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Lin, J. 2013. "Demystifying the Chinese Economy". *The Australian Economic Review*, vol. 46, no. 3, pp. 259–68.
- Liping, Z.; Evenett, S. 2010. *The Growth of China's Services Sector and Associated Trade: Complementaries between Structural Changes and Sustainability*. International Institute for Sustainable Development, Canada, Winnipeg.
- Liu, Z.; Spiegel, M. 2019. "Optimal Capital Account Liberalization in China". Shanghai University, *Working Paper* 2018-10.
- Masiero, G. 2006. "Origens e desenvolvimento das Township and Village Enterprises (TVEs) chinesas". *Revista de Economia Política*, vol. 26, no3 (103), pp. 425-444.
- Mcdowell, D. 2019. "The (Ineffective) Financial Statecraft of China's Bilateral Swap Agreements". Institute of Social Studies, The Hague, *Development and Change* 50(1).
- McKinnon, Ronald; Schnabl, Gunther. 2014. "China's Exchange Rate and Financial Repression: The Conflicted Emergence of the RMB as an International Currency", *China & World Economy*, v. 22, n. 3.
- NG, C.W.C. 2013. *An Exploration of Renminbi-USD Exchange Rate: China's Foreign Exchange Intervention*. Economics Undergraduate Honors Thesis, University of California, Berkeley.
- Peng, W.; SHU, C. 2010. *Currency Internationalization: Global Experiences and Implications for the Renminbi*. Palgrave Macmillan.
- Salvatore, Dominick. 2013. *International Economics: Trade and Finance*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Simonsen, M. H.; Cysne, R. P. 2009. *Macroeconomia*. Tradução . [s.l.] Atlas.
- Sit, V. 1985. *The Special Economic Zones of China: A New Type of Export Processing Zone?*. The Developing Economics, 23(1).
- De Sousa, A.T.L; De Freitas, W.D. 2018. "The 2008 financial crisis and the Renminbi internationalization". Belo Horizonte, *Conjuntura Internacional*, vol. 15.
- Tam, O. 1987. "The Development of China's Financial System". *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 17, pp. 95-113.
- Taube, M. 2002. *Stability in Instability: China's TVEs and the Evolution of*

- Property Rights. ASIEN, S. 59-66.
- Thirlwall, A. P. 1986. *Balance-of-Payments Theory and the United Kingdom Experience*. Macmillan Press, Third Edition.
- Tobin, D.; Volz, U. 2018. "The Development and Transformation of the Financial System in the People's Republic of China". Asian Development Bank Institute, *ABDI Working Paper Series*, No. 825.
- USDA. 2016. *China and Hong Kong: Challenges and Opportunities*. International Agricultural Trade Report, Foreign Agricultural Service. Available in: <https://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2016-09/09-2016_iatr_china-hong_kong_final.pdf>.
- Wakasugi, R.; Zhang, H. 2015. "Impacts of the WTO accession on Chinese exports". *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, v. 14 , n.4, p. 347-364.
- Wang, H. 1999. "The Asian financial crisis and financial reforms in China". *The Pacific Review*, Vol. 12, No. 4.
- World Bank. 2019a. *Population, total - China*, World, United States. Washington, D.C., 2019a. Available in:<<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=CN-1W-US>>.
- World Bank. 2019b. *GDP growth (annual %) - China*. Washington, D.C., 2019b. Available in:<<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>>.
- World Bank. 2019c. *Rural population (% of total population) - China*. Washington, D.C., 2019c. Available in:<<https://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=CN>>.
- World Bank. 2007. *China Net trade in goods and services, in BoP, current US\$ 2001-2007*. Washington, D.C., 2019d. Available in:<<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/CHN/StartYear/2001/EndYear/2007/Indicator/BN-GSR-GNFS-CD>>.
- World Bank. 2019e. *Services, value added (% of GDP)*. Washington, D.C., 2019e. Available in:<<https://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TOTL.ZS>>.
- Xu, G. 2018. "China's Financial Repression: Symptoms, Consequences and Causes". *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, 36(1).
- Zhang, L.; Brooks, R.; Ding, D.; Ding, H.; He, H.; Lu, J.; Mano, R. 2018. "China's High Savings: Drivers, Prospects, and Policies". *IMF Working Paper*, Asia Pacific Department, WP/18/277.

RESUMO

O sistema monetário global desde a Revolução Industrial em dois períodos teve dois períodos. Primeiro, um período com a Grã-Bretanha como o grande poder econômico e político e a Libra Esterlina como a moeda internacional mais importante e segundo, os Estados Unidos como a economia líder e um cenário internacional baseado em dólar. A relação entre bens, dinheiro e mercados cambiais é importante para entender padrões em termos de taxa de câmbio e internacionalização cambial. Portanto, os ciclos de balanço de pagamentos crowther podem ser importantes para identificar esses padrões e servir como um padrão de referência para investigar mudanças na taxa de câmbio, e suas consequências sobre os movimentos de equilíbrio de pagamentos. Desde 1978, a China emergiu como um forte candidato a assumir o papel principal no sistema monetário global, apresentando um crescimento econômico alto e estável. Este artigo tem como objetivo investigar as condições necessárias para que a China internacionalize o Renminbi, moeda local, e infera seu status nesse progresso.

PALAVRAS-CHAVE

Taxa de câmbio; China; Renminbi; Sistema Financeiro Internacional.

Recebido em 21 de abril de 2021

Aprovado em 23 de dezembro de 2021

A RELEVÂNCIA DURADOURA DO PODER NAVAL: REFLEXÕES SOBRE DEFESA, SEGURANÇA E PROJEÇÃO DE PODER DA FRONTEIRA MARÍTIMA

Samuel Oyewole¹
Abiodun Duyile²

Introdução

Os mares, oceanos, rios e outros corpos d'água desempenharam papéis essenciais no avanço da civilização humana. O mar, ou os corpos d'água em geral, constituem uma das fronteiras que estão à disposição da humanidade para promover o desenvolvimento e os interesses de segurança. Outras fronteiras são a terra, o espaço aéreo e o espaço sideral. Ao lado da terra, que é um habitat natural, o mar é a segunda fronteira mais antiga e mais explorada para apoiar a sobrevivência e o progresso humano. Isso não é uma surpresa, dado que 71 por cento da superfície do planeta Terra é coberta por oceanos e mares, e os 29 por cento que são cobertos por terra são amplamente divididos por esses grandes corpos d'água (Luard 1977). Até o recente avanço com aeronaves e tecnologias de comunicação baseadas ou com suporte no espaço, o transporte marítimo e a comunicação fornecem meios exclusivos (e continuaram a servir como os principais) para transcender esta divisão planetária através dos tempos (Oyewole 2015). Dessa forma, o ato de promover interesses estratégicos, como transporte, comércio, mineração, produção de alimentos, defesa, segurança, projeção de poder, prestígio, pesquisa e comunicação por meio dos corpos d'água não pode ser dado como certo. Esses, entre outras coisas, podem ser chamados de elementos do poder marítimo.

O mar é uma fronteira estratégica com diversos potenciais para o desenvolvimento e a segurança dos Estados que compartilham desse limite,

¹ Professor de Ciência Política na Universidade Federal Oye-Ekiti, Nigéria.

² Professor do Departamento de História e Estudos Internacionais da Ekiti State University, Nigéria.

têm acesso e capacidade para utilizá-la e controlá-la. Portanto, é uma fronteira na política de poder, ou seja, na luta pelo poder entre as nações nas relações internacionais (Jung-pang 2012; Mahan 1890; Synge 2010; Wescott 1918; Willmott 2009). Essas, entre outras coisas, necessitaram do desenvolvimento de forças militares especializadas para operar no mar, ou seja, a marinha, que deve defender e promover os interesses do Estado patrocinador, especialmente quando eles são contestados por ou em um conflito com outros Estados. No entanto, a ascensão das potências aéreas, nucleares e espaciais no século 20 afetou os papéis e a relevância do poder naval na defesa, segurança e política de poder. Todavia, o poder naval continua mantendo sua relevância.

Este artigo procura examinar essa dimensão militar do poder marítimo, isto é, o poder naval, e sua relevância duradoura para as estratégias de defesa e segurança, bem como para a projeção de poder e para a política. Espera-se preencher a lacuna entre a história distante e recente do poder naval e capturar suas dinâmicas de mudança em meio à ascensão das potências aéreas, nucleares e espaciais. Para tanto, este artigo está subdividido em cinco seções. A próxima seção fornece o esclarecimento conceitual do poder naval como parte integrante do poder marítimo. A segunda seção examina a instrumentalidade da marinha pelo Estado. A terceira seção enfoca na evolução do poder naval até sua era de ouro, enquanto a seção subsequente examina sua relevância duradoura em meio ao surgimento das potências aéreas, nucleares e espaciais. Estes são seguidos por uma seção que fornece uma reflexão final sobre o artigo.

O Conceito de Poder Naval no Âmbito do Poder Marítimo

O conceito de poder marítimo tem vários significados. Foi definido em termos militares, econômicos e políticos. O poder marítimo tem sido associado ao transporte marítimo, força marítima, construção de navios, reparos de navios, portos, pesca, indústria offshore, hidrografia, oceanografia e as atividades resultantes deles (Chang, 2012; Edgerton 2013; Herbert-Burns et al. 2009). Portanto, representa um sistema entrelaçado de utilização do mar, para fins civis e militares, que tem o potencial de promover os interesses de um Estado, incluindo contribuições de poder do Estado patrocinador (Grove 1990; Mahan 1890). O poder “do mar” é sinônimo de poder marítimo e representa um dos muitos instrumentos da orquestra do poder que os Estados utilizam na busca de seus interesses nacionais. Os elementos do poder marítimo, em termos estratégicos, consistem em frotas comerciais florescentes com forças navais eficazes, bases, ancoradouros, portos e uma

frota oceanográfica.

Um aspecto importante do poder marítimo, mais especificamente para o estudante de estudos militares e estratégicos, é o poder naval, que significa simplesmente a disputa pelo poder no mar (Mahan 1890; Wescott 1918). Este é o poder militar implantado e empregado no mar ou a partir do mar. O poder naval tem sido associado à navegação, à exploração, ao comércio e sua proteção, à campanha militar e à projeção de poder no mar ao longo dos anos (Cumings 2009; Gilbert 2008; Jung-pang 2012). Os defensores dos poderes navais nos séculos 18 e 19 acreditavam amplamente que as marinhas tinham dois objetivos principais: a proteção do comércio e a aquisição de estações, colônias e bases em terras distantes (Mahan 1890; Wescott 1918; Synge 2010). O poder naval também é central para a defesa nacional e do império e para o policiamento colonial no início do século 20, bem como para a dissuasão estratégica durante a Guerra Fria (Willmott 2009). Como será mostrado neste estudo, porém, as missões de uma marinha cobrem amplamente funções militares, diplomáticas e policiais (Booth 1977; Kraska 2011).

O poder naval é a operacionalização do poder militar no mar, acima ou abaixo dele. As marinhas foram radicalmente transformadas com uma série de avanços nas tecnologias de guerra no mar. Ao longo do tempo, as marinhas operaram no mar e desembarcaram tropas (exército ou forças marítimas) em terra com vários navios de superfície. No entanto, o advento do porta-aviões e do poder aéreo naval associado no início do século 20 tornou possível à marinha operar no ar acima do mar (Bowman 1999; Gates 2003; O'Brien 2015). Ao mesmo tempo, a invenção do submarino possibilita que eles operem sob o mar. As plataformas marítimas também cresceram em sua capacidade de entrega. Antes do século 20, as plataformas navais só podiam lançar bombardeios de superfície a superfície. Neste caso, a superfície é geralmente um alvo próximo, principalmente a plataforma marítima, e a terra, mais especialmente a comunidade costeira e instalações associadas, como portos, bases e complexos industriais. O avanço na tecnologia de mísseis com trajetórias de longo alcance e sistema de orientação possibilitou às marinhas expandir o alcance de suas operações em terra e no mar além do limite de sua localização imediata, bem como registrar sua presença no ar e no espaço (Camille 2011; Klein 2006; Van Riper 2004). Em meio a eles, agora existem lançadores orbitais de plataformas marítimas. As tecnologias de radar e antirradar, bem como os satélites de navegação, também deram ao poder naval suas dimensões cibernéticas e espaciais. Consequentemente, o poder naval foi interligado com os poderes aéreo, cibernético, terrestre e espacial, ao mesmo tempo que mantém suas raízes no poder marítimo.

O poder naval é um dos fatores que permitiu aos Estados avançarem

para a fileira das Grandes Potências. O mar permanece, como Mahan (1890) escreveu, “uma grande rodovia ... um amplo caminho comum sobre o qual os homens podem passar em todas as direções.” Pedro, o Grande, da Rússia disse uma vez: “Todo potentado que tem apenas forças terrestres tem apenas uma mão, mas quem tem também uma marinha tem as duas mãos (Wood 2007).” Assim, o General Henry Hithles, do Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos, afirma que “o caminho da jornada do homem através dos tempos está repleto de destroços de nações que, em suas horas de glória, esquecem sua dependência do mar (The Nigerian Military 1988).” Pandit Nehru, o grande pensador político indiano, disse certa vez que “para ser protegido em terra, você deve ser supremo no mar” (The Nigerian Military 1988). No século 16, Francis Bacon afirmou que “aquele que comanda o mar está em grande liberdade e pode tirar tanto ou pouco da guerra quanto quiser (Wescott 1918).” A doutrina do poder marítimo é construída na suposição de que qualquer nação que obtenha benefícios do mar não pode simplesmente virar as costas para ele (Mahan 1890; The Nigerian Military 1988).

A Marinha como Instrumento de Poder do Estado

A necessidade de ter uma marinha poderosa é consequência da posição geográfica de uma nação e de seu desejo de influenciar o comportamento de outros Estados e, assim, alcançar seus interesses e objetivos nacionais. A fonte e o significado do poder nacional residem na importância política, econômica e estratégica da utilização do mar, que exige que uma nação tenha uma marinha. A maioria dos estados litorâneos desenvolveu-se e, em grande medida, dependem de seus entornos marítimos para aumentar a prosperidade de sua economia. Portanto, muitos países, especialmente os litorâneos, desenvolveram seus interesses nacionais para garantir a navegação segura em suas águas imediatas. Os interesses nacionais dos países mais poderosos iam desde passagem segura, exploração e, em alguns casos, o controle do mar em suas regiões imediatas ou globalmente (Cumings 2009; Borressin 2004; Jung-pang 2012; Mahan 1890; Synge 2010; Wescott 1918; Willmott 2009).

A Marinha geralmente serve a um Estado como instrumento de política e contribui para suas capacidades de poder por meio de funções militares, diplomáticas e policiais. Consequentemente, as forças navais são geralmente organizadas estrategicamente para servir a esses propósitos. Diferentes especializações e sub-especializações são frequentemente projetadas, e o treinamento do pessoal é frequentemente adaptado de acordo com elas, após o treinamento geral inicial. Da mesma forma, diferentes plataformas e sistemas

de armas são projetados, designados e implantados para diferentes tipos de guerra entre outras operações. O conceito de uma frota equilibrada pressupõe que uma marinha tenha uma variedade de plataformas para se envolver em diferentes formas de operação, dependendo da percepção das ameaças, dos recursos disponíveis e do nível de risco que uma nação está preparada para assumir ao fornecer adequadamente para a eventualidade (Borressin 2004). A capacidade de exercer o poder naval exigido de uma nação é amplamente baseada em uma “marinha equilibrada” (Grove 1990).

O principal papel de uma marinha é a função militar: engajamento na guerra para defender pátria contra o inimigo visado e atacar um alvo para defender os interesses do Estado patrocinador. As capacidades navais podem ser desdobradas e empregadas de maneiras limitadas ou em sua totalidade, dependendo da aposta para os interesses nacionais do Estado em questão. Da mesma forma, as capacidades navais podem ser desdobradas e empregadas independentemente ou em colaboração com outras forças armadas, como uma força-tarefa combinada, na guerra. Em qualquer caso, o objetivo de qualquer marinha na guerra é derrotar o inimigo por meio da destruição de suas forças, bem como de suas capacidades materiais e a vontade de combate associada. Portanto, as operações navais são planejadas para promover os interesses táticos, que por sua vez devem promover os interesses militares e, em seguida, os interesses nacionais estratégicos do Estado (Bartholomees 2008; Elleman 2004; Gray 2002).

Idealmente, a realização de objetivos militares deve promover e implicar a realização de objetivos nacionais, mas em muitos casos os objetivos nacionais requerem a integração do sucesso militar com instrumentos não militares do poder nacional por meio da política (Bartholomees 2008; Gray 2015; 2016). Aparentemente, a guerra é uma continuação da política por outros meios: é precedida e sucedida pela política (Clausewitz 1982). Isso envolve uma grande estratégia; ‘grande’ porque integra todos os elementos militares e não militares relevantes do poder nacional, e ‘estratégia’ porque esses elementos do poder nacional são organizados dentro de uma estrutura de política coerente e cuidadosamente planejada e implementada para atingir os objetivos nacionais determinados (Gray 2015; 2016; Morgenthau 2006). Logo, os interesses navais são parte integrante dos objetivos militares que geralmente estão incluídos nos interesses nacionais, que com frequência cobrem questões de desenvolvimento e trajetórias de segurança, e suas implicações para as ordens domésticas e internacionais, incluindo distribuição e o equilíbrio regional e global de poder (Morgenthau 2006; Yakubu 2010).

Embora o papel principal da marinha seja a guerra, ela encontrou muitos outros papéis em tempos de paz. O poder naval é um dos instrumentos

essenciais para dissuadir a eclosão de conflitos armados, exercendo influência e pressão sobre um alvo como parte das atividades diplomáticas para influenciar outros atores e garantir a concessão e o cumprimento do corpus desenvolvido de leis e regulamentos internacionais que impedem que o ambiente marítimo se dissolva no caos (Grove 1990). Em tempos de paz, a Marinha geralmente enfatiza o aprimoramento das capacidades, incluindo a força do pessoal por meio do treinamento, bem como a manutenção das plataformas existentes e aquisição de novas plataformas e meios de apoio. Estes são essenciais para manter a preparação da força e impedir potenciais ameaças de guerra. A maioria das marinhas em todo o mundo costuma executar tarefas policiais. Isso pode ocorrer na ausência de instituição especializada para guardar a costa e na supressão de insurreições internas entre outros apoios às autoridades civis ou quaisquer outras autoridades constituídas. Entre estes, a marinha também serve o Estado como instrumento de desenvolvimento nacional através de suas pesquisas, bem como patrulhamento e proteção da costa marítima e comércio associado contra bandidos ou ladrões do mar e piratas, dentro da jurisdição marítima e águas internacionais respectivamente.

Como um instrumento da diplomacia, a marinha é usada em um sentido não militar para promover os objetivos políticos de um Estado. A diplomacia naval envolve a criação de uma imagem geral favorável e militar específica no exterior e o estabelecimento de um “direito” do Estado em áreas de interesse, proporcionando garantias aos aliados e nações amigas, influenciando o comportamento de outros governos ou de grupos que cometem crimes marítimos ou outras formas de ação estratégica ameaçando atividades marítimas (Cable 1994; Camille 2011). Entre eles, a diplomacia das canhoneiras se refere ao uso ou ameaça de uso da força naval limitada a fim de garantir vantagem ou evitar perdas, seja em uma disputa internacional ou contra estrangeiros dentro do território ou na jurisdição de seu próprio Estado (Cable 1994). O conceito tornou-se popular no século 19 e foi associado ao controle do mar, projeção de poder em terra por meios anfíbios e presença naval. Essas foram as ideias predominantes por trás das missões das marinhas até o final da Segunda Guerra Mundial, e sua relevância perdura até hoje (Willmott 2009).

O declínio geral nas grandes guerras e o surgimento da Guerra Fria revelaram uma nova dimensão da diplomacia naval, com ênfase na dissuasão. O conceito pode ser expandido ainda mais na era pós-Guerra Fria para incluir visitas amigáveis, treinamento conjunto e capacitação. No entanto, a popularidade da diplomacia naval não diminui o lugar principal da guerra na estratégia naval, que também passou por uma série de transformações no tempo e no espaço. É neste contexto que a próxima seção examinará

brevemente a evolução do poder marítimo, com ênfase na marinha.

Evolução e a Era de Ouro do Poder Naval

O papel e a importância do poder marítimo para o Estado-nação e seu equivalente ao longo da história não podem ser subestimados. A história do poder marítimo pode ser rastreada até o Egito antigo, há cerca de 6.000 anos. Esta antiga civilização foi construída com base na capacidade de explorar o Rio Nilo para o sustento básico da comunidade humana, o que foi essencial para o desenvolvimento e a segurança do antigo reino egípcio (Gilbert 2008; Hall 2005). No entanto, a dimensão militar do poder marítimo, o poder naval, tornou-se popular muito mais tarde. Os atenienses, persas, romanos, chineses, ingleses, espanhóis, franceses e americanos, entre outros povos que se desenvolveram em grandes impérios ou status de poder, conceberam capacidades de poder naval renomadas em vários momentos da história.

É um fato histórico que o poder naval desempenhou um papel crucial nas capacidades do poder militar e no status de Atenas, Pérsia e Roma como potências mediterrâneas entre 500 a.C. e 300 d.C. Entre eles, o poder naval foi importante nas guerras greco-persas do século 4 a.C., como fica evidente com a vitória de Atenas contra a Pérsia em Salamina (Tucídides 1928). Nas Guerras Púnicas (264 a.C.-146 a.C.), a marinha romana contribuiu muito para a derrota dos cartagineses, que negaram o uso do poder marítimo e não puderam dar apoio às tropas de Aníbal em terra na Espanha devido ao bloqueio romano do Mar Mediterrâneo. O controle romano do mar forçou Aníbal a uma longa e perigosa marcha pela Gália, onde mais da metade de suas tropas foram perdidas. A batalha naval do Cabo Ecnomus (256 a.C.) destaca-se como uma das batalhas decisivas desta época; foi o golpe mortal para o poder naval cartaginês, com sessenta e quatro navios e sua tripulação capturados e vinte e quatro afundados, os romanos venceram a guerra e a supremacia de seu poder naval foi estabelecida (Silburn 1912).

Com o declínio do Império Romano, que começou no século III d.C., o poder marítimo tornou-se menos pronunciado nas grandes guerras e na dinâmica de poder da então política internacional da Eurásia até o fim da Idade Média (entre os séculos XIV e XV). No Extremo Oriente da Ásia, entretanto, a China desenvolveu suas capacidades marítimas para fins comerciais e militares para se tornar uma grande potência marítima durante os períodos Song do Sul e Yuan, entre os séculos XII e XIV. O poder naval desempenhou um papel importante nas invasões chinesas da Coreia e do Japão entre outras entidades vizinhas nos séculos XII e XIII. O declínio do poder marítimo chinês, que

começou com a morte de Qubilai Qan em 1294, atraiu a subsequente invasão japonesa de 1304 e o aumento da pirataria marítima em meados do século XIV. Posteriormente, os esforços para reconstruir o poder marítimo chinês foram marcados por uma série de explorações comerciais e expedições navais, algumas das quais alcançaram a costa leste da África, especialmente entre 1400 e 1433 (Jung-pang 2012). Isso estabeleceu a China como uma potência marítima líder no Pacífico Oriental e no Oceano Índico durante este período.

No final da Idade Média, a relevância estratégica do poder marítimo ganhou destaque entre os Estados-nação emergentes da Europa, mais especialmente Inglaterra/Grã-Bretanha, França e Espanha. Em meio a isso, a Grã-Bretanha emergiu como a maior potência marítima que o mundo já conheceu antes da Segunda Guerra Mundial. Espanha e Portugal tiveram mais de um século de vantagem sobre a Grã-Bretanha na expedição marítima, da mesma forma que tanto a Holanda quanto a França decolaram na busca pelo poder marítimo antes dos britânicos (Mahan 1890; Silburn 1912). O reinado de Elizabeth foi, no entanto, um ponto de inflexão no desenvolvimento do poder marítimo britânico. Um dos principais indicadores da ascensão do poder naval britânico foi a derrota da Armada Espanhola em 1588 (Chadwick 1915; Mahan 1890; Silburn 1912). O poder naval desempenhou um papel crucial na conquista e nas ambições territoriais do Império Britânico nas Américas, Ásia e África. Da mesma forma, a vitória britânica contra a França na América do Norte deve muito ao poder naval, embora os papéis de apoio da marinha francesa para a revolução americana também tenham feito a Grã-Bretanha renunciar à soberania sobre as treze colônias que formaram os Estados Unidos da América na década de 1770. A marinha britânica também foi um ator importante no esforço que fez da grande política expansionista da França sob Napoleão o “tecido sem base de uma visão” (Mahan 1890). Notavelmente, a marinha britânica derrotou as forças combinadas da França e da Espanha na batalha de Trafalgar em 1805. Estas, entre outras, fizeram da Grã-Bretanha uma potência marítima global do século XIX, um status que deu ao país uma vantagem sobre seus rivais continentais (Lambert 2004).

É neste contexto que houve uma grande luta pelo controle do mar entre as grandes potências no início do século XX. Isso era mais saliente para proteger as linhas de comunicação para aqueles que dependiam do mar para seus suprimentos básicos, especialmente alimentos, combustível, munições e matérias-primas. A necessidade de manter um relacionamento sustentável com os territórios ultramarinos para mobilizações militares e sobrevivência econômica (fontes de matérias-primas para executar as linhas de produção e mercados para bens acabados) também aumentou a importância estratégica das rotas marítimas e seu controle como objeto de defesa e projeção de poder

(Grove 1990; Lambert 2004; Till 1987; Willmott 2009). Esses, entre outros, ficaram evidentes nas dinâmicas políticas que levaram às Guerras Mundiais. Antes disso, no entanto, os Estados Unidos da América e o Japão aderiram ao clube exclusivo das potências marítimas que eram dominadas pelas potências europeias (Cumings 2009; Patalano 2015; Willmott 2010). Ao mesmo tempo, a era de ouro do poder marítimo, quando o poder naval foi considerado um fator decisivo na guerra e nas políticas de poder associadas, começou a declinar (Willmott 2009; 2010). As duas guerras mundiais subsequentemente questionaram a noção clássica de poder naval e afundaram a glória de muitos impérios que foram construídos através dos mares. A ascensão das potências aéreas, nucleares e espaciais altera a noção decisiva de poder naval, que foi amplamente mantida na guerra e na política de poder até o início do século XX. No entanto, a relevância estratégica do poder naval perdurou quando a Guerra Fria substituiu a Segunda Guerra Mundial.

Poder Naval na Era da Guerra Aérea, Nuclear e Espacial

A ascensão do poder aéreo e, posteriormente, das potências nucleares e espaciais, a partir da primeira década do século XX, marcou o fim da Idade de Ouro do poder naval. O poder aéreo é a capacidade de desempenhar funções estratégicas no espaço aéreo. O advento das aeronaves modernas e sua adoção militar e utilidade na guerra, a partir do início do século XX, significam a ascensão do poder aéreo. Os italianos fizeram história pelo uso de aeronaves modernas para reconhecimento e bombardeio contra as forças otomanas em Trípoli em 1911 e 1912. Antes disso, outras potências europeias como Grã-Bretanha, França, Alemanha, Áustria-Hungria e Rússia desenvolveram a aviação militar e naval (Gates 2003). Na esteira da Primeira Guerra Mundial em 1914, a Alemanha adquiriu 232 aeronaves militares, enquanto a Rússia tinha 264, a França 165, a Grã-Bretanha 63, a Áustria-Hungria 48 e a Bélgica 16 (Creveld 2011). O poder aéreo desempenhou papel importante na Primeira Guerra Mundial, nos conflitos armados do Entre Guerras e na Segunda Guerra Mundial. A relevância da fronteira aérea suportou ainda a ascensão das potências nucleares e espaciais durante a Guerra Fria e a guerra assimétrica que dominou o período pós-Guerra Fria. Entre eles, o poder aéreo é operacionalizado com ataque aéreo, interceptação, transporte, bem como inteligência, vigilância e reconhecimento (ISR).

A ascensão do poder aéreo minou consideravelmente a importância estratégica atribuída ao poder marítimo antes do século XX. Comparado ao poder marítimo, o poder aéreo oferece uma oportunidade única de operar na terra e no mar. Isso está relacionado às perspectivas de uso de meios aéreos

para transporte, penetração profunda em território hostil, inserção e avaliação de tropas e logística de entrada/saída do teatro de operação, bombardeio de hostis, ISR e interceptação. Isso encorajou alguns estudiosos a defender o poder aéreo como um verdadeiro instrumento que pode proporcionar uma vitória decisiva de forma independente, ou como precursor das forças combinadas (Harding 2005; Till 1987). Em 7 de dezembro de 1941, por exemplo, a campanha aérea japonesa em Pearl Harbor teve grandes impactos destrutivos e desafiou o poder marítimo americano no Pacífico. No entanto, a eficácia e as perspectivas do poder aéreo foram prejudicadas pelo surgimento dos sistemas de defesa aérea, que têm componentes terrestres, marítimos e aéreos. Em meio a isso, o poder marítimo é crucial para negar área e defesa nacional dos Estados costeiros (Murfett 2003; Pugh 2005). Além disso, o conceito de poder marítimo naval, que está amplamente ligado a aeronaves e, recentemente, porta-helicópteros, mantém a relevância do poder naval na era do poder aéreo.

O surgimento das armas nucleares e do poder a elas associado a partir de meados da década de 1940 tornou-se outro fator importante que questionou a relevância do poder naval conforme concebido por seus proponentes clássicos. O poder destrutivo das armas nucleares é diferente de tudo que o ser humano já viu. Sua perspectiva de exterminar dezenas e centenas de milhares de pessoas tornou-se evidente nas cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki em 1945, e seu posterior progresso e teste depois disso. A invenção desta arma desempenhou um papel crucial na aceleração do encerramento da Segunda Guerra Mundial, especialmente no Pacífico, e tornou irracional o confronto militar direto entre as superpotências e algumas das grandes potências durante a Guerra Fria. Como resultado, a arma tornou-se um objeto de dissuasão, aumentando o poder de barganha na diplomacia, e um meio de comunicar as intenções de uma nação estrategicamente aos potenciais adversários (Kissinger 1990; Hosti 2001).

Considerando os impactos e potenciais destrutivos das armas nucleares, alguns observadores argumentaram que a guerra pode ser vencida por um Estado com essa capacidade sem a participação da marinha e talvez de outros serviços das forças armadas, seja por mobilização ou mera ameaça de uso da arma (Gorshkov 1974; Seigei 1979). Enquanto isso, o papel fundamental de aeronaves e mísseis no lançamento de armas nucleares resguardou a vantagem inicial do poder aéreo na era do poder nuclear. Porém, o poder naval manteve sua relevância em relação às armas nucleares, principalmente com a proeminência do submarino. Além disso, o poder naval tornou-se um fator importante no equilíbrio de poder ou terror, dado o papel fundamental das armas nucleares armazenadas em submarinos para garantir a Destruição

Mútua Assegurada (DMA) entre as superpotências durante a Guerra Fria. O advento do destruidor de bunker nuclear aumentou as ameaças de destruição total do território nacional com capacidade de retaliação limitada. Em meio a isso, o poder naval possibilita às potências nucleares dissuadir o ambicioso adversário de recorrer ao primeiro ataque, pois o domínio marítimo oferece a oportunidade de manter a capacidade de segundo ataque, que garante retaliação em caso de destruição do território de origem. Embora a limitação dessa opção tenha ocorrido com o advento e o avanço dos sistemas de rastreamento submarino/subaquático, ela continua sendo uma dimensão importante do complexo sistema do mecanismo de dissuasão adotado para defesa, segurança e projeção de poder por potências nucleares.

O advento da era espacial trouxe alguns novos desafios e oportunidades para o poder naval. Os recursos espaciais têm sido usados em conflito, competição e cooperação com diferentes recursos terrestres. O lançamento do *Spotnik*, o primeiro satélite articulado da Terra, em órbita pela União Soviética, em 1957, marcou o início da era espacial. A exploração do espaço aumentou as perspectivas de militarização e armamento da mais alta fronteira. Embora isso não tenha sido atualizado, a ameaça de implantação de armas nucleares em órbita foi levantada com a corrida espacial entre as superpotências durante a Guerra Fria. Isso poderia ter criado uma terceira fronteira impopular de retaliação nuclear. A militarização do espaço comumente aparece na forma de apoio ao comando e controle militar por meio de computadores, comunicações, inteligência, vigilância e reconhecimento (C4ISR). Isso tornou possível rastrear, monitorar e conectar-se com a formação e recursos militares em qualquer lugar do mundo, seja no ar, na terra e no mar ou no mar (Dawson 2018; Klein 2006; Mowthorpe 2004). De forma crescente, o apoio espacial minou ainda mais o mito e a invisibilidade dos poderes militares, inclusive no mar, ao mesmo tempo em que aprimorou o C4ISR naval. Da mesma forma, o advento da plataforma marítima para lançamento orbital e rastreamento, bem como a recuperação de espaçonaves de reentrada, são indicadores-chave da relevância duradoura do poder naval na era espacial.

Considerações Finais

A relevância da concepção tradicional de poder naval é questionada com o advento das tecnologias aéreas, nucleares e espaciais. À luz disso, o termo “controle do mar” ganhou popularidade em vez de “comando do mar” que era popularmente usado por pensadores navais anteriores, como Mahan e Corbett. O controle do mar destina-se a descrever um controle operacional mais realista em áreas limitadas e por períodos limitados. É concebível

hoje exercer temporariamente o controle aéreo, submarino e de superfície em uma área, ao mesmo tempo em que posiciona os navios para projetar poder em terra ou reabastecer as forças ultramarinas durante a guerra (The Nigerian Military 1988). O comando do mar foi modificado em teorias de “controle” ou “domínio” das partes do mar que eram necessárias para o cumprimento de qualquer objetivo particular; portanto, “batalha” não era algo que necessariamente precisava ser buscado, mas deve ser preparado com a perspectiva de sucesso (Richard 2006). O controle do mar continuou igualmente a enfatizar o conceito de navegação protegida, com pelo menos os princípios do comboio amplamente aceitos e previstos, mesmo que não seguissem integralmente os preceitos e “leis” (Grove 1990). No pensamento clássico, o comando do mar sempre teve uma qualidade reversa: negação de seu uso pelo inimigo; no controle do mar, a negação ainda tem lugar (Richard 2006). O argumento aqui não é que o inimigo não possa fazer nada, mas que o inimigo não pode interferir ou ter sucesso em minar o objetivo e as metas das operações tão seriamente a ponto de afetar a estratégia geral da guerra e da política, e que não pode prosseguir com seus próprios objetivos e metas operacionais, exceto em tal risco e perigo para sua própria estratégia implementada.

O controle do mar reconhece as limitações ao controle do oceano trazidas pelo desenvolvimento do submarino, do avião, da era nuclear e até mesmo das leis que regem o uso do mar. No entanto, o conceito de “domínio do espaço de batalha” é mais importante para as marinhas no século XXI do que o controle do mar. Este conceito garante uma presença mais permanente das próprias forças navais ao largo da costa inimiga para desfrutar de todos os benefícios decorrentes de negar ao inimigo o uso da costa (Raja 1998). O objetivo da guerra naval, direta ou indiretamente, continua sendo o de assegurar o controle do mar para o avanço dos interesses nacionais estratégicos do Estado patrocinador e para evitar que o inimigo ou adversários em potencial o protejam ou usem contra tal Estado e seus interesses. É neste contexto que este artigo apresentou a relevância duradoura do poder naval na mudança do ambiente estratégico, que marcou o advento das potências aéreas, nucleares e espaciais desde o século XX.

REFERÊNCIAS

- Abulu, John. 1992. The Influence of the Law of the Sea on the Nigerian Navy. Presented Paper, Nigerian Navy Hydrography Department, Nigerian Navy, Apapa: Nigerian Boundary Commission, 1.
- Alfred, Mahan. 1889. *The Influence of Seapower upon History*. New York: Little

- Brown.
- Amosu, O.N. 1983. "Anti-Smuggling and Patrols in Eastern Naval Command." *NIIA Conference on Naval Security*. Lagos: NIIA Conference. 87.
- Bartholomees, Boone. 2008. *Theory of War and Strategy*, 3rd ed. Vol.1. US Army War College.
- Booth, Ken. 1977. *Navies and Foreign Policy*. London, England: Croom Helm.
- Borressin, Jacob. 2004. "The Sea Power of the Coastal States." In *Navies in Northern Waters*, by R. Hobson, edited by R.Hobson T. Kristainsen, 257. New York: Cass Frank.
- Bowman, Martine W. 1999. *Shades of Blue: US Naval Air Power since 1941*. England: Airline Publishing Ltd.
- Bruce A. Elleman, S.C.M Paine. 2004. "Naval Expeditionary Warfare and the Future of Sea Power." In *Naval Power and Expeditionary Warfare: Peripheral Campaigns and New Theatre of Naval Warfare*, by Bruce A Elleman S.C.M Paine, edited by Bruce A Elleman S.C.M Paine, 197. New York: Routledge.
- Cable, James. 1994. *Gunboat Diplomacy, 1919-1991*. London: Macmillan.
- Chadwick, Ensor. 1915. *The American Navy*. New York, New York: Double Day and Page.
- Chang, Yen-Chiang. 2012. *Ocean Governance: A Way Forward*. London and New York: Springer.
- Clausewitz, C. 1982. *On War*. London: Penguin.
- Colombus, C.J. 1967. "International Law of the Sea." *Journal on the Law of the Sea*, 8 May, 6 ed.: 1.
- Corbett, Julian. 1911. *Some Principles of Maritime Strategy*. London, England: Longmans.
- Cumings, B. 2009. *Dominance from sea to sea: Pacific ascendancy and American Power*.
- Dawson, Linda. 2018. *War in Space: The Science and Technology Behind Our Next Theater of Conflict*. Springer-Praxis Book.
- Edgerton, M. 2013. *A practitioner's guide to effective maritime and port security*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Ekpeyong, O. 1983. "Geographical Perspectives on the Security of Nigerian Waters." NIIA conference. Lagos: *National Institute of International Affairs*, Nigeria. 28.
- Elinor, Camille. 2011. *Modern military strategy: an introduction*. London and New York: Routledge.

- Francalanci, G.P. 2007. "The UN Convention on Law of the Sea." *The International Hydrographic Review*, 5 August: 107-115.
- Gates, David. 2003. *Sky wars: A history of military aerospace power*. London: Reaktion Books Ltd.
- Gilbert, G.P. 2008. *Ancient Egyptian Sea Power and the Origin of Maritime Forces*. Australia: Sea Power Centre.
- Gorshkov, Seigei. 1974. *Navies in War and Peace*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Gray, Colin S. 2016. *Strategy and Politics*. London and New York: Routledge.
- Gray, Colin S. 2002. *Defining and Achieving Decisive Victory*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute.
- Gray, Colin S. 2015. *The Future of Strategy*. Cambridge: Polity.
- Grove, Eric. 1990. *The Future of Sea Power*. London, England: Routledge.
- Hall, John Whitney. 2005. *History of the World*. World Publication Group Int.
- Harding, Richard. 2005. "Amphibious Warfare, 1930-1939." In *The Royal Navy, 1930-2000*, by Harding Richard, 48. New York: Frank Cass.
- Herbert-Burns, Rupert; Bateman, Sam; Lehr, Peter. 2009. *Lloyd's MIU handbook of maritime security*. Boca Raton, FL: Auerbach Publications.
- Hosti, K. J. 2001. *International Politics: A Framework for Analysis*. 8. New Jersey: Prentice Hall.
- Hurd, Archibald. 1916. *If there were no Navies*. London, England: J A S Truscott.
- IAJAFP. 2008. "The July Crisis:: The Pirates of Lake Champlain." wordpress.com. *Mumbling and Drooling Corner and Part 1 Great War Economics*. 6 May. Access on Apr. 11, 2019. <http://inthecornermumblinganddrooling>.
- Jung-pang, L. 2012. *China as a Sea Power, 1127-1368: A Preliminary Survey of the Maritime Expansion and Naval Exploits of the Chinese People During the Southern Song and Yuan Periods*. Edited, and with commentary, by Bruce A. Elleman. Singapore: National University of Singapore Press.
- Kissinger, Henry. 1990. *Nuclear Weapons and Foreign Policy*. New York: Norton.
- Klein, John J. 2006. *Space Warfare: Strategy, Principles and Policy*. London: Routledge.
- Kraska, J. 2011. *Maritime power and the law of the sea: expeditionary operations in world politics*. Oxford and New York: Oxford University Press, Inc.
- Lambert, Andrew. 2004. "Great Britain and Maritime Law from the Declaration of Paris to the Era of Total Wars ." In *Navies in Northern Waters, 1721-2000*, by T. Kristainsen R.Hobson, 27. New York: Frank Cass.

- Luard, E. 1977. *The Control of the Sea-bed: An Updated Report*. New York: Taplinger Publishing Company.
- M.A.Ajomo. 1983. "Protecting Nigeria's Four Sea Zones." NIIA Conference. Lagos: *National Institute of International Affairs*. 18.
- Mahan, Alfred Thayer. 1890. *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*. Boston, Massachuset: Little, Brown.
- Morgenthau, Hans. 2006. *Politics Among Nations: The struggle for Power and Peace*. 6. New York: McGraw Hill.
- Mowthorpe, Matthew. 2004. *The Militarization and Weaponization of Space*. Lanham: Lexington Books.
- Murfett, Malcolm. 2003. *Naval Warfare: An Operational History of the Volatile War at Sea*. New York, New York: Routledge.
- Nwachukwu, I.O.S. 1983. "The Security of Maritime Waters." *National Institute of International Affairs*. Lagos: NIIA. 4-7.
- O'Brien, Phillips Payson. 2015. *How the war was won: air-sea power and Allied victory in World War II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patalano, A. 2015. *Post-war Japan as a sea power: imperial legacy, wartime experience and the making of a navy*. London and New York: Bloomsbury.
- Politakis, G. 1995. "The Aegean Agenda." *International Journal of Marine and Coastal Laws*, 3 September: 498.
- Pugh, Phillip. 2005. "Managing the Aerial Threat." *Chap. 7 in The Royal Navy, 1930-2000*, by Harding Richard, edited by Richard Harding, 27. New York, New York: Frank Cass.
- Raja, Menon. 1998. *Maritime Strategy and Continental Wars*. New York: Frank Cass.
- Richard, Hill. 2006. "British Naval Thinking in the Nuclear age." In *Developments of British Naval Thinking- Essays in Memory of Bryan Raft*, by Richard Hill, 169. New York: Routledge.
- Seigei, Gorshkov. 1979. *The Sea Power of State*. Oxford: Pergamon.
- Silburn, Pascal. 1912. *The Evolution of Sea Power*. London, England: Green Longman.
- Synge, M.B. 2010. *The Struggle for Sea Power*. Chapel Hill, North Carolina: Yesterday's Classics.
- The Nigerian Military. 1988. "A Naval Miscellany." In *Lectures Notes on Maritime Strategy*, by Command and Staff College, 40. Jaji, Kaduna: Command and Staff College.

- The Nigerian Military. 1988. "Some Further Modern Thought." In *Lecture Notes on Maritime Strategy*, by Command and Staff College, 41. Jaji, Kaduna: Command and Staff College.
- The Nigerian Navy. 1988. "Sea Power and History." In *Sea Power: Agenda for National Survival*, by A.O.Oladimeji, edited by Olutunde Oladimeji, 83. Lagos: Directorate of Information.
- Thucydides. 1928. *History of the Peloponnesian War*, Book II. English translation by Charles Forster Smith (revised). Cambridge: Harvard University Press
- Till, Geoffrey. 1987. *Modern Sea Power- An Introduction*. London: Brassey's Defence Publishers.
- Till, Geoffrey. 2006. "Richmond and the Faith Reaffirmed: British Naval Thinking between the Wars." In *Developments of British Naval Thinking-Essays in Memory of Bryan Raft*, by Till Geoffrey, 169. New York: Routledge.
- Ugowe, S.A. Latinwo and E.O. 1983. "Security in Nigerian Territorial Waters: The view from the Nigerian Police." NIIA Conference. Lagos: *National Institute of International Affairs*. 60.
- United Nations. 1982. "United Nation Third Convention on the Law of the Sea." UN Third Convention on the Law of the Sea, 4 December: 2.
- Van Riper, Bowdoin A. 2004. *Rockets and Missiles: The Life Story of a Technology*. Westport: Greenwood Press.
- Wescott, Alan. 1918. *Mahan on Naval Warfare: Selections from the Writings of Rear Admiral Alfred Thayer Mahan*. Boston, Massachusset: Little Brown.
- Willmott, H. P. 2009. *The last century of sea power: Volume One: from Port Arthur to Chanak, 1894-1922*. Bloomington: Indiana University Press.
- Willmott, H. P. 2010. *The last century of sea power: Volume Two: From Washington to Tokyo, 1922-1945*. Bloomington: Indiana University Press.
- Wood, Alan. 2007. *The Romanov Empire, 1613-1917: Autocracy and Opposition*. New York, New York: Hodder Arnold Publication.
- Yakubu, Usman. 2010. "The Role and Importance of the Navy". Edited by Mrs. P.O Onabu. *Journal of the Nigerian Navy Engineering College* 2 (2): 41.

RESUMO

O domínio mar / marítimo é uma fronteira crítica da exploração e exploração humana para a produção de alimentos, transporte, comércio, pesquisa, comunicação, mineração, defesa, segurança, projeção de poder e prestígio no sistema internacional. Isso a tornou uma fronteira de cooperação estratégica, competição e conflito. Consequentemente, o mar foi militarizado por Estados litorâneos, o que levou ao surgimento de poderes navais, através do tempo e do espaço. O poder naval é estrategicamente relevante na defesa, segurança e projeção de poder, como fica evidente em seus papéis na guerra, dissuasão, policiamento e diplomacia ao longo da história. Isso é ainda mais pronunciado durante a era de ouro do poder naval, quando os papéis da marinha foram decisivos nos resultados da guerra, defesa e conquista territorial, construção e manutenção de impérios, negociação, industrialização, comércio e policiamento global. No entanto, a relevância estratégica do poder naval sofreu mudanças notáveis com o surgimento das potências aéreas, nucleares e espaciais. Neste contexto, este artigo examina a relevância estratégica duradoura do poder naval no último século, diante de seus desafios e perspectivas entre outros instrumentos de força e fronteiras de defesa, segurança e projeção de poder que surgiram.

PALAVRAS-CHAVE

Poder Naval; Marinha; Poder Marítimo; Forças Armadas.

Recebido em 21 de abril de 2021

Aprovado em 06 de novembro de 2021

Traduzido por Maria Gabriela Vieira

PRIORIZAÇÃO DE ACORDOS MULTILATERAIS DE CONTROLE DE EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS DE DEFESA E TECNOLOGIAS SENSÍVEIS POR PROCESSO DE ANÁLISE HIERÁRQUICA

Luiz Octavio Gaviao¹

Luciano Dias Dutra²

Sergio Kostin³

Introdução

A pretensão brasileira de projetar-se internacionalmente e de assumir um papel compatível com suas magnitudes territorial, populacional e econômica, necessariamente obriga o país tomar parte em organizações multilaterais e em mecanismos inter-regionais que o possibilitem participar de processos decisórios internacionais (Miyamoto 2000, 122; Sardenberg 2005, 347). Outra atitude importante para ganhar prestígio e alcançar aquele objetivo é a criteriosa adesão a acordos internacionais, a fim de ganhar visibilidade e credibilidade, de modo a poder usar este posicionamento como vantagem em eventuais negociações bi e multilaterais (Silva and Guimarães 2020, 23).

Vários desses acordos internacionais têm o propósito de controlar a venda e a transferência de armas, de insumos e de tecnologias relacionadas, a fim de evitar que organizações terroristas ou mesmo países que não se comprometem com a paz e o equilíbrio regional e internacional possam fazer mal uso daquele material. De posse de armamentos modernos, materiais e tecnologia para construí-los, poderiam potencializar a eclosão de conflitos

¹ Professor Adjunto do Departamento de Ciências e Tecnologia da Escola Superior de Guerra (ESG), Brasil.

² Capitão da Marinha do Brasil pela Escola Superior Guerra (ESG), Brasil.

³ Escola Superior de Guerra (ESG), Brasil.

violentos, com possível ocorrência de ações de destruição em massa, crimes contra a humanidade e/ou crimes de guerra (Nayan, Nayan, and Ghosh 2019; Casarini and Tsuruoka 2021, 95).

De maneira coerente, países que se comprometem a não fornecer tais equipamentos e tecnologias, limitando voluntariamente suas possibilidades comerciais, também se comprometem a abster-se de protagonizar as condenáveis ações que tais acordos buscam evitar.

A adesão a Acordos Multilaterais de Controle de Exportação de Produtos de Defesa e Tecnologias Sensíveis (*Multilateral Export Control Regimes - MECR*), ao aumentar a credibilidade do país aderente junto à comunidade internacional, pode também viabilizar o acesso a estes mesmos produtos e tecnologias que são controlados pelos acordos em questão (Gahlaut 2017).

Abre-se, então, uma janela de oportunidades em que nosso país pode adquirir insumos da indústria bélica internacional que, até então, nos eram negados, forçando-nos a um longo e dispendioso processo de desenvolvimento, bem como pode representar uma abertura de novos mercados e de novos clientes à nossa Base Industrial de Defesa (BID). Em suma: paradoxalmente, aumentar o controle de exportação de produtos sensíveis, ao invés de enfraquecer nossa posição como fornecedor de material bélico, pode fortalecê-la (Khokhar 2018, 27).

O Brasil tem larga tradição pacífica, sendo reconhecido por participar ativamente, por meio de diplomacia, de diversas iniciativas globais de mitigação de conflitos e de manutenção do equilíbrio entre as nações. Inclusive, estão insculpidos no art. 40 da Constituição Federal os princípios que norteiam nossas relações internacionais. Entre outros, destacam-se: a defesa da paz, a solução pacífica de conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (Brasil 2016, II).

Temas como o controle de armas, a não proliferação de armas de destruição em massa, a renúncia ao desenvolvimento e utilização de artefatos nucleares, demonstram que o Brasil respeita as normas do Direito Internacional, apostando na transparência, na submissão às agências internacionais de controle e no multilateralismo. Esta postura constitui-se em uma base para a construção de confiança mútua entre os atores internacionais (Oliveira and Onuki 2000, III).

Neste sentido, diversas ações estão alinhadas com a Política Nacional de Defesa (PND) e com a Estratégia Nacional de Defesa (END), pois contribuem para a projeção do país no concerto das Nações. O oitavo Objetivo Nacional de Defesa (OND) incentiva o país a assumir um papel de protagonismo em mais organismos internacionais, desde que os benefícios superem os custos para a adesão nos acordos considerados (Brasil 2020). Para a consecução dos OND, a END detalha Ações Estratégicas de Defesa (AED). Aqui destacamos as AED

diretamente relacionadas ao problema de pesquisa:

AED-45 - Promover as exportações da Base Industrial de Defesa.

AED-79 - Intensificar as medidas de fomento da confiança mútua e da segurança internacionais.

AED - 80 Intensificar a realização de intercâmbios e acordos na área de defesa com outros países.

AED - 82 Intensificar a atuação em foros multilaterais e em mecanismos inter-regionais.

AED - 86 Intensificar a atuação do Setor de Defesa em organismos internacionais (Brasil 2020).

Segundo o Ministério da Defesa, o Brasil é signatário dos seguintes Tratados e Regimes com reflexos para a Defesa (Brasil 2021):

- Convenção sobre Proibição ou Restrição ao Uso de Certas Armas Convencionais (CCAC);
- Convenção para a Proibição de Armas Biológicas e Tóxicas e sua Destruição (CPABT);
- Convenção para a Proibição de Armas Químicas e sua Proibição (CPAQ)
- Convenção de Minas Antipessoais (Convenção de OTTAWA);
- Tratado do Comércio de Armas (ATT, do inglês The Arms Trade Treaty);
- Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e o Caribe (Tlatelolco);
- Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP); e
- Tratado de Proibição de Armas Nucleares (TPAN).

Os grandes Acordos Multilaterais de Controle de Exportação de Produtos de Defesa e Tecnologias Sensíveis (*Multilateral Export Control Regimes - MECR*, na sigla em inglês) existentes no mundo hoje são (Beck and Jones 2019; Gahlaut 2017):

- Acordo de Wassenaar (*Wassenaar Arrangement - WA*, na sigla em inglês);
- Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (*Missile Technology Control Regime - MTCR*, na sigla em inglês);
- Grupo da Austrália (*Australia Group - AG*, na sigla em inglês);
- Grupo de Fornecedores Nucleares (*Nuclear Suppliers Group - NSG*, na sigla em inglês); e
- Comitê Zangger (*Zangger Committee - ZC*, na sigla em inglês).

Entre os cinco MECR em vigor, o Brasil é signatário de apenas dois: o MTCR e o NSG (Pecequillo and Bertolucci 2019, 168). Assim, a adesão do país ao WA, ao AG e ao ZC pode ser assumida como um passo natural para o Brasil, por estar coerente com suas aspirações de protagonismo regional, projeção internacional e sua tradição pacífica. Entretanto, há que se pensar nos ônus envolvidos na adesão a cada um destes Acordos, assim como nos possíveis benefícios decorrentes, para posterior comparação e estabelecimento de uma prioridade de adesão, fundamentando de maneira racional a tomada de decisão estratégica.

Delineamento da Pesquisa

Diante do contexto apresentado, a seguinte pergunta norteou a pesquisa: entre os três acordos no âmbito dos MECR que o Brasil não participa (WA, AG e ZC), qual apresenta maior viabilidade de ser implementado, indicando uma prioridade para adesão do Brasil? Essa “viabilidade” se traduz por vantagens na adesão sob diferentes pontos de vista, de natureza política, jurídica, econômica, militar, industrial e até cultural, de maneira aderente as próprias expressões do Poder Nacional (Spiller 2013, 180).

Este problema pode ser solucionado através do desenvolvimento de um modelo de apoio à decisão capaz de analisar a relação custo-benefício do cumprimento das cláusulas do WA, do AG e do ZC, servindo como instrumento de assessoramento aos níveis político e estratégico brasileiros. Para a consecução deste objetivo geral, foram selecionados objetivos intermediários, que contribuem para o seu atingimento:

- Descrever as cláusulas do WA sobre controles de exportação de armas convencionais e bens e tecnologias de dupla utilização (emprego dual);
- Descrever as cláusulas do AG sobre controles de exportação de elementos químicos e biológicos;
- Descrever as cláusulas do ZC sobre controles de exportação de produtos nucleares e elementos radioativos;
- Desenvolver um modelo de apoio à decisão que permita solucionar o problema de pesquisa;
- Aplicar o modelo com base em avaliações de especialistas no tema.

Estabelecer uma prioridade de escolha para um conjunto de alternativas é assunto estudado e analisado em profundidade na Pesquisa Operacional

(PO), através de modelos de apoio à decisão multicritério (Sant'Anna 2015; Almeida 2013). Esses modelos buscam soluções satisfatórias para a escolha ou classificação de alternativas avaliadas sob múltiplos critérios. Também permitem reduzir a subjetividade dos processos de escolha ou classificação de alternativas para um problema, propondo soluções que evitem decisões enviesadas ou arbitrárias, que não reflitam os interesses institucionais ou corporativos.

Entre diversos modelos possíveis de aplicação ao problema desta pesquisa, optou-se pelo Processo de Análise Hierárquica (AHP), por sua simplicidade, por sua adequabilidade à necessidade de apresentar uma prioridade final aos Acordos, por seu instrumento de validação interna que avalia a coerência lógica das opiniões dos especialistas e por não requerer a quantificação de medidas aos critérios selecionados para a avaliação (Saaty 1990; 1980; Saaty and Vargas 2012; Bhushan and Rai 2004). O AHP é amplamente aplicado em problemas de apoio à decisão nas mais variadas áreas do conhecimento humano, incluindo aplicações em problemas de tomada de decisão no nível político-estratégico (Hassan and Lee 2019; Elezaj et al. 2021; Duleba 2019; Chen, Hayat, and Alsaedi 2017).

Em geral, a assinatura de um acordo internacional envolve diversos grupos de interesse. No caso dos acordos no âmbito dos MECR, o Ministério da Defesa (MD) se destaca como principal *stakeholder*, em função da natureza do conteúdo daqueles Acordos, inclusive designando formalmente a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) para o acompanhamento das tratativas relacionadas ao tema. Assim, a pesquisa estabeleceu este recorte para a aplicação do modelo, buscando especialistas do MD para identificar a prioridade entre os três Acordos selecionados.

Acordos Sobre Controle de Armas

O controle de armas não é uma questão nova, as sociedades lidam com isso desde que os processos industriais baixaram os custos de produção, a tal ponto que tais “ferramentas” pudessem estar ao alcance de indivíduos, empresas e governos (Lafer 1998; Croft 1996; Gillespie 2011, 8).

Talvez os mais famosos acordos internacionais que tratam sobre a limitação ao uso de armas em situação de guerra sejam as convenções de Haia, relativas aos meios e métodos de combate, que, em conjunto com as convenções de Genebra, relativas à proteção das vítimas, formam o que se convencionou chamar de Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA), ou Direito Internacional Humanitário (DIH) (Gillespie 2011, 21). Ambas as convenções foram promovidas pelo Comitê Internacional da Cruz

Vermelha (CICV), organismo suíço de natureza privada, fundado em 1863, cujo propósito é notadamente humanitário (Gillespie 2011, 50).

Embora vários outros acordos dessa natureza tenham sido assinados ao longo da história, somente a partir de 1945 que se verifica a sua verdadeira necessidade. O uso de artefatos nucleares na II Guerra Mundial e a subsequente corrida armamentista que se iniciou com a chamada “Guerra Fria” alertaram o mundo para a necessidade de regras, acordos, tratados, resoluções, regimes e quaisquer outros pactos que pudessem controlar armas, munições, seus insumos e suas estocagens (Gillespie 2011, 124). Por isso a Carta das Nações Unidas destacou o propósito de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra” (ONU 1945, 3).

As resoluções mais expressivas da ONU são normalmente expedidas pelo seu Conselho de Segurança (CS/ONU). Porém, o poder de veto do Conselho de Segurança muitas vezes dificulta o processo decisório interno da ONU, considerando que seus membros permanentes possuem interesses divergentes e que é necessária a unanimidade entre eles para que as resoluções sejam assinadas (Silva and Tavares Filho 2020, 18). Neste contexto, essa falta de consenso sobre resoluções que versassem sobre controle de armas motivou o surgimento de outros fóruns capazes de promover essa atividade. O WA, por exemplo, tem sua origem no *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (CoCom), um pacto de países alinhados aos EUA que visava restringir a exportação de material bélico sensível para países comunistas (Li et al. 2019; NTI 2021).

O Acordo de Wassenaar

Acordo de Wassenaar é o nome reduzido e traduzido do *Wassenaar Arrangement on Export Control for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies* (WA 1996). Normalmente, a literatura disponível sobre o assunto refere-se a ele simplificadamente como *Wassenaar Arrangement* ou mesmo WA, notação doravante adotada.

O WA foi estabelecido em 1995 com a participação de 28 países: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Rússia, Suécia, Suíça e Turquia. Ao longo do tempo, mais 14 países aderiram: África do Sul, Argentina, Bulgária, Coreia do Sul, Croácia, Eslovênia, Estônia, Índia, Letônia, Lituânia, Malta, México, Romênia e Ucrânia. A União Europeia é considerada um observador do WA (WA 1996).

Seu propósito é contribuir para a segurança e a estabilidade, regional e internacional, prevenindo acumulações desestabilizadoras de material militar através da transparência e do aumento de responsabilidade em transferências de armas convencionais e tecnologias e equipamentos de uso dual (civil e militar). Através de políticas nacionais, os países-membros procuram garantir que as transferências (venda, revenda, doação, entre outras) desses materiais não contribuam para o desenvolvimento ou aperfeiçoamento de capacidades militares desestabilizadoras, e que não sejam desviados para o uso por organizações terroristas (WA 1996).

Para atingir este propósito, os países-membros se comprometem a informar semestralmente aos demais sobre as transferências de materiais sob controle para países não integrantes do WA, ou mesmo as recusas de transferência, que também devem ser informadas.

Há uma lista com oito categorias que relaciona os materiais e tecnologias a serem monitorados por meio de controle de exportação. São as seguintes as categorias:

1. Carros de combate (*Battle Tanks*);
2. Veículos blindados de combate (*Armoured Combat Vehicles*);
3. Sistemas de Artilharia de Grosso Calibre (*Large Caliber Artillery Systems*);
4. Aeronaves militares / Veículos aéreos não tripulados (*Military Aircraft / Unmanned Aerial Vehicles*);
5. Helicópteros militares e de ataque (*Military and Attack Helicopters*);
6. Navios de guerra (*Warships*);
7. Mísseis e Sistemas de mísseis (*Missiles and Missiles Systems*); e
8. Armas curtas, leves e portáteis, feitas ou modificadas para especificações militares para uso como instrumentos letais de guerra (*Small Arms and Light Weapons - Man-portable Weapons made or modified to military specifications for use as lethal instruments of war*).

Uma outra lista (*Lists of Dual-use Goods and Technology*) relaciona os materiais e tecnologias de uso dual, com as seguintes categorias:

- Categoria 1 – Materiais especiais e equipamento relacionado (*Special Materials and Related Equipment*);
- Categoria 2 – Processamento de material (*Material Processing*);
- Categoria 3 – Eletrônicos (*Electronics*);
- Categoria 4 – Computadores (*Computers*);
- Categoria 5 – Parte 1 – Telecomunicações (*Telecommunications*);

- Categoria 5 – Parte 2 – Segurança da Informação (*Information Security*);
- Categoria 6 – Sensores e lasers (*Sensors and Lasers*);
- Categoria 7 – Navegação e aviônica (*Navigation and Avionics*);
- Categoria 8 – Náutico (*Marine*);
- Categoria 9 – Aeroespacial e propulsão (*Aerospace and Propulsion*);
- Lista Sensível (*Sensitive List [SL]*);
- Lista Muito Sensível (*Very Sensitive List [VSL]*); e
- Lista de munições (*Munition List*).

Cabe ressaltar que esse compromisso de informar sobre as transferências de material não implica em obrigação do país-membro de transferir ou negar transferir tais materiais. Essa é uma decisão soberana, sob responsabilidade exclusiva do país-membro.

Não obstante, é necessário que o país-membro estabeleça, a nível nacional, um controle efetivo de exportações através de um arcabouço legal, de um sistema regulatório do comércio internacional e de um sistema de licenciamento dos produtos controlados pelo WA. Não é tarefa fácil pois envolve, principalmente nos sistemas regulatório e de licenciamento, a ativa participação de agências reguladoras do comércio internacional e de certificação de produtos de defesa, as Forças Armadas, as Forças de Segurança Pública, a Alfândega, empresas do setor de Defesa, empresas de exportação, corretores, despachantes e até mesmo as empresas de afretamento, mormente as do modal marítimo (WA 1996).

Como as questões legais e regulatórias são próprias de cada país e há uma miríade de condicionantes que as moldam, o WA não pode ditar as regras a serem adotadas por cada membro. Porém, para tentar homogeneizar essas questões, o WA funciona também como um fórum de troca de experiências entre os países-membros, disponibilizando ainda uma série de documentos que relatam as boas práticas que foram positivamente testadas, divididas por áreas temáticas (WA 1996).

Uma das recomendações mais interessantes deste fórum é a que diz respeito à transferência de material de uso dual, ainda que não listado formalmente pelo WA, para países que estão submetidos a embargo de armas pelo CS/ONU e/ou a algum outro embargo relevante de alcance regional. O WA recomenda estabelecer a regulação de modo que a empresa exportadora seja obrigada a pedir autorização ao Governo para proceder a transferência desses materiais quando há suspeita de que possam ser usados, no todo ou em parte, para fins militares. O WA define o termo “fins militares” como sendo a utilização de material não listado em conjunto com qualquer material

listado, porém a definição final e os critérios de classificação permanecem sob a discrição de cada país-membro. Este tipo de regulação é comumente conhecido como *Catch-all* (WA 1996).

Outra recomendação muito efetiva é a que diz respeito ao controle das empresas de afretamento. Há países que são membros do WA e que não figuram entre os principais produtores de material militar, porém são sedes de grandes companhias de logística de transporte. Neste caso, a boa prática recomenda que o país-membro exerça um controle efetivo sobre os produtos que são transportados pelos navios e/ou aviões dessas empresas, mesmo que tais cargas sequer transitem por seu território. E há ainda os casos em que o país-membro funciona como verdadeiro *hub* logístico, ou seja, possui instalações portuárias/aeroportuárias importantes, por onde transitam boa parte do comércio internacional. Neste caso, a boa prática recomenda que o país-membro exerça controle efetivo do que sai ou entra dessas instalações, através, inclusive, de meios de detecção eletrônica, cobrindo também o que apenas transita por esses locais, mesmo que sejam considerados zonas francas ou áreas de livre comércio (WA 1996).

Uma das normativas do Acordo diz respeito às recusas de transferência de materiais listados para países que não participam do WA. A recusa de transferência feita por um país-membro não obriga os demais membros a também recusarem-se a realizar transferências similares, mas os obriga a comunicar aos demais membros sobre qualquer licença ou autorização de transferência idêntica (mesmos materiais e mesmos destinatários) que tenha sido negada nos últimos três anos por outro país-membro (WA 1996).

O WA tem sede em Viena - Áustria, onde é mantido um pequeno secretariado, e os representantes dos países-membros encontram-se lá anualmente, normalmente em dezembro, formando o que é conhecido como "Plenário do WA". Durante estes encontros, são discutidas as questões do próprio funcionamento do WA, são estudadas e revistas as políticas de controle a serem propostas, bem como são atualizadas as listas de materiais controlados. As discussões mais atuais em voga no WA dizem respeito à inclusão em listas de controle de materiais e tecnologias relacionados à guerra cibernética. Nessas sessões plenárias são também avaliadas as propostas de adesão de novos membros. Todas as decisões são tomadas por consenso, ou seja, por unanimidade (WA 1996).

Países candidatos a serem membros do WA são avaliados segundo os seguintes critérios:

- Se o país é produtor/exportador de armas ou material industrial

relacionado;

- Se o país usa as listas do WA como referência para seus controles nacionais de exportação;
- Suas políticas de não-proliferação, incluindo adoção das políticas, listas de controle e regras do NSG, do ZC, do MCTR e do AG;
- Se o país aderiu ao NPT, à Convenção de Armas Biológicas e Toxicológicas, à Convenção de Armas Químicas e ao Tratado de Redução de Armas Estratégicas, caso aplicável; e
- Se o país efetivamente controla suas exportações.

O Grupo da Austrália

O Grupo da Austrália é um fórum informal de países que busca minimizar, através de efetivo controle de exportações, o risco de proliferação de armas químicas e biológicas. Seu nome original em inglês é Australia Group, sendo abreviado como AG, notação doravante adotada (AG 2007).

Após a constatação pela ONU, em 1984, de que o Iraque havia utilizado armas químicas durante a guerra Irã - Iraque, violando a Convenção de Genebra de 1925, vários países implementaram controles de exportação de certos produtos químicos que poderiam ser utilizados para produzir armas químicas (Torres and Colasso 2018, 38). Na ocasião foi constatado que parte dos precursores químicos utilizados pelo Iraque foram adquiridos por vias convencionais de comércio internacional (Walker 2017; Foroutan and Tu 2017). Como não havia uniformidade nas regras de controle de exportação, o que ainda possibilitava a aquisição de insumos químicos perigosos por países beligerantes, a Austrália propôs uma reunião com a finalidade de harmonizar as regras de controle por meio da cooperação entre os países que as adotavam. Os participantes iniciais desta reunião, que ocorreu em Bruxelas - Bélgica em junho de 1985, formaram o que ficou posteriormente conhecido como Australia Group. Atualmente o AG realiza uma reunião anual em Paris - França e suas decisões são tomadas por consenso, ou seja, por unanimidade (AG 2007).

Originalmente, 17 países, mais a União Europeia, formaram o AG: Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Portugal e Reino Unido. Atualmente o AG conta com 42 membros e a União Europeia, tendo aderido ao longo do tempo: Argentina, Áustria, Bulgária, Chipre, Coreia do Sul, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Finlândia, Hungria, Índia, Islândia, Letônia, Lituânia, Malta, México, Noruega, Polônia, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia e

Ucrânia (AG 2007).

O propósito do AG é alcançado através da harmonização dos controles de exportação entre os países-membros, de modo que todos possam atender os requisitos mínimos de controle, evitando que países ou organizações terroristas desejosas de montar capacidades de guerra química e biológica atinjam seu intento. Para orientar os controles de exportação, o AG elabora listas de produtos químicos e biológicos que devem estar sob constante atenção dos Estados (AG 2007).

Todos os países-membros assumem o compromisso de estabelecer procedimentos de licenciamento para 89 precursores de armas químicas, além de exigir licenciamento específico para: instalações, equipamentos e tecnologias relacionadas à manufatura química e/ou biológica de uso dual; patógenos animais e vegetais e agentes biológicos. Ao adotar tais procedimentos de licenciamento, os países-membros servem de exemplo à comunidade internacional, incentivando os demais países a fazerem o mesmo, dentro do esforço internacional de cumprir as determinações da Resolução no1540/2004 do CS/ONU de não proliferação de armas de destruição em massa (Stewart 2018).

Naturalmente, os países-membros do AG são signatários da Convenção Internacional sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo (conhecida como Convenção de Armas Químicas) e da Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e à Base de Toxinas e sua Destruição (conhecida como Convenção de Armas Biológicas). Para cumprir suas obrigações perante essas duas Convenções, os países-membros trocam informações sobre medidas de controle de exportação, não sendo obrigados por força do Acordo a restringir as transferências internacionais dos materiais listados. A decisão de transferir ou não é uma decisão soberana do Estado participante, baseada principalmente no juízo que ele fizer sobre as práticas de não proliferação do país de destino (AG 2007).

As leis, regulamentos e normas que cada país-membro adotar devem impedir a produção de armas químicas e biológicas, devem ser fáceis de implementar e não impedir o comércio normal de materiais e equipamentos intencionados para uso legítimo (AG 2007).

O AG recomenda que, ao exportar materiais controlados para países não participantes do AG, o país membro se certifique que os produtos não serão objeto de reexportação; que, se reexportados, os produtos continuarão a ser controlados pelo país de destino e que, neste caso, o país de destino obterá o consentimento do país-membro onde se originou a transação para

poder efetivar a reexportação. Entre as medidas de não proliferação de armas químicas e biológicas que o país-membro adotar, o AG recomenda a inclusão de sanções para os eventuais violadores (AG 2007).

Os países-membros devem atentar para também manter o controle sobre itens que, embora não controlados pelo AG, contém um ou mais componentes controlados e que sejam passíveis de remoção para serem usados em outros fins. Para tal, deve-se levar em conta a quantidade efetiva do produto controlado e se o país de destino domina a tecnologia necessária à extração do elemento controlado.

O AG recomenda que os países membros adotem também uma legislação do tipo Catch-All, procedendo também ao compartilhamento de informações com os demais países membros acerca das recusas de transferência (Seevaratnam 2006). Cabe notar que é obrigação dos países-membros, no caso de comercialização de algum item idêntico cuja transferência tenha sido negada por outro membro, consultá-lo antes de autorizar o licenciamento para exportação (AG 2007).

Os controles de exportação envolvem vários atores, o que obriga o país-membro a estabelecer uma legislação pertinente, marcos regulatórios e agências de licenciamento que possam efetivamente colocar sob a atenção estatal as indústrias químicas, biológicas e farmacêuticas, bem como os despachantes especializados no setor (AG 2007).

Os países interessados em tornarem-se membros do AG devem atender integralmente aos seguintes requisitos:

- Ser parte na Convenção sobre Armas Químicas e na Convenção sobre Armas Biológicas;
- Ser produtor, exportador ou intermediário logístico de itens controlados pelo AG;
- Adotar e implementar as regras do AG sobre transferência de material químico ou biológico sensível;
- Ter um sistema efetivo de controle de exportações que permita ao país fiscalizar e controlar todos os itens listados pelo AG por meio de um sistema de licenciamento;
- Ter um sistema legal que preveja punições para os atores que não cumprirem as regras e ser capaz de aplicá-lo;
- Criar canais de troca de informações que sejam capazes de prover confidencialidade, estabelecer ligação entre especialistas e proporcionar um sistema de recusa de transferências que proteja o sigilo comercial; e

- Concordar em participar do AG de modo a fortalecer sua efetividade em prevenir a proliferação de armas químicas e biológicas.

O Comitê Zangger

O Comitê Zangger foi formado após o estabelecimento do NPT para servir como o “fiel intérprete” do parágrafo 2 do Artigo III do referido Tratado, a fim de harmonizar a interpretação das políticas de controle de exportação de material nuclear entre os países-membros do NPT. Nesse sentido, o Comitê Zangger é complementar ao NPT, além de ter caráter informal (ZC 2021).

Sua denominação deriva do nome do seu primeiro Presidente, o Professor Claude Zangger. Seu nome original em inglês é *Zangger Committee*, sendo abreviado como ZC, notação doravante utilizada.

Inicialmente, um grupo de 15 países realizou reuniões informais entre 1971 e 1974, em Viena – Áustria, com o propósito de atingir um entendimento em comum sobre o significado de “equipamento ou material especialmente projetado ou preparado para o processamento, uso ou produção de material físsil especial”, uma vez que tal expressão consta no texto do NPT, mas não é definida naquele Tratado. Outro ponto sobre o qual se buscava entendimento comum era: “as condições e procedimentos que regulariam as exportações daqueles equipamentos ou materiais a fim de atender as obrigações do parágrafo 2 do Artigo III do NPT, baseadas em competição comercial justa” (ZC 2021; Schmidt 2000, 144).

Atualmente o ZC conta com 39 membros: África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Belarus, Bulgária, Canadá, Cazaquistão, China, Coreia do Sul, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Rússia, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia, mais a União Europeia como observador permanente (ZC 2021).

As decisões são tomadas no ZC por consenso, ou seja, por unanimidade, e não se constituem em obrigações legais para os países membros. O primeiro consenso do ZC foi alcançado em 1972, ocasião em foram emitidos dois Memorandos contendo os “entendimentos básicos”. Estes dois Memorandos formam até hoje as diretrizes do ZC e cada um deles descreve os procedimentos para a exportação de materiais e equipamentos descritos no parágrafo 2 do Artigo III do NPT. O primeiro Memorando trata de suprimentos e material físsil, enquanto o segundo trata dos equipamentos que lidam com material físsil (ZC 2021).

Esses dois Memorandos passaram a ser conhecidos como a *Trigger List* (Lista de Gatilhos, em tradução livre) uma vez que a exportação dos

itens listados desencadeia (triggers, na tradução em Inglês) as salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (*International Atomic Energy Agency* - IAEA, na sigla em inglês). Devido ao constante desenvolvimento da tecnologia nuclear, a *Trigger List* é objeto de constante atualização por parte dos Estados membros, possuindo, inclusive, um anexo que especifica e detalha os equipamentos que lidam com material fissil (Sevini and Janssens 2020).

Do estudo apurado das diretrizes do ZC surge uma qualificação que separa os Estados em duas categorias: os Estados que possuem armamento nuclear e os que não possuem. Para efeito de simplificação, com o propósito de prover maior fluidez ao texto, passaremos a denominar os primeiros como “Estados Nucleares”, e os últimos como “Estados não Nucleares”. Ou seja, mesmo que um país utilize equipamentos nucleares para fins pacíficos, tais como geração de energia ou propulsão, ainda que aplicadas a equipamentos de uso militar, ele será denominado como um Estado não Nuclear (ZC 2021). O ZC interpreta que há três condições de fornecimento:

- O material fissil exportado para Estados não Nucleares não pode ser desviado para o uso em armas nucleares ou em explosivos nucleares;
- Os materiais físséis exportados para Estados não Nucleares, bem como os equipamentos transferidos e material não nuclear, estará sujeito a salvaguardas, de acordo com o estabelecido pela IAEA; e
- Material fissil, equipamentos e material não nuclear não podem ser reexportados para Estados não Nucleares, a não ser que o Estado destinatário aceite as salvaguardas sobre o item reexportado.

Nesse aspecto, faz-se necessário um esclarecimento sobre o significado das salvaguardas aplicadas pela IAEA. Salvaguardas são atividades levadas a efeito pela IAEA para garantir que um Estado não estaria violando os acordos internacionais que assinou e, por intermédio dos quais, se comprometeu a não desenvolver programas de armas nucleares. Assim, as salvaguardas têm o propósito de evitar o desvio para fins escusos de material nuclear que alegadamente seria utilizado para fins pacíficos. Normalmente compreendem fiscalizações e inspeções, programadas ou inopinadas (Carlson 2021; IAEA 2021).

Diferentemente do WA e do AG, o ZC não impõe regras que visam aumentar o controle sobre as exportações, nem mesmo faz recomendações objetivas sobre legislação, sistemas de licenciamento ou sanções. Essas funções já cabem à IAEA, que surgiu antes do ZC, em 1957, e com a qual o Brasil já possui acordos firmados. Tampouco o ZC estabelece as políticas e estratégias necessárias para evitar a proliferação de artefatos bélicos nucleares

e para permitir a utilização pacífica da energia nuclear. Essa prerrogativa cabe ao NPT, do qual o Brasil já é signatário. O ZC apenas interpreta o NPT de maneira técnica e publica a *Trigger List* a fim de permitir uma compreensão mais abrangente dos Artigos do NPT e de possibilitar o acionamento de salvaguardas pela IAEA. Em suma, a adesão ao ZC não impõe obrigações adicionais que um membro do NPT e do IAEA já não tenha aceitado anteriormente, o que é o caso do Brasil (ZC 2021).

O ZC reúne-se duas vezes por ano, em maio e outubro, na Áustria. Sua agenda de trabalho normalmente envolve a atualização da *Trigger List* e outras medidas administrativas, tais como a análise da adesão de um novo membro (Schmidt 1994, 41). Para aderir ao ZC, o país deve primeiramente ser parte do NPT. Além disso, “todo país que é fornecedor de material nuclear, atual ou potencial, e que está preparado para implementar os entendimentos do Comitê, é elegível” (Assembly 2015, 5). A decisão de admitir um novo membro no ZC é tomada por consenso (ZC 2021).

Desenvolvimento do modelo de apoio à decisão

A pesquisa se desenvolveu em quatro etapas. A 1ª Etapa consistiu no delineamento da estrutura hierárquica do problema, com base no objetivo a solucionar, o problema de pesquisa, os critérios de avaliação e as alternativas capazes de resolvê-lo. Essa estrutura segue o modelo de solução de problemas do AHP (Wind and Saaty 1980; Saaty 1980; 1990).

A Figura 1 ilustra a árvore hierárquica elaborada para a pesquisa. O topo da estrutura é composto pelo objetivo geral de priorizar os Acordos, sob o ponto de vista do MD. O 1º nível é composto pelos critérios selecionados a partir dos atributos observados em acordos internacionais. Os critérios 1 a 5 foram extraídos da pesquisa de (Nayan 2019), que analisou um problema similar na Índia e os critérios 6 e 7 foram adicionados com base na experiência dos especialistas consultados. A Tabela 1 descreve o significado dos critérios considerados para a avaliação dos três Acordos, indicados no 2º nível.

Figura 1 – Estrutura Hierárquica do Problema

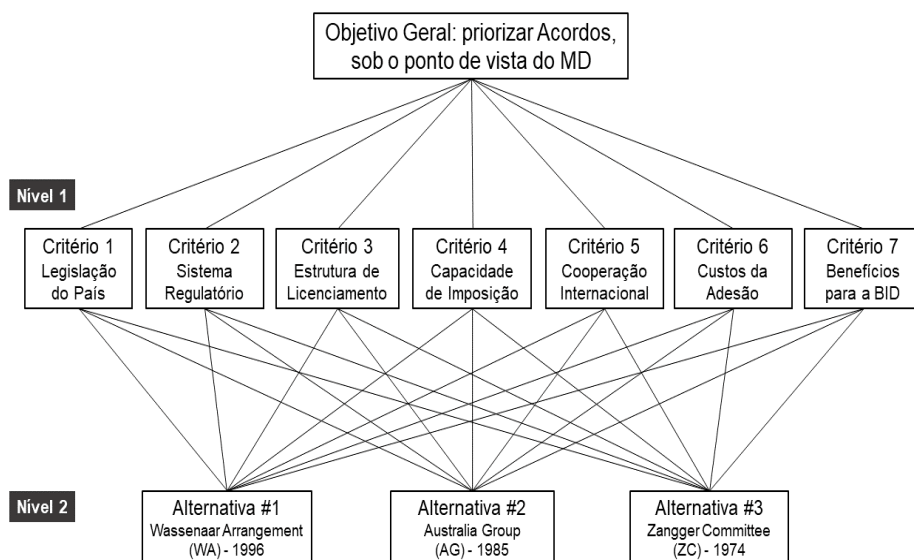


Tabela 1 – Descrição dos critérios

CRITÉRIOS	DESCRIÇÃO
1. Legislação do País	Existência de arcabouço legal já em vigor que favorece a aderência do país aos Acordos considerados.
2. Sistema Regulatório	Facilidades burocráticas ao comércio e/ou controle internacional dos produtos relacionados aos Acordos considerados.
3. Estrutura de Licenciamento	Existência de órgãos e agências que favorecem o licenciamento dos produtos relacionados aos Acordos considerados.
4. Capacidade de Imposição	Existência de infraestrutura capaz de evitar a transação ilícita de produtos relacionados aos Acordos considerados.
5. Cooperação Internacional	Existência de cooperação dos países signatários para incentivar e cumprir os Acordos considerados.

6. Custos da Adesão	Custos considerados para a adesão formal ao comitê gestor do Acordo, incluindo a eventual necessidade de criação e manutenção de comitês permanentes no país e/ou exterior, viagens de comitês, entre outros custos envolvidos.
7. Benefícios para a Base Industrial de Defesa (BID)	Estímulos e benefícios que a adesão a um Acordo pode trazer para a Base Industrial de Defesa (BID), favorecendo a adesão de um em detrimento do outro por comparação.

A 2ª Etapa da pesquisa consistiu na elaboração dos questionários, que colheram informações de qualificação dos especialistas e suas avaliações acerca dos critérios e alternativas selecionadas. Posteriormente, essas informações foram agregadas para a modelagem, seguindo as etapas do método de apoio à decisão escolhido para a solução.

A 3ª Etapa consistiu na escolha dos especialistas do MD, com formação acadêmica e experiência profissional capazes de avaliar adequadamente as informações solicitadas. A Tabela 2 apresenta a demografia dos Especialistas consultados.

Tabela 2 – Demografia dos Especialistas

Esp	Graduação	Pós-Graduação	Ocupação atual	Experiência profissional	Experiência em Acordos e Tratados
Esp.1	Ciências Navais	Altos Estudos de Política e Estratégia	Diretor do Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação do Ministério da Defesa – Representante na Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis (CIBES)	38 anos	Superior a 1 ano

Esp	Graduação	Pós-Graduação	Ocupação atual	Experiência profissional	Experiência em Acordos e Tratados
Esp.2	Engenharia Química	Mestrado em Tecnologia Nuclear	Assessor na área nuclear – Departamento de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa	28 anos	Superior a 9 anos
Esp.3	Engenharia Química	Mestrado em Ciências Militares	Gerente do Departamento de Ciência e Tecnologia da Secretaria de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa	30 anos	Superior a 5 anos
Esp.4	Farmácia	Bioquímica e farmácia hospitalar.	Coordenador do Departamento de Saúde e Assistência Social do Ministério da Defesa	20 anos	Superior a 5 anos
Esp.5	Engenheiro Aeronáutico	Especialização em Engenharia de Ensaios em Voo	Coordenador de Tecnologias de Mísseis, Aeroespacial e Espaço do Ministério da Defesa	45 anos	Superior a 15 anos
Esp.6	Ciências Aeronáuticas	Ciências Aeroespaciais	Coordenador do Departamento de Promoção Comercial do Ministério da Defesa	38 anos	Superior a 7 anos
Esp.7	Marketing	MBA em Gestão Comercial e Gestão de Pessoas	Gerente do Departamento de Promoção Comercial do Ministério da Defesa	20 anos	Superior a 2 anos
Esp.8	Ciências Navais	Altos Estudos de Estratégia Marítima e Gestão Empresarial	Assessor da Secretaria de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa	29 anos	Superior a 1 ano

Esp	Graduação	Pós-Graduação	Ocupação atual	Experiência profissional	Experiência em Acordos e Tratados
Esp.9	Ciências Navais	Altos Estudos de Estratégia Marítima e Gestão Empresarial	Coordenador do Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação da Secretaria de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa	32 anos	2 anos

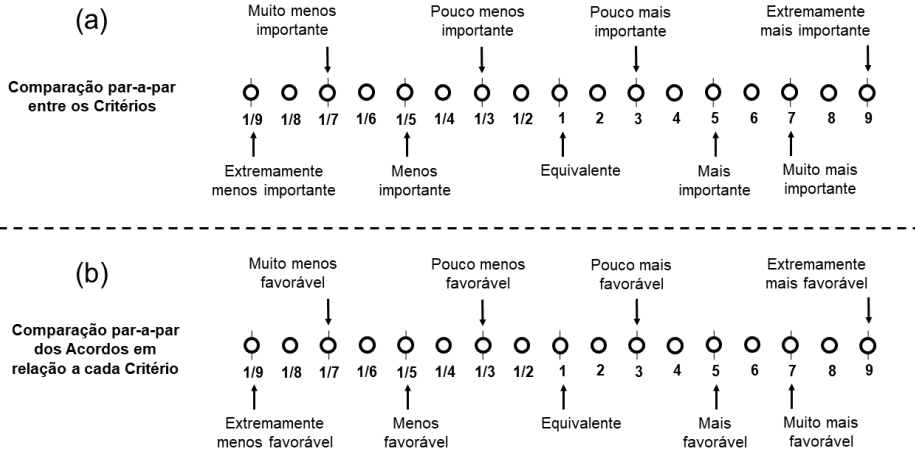
A 4ª Etapa consistiu na modelagem das avaliações com o AHP. Este processo é composto por uma sequência de procedimentos e cálculos, para produzir os pesos finais das alternativas, cujo maior valor indica o Acordo julgado preferencial para o grupo de especialistas consultados.

Inicialmente as avaliações dos especialistas precisam ser padronizadas, pois cada respondente escolhe a sua referência para a avaliação das demais. Essa padronização segue o princípio da transitividade aditiva, conforme apresentado em Alonso et al. (2008), Alonso et al. (2009), Li et al. (2019) e Gavião, Lima, and Garcia (2021). Dessa forma, a quantidade de avaliações paritárias, requeridas a cada especialista, é consideravelmente reduzida, diminuindo o tempo de resposta e garantindo, possivelmente, maior confiabilidade nos resultados.

As avaliações são realizadas com base na escala de nove pontos, proposta por Saaty (1980). Para as avaliações par-a-par dos critérios e alternativas, foram adaptadas as variáveis linguísticas das escalas apresentadas nas Figuras 2(a) e 2(b), respectivamente.

Figura 2 – Escalas de 9 pontos

Escalas de Saaty (a ser usada pelos especialistas)



Fonte: adaptado de Saaty (1980).

Após completar a matriz de avaliações paritárias, descrita na Equação (1), a sequência de Equações (2) a (6) são aplicadas no AHP, para o cálculo dos pesos das alternativas e da Razão de Consistência (RC) das avaliações. A literatura registra algumas técnicas de cálculo dos pesos do AHP, sendo a proposta original decorrente da álgebra linear, também denominada de modelo dos autovalores. Assim, as equações listadas foram detalhadas em Liu e Lin (2016). O valor de corte considerado para a RC é de 10%, abaixo da qual os julgamentos do especialista são considerados logicamente consistentes.

$$A = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & \dots & a_{1n} \\ 1/a_{12} & 1 & \dots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 1/a_{1n} & 1/a_{2n} & \dots & 1 \end{bmatrix}$$

$$w_i = \frac{\left(\prod_{j=1}^n a_{ij} \right)^{1/n}}{\sum_{i=1}^n \left(\prod_{j=1}^n a_{ij} \right)^{1/n}}$$

$$A^s = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & \dots & a_{1n} \\ 1/a_{12} & 1 & \dots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 1/a_{1n} & 1/a_{2n} & \dots & 1 \end{bmatrix} \times \begin{bmatrix} w_1 \\ w_2 \\ \vdots \\ w_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} w_1' \\ w_2' \\ \vdots \\ w_n' \end{bmatrix}$$

$$\lambda_{\max} = (1/n) \times (w_1' / w_1 + w_2' / w_2 + \dots + w_n' / w_n)$$

$$IC = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1}$$

$$RC = \frac{IC}{IR}$$

Em que:

A: matriz de avaliações paritárias de um Especialista

a_{ij} : valor da avaliação paritária correspondente à escala de Saaty

w_i : autovetor das alternativas (pesos dos critérios ou Acordos)

λ max: autovalor máximo da matriz recíproca

IC: Índice de Consistência

RC: Razão de Consistência

IR: Índice Randômico, calculado com base na tabela de referência com a razão da matriz

Tabela 3 – Valores de Índices Aleatórios do AHP

<i>Razão da matriz</i> (quantidade de variáveis)	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Índice Randômico</i> (IR)	0	0	0,58	0,9	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45

Por envolver um grupo de especialistas, em processo de coleta independente dos julgamentos, dificilmente as avaliações paritárias são convergentes. Assim, é possível que um especialista avalie que um critério “A” é mais importante que outro “B”, por exemplo, enquanto outro especialista julga de maneira diferente, avaliando que “A” apresenta menor importância que “B”. Essas avaliações diferentes podem ser agregadas em valores únicos (ex.: médias) ou podem ser ajustadas a distribuições de probabilidade, para simular uma quantidade significativa de valores com o mesmo perfil da amostra de dados.

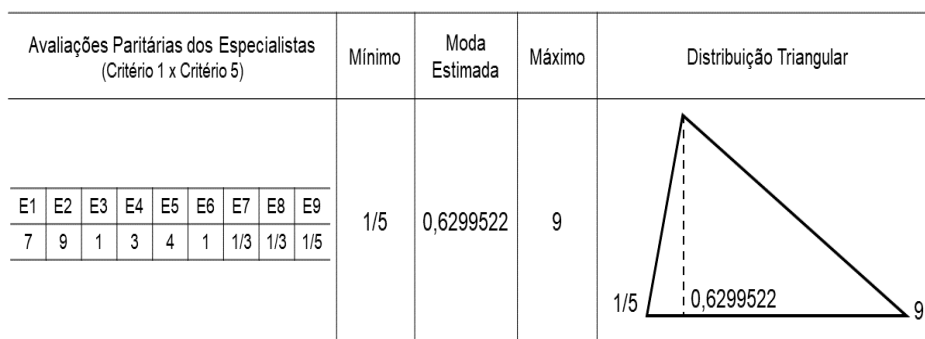
O uso de médias com amostras pequenas, em geral inferiores a 30

dados, pode causar distorções, por tentarem reduzir uma série de poucos dados a um valor somente. Considerando a amostra de nove especialistas nessa pesquisa, o uso das médias das avaliações iniciais poderia distorcer os resultados e refletir uma ordem de preferência pouco confiável aos Acordos. Por exemplo, se nove pessoas costumam consumir um litro de água por dia e uma apenas bebe dez litros de água por dia, a média $[(9 \times 1) + (1 \times 10)] / 10 = 1,9$ litros/dia diverge da realidade, por representar quase o dobro do consumo per capita de água da maioria dos indivíduos considerados. Diante disso, optou-se pela abordagem por simulações, em vez de computar as médias das avaliações iniciais.

O procedimento de simulação é realizado com base em uma distribuição de probabilidades que permite ajustar os dados coletados. Cada avaliação de uma amostra possui uma probabilidade associada diferente. Por exemplo, se em uma amostra de dez avaliações, a maioria delas se concentra no valor 1/5 da escala de Saaty, é possível assumir que em uma simulação de dez mil valores aleatórios apareça maior quantidade de valores próximos a 1/5 do que dos valores extremos.

Nessa pesquisa usou-se a distribuição triangular para ajustar as avaliações dos especialistas. A função que define este tipo de distribuição requer três parâmetros do conjunto de dados: o valor mínimo da amostra, o valor mais provável (moda) e o valor máximo. O mínimo e o máximo das amostras são facilmente identificáveis. A moda de cada amostra precisa ser estimada, sendo calculada com auxílio do aplicativo “modeest”, do software estatístico R (Poncet 2019). Cada simulação de avaliações foi submetida às equações do AHP, tendo o seu resultado mantido se o $RC < 0,1$ e descartado se o $RC > 0,1$. A Figura 3 ilustra o procedimento de ajuste do conjunto de dados, referentes às avaliações paritárias do Critério 1 em relação ao Critério 5, a uma distribuição triangular.

Figura 3 – Procedimento de Ajuste dos Dados



Coleta dos Dados dos Especialistas

A Tabela 4 mostra os dados coletados (já padronizados para referência comum) dos Especialistas através dos questionários. Essa necessidade de padronizar os dados decorre da opção no questionário para que o especialista escolhesse a referência que lhe conferisse mais confiança para comparar às demais. Por exemplo, considerando as avaliações paritárias do Nível 1, o Especialista 2 poderia ter escolhido um critério de referência diferente dos demais especialistas. A aplicação desses resultados, com referências diferentes, de maneira direta nas equações do AHP provocaria uma distorção aos resultados.

O procedimento de padronização seguiu o princípio lógico da transitividade aditiva, proposto por Gavião, Lima e Garcia (2021). Neste procedimento, é possível que o atendimento desse princípio exija a extrapolação da escala de nove pontos de Saaty, para valores extremos de até

17 ou 1/17. Dessa forma, é possível justificar a existência de valores acima de 9 na Tabela 4.

Tabela 4 - Dados Coletados (padronizados)

Nív.	Ref.	E.1	E.2	E.3	E.4	E.5	E.6	E.7	E.8	E.9	Alvo
1	Critério 1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	Critério 1
		4	5	7	1/3	1	1	3	1	1/3	Critério 2
		7	3	1	1	1	1/7	1/7	1/9	3	Critério 3
		8	1/3	1	1/3	2	1/5	1/5	1/5	1/5	Critério 4
		7	9	1	3	4	1	1/3	1/3	1/5	Critério 5
		10	11	1/3	9	3	1/7	1/7	1/9	3	Critério 6
		2	5	3	5	1	1	1	1/3	1/5	Critério 7
2 – C1	Wassenaar Arrangement	1	1	1	1	1	1	1	1	1	Wassenaar Arrangement
		1/7	1	5	XXX	1	1	3	5	1	Australia Group
		4	5	5	XXX	1	3	1	5	1/5	Zangger Committee
2 – C2	Wassenaar Arrangement	1	1	1	1	1	1	1	1	1	Wassenaar Arrangement
		6	1	1	XXX	1	3	5	3	1	Australia Group
		6	5	1	XXX	1/2	3	1/3	3	1/7	Zangger Committee
2 – C3	Wassenaar Arrangement	1	1	1	1	1	1	1	1	1	Wassenaar Arrangement
		5	1/3	1	XXX	1	3	1	3	1	Australia Group
		1/5	1/5	1	XXX	1	3	1/3	3	1/7	Zangger Committee

Nív.	Ref.	E.1	E.2	E.3	E.4	E.5	E.6	E.7	E.8	E.9	Alvo
2 – C4	Wassenaar Arrangement	1	1	1	1	1	1	1	1	1	Wassenaar Arrangement
		3	1/5	1	XXX	2	1/3	1/5	7	1	Australia Group
		1/7	1/7	1/3	XXX	2	1/5	1/7	7	1/9	Zangger Committee
2 – C5	Wassenaar Arrangement	1	1	1	1	1	1	1	1	1	Wassenaar Arrangement
		5	1/5	7	XXX	2	1	1/3	5	1/3	Australia Group
		1/7	1/7	7	XXX	3	1	1/7	5	1/3	Zangger Committee
2 – C6	Wassenaar Arrangement	1	1	1	1	1	1	1	1	1	Wassenaar Arrangement
		1/3	1	1	XXX	1	3	1	1	1/3	Australia Group
		1/2	5	1	XXX	1	1/3	1	1	1	Zangger Committee
2 – C7	Wassenaar Arrangement	1	1	1	1	1	1	1	1	1	Wassenaar Arrangement
		8	1	9	XXX	7	5	1/3	7	1	Australia Group
		4	7	9	XXX	5	3	1/7	7	1	Zangger Committee

A Tabela 5 mostra os parâmetros das distribuições triangulares, usadas para simular dez mil avaliações de cada amostra. As colunas mostram os valores mínimo, máximo e a moda estimada para as notas obtidas na comparação de cada critério com os demais, conforme os dados obtidos nos questionários.

Tabela 5 – Parâmetros das distribuições triangulares

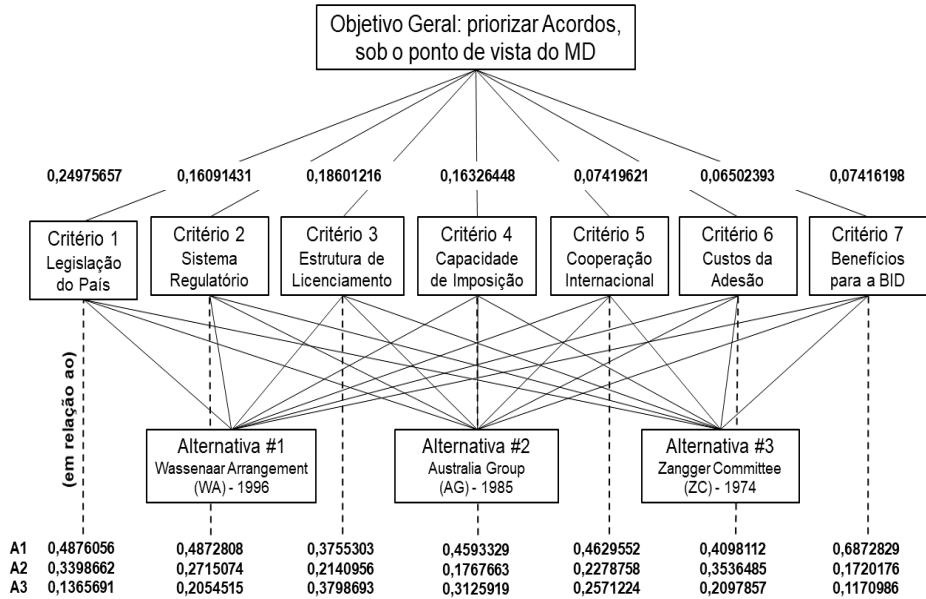
Nível	Referência	Mínimo	Moda Estimada	Máximo	Alvo
1	Critério 1	1	1	1	Critério 1
		1/3	0,7410264	7	Critério 2
		1/9	0,7116237	7	Critério 3
		1/5	0,3195537	8	Critério 4
		1/5	0,6299522	9	Critério 5
		1/9	1,207711	11	Critério 6
		1/5	0,9390724	5	Critério 7
2 – C1	Wassenaar Arrangement	1	1	1	Wassenaar Arrangement
		1/7	0,8457952	5	Australia Group
		1/5	4,663565	5	Zangger Committee
2 – C2	Wassenaar Arrangement	1	1	1	Wassenaar Arrangement
		1	1,007513	6	Australia Group
		1/7	0,5344237	6	Zangger Committee
2 – C3	Wassenaar Arrangement	1	1	1	Wassenaar Arrangement
		1/3	0,9286321	5	Australia Group
		1/7	0,3291595	3	Zangger Committee
2 – C4	Wassenaar Arrangement	1	1	1	Wassenaar Arrangement
		1/5	0,4877779	7	Australia Group
		1/9	0,178056	7	Zangger Committee

Nível	Referência	Mínimo	Moda Estimada	Máximo	Alvo
2 – C5	Wassenaar Arrangement	1	1	1	Wassenaar Arrangement
		1/5	0,453637	7	Australia Group
		1/7	0,1961331	5	Zangger Committee
2 – C6	Wassenaar Arrangement	1	1	1	Wassenaar Arrangement
		1/3	0,8734841	3	Australia Group
		1/3	0,8472322	5	Zangger Committee
2 – C7	Wassenaar Arrangement	1	1	1	Wassenaar Arrangement
		1/3	7,852908	9	Australia Group
		1/7	5,651251	9	Zangger Committee

Resultados do AHP

As Equações (1) a (6) foram aplicadas para cada simulação de avaliações, gerando dez mil resultados. Porém, algumas simulações geraram coeficientes de inconsistência acima do limite de 10%, sendo então descartados. Dos resultados consistentes, a média geométrica indicou as preferências apresentadas na Figura 4.

Figura 4 – Resultados Parciais

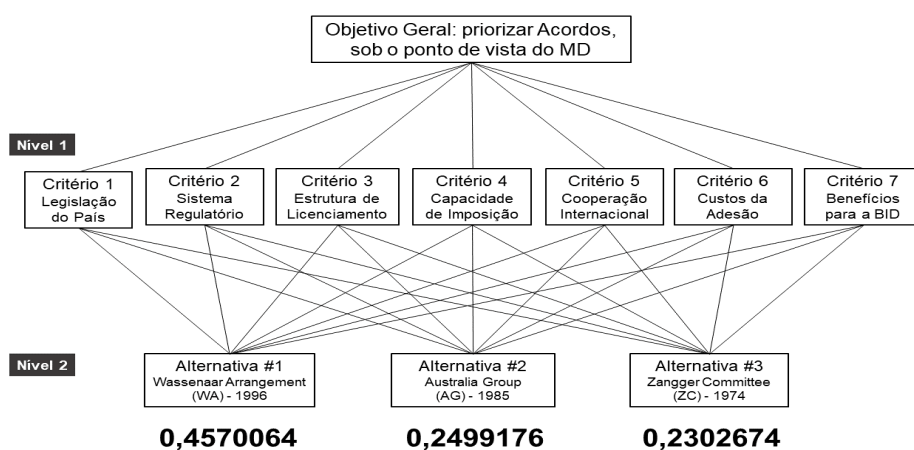


Os resultados parciais indicados acima dos critérios mostram as preferências médias do grupo de especialistas para esse nível. Por exemplo, é possível verificar que o Critério 1 foi considerado o mais importante, pois obteve a avaliação global de 0,24975657, valor superior aos demais. Os especialistas consideraram que a existência de arcabouço legal já em vigor, que favoreça a aderência do país aos Acordos considerados, é o atributo mais importante para avaliar a prioridade deles. Essa opinião é reforçada pelo fato de os próximos três Critérios considerados mais importantes - 3, 4 e 2, respectivamente - também serem diretamente relacionados às questões de regulamentação, bem como à existência de estrutura governamental adequada e capaz de impor as sanções necessárias.

Por outro lado, os custos de adesão ao Acordo indicaram o critério de menor importância para a tomada de decisão, com peso 0,06502393, provavelmente por considerarem que eventuais custos decorrentes da criação e manutenção de comitês permanentes no país e/ou exterior, viagens de comitês, entre outros custos envolvidos, são menos representativos em função dos benefícios que o Acordo gera ao país. Os pesos das últimas linhas da Figura 4 indicam os resultados das avaliações globais dos Acordos em relação a cada critério.

Por fim, os resultados finais da Figura 5 espelham a franca preferência pelo WA, com 45,7% da preferência, indicando a prioridade para a adesão desse Acordo, sob o ponto de vista de especialistas em Defesa. Esses pesos finais foram obtidos por soma ponderada das avaliações de cada Acordo por cada critério. Assim, esse peso de 45,7% é resultante de da soma $(0,24975657 \times 0,4876056) + (0,16091431 \times 0,4872808) + \dots + (0,07416198 \times 0,6872829)$.

Figura 5 – Resultados Finais



Os resultados da Figura 5 também mostram um “empate técnico”⁴ entre as preferências do AG e do ZC. O AG obteve melhor pontuação que o ZC nos critérios 1, 2, 6 e 7. Além de representar a maioria, é possível verificar que o AG envolve menores custos e traz mais benefícios para a BID, quando comparado ao ZC. Assim, entre esses dois Acordos, seria interessante ao MD priorizar a adesão ao AG, deixando o ZC para a última opção.

⁴ A pesquisa apresenta um viés exploratório, no sentido de apresentar uma metodologia de apoio à decisão para a priorização de alternativas, sendo desejável o aprofundamento com amostras de respondentes de outros setores de interesse (BID/setor privado, Academia, ou servidores públicos do Itamaraty, por exemplo). Os resultados com amostras de diferentes grupos podem indicar uma diferença de pontuação mais significativa que a obtida, ou até mesmo uma inversão favorável ao ZC. Em relação ao tamanho da amostra, cabe destacar que o procedimento de simulação de dez mil valores, implementada com base nas informações coletadas da amostra de nove especialistas, tende a reduzir consideravelmente as distorções provocadas por pequenas amostras.

Considerações Finais

A criteriosa adesão a acordos internacionais pode possibilitar ao país uma participação mais ativa em processos decisórios internacionais, projetando-o no concerto das nações como um ator relevante, proporcionando mais visibilidade e credibilidade.

Especificamente, a tradição brasileira de sempre optar pela resolução pacífica das controvérsias, bem como sua reconhecida capacidade diplomática, torna natural a adesão a acordos que têm o propósito de controlar a venda e a transferência de armas, de insumos e de tecnologias relacionadas, conhecidos como Acordos Multilaterais de Controle de Exportação de Produtos de Defesa e Tecnologias Sensíveis (*Multilateral Export Control Regimes* - MECR, na sigla em inglês).

Entre os cinco MECR em voga no mundo, o Brasil não é signatário de três deles: o Acordo de Wassenaar (*Wassenaar Arrangement* - WA, na sigla em inglês), o Grupo da Austrália (*Australia Group* - AG, na sigla em inglês), e o Comitê Zangger (*Zangger Committee* - ZC, na sigla em inglês).

Tendo em vista o interesse da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) do Ministério da Defesa (MD) nesse tema, podendo utilizá-lo para priorizar uma eventual decisão de aderir ao WA, ao AG e ao ZC, essa pesquisa procurou desenvolver um modelo de apoio à decisão capaz de analisar a relação custo-benefício do cumprimento das cláusulas do WA, do AG e do ZC, sob o ponto de vista de uma expressão do Poder Nacional, a fim de servir como instrumento de assessoramento aos níveis Político e Estratégico brasileiros.

A metodologia utilizada para atender este objetivo foi o Processo de Análise Hierárquica (*Analytic Hierarchy Process* - AHP, na sigla em inglês), um método corrente no campo de domínio da Pesquisa Operacional, que se mostra adequado a apoiar processos de decisão em que o julgamento e a percepção humanas estão envolvidas ou quando o problema está expresso em termos incertos, difusos e/ou confusos.

A pesquisa consistiu no delineamento da estrutura hierárquica do problema, com base no objetivo a solucionar, o problema de pesquisa, os critérios de avaliação e as alternativas capazes de resolvê-lo. Em seguida, foram elaborados questionários para a coleta de dados e foram selecionados especialistas com reconhecidas experiência e formação acadêmica para respondê-los. O foco em especialistas do Ministério da Defesa ocorreu devido à relação do objeto de estudo com a base industrial de defesa, que estabelece uma Secretaria específica ao estudo e acompanhamento do tema. Por fim, os questionários respondidos foram analisados, tendo sido extraídos os dados

necessários para a modelagem das avaliações com o AHP.

Após ter sido realizada a modelagem das avaliações, o método indicou a prioridade para a adesão ao *Acordo de Wassenaar*, sob o ponto de vista dos especialistas em Defesa consultados. O modelo de apoio à decisão permitiu identificar, com clareza, que o WA foi superior aos demais Acordos em todos os critérios, à exceção da ínfima diferença para o ZC no Critério 3. Foi também possível verificar uma reduzida diferença entre a importância do WA e do ZC, segundo o Critério 3 (Estrutura de Licenciamento), provavelmente pelo fato de o Brasil ser signatário do NPT, por dominar o ciclo de beneficiamento de urânio e por possuir um programa nuclear para fins pacíficos. Como o ZC está intimamente ligado ao NPT, é de se supor que os especialistas consideraram que, segundo o Critério 3, o Brasil está tão bem preparado para aderir ao WA quanto para aderir ao ZC.

Chama também a atenção a grande preferência que o WA teve sobre os demais acordos quando se considerou o Critério 7 (Benefícios para a BID). O resultado denota que há um consenso entre os especialistas quanto aos possíveis benefícios de se aderir ao WA, uma vez que, ao aumentar a credibilidade do Brasil junto à comunidade internacional, tal adesão também abrirá as portas de um mercado muito restrito, onde somente os participantes desse grupo têm a possibilidade de acesso a componentes tecnológicos rigorosamente controlados, o que tem grande potencial de impulsionar os produtos de defesa brasileiros.

É importante também acrescentar que o método AHP é fundamentado na opinião dos especialistas, através de julgamentos que podem levar em consideração as suas experiências profissionais, seus interesses no assunto proposto e suas formações acadêmicas. Nesse sentido, o presente resultado expressa a opinião de um grupo de especialistas que estão profissionalmente ligados ao assessoramento do MD no processo de adesão aos MECR, cuja metodologia reduz a subjetividade e arbitrariedade de uma escolha direta por um Acordo.

Assim, é recomendável que este modelo de apoio à decisão, validado no presente estudo, seja aprofundado com amostras de especialistas de outras expressões do Poder Nacional, com visões diferentes sobre o assunto, tais como componentes do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Economia, da Comissão Nacional de Energia Nuclear, da Base Industrial de Defesa e da Academia, conferindo maior robustez aos resultados alcançados.

REFERÊNCIAS

- Antolinez, V. 2018. "Venezuela moviliza unidades militares a la frontera con Colombia". *La FM*, September 25, 2018. <https://www.lafm.com.co/internacional/venezuela-moviliza-unidades-militares-la-frontera-con-colombia>
- AG. 2007. "The Australia Group. Fighting the Spread of Chemical and Biological Weapons. Strengthening Global Security." *Paris*. <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/theaustraliagroupnet/site/en/index.html>.
- Almeida, Adiel Teixeira de. 2013. *Processo de Decisão Nas Organizações: Construindo Modelos de Decisão Multicritério*. 1st ed. São Paulo: Editora Atlas S.A.
- Alonso, Sergio, Francisco Javier Cabrerizo, Francisco Chiclana, Francisco Herrera, and Enrique Herrera-Viedma. 2009. "Group Decision Making with Incomplete Fuzzy Linguistic Preference Relations." *International Journal of Intelligent Systems* 24 (2): 201–22.
- Alonso, Sergio, Francisco Chiclana, Francisco Herrera, Enrique Herrera-Viedma, Jesús Alcalá-Fdez, and Carlos Porcel. 2008. "A Consistency-based Procedure to Estimate Missing Pairwise Preference Values." *International Journal of Intelligent Systems* 23 (2): 155–75.
- Assembly, U N General. 2015. "Multilateral Nuclear Supply Principles of the Zangger Committee." In *2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, 50:1–12. New York: United Nations.
- Beck, Michael D, and Scott A Jones. 2019. "The Once and Future Multilateral Export Control Regimes: Innovate or Die." *Strategic Trade Review* 5 (8): 55–76.
- Bhushan, Navneet, and Kanwal Rai. 2004. *Strategic Decision Making: Applying the Analytic Hierarchy Process*. 1st ed. London: Springer Science & Business Media.
- Brasil. 2016. "Constituição Da República Federativa Do Brasil: Texto Constitucional Promulgado Em 5 de Outubro de 1988, Com as Alterações Determinadas Pelas Emendas Constitucionais de Revisão Nos 1 a 6/94, Pelas Emendas Constitucionais Nos 1/92 a 91/2016 e Pelo Decreto." Brasília, DF: *Senado Federal*, Coordenação de Edições Técnicas Brasília, DF. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf.
- Brasil. 2020. "Ministério Da Defesa. Política Nacional de Defesa e Estratégia

- Nacional de Defesa. Versão Sob Apreciação Do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, Art. 90, § 30)." *Brasília-DF: Ministério da Defesa*. https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf.
- Brasil. 2021. "Tratados e Regimes Com Reflexos Para a Defesa." *Brasília, DF: Ministério da Defesa*. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/forums-internacionais-1/tratados-e-regimes>.
- Carlson, John. 2021. "The Evolution of IAEA Safeguards: Technical, Political, and Cultural Dimensions." In *The International Atomic Energy Agency*, 115–31. Routledge.
- Casarini, Nicola, and Michito Tsuruoka. 2021. "Non-Proliferation." In *The European Union's Security Relations with Asian Partners*, 95–113. Springer.
- Chen, Bin, Tasawar Hayat, and Ahmed Alsaedi. 2017. "Main Methods." In *Biogas Systems in China*, 17–36. Springer.
- Croft, Stuart. 1996. *Strategies of Arms Control: A History and Typology*. Manchester University Press.
- Duleba, Szabolcs. 2019. "An AHP-ISM Approach for Considering Public Preferences in a Public Transport Development Decision." *Transport* 34 (6): 662–71.
- Elezaj, Elvis, Halit Shabani, Bekë Kuqi, and Nguyen Tan Hung. 2021. "Managerial Decision-Making (DM) in Kosovo Organizations Based on SPACE Model Analysis by Using AHP Fuzzy Method." *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 1–16.
- Foroutan, Sayid Abbas, and Anthony Tu. 2017. "An Example of Chemical War: The Iran–Iraq War." In *Chemical and Biological Weapons and Terrorism*, 49–64. CRC Press.
- Gahlaut, Seema. 2017. "Multilateral Export Control Regimes: Operations, Successes, Failures and the Challenges Ahead." In *Non-Proliferation Export Controls*, 15–36. Routledge.
- Gavião, Luiz Octávio, Gilson Brito Alves Lima, and Pauli Adriano de Almada Garcia. 2021. "Procedimento de Redução Das Avaliações Do AHP Por Transitividade Da Escala Verbal de Saaty." In *Engenharia de Produção: Além Dos Produtos e Sistemas Produtivos*, edited by Elói Martins Senhoras, 1st ed., 88–102. Ponta Grossa - PR: Editora Atena. <https://doi.org/10.22533/at.ed.9082115039>.
- Gillespie, Alexander. 2011. *A History of the Laws of War: Volume 3: The Customs and Laws of War with Regards to Arms Control*. Bloomsbury

Publishing.

- Hassan, M Hamad, and Jongsu Lee. 2019. "Policymakers' Perspective about e-Government Success Using AHP Approach: Policy Implications towards Entrenching Good Governance in Pakistan." *Transforming Government: People, Process and Policy* 13 (1): 93–118.
- IAEA. 2021. "International Atomic Energy Agency. Basics of IAEA Safeguards." *Viena*. <https://www.iaea.org/topics/basics-of-iaea-safeguards>.
- Khokhar, Riaz A. 2018. "The US-India Strategic Partnership." *CISS Insight Journal* 6 (1): 23–49.
- Lafer, Celso. 1998. "As Novas Dimensões Do Desarmamento: Os Regimes de Controle Das Armas de Destruição Em Massa e as Perspectivas Para a Eliminação Das Armas Nucleares." *Instituto de Estudos Avançados Da Universidade de São Paulo*.
- Li, Cong-Cong, Yucheng Dong, Yejun Xu, Francisco Chiclana, Enrique Herrera-Viedma, and Francisco Herrera. 2019. "An Overview on Managing Additive Consistency of Reciprocal Preference Relations for Consistency-Driven Decision Making and Fusion: Taxonomy and Future Directions." *Information Fusion* 52: 143–56.
- Liu, Cheng Hsiung, and Chun-Wei R Lin. 2016. "The Comparative of the AHP Topsis Analysis Was Applied for the Commercialization Military Aircraft Logistic Maintenance Establishment." *International Business Management* 10 (4): 6428–32.
- Miyamoto, Shiguenoli. 2000. "O Brasil e as Negociações Multilaterais." *Revista Brasileira de Política Internacional* 43: 119–37.
- Nayan, Rajiv. 2019. "Comparing the Major Systems." In *Global Strategic Trade Management*, 55–70. Springer.
- Nayan, Rajiv, Rajiv Nayan, and Ghosh. 2019. *Global Strategic Trade Management*. Springer.
- NTI. 2021. "Wassenaar Arrangement." *Washington, DC: Nuclear Threat Initiative*. <https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/wassenaar-arrangement/>.
- Oliveira, Amâncio Jorge de, and Janina Onuki. 2000. "Brasil, Mercosul e a Segurança Regional." *Revista Brasileira de Política Internacional* 43: 108–29.
- ONU. 1945. "Carta Das Nações Unidas." Nova Iorque: *Organização das Nações Unidas*. <https://brasil.un.org/sites/default/files/2021-08/A-Carta-das-Nacoes-Unidas.pdf>.
- Pecequillo, Cristina Soreanu, and Artur Cruz Bertolucci. 2019. "Politica Nuclear

- Comparada: Um Estudo de Caso Do Impacto Norte-Americano Nos Programas Da Índia e Do Brasil (1946/2018).” *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Interacionais* 8 (16): 138–82. file:///C:/Users/luizg/Downloads/91237-401548-2-PB.pdf.
- Poncet, Paul. 2019. “Modeest: Mode Estimation. R Package Version 2.4.0.” *R Core Team*. <https://cran.r-project.org/package=modeest>.
- Saaty, Thomas L. 1980. *The Analytic Hierarchy Process*. New York: McGraw-Hill.
- Saaty, Thomas L. 1990. *Decision Making for Leaders: The Analytic Hierarchy Process for Decisions in a Complex World*. RWS publications.
- Saaty, Thomas L, and Luis G Vargas. 2012. *Models, Methods, Concepts & Applications of the Analytic Hierarchy Process*. Vol. 175. Springer Science & Business Media.
- Sant’Anna, Annibal Parracho. 2015. *Probabilistic Composition of Preferences, Theory and Applications*. 1st ed. New York: Springer.
- Sardenberg, Ronaldo Mota. 2005. “Brasil, Política Multilateral e Nações Unidas.” *Estudos Avançados* 19: 347–67.
- Schmidt, Fritz. 2000. “NPT Export Controls and the Zangger Committee.” *The Nonproliferation Review* 7 (3): 136–45.
- Schmidt, Fritz W. 1994. “The Zangger Committee: Its History and Future Role.” *The Nonproliferation Review* 2 (1): 38–44.
- Seevaratnam, James I. 2006. “The Australia Group: Origins, Accomplishments, and Challenges.” *Nonproliferation Review* 13 (2): 401–15.
- Sevini, Filippo, and Willem A Janssens. 2020. “Strategic Export Control.” In *Nuclear Non-Proliferation and Arms Control Verification*, 99–111. Springer, Cham.
- Silva, Eduardo Pinheiro Granzotto da, and Newton Tavares Filho. 2020. “A Eficácia Do Conselho de Segurança Das Nações Unidas e as Perspectivas de Reforma.” *Revista Da Escola Superior de Guerra* 35 (75): 13–26.
- Silva, Lucas Peixoto Pinheiro da, and Victoria Viana Souza Guimarães. 2020. “O Brasil No Regime Internacional Sobre Não Proliferação Nuclear de 1968 a 1998: Da Negação à Adesão Do Tratado de Não Proliferação Nuclear.” *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos* 11 (22).
- Spiller, Eduardo Santiago. 2013. “Matriz SWOT Entrecruzada: Uma Contribuição Para o Aperfeiçoamento Do Método de Planejamento Estratégico Da Escola Superior de Guerra.” *Revista Da Escola Superior de Guerra* 28 (57): 180–99.

- Stewart, Ian J. 2018. "Preventing WMD Proliferation: The Future of UNSCR 1540." In *Preventing the Proliferation of WMDs*, 105–26. Springer.
- Torres, Felipe Oppenheimer, and Camilla Colasso. 2018. "Armas Químicas-Agentes Neurotóxicos: Toxicologia e Desenvolvimento de Novos Tratamentos." *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 5 (2).
- WA. 1996. "Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies." *Secretariat, Wassenaar Arrangement*. <https://www.wassenaar.org/>.
- Walker, David M. 2017. "An Agonizing Death': 1980s US Policy on Iraqi Chemical Weapons during the Iran-Iraq War." *The Journal of the Middle East and Africa* 8 (2): 175–96.
- Wind, Yoram, and Thomas L. Saaty. 1980. "Marketing Applications of the Analytic Hierarchy Process." *Management Science* 26 (7): 641–58. <https://doi.org/10.1287/mnsc.26.7.641>.
- ZC. 2021. "Zangger Committee." *Viena*. <http://www.zanggercommittee.org/>.

RESUMO

O artigo propõe um modelo de apoio à decisão para a priorização de acordos multilaterais de controle de exportação de produtos de defesa e tecnologias sensíveis de que o Brasil ainda não participa, quais sejam, Acordo de Wassenaar, Grupo da Austrália e Comitê Zangger. Para o desenvolvimento do modelo foi utilizado o Processo de Análise Hierárquica (AHP), considerado adequado para a resolução de problemas onde os critérios qualitativos e as decisões tendem a ser baseadas em experiências pessoais. A estrutura hierárquica do problema utilizou sete critérios (Legislação do País, Sistema Regulatório, Estrutura de Licenciamento, Capacidade de Imposição, Cooperação Internacional, Custos da Adesão e Benefícios para a Base Industrial de Defesa) para comparar os três acordos mencionados. Foi elaborado um questionário e selecionados especialistas em Defesa para respondê-los. Os dados coletados padronizados, processados e analisados. Ao final, os acordos foram ordenados por preferência para apoiar a tomada de decisão, ilustrando a aplicação do modelo proposto.

PALAVRAS-CHAVE

Base Industrial de Defesa Nacional; Segurança Nacional; Defesa; Tratados Comerciais; Relações Econômicas Internacionais.

*Recebido em 30 de outubro de 2021
Aprovado em 23 de dezembro de 2021*

ORÇAMENTO EM DEFESA E CAPACIDADES ESTRATÉGICAS: DISSIMILARIDADES ENTRE OS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL

Angela Nogueira Neves¹

Tássio Franchi²

Introdução

Este artigo Do ponto de vista dos conflitos interestatais a América do Sul é geralmente caracterizada como uma região estável e marcada pela ausência de guerras e investimentos em defesa abaixo das médias globais (Vaz 2019), constituindo o que é comumente chamado de tradição da longa paz sul americana (Villa 2018).

No início da segunda década do século XXI, houve também a esperança de que o Conselho de Defesa e Segurança da UNASUL poderia fortalecer os laços de confiança e cooperação mútuas em defesa, o que promoveria ainda mais uma “zona permanente de paz (democrática) na América do Sul” (Villa e Souza-Pimenta 2016). Alguns autores questionam a tradição da “longa paz” e argumentam que existe de fato uma “paz violenta” na América do Sul. Nessa perspectiva, descartam a classificação de conflitos feita a partir de comparações extra regionais que não levam em conta tradições históricas e características dos países da região, pois não dão conta de perceber corretamente as tensões existentes entre as nações (Franchi, Migon e Jimenez 2017). Ademais, os países sul-americanos lidam com questões de ameaças intra-estatais, como a produção e tráfico de drogas, violência urbana, tráfico ilegal de armas e ameaças ambientais para os quais, via de regra, as Forças Armadas são desdobradas (CEPAL 2014; Costa Vaz 2015; Andrade *et al.* 2019; Oliveira 2017).

Para pensar como os países se organizam em busca de promover sua

¹ Mestranda na Escola Superior de Guerra (ESG). Professora Associada na Escola de Educação Física do Exército (EsEFEx), Brasil.

² Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). Professor Adjunto da Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME), Brasil.

segurança e defesa, Barry Buzan ao propôr a teoria dos complexos regionais de segurança. Nela, ao observar a América do Sul dividiu a região em dois complexos: (i) países do cone-sul, mais pacíficos e voltado a construção de uma comunidade de segurança; e os (ii) países do arco andino, que enfrentavam mais instabilidades internas e problemas fronteiriços (Buzan *et al* 2003).

Mas, a concepção de Buzan sofreu críticas por não dar conta da complexidade das realidades políticas regionais (Fuccille e Rezende 2013), e mesmo por não conseguir perceber que o orçamento de defesa e os gastos com a modernização militar não respeitam os complexos de segurança propostos.

Na verdade compras de armamentos transformam a região num único complexo regional de segurança posto que aquele não é operado unicamente nem no sistema andino nem no Cone Sul, porém por países de ambas sub-regiões” (Villa 2018,139).

Outra forma de pensar é a partir de uma visão da economia de defesa, uma vez que a mesma reflete os eventos ocorridos no país: o quanto um país separa de sua riqueza para manutenção da sua soberania e segurança, reflete o quanto o mesmo é instável e ameaçado (Hartley 2013).

O fato é que houve no início do século XX um incremento de investimento em defesa, com aumentos dos gastos nominais e da porcentagem relativa ao PIB, refletindo em maior aquisição de tecnologia e quantidade de equipamentos pelos países da América do Sul, mais notadamente no Brasil, Chile e Venezuela. Esse comportamento fez com que, no período de 2003-2007 a América do Sul fosse responsável por 5% do volume de importações de armas internacionais, sendo o montante desse período 47% superior ao período de análise anterior, 1998 – 2002 (Pagliari e Sources 2010). O segundo fato que se destaca é que os investimento e orçamentos de defesa decaíram na última década, em consequência direta da crise econômica dos países sul-americanos. Não que tenha havido uma grande mudança no percentual do PIB destinado à Defesa, mas como houve queda do PIB das nações, o volume de recursos destinados ao orçamento de Defesa caiu – como aumento de gastos de pessoal e queda dos investimentos (Costa Vaz 2019). A economia de defesa é o ramo da ciência econômica que se dedica a estas análises.

A economia de defesa trata da aplicação da teoria econômica a questões relacionadas à defesa, sendo “o raciocínio e aplicação de métodos econômicos para estudar a defesa e os aspectos econômicos relacionados a essa área” (Leske 2018, 784). Tem foco ampliado nos estudos de paz e de guerra, abrangendo os gastos com defesa e suas consequências, o desarmamento e a paz. São de seu interesse e escopo os determinantes dos gastos com defesa – investimento e

pessoal, incluindo orçamentos, corridas armamentistas e alianças militares (Hartley 2013).

Economia da defesa é o estudo da alocação de recursos, distribuição de renda, crescimento econômico e estabilização aplicado a tópicos relacionados à defesa. Como tal, a economia da defesa envolve uma investigação do impacto dos gastos com defesa, tanto doméstica quanto internacionalmente, sobre variáveis macroeconômicas como emprego, produção e crescimento. Também possui uma dimensão microeconômica envolvendo a análise da base industrial de defesa, programas colaborativos, compensações, a precificação e lucratividade de contratos militares e a regulamentação de empreiteiros (Hartley 2013, 6)

O desenvolvimento histórico do conceito de economia de defesa mostra a preocupação com base no conceito de “interesse nacional entendido como a integração dos interesses políticos e econômicos de uma unidade geográfica em uma nação de forma integral, fazendo-se predominar diante das idéias, políticas e ações externas” (Castro-Gómez *et al.* 2013, 44).

A defesa nacional, como bem público, requer políticas que permitam atender às necessidades sociais em matéria de segurança e defesa, nas quais a economia desse setor deve estar direcionada para prover as capacidades estratégicas necessárias (Jimenez 2016). Historicamente, os países da América do Sul tem orçamentos de defesa módicos (World Bank 2020). E talvez, pela experiência de governos militares recentes, pelos poucos conflitos interestatais na região e pela comunicação precária entre o Ministério da Defesa e as Forças Armadas com a população civil, o tema Defesa e seu orçamento é pouco discutido entre esta, sendo para ela obscura a necessidade de um orçamento e defesa robusto, em detrimento de outras necessidades sociais, como educação e saúde (Almeida 2010). Apesar dessa experiência política e cultural semelhante e dos orçamentos limitados, os países podem ser comportar de forma distinta no investimento de seu recurso econômico – dados os desafios distintos que encontram em seus territórios e em suas fronteiras - criando sua identidade de defesa, afastando-se ou aproximando-se de outros países (Fonfría 2012).

Se as interpretações de complexos de segurança, ou tradições de longa paz ou paz violenta não dão conta de explicar totalmente como estão organizados os países Sul-americanos com relação a Defesa, podemos partir desse ponto de vista mais pragmático, os orçamentos de defesa e as capacidades materiais de defesa para compreender as dissimilaridades e aproximações entre os países da América do Sul. Isso por que as necessidades

de segurança e defesa de um país são refletidas em sua economia de defesa:

A partir da definição da missão das Forças Armadas e do planejamento estratégico, são estruturados um plano e um orçamento, com horizonte plurianual, a partir do qual é feita uma estimativa dos recursos necessários ao cumprimento dos objetivos propostos. Esses recursos são humanos, instalações físicas, equipamentos, suprimentos, tecnologia e orçamento operacional.

A economia de defesa está relacionada a duas importantes áreas de convivência nacional: econômica e defesa. Nesse sentido, busca a melhor forma de alocar recursos para dar proteção à nação, não só em períodos de conflito, mas também em tempos de paz, considerando que a escassez de recursos é uma situação permanente (Equador 2018).

Se as interpretações de complexos de segurança, ou tradições de longa paz ou paz violenta não dão conta de explicar totalmente como estão organizados os países Sul-americanos com relação à Defesa, voltamos à pergunta desta pesquisa, como se organizam os países da América do Sul, considerando dados macroeconômicos de defesa e suas capacidades estratégicas atuais? Responder essa questão permitirá compreender reflete os eventos atuais e os cenários de ameaças considerados pelos Estados, uma vez que estes são refletidos pela economia de defesa (Hartley 2013).

A informação de proximidades entre os países, a partir da análise de dados macroeconômicos e de recursos estratégicos de defesa em conjunto, pode ser útil para que se possa planejar tratados de cooperação, investimentos em equipamentos e mesmo na base industrial de defesa em ações bi, tri ou multinacionais.

O presente estudo, a partir dos dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) e *Military Balance*, analisa um conjunto de dados macro econômicos recentes, busca identificar como se organizam os países da América do Sul, determinando aqueles que são mais parecidos entre si (que formariam complexos) e como se diferem dos demais (dissimilaridades), apenas com relação às variáveis como: % PIB para orçamento de defesa; investimento em defesa per *capta*; gastos em defesa; aquisições de equipamentos de defesa.

Aspectos da Economia de Defesa nos Países da América do Sul

Nessa seção, apresentaremos algumas informações acerca dos

indicadores macroeconômicos e investimento em defesa dos países da América do Sul. Como já afirmamos são países que historicamente pouco investem em Defesa (Tabela1).

Tabela 1 - Percentual do PIB Destinado ao Orçamento de Defesa

País	2014	2015	2016	2017	2018
Argentina	0,88	0,85	0,81	0,86	0,85
Bolívia	1,9	1,74	1,63	1,54	1,5
Brasil	1,33	1,37	1,35	1,42	1,47
Chile	1,96	1,9	1,92	1,94	1,89
Colômbia	3,13	3,13	3,08	3,19	3,17
Equador	2,74	2,62	2,51	2,36	2,38
Guiana	1,28	1,46	1,51	1,68	1,69
Paraguai	0,99	1,07	0,95	0,89	0,93
Peru	1,58	1,72	1,3	1,24	1,19
Uruguai	1,81	1,82	1,88	1,98	1,95
Venezuela	1,16	0,94	0,45	0,49	---
América Latina e Caribe	1,29	1,28	1,24	1,26	1,26

Fonte: World Bank³ and Macro Data (especificamente para Guiana)⁴

Todavia, não se pode tentar ser entender estes países como uma entidade única – América do Sul - e homogênea. Cada país tem suas particularidades. Por exemplo, a Colômbia, dedica de forma consistente um percentual mais de 3% do seu PIB acima dos 2% recomendado pela ONU (Lee 2015). Em 2019, Brasil (51% do total da região; 1,5% de seu PIB), Colômbia (19% de total da região, 3,2% de seu PIB) e Chile (5,2% do total de região e 1,8% de seu PIB) foram os três países com maiores orçamento de defesa na América Latina (SIPRI 2019).

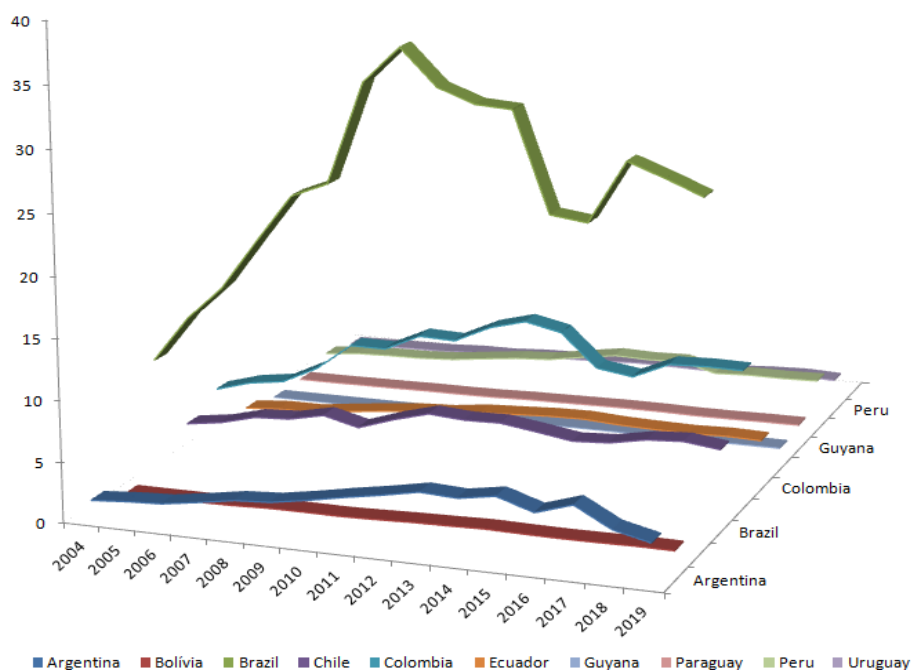
Todavia, o percentual do PIB dedicado ao orçamento de defesa não representa exatamente o montante de recursos investidos. Por exemplo,

3 Disponível em: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=MS.MIL.XPND.GD.ZS&country=>

4 Disponível em: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/guyana>

tomemos o Equador: O percentual do PIB é relativamente estável, mas o montante de recursos vem diminuindo ano após ano, especialmente a partir de 2014 (Figura 1).

Figura 1 - Gastos em Defesa (U\$ mil) nos Países da América do Sul – 2008-2019



Fonte: World Bank (2020)⁵

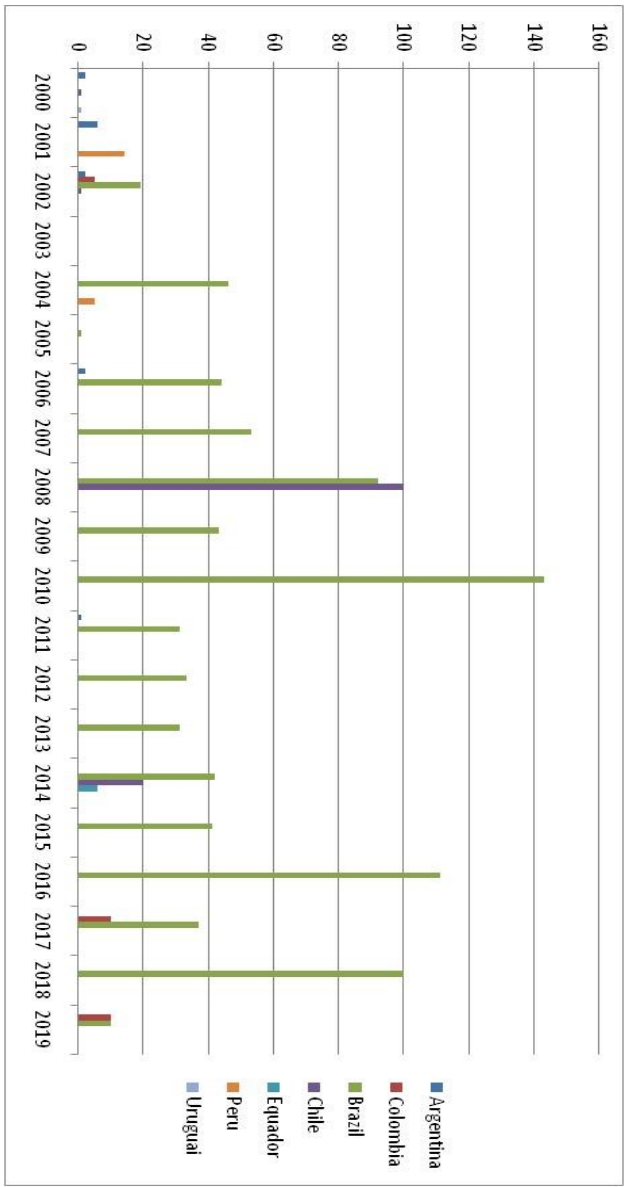
No caso do Chile, apesar do montante de recursos vir paulatinamente aumentando, é estável o percentual do PIB dedicado ao orçamento de defesa.

O Chile não aumentou seus gastos com defesa como porcentagem do PIB. O indicador oscilou entre 1,7% em 2001 e 0,93% em 2016. Adicionalmente, em relação ao comportamento de ambas as curvas (“despesa total” e “Lei Orçamentária”) no mesmo período, pode Observa-se um gasto proporcionalmente homogêneo, apesar de, desde 2011, se evidenciar um estágio de estagnação ou equilíbrio dos gastos orçamentários (Chile 2017).

⁵ Disponível em: <https://www.macrotrends.net/countries/USA/united-states/military-spending-defense-budget>.

Aproximadamente na última década, especialmente Brasil, Chile, e Venezuela e em menor escala o Peru aumentaram seus gastos com aquisições e investimentos em defesa, de forma a realizar uma atualização tecnológica e suprir a insuficiência e obsolescências dos equipamentos (Costa Vaz 2017). Especificamente o Chile ambicionava se transformar em uma potencia regional militar, atingindo o status militar OTAN (Gonzales 2005), o que ainda não veio a se concretizar. À época do início desse movimento, especulou-se que estava havendo uma “corrida armamentista na América do Sul”, enquanto na verdade, era também reflexo dos períodos de crescimento econômico que estes países tiveram nesse período (Villa 2018). As figuras 2 e 3, respectivamente sumarizam as transações de exportação e importação de armas, pelos países da América do Sul no período de 2000-2019. O que se observa é um aumento chileno de exportação de armas em 2008, seguido por uma resposta brasileira em 2010. Do mais, o Brasil é o país que mais exporta armas, seguido apenas de longe pela Colômbia nos últimos 3 anos.

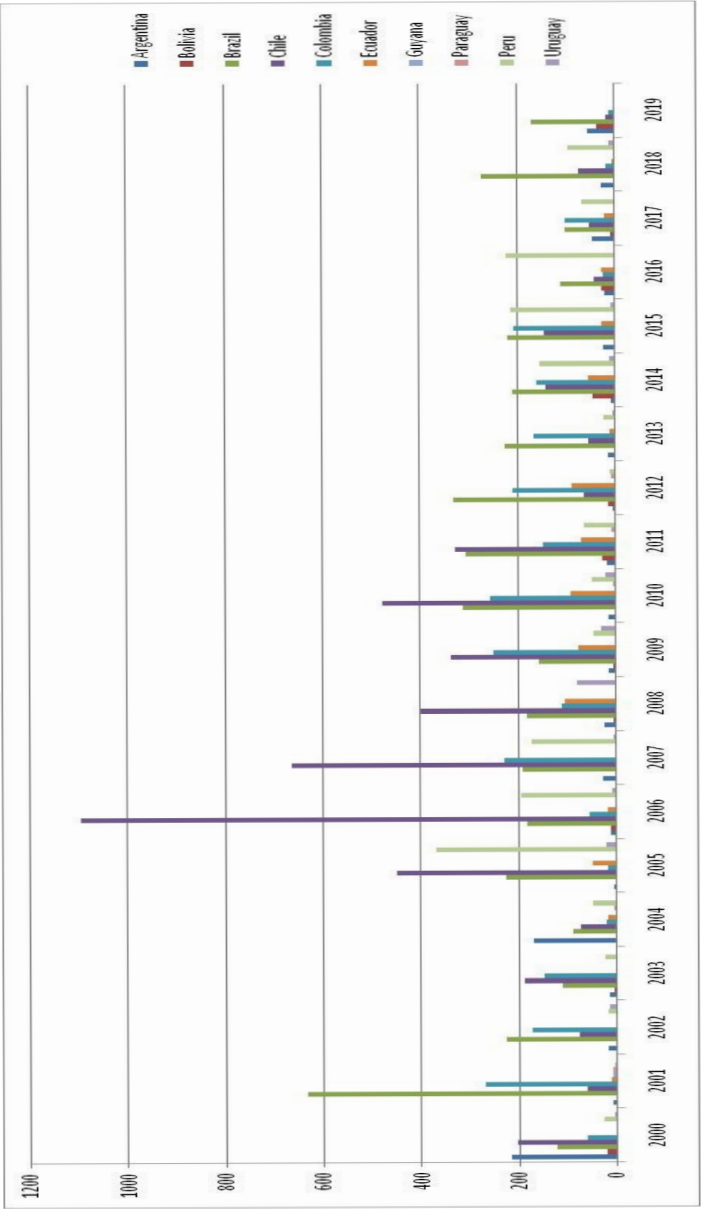
Figura 2 - Exportações de armas por países da América do Sul



Fonte: SIPRI 2020⁶

6 Disponível em: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/toplist.php>.

Figura 3 - Importações de armas por países da América do Sul



Fonte: SIPRI 2020⁷

⁷ Disponível em: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/toplist.php>.

O movimento chileno de maior armamento a partir de 2005 provocou uma resposta dos governos peruano e argentino, países com os quais o Chile ainda tem litígios territoriais, desencadeando um aumento de investimento em defesa nesses países (Gutierrez 2007). A análise da figura 3 ainda permite inferir uma resposta do Equador, que por sua vez, tem histórico de conflitos com o Peru e Colômbia. Houve arrefecimento em todo esse movimento em 2014-2015 se comparado aos anos anteriores (com cortes variando entre 56,5% a 7,2%), quando os desempenhos das economias desses países declinaram, mas com retomada posterior (Costa Vaz 2017).

Mesmo não tendo essa configuração de uma “corrida”, Chile, Peru, Colômbia, Venezuela e Brasil seguem investindo na melhora de suas capacidades militares, com um orçamento de defesa estável ou levemente mais alto a cada ano (IISS 2017). O que é interessante de observar é que nesse período de 2014-2015, Argentina, Colômbia, Guiana e Uruguai e Paraguai aumentaram suas despesas com defesa. Quando se analisa a questão específica do investimento na modernização militar – com aquisição e melhora dos recursos de defesa – a Argentina tem ritmo menos acentuado que o Brasil, Chile e Venezuela (Moraes 2011).

O orçamento de defesa não é completamente dedicado ao investimento em equipamentos, adestramento e financiamento de operações. Parte também é comprometida com a folha de pagamento de pessoal. A proporção média dos investimentos cai quando o orçamento total diminui – isso porque a despesa de pessoal passa a requer maior porção do orçamento, já que o número do efetivo – salvo ação direta do governo - não diminui. A esse quadro, se soma uma gestão deficitária dos recursos para limitar os investimentos em defesa.

Em um cenário severamente restrito em que os “custos fixos” em termos de pessoal representavam a maior parte do orçamento, uma administração subótima dos recursos disponíveis para custos variáveis era inaceitável. Essa realidade tornou-se uma constante em que os gastos eram aplicados de forma desnecessária e redundante em decorrência da falta de integração entre as Forças Armadas (Argentina 2010, 193).

Recentemente, entre 2012 a 2016, Brasil, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia e Chile viram a proporção com gastos com pessoal aumentar em seus orçamentos de defesa (Brasil 2020; Costa Vaz 2017; Chile 2017; Peru 2005). O Equador, por sua vez, teve leve diminuição a partir de 2014, com forte ação do governo para “aumentar a contribuição do investimento em defesa, de forma a conseguir uma instituição mais eficiente, baseada na tecnologia” (Equador 2018, 123)

Peru e Venezuela tem um mecanismo extraorçamentário, o qual destina 20% da receita de gás do campo de Camisea para o orçamento de defesa, o que minimiza em parte o impacto das oscilações do desempenho econômicos desses países (Costa Vaz 2017). O Chile, por sua vez, conta com a *Ley Reservada del Cobre*, desde 1958, que realoca 10% dos valores obtidos com a exportação de empresas estatais de cobre para a aquisição de compra de recursos estratégicos de defesa (Silva Filho e Moraes 2012).

O impacto na proporção do investimento pode também ser minimizado, a longo prazo, pelo desenvolvimento de uma sustentável base industrial de defesa, quer versa sobre o conjunto de empresas estatais e privadas que se dedicam à pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção dos produtos estratégicos de defesa (Ferreira e Sarti 2011). Na América do Sul, o desenvolvimento dessa indústria não tem sido historicamente homogêneo, há países com uma prática mais relevante que os demais, como Brasil, Chile, Argentina e Colômbia (Parra, Játiva e Vásquez 2019).

O desenvolvimento da indústria de defesa nos diferentes países da América do Sul depende de políticas públicas e estratégias específicas, levando em consideração que há muitas outras demandas, que não as questões de defesa ainda a se revolver, como os componentes sociais de saúde e educação. Essa realidade é generalizável para quase todas as esferas de gastos públicos, marcadas por um limitado potencial expansionista de investimento na indústria de defesa na região (Esquivel e Loaiza 2018).

Métodos

Esta pesquisa tem delineamento de pesquisa transversal, sendo de cunho exploratório, utilizando-se de dados discretos e contínuos (Gil 2017).

Dados e Fonte de Dados

Duas fontes de dados foram consultadas para esta pesquisa. As informações acerca dos indicadores macroeconômicos analisados (orçamento de defesa; % do PIB para o orçamento de defesa; orçamento de defesa per *capta*; % do orçamento de defesa na despesa do governo), do pessoal da ativa e dos dados relativos à importação e exportação de armas foram coletados no *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), considerando-se o ano base de 2019. Dos onze países e um território ultramarino francês que compõem a América do Sul, havia dados sobre Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru e Uruguai. Foram

especificamente consultados as bases de dados *Data for all countries from 1988–2019 in constant (2018) USD* e *Data for all countries from 1988–2019 as a share of GDP*

O oitavo capítulo do relatório 2020 do *Military Balance* (base de dados de 2019), intitulado *América Latina and Caribbean*, foi consultado para o recolhimento dos dados acerca dos equipamentos e pessoal ativo. Dados de todos os países da América do Sul foram ali encontrados.

Procedimentos

Na plataforma do SIPRI os dados foram consultados para os países disponíveis e transcritos em planilha excel, mantendo a moeda de referência (dólar americano).

No *Military Balance* os dados foram consultados e transcritos apenas para aqueles países que também estavam presentes no SIPRI. Foram registradas a quantidade de capacidades – como por exemplo: armas, helicópteros, naves de transporte e combate, mísseis – por tipo de Força (Exército, Marinha - incluindo aviação naval e *mariners* - e Aeronáutica) presente no documento para cada país. Foi registrado o número total de capacidades para cada categoria, mas sem especificar a quantidade por tipo de equipamento (Ex.: consta na força aérea Brasileira cinco helicópteros de transporte de três diferentes modelos. É o número total que foi registrado, e não o por modelo de equipamento).

Os autores confeccionam a planilha de forma independente. As planilhas foram conferidas de forma cruzada pelos pesquisadores, de forma a identificar erros de registo e mesmo interpretação dos dados. Esse procedimento foi tomado para garantir a confiabilidade das informações analisadas. Apenas 4 ocorrências em um total de 83 variáveis foram identificadas, tendo sido as mesmas conferidas e corrigidas. Após esse processo, os dados foram transferidos para a planilha de análise do software SPSS 22 para análise estatística.

Análise Estatística

Para alcançar o objetivo desta pesquisa, optou-se por uma abordagem multivariada descritiva e não inferencial, exploratória em essência, a análise de cluster. A análise de cluster por conglomerados é uma técnica estatística multivariada de interdependência utilizada para combinar observações

em agrupamentos ou clusters. Em outras palavras, ela classifica objetos (respondentes, variáveis), separando grupos com homogeneidade interna e, ao mesmo tempo, dessemelhantes entre si (Hair et al 2009).

Com a análise hierárquica de *clusters* busca-se que :i) cada grupo ou cluster seja homogêneo em certas características. Ou seja, as observações de um grupo são similares às do outro; ii) cada grupo deva ser diferente dos demais grupos em relação às mesmas características, isto é, as observações de um grupo devem ser diferentes das observações dos outros grupos (Sharma 1996).

A identificação dos *clusters* se baseia no incremento das distancias entre cada estágio de aglomeração. Quando os incrementos aumentam substancialmente, indica que está se aglomerando países pouco homogêneos, sendo indicativo de o cluster deve ser formado pelas variáveis ou casos pertencentes ao estágio anterior (HAIR et al. 2009).

Por causa do caráter exploratório deste estudo e por não haver, a priori, o estabelecimento de relações causais em potencial e, por conseguinte, do número de clusters, os sete métodos de aglomeração hierárquicos, com e sem normalização pelo escore Z, foram testados para verificar qual separaria melhor os países analisados. Determinou-se que a medida de distância euclidiana seria usada para inferir as (des)semelhanças entre as variáveis, por ser uma das mais usadas na análise de cluster (Malhotra, 1999). Adotou-se a seleção *listwise*, para evitar viéses nos resultados. O software SPSS, versão 22, foi usado nas análises.

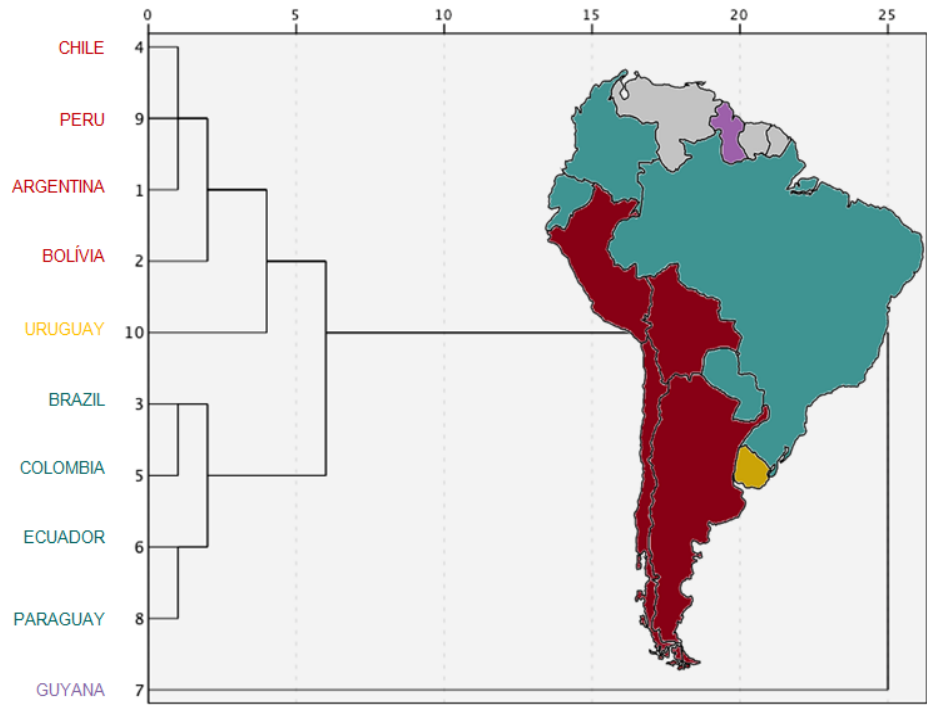
Resultados

O método hierárquico de Ward com o intervalo determinado a partir da distância euclidiana ao quadrado, e variáveis normalizadas pelo escore Z por caso, foi o que mostrou melhor separação das variáveis e os resultados aqui apresentados dizem respeito àqueles gerados pela análise com este método hierárquico de aglomeração. O dendograma da solução da análise do cluster indica a existência de quatro clusters distintos (Figura 4; Tabela 2).

Tabela 2 - Padrões de Aglomeração

Estágio	Combinação		Coeficiente de aglomeração	Próximo Estágio
	Variável	Variável		
1	4	9	0,57	3
2	3	5	1,41	6
3	1	4	2,81	5
4	6	8	4,69	6
5	1	2	7,55	7
6	3	6	10,60	8
7	1	10	17,37	8
8	1	3	28,65	9
9	1	7	75,09	0

Figura 4 - Clusters dos Países da América do Sul



O primeiro *cluster* é formado por Chile, Peru, Argentina e Bolívia. Considerando o conjunto de variáveis analisadas, estes países são os mais similares, mas não de forma homogênea. Nesse *cluster*, Chile, Peru e Argentina são os países mais próximos, havendo uma proximidade no segundo estágio entre Bolívia especificamente com a Argentina.

No segundo *cluster*, encontramos dois pares de países mais próximos: Brasil e Colômbia; e Equador e Paraguai. No segundo estágio desse *cluster*, Brasil e Equador são os países mais próximos. Nesses grupos, a proximidade dos países é ainda maior que no primeiro *cluster*.

Por fim, o terceiro e quarto *cluster* são formados por dois países isolados: a Guiana e o Uruguai.

Discussão

A presente pesquisa objetivou identificar aqueles países da América do Sul que são mais parecidos entre si (que formariam *clusters*) e como se diferem dos demais (dissimilaridades), considerando dados macroeconômicos de defesa e dados de recursos estratégicos de defesa disponíveis no *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) e *Military Balance*, através de uma análise multifatorial, exploratória em sua essência.

Este trabalho é uma provocação evidenciada para repensarmos como os países da América do sul podem se organizar, em uma tentativa de superar as propostas de seu entendimento trazidas pelos complexos de segurança, pela tradições de paz longa e da paz violenta, que tem suas limitações. As evidências aqui geradas podem fomentar uma nova perspectiva e justamente, gerar subsídios para essa nova visão era nossa proposta principal.

Quanto aos que foi aqui identificado, os dados apontam que a Guiana seria um país isolado dos demais. Apesar de dividir tensões territoriais com a Colômbia em relação à migração Venezuelana e de compartilhar dos problemas de ilícitos transnacionais na região amazônica com os países da Pan-Amazônia (Costa Vaz 2017), este é um país novo, independente apenas em 1966 do Reino Unido, com colonização originalmente holandesa. Além dessa diferença cultural, diferente dos outros países da região experimenta um “boom” econômico, com a descoberta recente de jazidas de petróleo em sua costa, com crescimento estimado em 85% pelo FMI para esse ano de 2020 (Guiana 2020), o que poderá permitir deixar de ser o segundo país mais pobre da América do Sul. Sua estruturação recente como país independente, sua situação econômica peculiar permite compreender a posição única da Guiana no continente evidenciada nos resultados.

O cluster formado por Brasil, Colômbia, Equador e Paraguai é o que estabeleceu maior es relações de proximidade, com dois pares de países muito próximos - Brasil e Colômbia; Equador e Paraguai. Apesar de serem países de “blocos geográficos” distintos, o Equador um país andino e o Paraguai um país do cone sul, Equador e Paraguai tem semelhanças em relação à sua baixa dimensão territorial – que poderia levar a uma interpretação errônea de que por isso teriam uma demanda menor de investimento em recursos de defesa para resguardar sua segurança e soberania. Mas, o Equador tem um passado de conflitos interestatais com algumas pendências ainda existentes – o que por sua vez, exigem um permanente investimento em quantidade e qualidade dos recursos estratégicos de defesa (Villa 2018). E o Paraguai por sua vez utiliza suas Forças Armadas também em ações de segurança pública, especialmente no combate grupos e facções criminosas ligados a ilícitos, quando ao combate ao Exército do Povo Paraguaio (EPP) .

Brasil e Colômbia por sua vez, são as duas grandes potências da região, ambos países Pan-Amazônicos. São os dois responsáveis pela maior parcela orçamentária de defesa da região, com maior quantidade de recursos estratégicos de defesa. Os dois países vêm atuando conjuntamente na fiscalização das fronteiras amazônicas e dividem questões muito semelhantes de segurança pública, com ameaça da autoridade do Estado frente à ação do narcotráfico. Em 2019, o Brasil teve um aumento de 450 milhões de dólares em seu orçamento de defesa, seguido pela Colômbia com um aumento próximo de 300 milhões de dólares. Os Brasil é um dos países mais capacitados de região, mas a Colômbia teve uma melhor importante em seus recursos estratégicos de defesa, mantendo seu orçamento estável com tendência à alta (IISS 2020). Mesmo tendo uma boa parcela dos recursos de defesa comprometidos com pagamento de pessoal, como estes países historicamente tem orçamentos mais altos na região para defesa, eles se aproximam de forma mais significativa entre si em relação aos demais.

Ainda nesse *cluster*, o Equador é também próximo do Brasil – menos que a Colômbia, mas ainda assim de forma relevante. Os países lidam com demandas muito distintas em termos de defesa: enquanto o Equador lida com ameaças externas, o Brasil tem as questões de violência interna, com áreas onde o monopólio da violência por parte do Estado é posto em xeque, como nas comunidades do Rio de Janeiro e nas fronteiras nacionais a questão dos ilícitos. O Equador teve um incremento especial na década de 1990 com a Guerra do Cenepa (1995), tendo o país recebido um orçamento de defesa consideravelmente mais alto que o atual para sua manutenção e atualização tecnológica. “Em função das mudanças na arena internacional, em um período relativamente curto de tempo, Estados modificaram rapidamente o seu

comportamento em relação aos seus gastos militares” (Heye 2015, 125). Tem também comportamentos diferentes em termos de investimentos: o Equador está na direção de aumentar os investimentos em defesa, cortando os gastos com pessoal e mantendo constante o percentual do PIB aplicado, apenas de haver diminuição real do montante investido. O Brasil compromete boa parte de seu orçamento de defesa com pessoal, importa e exporta armas de forma muito distinta do Equador, aumentando nos últimos anos o percentual do PIB e o montante real destinado ao orçamento de defesa. Então, como explicar as semelhanças identificadas?

Um ponto em comum, entre Paraguai, Equador, Brasil e Colômbia é o uso de suas Forças Armadas em ações de segurança pública em especial no combate à ilícitos e facções criminosas internacionais. As origens, as trajetórias históricas das origens, os ramos de atuação e as capacidades bélicas de cartéis de drogas, facções criminosas, narco-guerrilhas dentre outros atores violentos não-estatais são distintas em cada país, mas não são alvo de investigação deste texto⁸. Esse apontamento, não encerram a necessidades de estudos mais detalhados comparando os países dentro do cluster que o estudo identificou.

No outro cluster, Chile, Peru, Bolívia e Argentina são países muito próximos entre si. Além de serem países andinos, dividem tensões fronteiriças, o que os levam a buscar equiparar suas capacidades estratégicas de defesa (Gutierrez 2007). Desde a perda do acesso ao mar na Guerra do Pacífico, século XIX, a Bolívia tem uma demanda histórica por parte do território chileno. O aumento abrupto de % do PIB destinado à defesa, na aquisição de armas promovido pelo Chile na primeira década do século XXI pode explicar essa similaridade identificada nesses países, em uma onda de resposta ao movimento de maior armamento chileno. À medida que o Chile foi aplicando recursos na aquisição de melhores e maior quantidades de capacidades estratégicas de defesa, houve a resposta de seus vizinhos Peru e Argentina (em menor grau), países com o quais tem disputas históricas (Franchi, Migon e Jimenez 2017), senso esse um movimento esperado na ótica da economia de defesa (Leske 2018). Por outro lado, Chile e Argentina tem construído uma agenda de cooperação em defesa, com destaque para a criação da Força de Paz Conjunta-Combinada *Cruz del Sur*, que ajuda a criar uma identidade de defesa bi-nacional, exigindo recursos aplicados de ambos os países (AITA 2020). Diferente do Chile, as Forças Armadas Argentinas sofrem da deterioração paulatina desde a derrota na Guerra das Malvinas (1982), assim como a Bolívia, vem recebendo cada vez menos recursos para o setor da defesa, o que tem como consequência equipamentos e instalações

8 Para saber mais ver: Ferreira e Framento 2020; Valera 2018.

deterioradas (IISS 2020).

Com estes argumentos parciais podemos observar esse *cluster* tem em comum rivalidades fronteiriças adormecidas, com origens que remontam aos séculos XIX e XX, e que com exceção do Chile, os três países enfrentaram derrotas militares e perdas territoriais. Entendemos que esse cenário é o responsável por apontar a similaridade apenas entre estes três países nesse *cluster*. Se o orçamento de defesa e os gastos em defesa são de fato um reflexo das necessidades e estratégias de defesa de um país, esse *cluster* identifica bem este fato.

Por fim, o Uruguai se destaca isolado dos demais países. País de pequena dimensão, tem mantido o % do PIB dedicado à defesa relativamente estável, mas com decréscimo contínuo do montante do orçamento de defesa desde 2014. Esses dados o coloca próximo de vários países, mas o Uruguai parece ser realmente um caso à parte na América do Sul:

O Uruguai ... tem apenas 3,4 milhões de habitantes, mas está entre os dez maiores contribuintes de tropas para o PKO da ONU (Operações de Manutenção da Paz) e é o primeiro contribuinte per capita. Em 2002 e 2003, era o sétimo contribuinte de tropas para a ONU e, no final de 2005, era o oitavo no ranking da ONU. O Uruguai nunca teve qualquer ameaça externa iminente à sua segurança após sua independência em 1828, e não teve nenhuma ameaça interna desde o fim das ações da guerrilha urbana na década de 1970. O país não possui indústria de defesa, e sempre teve um serviço militar totalmente voluntário, que atualmente envolve quase 1% da população total e cerca de 2% da força de trabalho [...]. Os gastos uruguaios com defesa foram influenciados principalmente por fatores internos, em sua maioria de natureza econômica (Pelaéz 2007, 281)

Com essas características, é possível ratificar a posição distinta do Uruguai em relação ao demais países da América do Sul, em termos de recursos estratégicos de defesa, que são muito mais voltados aos problemas internos, e às ações em missões de paz, distante do continente.

Considerações Finais

A partir dos dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) e *Military Balance*, analisamos um conjunto de dados macro econômicos recentes (% PIB para orçamento de defesa; investimento em defesa per *capta*; gastos em defesa; capacidades) e a quantidade e tipos de gastos por Forças Armadas, identificamos que é possível, a partir dessa

vertente compreender os países da América do Sul organizados em quatro clusters, refletindo sobre suas similaridades em termos macroeconômicos do orçamento de defesa ao longo do tempo.

Apesar de sua contribuição à compreensão das dinâmicas na América do sul a partir de uma vertente econômica, a pesquisa é limitada pela ausência dos dados de Venezuela, Suriname e da Guiana Francesa (território francês ultramarino) – o que cabe à ele no orçamento de defesa Francês. Pesquisas futuras podem usar outras bases de dados a fim de suprir essa lacuna. De igual maneira, podem explorar comparações entre os países de cada cluster de outros aspectos como o histórico de missões militares estrangeiras, evolução das doutrinas militares, noções de ameaças nos documentos de defesa nacionais de casa país; desenvolvimento da base industrial de defesa de cada país, bem como outros temas.

O valor desta pesquisa está no uso de análises estatísticas para analisar os dados macroeconômicos e determinar aproximações – *clusters* – aparentemente não naturais, quando pensamos nos países apenas por lentes teóricas como dos complexos regionais de segurança.

REFERÊNCIAS

- Aita, Edson. 2020. “A Força De Paz Conjunta-Combinada Cruz Del Sur Como Catalisadora Da Construção De Uma Identidade De Defesa Regional.”. Ph.D, *Escola de Comando e Estado – Maior do Exército*.
- Almeida, Carlos Wellington de. 2010. “Política De Defesa No Brasil: Considerações Do Ponto De Vista Das Políticas Públicas”. *Opinião Pública* 16 (1): 220-250. doi:10.1590/S0104-62762010000100009.
- Andrade, Israel, Valerio Lange, Oscar Medeiros Filho, and Raphael Lima. 2019. *Desafios Contemporâneos Para O Exército Brasileiro*. 1st ed. Brasília: IPEA.
- Argentina. 2010. “Libro Blanco De La Defensa”. Buenos Aires: *Ministério de la Defensa*.
- Brazil. 2020. “Livro Branco De Defesa Nacional”. Brasília: *Ministerio da Defesa*.
- Brazil, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Marcos José Ferreira, and Fernando Sarti. 2011. *Diagnóstico: Base Industrial De Defesa Brasileira*. 1st ed. Campinas: ABDI, NEIT-IE-UNICAMP.
- Buzan, Barry, and Ole Wæver. 2003. *Regions And Powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Castro-Gómez, Santiago, Alberto Flores-Malagón, Guillermo Vásquez, and Carmem Benavides. 2007. *Pensamiento Colombiano Del Siglo XX*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). “UNASUR: Un Espacio De Cooperación E Integración Para El Desarrollo”. 2021. *Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe*. <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09Downloads/Biblioteca/UNASUR-COOPERACION.pdf>.
- Chile. 2021. “Libro De La Defensa Nacional De Chile”. Santiago: *Ministerio de Defensa Nacional*.
- Costa vaz, Alcides. 2021. “Tendências E Perspectivas Sobre Gastos Militares Dos Países Amazônicos: Implicações Para Os Objetivos E Interesses De Defesa Do Brasil”. In *Desafios Contemporâneos Para O Exército Brasileiro*, 1st ed., 37-58. Brasília: IPEA.
- Ecuador. 2018. “Política De La Defensa Nacional Del Ecuador: “Libro Blanco”. Quito: *Instituto Geográfico Militar*.
- Esquivel Monge, Manfred, and Kerry Loaiza Marín. 2018. “Inversión En Infraestructura Y Crecimiento Económico, Relevancia De Factores Institucionales”. *Economía Y Sociedad* 23 (53): 40-61. doi:10.15359/eys.23-53.3.
- Ferreira, M. A. S., & Framento, R. S. 2020. *Atores não-estatais violentos transnacionais na América do Sul: um exame dos casos do Primeiro Comando da Capital e da Família do Norte*. Revista Brasileira de Segurança Pública, 14(1), 72-87.
- Franchi, Tássio, Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon, and Roberto Xavier Jiménez Villarreal. 2017. “Taxonomy Of Interstate Conflicts: Is South America A Peaceful Region?”. *Brazilian Political Science Review* 11 (2): e0008 1-23. doi:10.1590/1981-3821201700020008.
- Fonfria, Antonio. 2012. “Sobre La Naturaleza Y Alcance De La Economía De La Defensa.”. *Revista Del Instituto Español De Estudios Estratégicos* 79: 1-21. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7471052>.
- Fuccille, Alexandre, and Lucas Pereira Rezende. 2013. “Complexo Regional De Segurança Da América Do Sul: Uma Nova Perspectiva”. *Contexto Internacional* 35 (1): 77-104. doi:10.1590/s0102-85292013000100003.
- Gil, Antonio. 2017. *Como Elaborar Projetos De Pesquisa*. São Paulo: Atlas..
- Gonzalez Cabera, P. 2005. “Chilean Military Plans To Be Military-Standard For NATO For 2010”. *El Mercurio*, 2005.
- Guyana. 2020. “Oficina De Información Diplomática”. *Exteriores.Gob.Es*.

- http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/Guyana_FICHA%20PAIS.pdf.
- Gutiérrez, Carlos. 2007. "Chile, Perú Y Bolivia: Entre El Conflicto Y La Cooperación". In *Seguridad Humana Y Nuevas Políticas De Defensa En Iberoamérica*, 291-321. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Hair, Joseph F, William C Black, Barry J Babin, and Rolph E Anderson. 2009. *Multivariate Data Analysis*. London: Pearson..
- Hartley, Keith. 2003. *Handbook Of Defense Economics*. Amsterdam: Elsevier.
- Heye, Thomas Ferdinand. 2015. "Democracia, Controle Civil E Gastos Militares No Pós-Guerra Fria: Uma Análise Realista". *Carta Internacional* 10 (1): 105 - 134. doi:10.21530/ci.v10n1.2015.206.
- IISS – International Institute for Strategic Studies. 2017. *Military Balance 2017: The Annual Assessment Of Global Military Capabilities And Defence Economics*. London: ISS.
- IISS – International Institute for Strategic Studies. 2020. *Military Balance 2020: The Annual Assessment Of Global Military Capabilities And Defence Economics*. London: ISS.
- Jimenez, José Lorenzo. 2016. "Un Análisis Macroeconómico De Los Efectos De La Inversión En Defensa Nacional Sobre La Base Industrial Y Tecnológica En España.". Ph.D, *Universidad Rey Juan Carlos*.
- Lee, Robert Victor. 2021. "China Builds Space-Monitoring Base In The Americas". *The Diplomat*. <https://goo.gl/6rHNYv>.
- Leske, Ariela. 2018. "Economia De Defesa". In *Dicionário de Segurança e Defesa*, 784-810. São Paulo: Editora UNESP.
- Malhotra, Naresh K. 2012. *Pesquisa De Marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman.
- Moraes, Rodrigo. 2011. "A Indústria De Defesa Na Argentina". *Boletim De Economia E Política Internacional* 6: 49-61. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4619/1/BEPI_n6_industria.pdf.
- Oliveira, Marcos Guedes. 2017. "Ameaças Regionais E Extrarregionais E As Respostas Do Brasil". *Revista Artigos Estratégicos* 3 (2): 15 - 27. <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExArE/article/view/1277..>
- Pagliari, Graciela. 2010. "Gastos Militares Na América Do Sul: Considerações Acerca Dos Investimentos No Período Pós-Guerra Fria". *Diálogo* 16 (1): 13 - 29. doi:10.18316/68.
- Parra, Cárdenas, Salvador Játiva, and Freddy Vasquez. 2019. "Industria De La Defensa Y Desarrollo De Capacidades Estratégicas En Ecuador".

- Revista Internacional Del Mundo Económico Y Del Derecho* 17: 1-12..
- Peláez, Amílcar. 2007. "Country Survey XX: Defence Spending And Peacekeeping In Uruguay". *Defence And Peace Economics* 18 (3): 281-302. doi:10.1080/10242690600924679.
- Peru. 2005. "Libro Blanco De Aa Defensa Nacional.". Lima: *Ministerio de la Defensa*.
- Salgado, Vitória Totti. "Conflito no norte do Paraguai: entre a força-tarefa conjunta e o Exército do Povo Paraguai". *Dossiê de Conflitos Contemporâneos*. Volume 1, Número 1: 49-54.
- Sharma, Subhash. 2008. *Applied Multivariate Techniques*. New York, NY: Wiley & Sons.
- Silva Filho, Edison, and Rodrigo Moraes. 2013. *Da Guerra Contra O Terror À Crise Econômica Internacional: Perspectivas Para A Defesa Brasileira Em Um Cenário De Transição Nos Gastos Militares Mundiais*. Brasília: IPEA.
- SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute. 2020. "4. Military Expenditure | SIPRI". *SIPRI Yearbook 2019*. <https://www.sipri.org/yearbook/2019/04>.
- Villa, Rafael, and Marília Carolina De Souza Pimenta. 2017. "A Longa Paz Na América Do Sul: Questionamentos Às Teses Da Paz Negativa Na Região". *Papel Político* 21 (2): 435-468. doi:10.11144/javeriana.papo21-2.lpas.
- Villa, Rafael. 2018. "Armament Modernization In South America: Empirical And Theoretical Pressures On The Dualistic Views Of Regional Security". *AUSTRAL: Brazilian Journal Of Strategy & International Relations* 7 (14): 138-163. doi:10.22456/2238-6912.87990.
- World Bank. 2020. "Gasto Militar (% Del PIB) | Data". *Datos.Bancomundial.Org*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?view=chart>.

RESUMO

Levamos em consideração que as interpretações dos complexos de segurança, das tradições de paz longa e da paz violenta não explicam completamente como os países sul-americanos estão organizados em relação à Defesa. Diante disso, executamos uma análise de cluster com dados Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) e relatório do Military Balance com despesas de defesa econômica e investimento em capacidades de países sul-americanos. Essa técnica permite identificar como os países estão organizados, determinando aqueles que são mais semelhantes entre si (que formariam complexos) e como eles diferem dos outros (dissimilaridades). Os resultados mostraram quatro clusters diferentes: o primeiro formado por Chile, Peru, Argentina e Bolívia; a segunda por Brasil, Colômbia, Equador e Paraguai; a terceira apenas pela Guiana; e a quarta, formada apenas pelo Uruguai. Interpretamos esses clusters considerando o histórico de conflitos, atualmente ameaças e tratados de países.

PALAVRAS-CHAVE

Defesa Econômica,; América do Sul; Capacidade de Defesa; Gasto em Defesa.

Recebido em 31 de agosto de 2021

Aprovado em 07 de dezembro de 2021

GLOBALIZAÇÃO E A MUDANÇA DE CONCEITO DA OTAN

Umair Pervez Khan¹
Kashaf Sohail²

Introdução

“Foi dito que argumentar contra a globalização é como argumentar contra as leis da gravidade.” Kofi Annan, 2021

Na verdade, a globalização revolucionou toda a existência da espécie humana. Desde o contato pessoal até as nações se unindo sob a bandeira de interesses comuns e compartilhados, o fenômeno tem impactado os pilares centrais da vida nos tempos atuais. Embora tenha evoluído com a expansão do regionalismo, este deixou de existir isoladamente. Embora o choque de interesses entre as nações as mantenha divididas, essas divisões também servem, em última instância, ao mesmo fenômeno da globalização, trazendo consigo as nações com inimigos e amigos comuns em outras épocas.

A globalização aumentou a interconexão de forma tão significativa que a distância física não é mais uma barreira na movimentação e troca de bens, pessoas, ideias, culturas, tecnologias e consciências em torno de pautas. É integrar o mundo e aumentar as ligações que foram possíveis devido aos meios de transporte e comunicação desenvolvidos. Nos tempos antigos, as pessoas demoravam meses para viajar de um estado para outro e viajar não era comum. No entanto, desde que a globalização aconteceu, viajar tornou-se uma das coisas mais fáceis de fazer. Tudo o que é necessário é uma passagem de avião e algumas horas de folga.

Todas as atividades e processos econômicos, sociais, políticos

¹ Acadêmico de Relações Internacionais doutorando pela Universidade de Selcuk, Turquia. Ex-membro visitante da Universidade Nacional de Defesa, Islamabad.

² Pesquisador e graduando de relações internacionais na Universidade de Bahria, Islamabad, Paquistão.

e culturais que eram limitados a uma escala menor agora podem ser experimentados em uma escala maior por causa do desenvolvimento trazido pela globalização. Apoiar a globalização não significa necessariamente que tudo está acontecendo em escala global ou que todos os processos globais estão passando pela mesma experiência, mas significa que a perspectiva sobre os assuntos e atividades internacionais e a forma como são examinados e promovidos são agora muito diversos. Um desses resultados da globalização é a natureza mutável da OTAN. Em 4 de julho de 2012, a visão da OTAN no mundo em constante globalização foi abordada pelo Secretário-Geral Anders Fogh Rasmussen, e ele proclamou:

Uma OTAN que obtém sua força e vitalidade do engajamento com parceiros. Uma aliança situada no centro de uma ampla rede de segurança, detectando riscos e ameaças desde o início e sendo capaz de enfrentar esses desafios de forma cooperativa. Para cumprir estes objectivos, a OTAN tem de trabalhar no sentido da interoperabilidade com os parceiros, sejam eles países ou instituições (OTAN 2012).

A OTAN sempre trabalhou em parceria e tem estado no topo da agenda ultimamente. A razão disso é que as parcerias da OTAN nas últimas duas décadas provaram ser de grande utilidade para atingir seus objetivos. No entanto, à medida que o mundo se globalizava, a OTAN também se transformava, o mesmo acontecia com suas parcerias. Inicialmente, a OTAN estava mais inclinada a um papel político para aumentar as perspectivas de uma “Europa inteira, livre e em paz” (Mattelear 2017), no entanto, com a mudança na dinâmica a OTAN começou a fomentar a estabilidade fora da Europa. Ele optou por opções nas quais poderia participar da divisão de encargos e manter o alcance estratégico.

Hoje, com a facilidade de interconexão, a OTAN criou parcerias em todo o mundo. Isso aumentou a segurança para o Espaço do Atlântico Norte e abriu caminhos para refletir sobre os problemas enfrentados no ambiente de segurança globalizado de hoje. Uma dessas questões é a tendência cada vez maior do fenômeno do “populismo” nas nações ocidentais. Desde o seu surgimento, a ideia tem um grande impacto nas nações que se enquadram na OTAN. No entanto, talvez esteja fazendo com que os Estados membros fiquem sem foco e propósito, correndo o risco de se tornar um caro fim em si mesmo. Consequentemente, isso pode resultar na transformação da OTAN de um agente de segurança em um provedor de serviços.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte é uma organização internacional, para ser mais específico, uma aliança militar intergovernamental entre trinta estados europeus e do Atlântico Norte assinada conjuntamente

em 4 de abril de 1949. Foi formada no século 20 para fornecer segurança coletiva contra a ameaça representada pela União Soviética. Possui duas línguas oficiais: inglês e francês. O objetivo da OTAN é garantir a liberdade e a segurança dos seus membros por meios políticos e militares, uma vez que a segurança nas nossas vidas diárias é a chave para o bem-estar. O quartel-general da OTAN está localizado em Bruxelas, Bélgica, enquanto o quartel-general das Operações do Comando Aliado fica perto de Mons, na Bélgica. A OTAN sempre teve certos objetivos e metas sobre os quais operou (OTAN 2021). Eles são os seguintes,

1. Aliança Política e Militar

- a. **Politicamente:** A OTAN promove valores democráticos e permite que os membros cooperem e consultem sobre questões relacionadas com a defesa e segurança para resolver problemas de forma eficaz e eficiente, construir confiança e, a longo prazo, prevenir conflitos.
- b. **Militarmente:** A OTAN está empenhada na resolução pacífica de litígios através da diplomacia, no entanto, em caso de situações de deterioração, têm autoridade para recorrer aos militares para empreender a gestão de crises ao abrigo do Artigo 5 do Tratado de Washington, por mandato fornecido pela ONU, isoladamente ou em cooperação com outros estados.

2. Defesa Coletiva.

O motivo, objetivo ou objetivo central da OTAN é o compromisso em bloco para proteger os demais Estados-parte de um ataque agressivo. É como todos por um e um por todos. A defesa coletiva é principalmente um acordo militar ou um conjunto de ações entre / por nações em termos mutuamente acordados. A defesa coletiva é um fenômeno dos estudos estratégicos que surgiu no século XX quando a humanidade sofreu imensas perdas na ausência de um sistema que pudesse ter se resguardado das mesmas. Milhões morreram, estados foram reduzidos a escombros e estados tiveram que se render ou ser reduzidos a cinzas, já que nenhum aliado forte estava lá para garantir sua defesa contra o poder militar dos agressores.

Assim, a defesa coletiva surgiu como um conceito que já produziu resultados fenomenais. Assegura que todos os Estados membros / signatários do pacto da OTAN são obrigados a lutar por outros membros que possam estar ameaçados. Embora teoricamente a defesa coletiva fosse percebida como uma ação que deve ser desencadeada assim que uma ameaça comece a se manifestar, suas implicações também foram diferentes.

A preempção, como ferramenta de guerra, levou à aniquilação de

estruturas básicas da sociedade, como vemos na Síria, Iraque e Afeganistão, onde os agressores estão usando o ataque como defesa, apoiada em seu próprio raciocínio. Este princípio consagrado no Artigo 5 do Tratado de Washington foi invocado uma vez, em resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos em 2001. O ataque de 11 de setembro foi nos EUA e ocorreu em solo dos EUA, mas a última invasão do Afeganistão que ocorreu envolveu todos os estados signatários da OTAN. Isso ocorre porque o ataque aos EUA significou um ataque a todos os estados que se uniram para se defenderem coletivamente sob a égide da OTAN.

3. Formação e manutenção de laços transatlânticos: A OTAN é uma aliança de países da Europa e da América do Norte que fornece uma ligação única e exclusiva entre os dois continentes. Isso permite a consulta e a cooperação entre eles em vários campos, ou seja, defesa, segurança, gestão de crises multinacionais e operações.

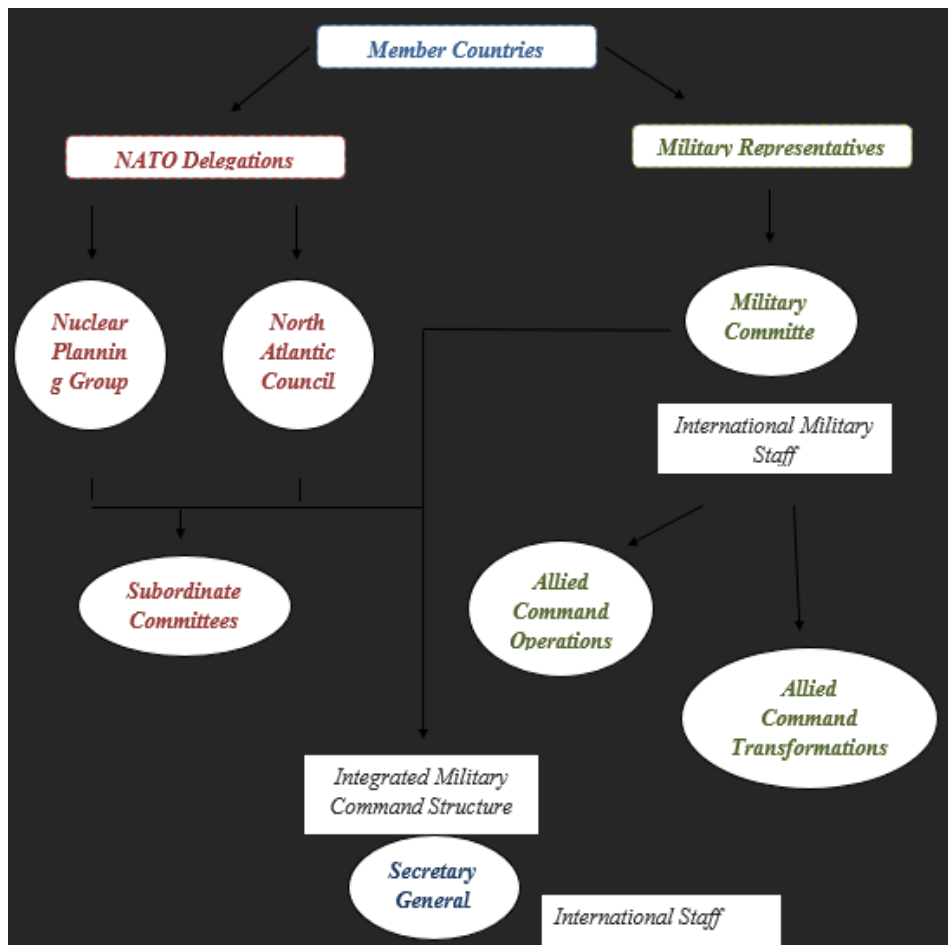
4. Conceitos Estratégicos: Fornecimento de uma estrutura comum de tarefas, princípios, valores e evolução do ambiente de segurança entre os membros da aliança, ou seja, defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa.

A adesão à OTAN está aberta a,

“Qualquer outro estado europeu em posição de promover os princípios deste Tratado e de contribuir para a segurança da área do Atlântico Norte.”
(OTAN 2021)

Ele também tem o que chama de “Plano de Ação para Sócios”, que visa ajudar os aspirantes a sócios a se prepararem para a adesão, atendendo aos principais requisitos por meio do fornecimento de conselhos práticos e assistência direcionada. Desde a sua fundação, a admissão de novos estados membros aumentou a aliança de 12 para 30 estados. O mais recente estado membro a ser adicionado à OTAN foi a Macedônia do Norte em 27 de março de 2020 (OTAN 2020). A OTAN atualmente reconhece a Bósnia e Herzegovina, a Geórgia e a Ucrânia como membros aspirantes (OTAN News 2020). Outros 20 estados participam no programa de Parceria para a Paz da OTAN, com 15 outros envolvidos em Programas de Diálogo Institucionalizado. Os gastos militares conjuntos relatados de todos os membros da OTAN constituem mais de 70% do total global. Os membros concordaram em alcançar seu objetivo ou manter a meta de gastos com defesa de pelo menos 2% do PIB até 2024 (The Economist 2019).

Estrutura Funcional



A OTAN foi inicialmente concebida como um impedimento para o poder crescente da URSS e como um oponente contencioso de VARSÓVIA. Portanto, nenhuma operação militar foi conduzida pela OTAN durante a Guerra Fria porque ela tinha que agir como um poderoso dissuasor contra a agressão militar. No entanto, após o fim da Guerra Fria, as primeiras operações, Anchor Guard em 1990 e Ace Guard em 1991, foram motivadas pela invasão do Kuwait pelo Iraque. *Avioes de Airborne Early Warning* foram enviados para fornecer cobertura ao sudeste da Turquia e, posteriormente, uma força de reação rápida foi enviada para a área (OTAN, 2005).

Desde então, desempenhou um papel significativo na intervenção na Bósnia e Herzegovina, intervenção em Kosovo, guerra do Afeganistão, missão

de treinamento no Iraque, anti-pirataria no Golfo de Aden, intervenção na Líbia e muito mais. Recentemente, realizou o seu maior exercício de defesa cibernética, virtualmente devido à pandemia COVID-19 em curso. Iniciado em 16 de novembro de 2020, o exercício Cyber Coalition teve como objetivo treinar ciberdefensores na sua capacidade de defender a OTAN e as redes nacionais e irá testar os processos e procedimentos de tomada de decisão (NATO News 2020).

No entanto, em tempos de liderança, o poder e a influência da OTAN foram questionados devido às suas relações turbulentas com a Turquia. A questão peculiar da incerteza de seu aliado, a Turquia, surgiu devido às relações tempestuosas da Turquia com seus aliados da OTAN, principalmente a Grécia e a França. A Turquia e a Grécia têm relações tensas e estão se deteriorando devido à disputa no Egeu, que causou um aumento de contenciosos entre os dois estados. Uma vez que ambos os estados reivindicam a região do Mar Egeu, é uma questão de direito de soberania (Ortolland 2009).

No entanto, o confronto entre a Turquia e a França é o caso mais recente de lutas internas entre aliados da OTAN. Isso começou com a ordem da OTAN para inspecionar o navio de carga suspeito onde os marinheiros turcos podiam ser vistos em posições de combate e em um certo ponto uma das fragatas turcas piscou suas luzes de radar para o navio francês três vezes, efetivamente ameaçando atirar, o que levou à retaliação. No entanto, a autenticidade desse argumento pode ser contestada porque é arguido pela França e a Turquia diz o contrário. Isso também levou à falta de comunicação e ao aumento da rivalidade entre os dois estados (Politico 2020).

O Secretário-Geral Jens Stoltenberg em uma visita de dois dias à Turquia e Grécia em 5 de outubro de 2020 enfatizou que a Turquia é um aliado valioso da OTAN. O Secretário-Geral elogiou as contribuições da Turquia para as missões da OTAN, incluindo no Afeganistão, Iraque e Kosovo, e seu apoio a outros Aliados e parceiros durante a pandemia. O Sr. Stoltenberg também destacou o forte compromisso da OTAN com a segurança da Turquia, aumentando sua defesa aérea contra ataques de mísseis da Síria e aumentando a presença aérea e naval da Aliança (Independent Balkan News Agency 2020).

A recente mudança de poder de Trump para Biden também é uma mudança do populismo para o multilateralismo, aparentemente. Também mostrou uma mudança na parceria OTAN-EUA que, embora ameaçasse as relações na região do Atlântico Norte. A retórica pré-eleitoral de Biden sobre o comércio de armamentos dos EUA com a Rússia talvez interfira na associação com a Turquia. No entanto, existe a possibilidade de que, para manter a estabilidade na OTAN, Biden tente estar mais interconectado com a Turquia.

Novos Desafios da OTAN

Nas Desde a Primeira e Segunda Guerras Mundiais, os EUA cruzam o Atlântico para ajudar a libertar a Europa e até mesmo a reconstruí-la. Isso prova que a segurança dos EUA e da Europa é indivisível. O Secretário-Geral da OTAN, Anders Fogh Rasmussen, disse em um discurso:

“Instabilidade e insegurança de um lado do atlântico vão, inevitavelmente, afetar o outro lado da ‘grande lagoa’.” (OTAN, 2010)

O ataque a um como um ataque a todos retrata muito bem o conceito básico de globalização, integração. Esta organização é uma cooperação transatlântica de segurança e sob seu guarda-chuva de segurança eles trabalham na integração da Europa porque os EUA acreditam que a organização pode fazer a Europa se transformar de um terreno fértil para o nacionalismo, guerra e rivalidades para o de pluralismo, democracia e paz através da sua parceria através da OTAN.

No entanto, o limiar mudou e uma nova era emergiu. A globalização tem um lado bonito e também um lado negro. Além disso, embora o ataque a um seja um ataque a todos, como no artigo 5, mas também há um artigo 4 que fala sobre uma consulta informal entre os aliados sobre sua integridade territorial, independência política e, acima de tudo, sua segurança (Kitchen 2014) antes de um uma resposta conjunta e coletiva é iniciada. É aqui que intervém o lado negro da globalização, e o populismo é um deles.

A quintessência perfeita disso é a administração de Trump. Embora os EUA tenham sido de longe o aliado mais dedicado da OTAN, desde que Trump assumiu o cargo, isso marcou uma época tumultuada para a organização. Durante sua campanha, Trump disse:

“Não vamos mais entregar este país ou seu povo à falsa canção do globalismo. O estado-nação continua sendo o verdadeiro fundamento para a felicidade e harmonia. Eu sou cético em relação às uniões internacionais que nos amarram e derrubam a América”. (Hirsch 2016).

Além disso, Trump considerou a OTAN uma organização irrelevante e até a chamou de ‘obsoleta’ (Kirby 2017). Ele frequentemente repreendia outros líderes por não gastarem orçamento suficiente com a defesa. Não só isso, mas também descartou a parceria Trans-Pacífico, criticou o NAFTA e a OMC e retirou-se da maioria dos acordos bilaterais e de segurança dos EUA que os outros aliados da OTAN consideravam importantes para sua segurança, por exemplo, Acordo Nuclear do Irã e o Pacto de Céus Abertos para Vigilância

Aérea Aberta.

A abordagem populista de Trump era tanto que o ex-candidato presidencial da Holanda, Geert Wilders, pretendia libertar a Holanda da OTAN (Wilders 2016). O presidente francês Emmanuel Macron também afirmou que “a OTAN estava sofrendo de morte cerebral” (AP News 2020) devido à falta de liderança por parte dos EUA. Além disso, a Alemanha também se opôs à retirada das tropas afgãs de Trump porque afirmam que os EUA parecem ter esquecido o lema “entrem juntos, saiam juntos” da OTAN em sua missão no Afeganistão (Werkhäuser e Petersmann 2020).

Embora a atual administração Biden pretenda optar por uma abordagem mais multilateral que retrata o lado positivo da globalização, os danos causados durante a administração de Trump levaram cada aliado a pensar primeiro em sua própria segurança e em suas questões, o que não era o caso antes da era do populismo. Desde a era de Trump, geralmente o papel dos EUA como policial global está diminuindo e os americanos também estão mais inclinados a “Make America Great Again”, mesmo que seja por causa de “Dump Trump”.

Além disso, os países do sul da Europa e do Mediterrâneo percebem ameaças do Oriente Médio e dos países do norte da África, especialmente devido ao alto fluxo de migrantes e refugiados. Por outro lado, os países do Leste Europeu vêem o ressurgimento da Rússia como uma ameaça (Galeotti 2017).

O ressurgimento da Rússia é em si um grande desafio para a OTAN. Para alguns, a globalização não é um fenômeno uniforme, ao contrário, é uma oportunidade para os desenvolvidos se desenvolverem ainda mais. No entanto, também depende dos Estados que a aproveitam ao máximo, e a Rússia é um deles. Embora tenha colapsado após a desintegração da URSS, a Rússia conseguiu se reafirmar novamente, especialmente militarmente. O comandante supremo aliado da OTAN para a Europa, General dos Estados Unidos Curtis Scaparrotti, mencionando especialmente sobre a modernização da OTAN, disse ele,

“Certamente tenho preocupações em relação à Rússia. Acho que, como aliança, somos dominantes. Existem áreas dentro em que foram desafiados. Acho que o ciberespaço é um deles. Eles são muito competentes nisso”, disse ele, referindo-se à Rússia. “Há outros em que, devido à modernização que você observou, embora sejamos dominantes, não estaremos em cinco anos per se se não nos adaptarmos assim para incluir nossa estrutura, mas também dentro das nações, nossas capacidades, entre as forças armadas áreas funcionais, bem como nossos domínios” (Jozwiak 2018).

A constituição da OTAN é por causa da ex-URSS ou para contê-la. Embora, após o fim da Guerra Fria, o papel que a organização desempenhou tenha mudado para um cenário diferente, como lutar contra conflitos étnicos ou ancorar novas democracias. No entanto, agora que a Rússia está ressurgindo, isso deixa a OTAN com um dilema estratégico de voltar às suas raízes pelo bem dos velhos tempos. Talvez isso não seja possível porque o estado que a OTAN continha era a URSS e o estado que hoje é um desafio não é a URSS, mas a Rússia.

O estado da Rússia agora colocou suas garras em alguns países europeus, por exemplo, tornando a Alemanha e a Itália dependentes dele para petróleo e gás (Cladi 2021). A ordem mundial mudou e antes era apenas superioridade militar, mas agora o poder militar tem que colidir com a economia também. Como o conceito de interdependência complexa de Joseph Nye explica, os estados são economicamente interdependentes uns dos outros de forma tão complexa que é difícil iniciar uma guerra.

Portanto, a Rússia de Putin é uma ameaça aos laços da OTAN. Não apenas isso, mas as intenções de Putin de se fortalecer estrategicamente na vizinhança imediata e além com este exército modernizado irá, se nada mais, intimidar os vizinhos e enfraquecer a solidariedade da OTAN (Daalder 2017).

Por outro lado, a China está em alta. É um exemplo de promoção da geoeconomia do interno para o externo. Ele começou sua jornada por volta de 1960 e até o 11 de setembro a China era apenas uma ameaça para os membros da OTAN. No entanto, a partir de 2010 a China passou a fazer alianças e acordos comerciais com os países do Sudeste Asiático e foi assim que a China firmou suas raízes na região. Recentemente, a OTAN declarou a China como um desafio de segurança global (DAWN News 2021). Os membros se abstiveram de chamá-la de rival, mas a crescente proliferação vertical da China, seu comportamento assertivo, políticas coercitivas e objetivos discutíveis estão preocupando a OTAN.

Ao contrário do destino manifesto dos EUA, a China tem um destino compartilhado (Beeson 2020), onde na governança global eles estão se construindo, bem como investindo em outros lugares como a África e a América Latina. É uma demonstração clara da interconexão sob o fenômeno da globalização. Eles promovem o soft power, ao contrário dos EUA, e isso os ajuda a manter as relações internacionais. Por exemplo, a China está pagando zinco do Camboja e em troca dá a eles infraestrutura de trem, resultando no Camboja apoiando a China na plataforma da ASEAN (Haider 2021). Outro exemplo é o RCEP e o fato de os EUA nem fazerem parte dele fala por si. A colaboração EUA-China-Huawei é outra representação da interdependência complexa.

A China está se expandindo por meio do String of Pearls e do OBOR (Ashraf 2021), e até mesmo amarrou os países europeus a ele. Isso é contra a política dos EUA de conter a China e se reafirmar buscando influência, evitando chances de bloqueio planejado por EUA e Índia. A China precisava de material e mão-de-obra para o acúmulo de excedentes, por isso passou por uma mudança de política doméstica. Agora a China está se tornando cada vez mais um ator de segurança visível na periferia europeia. Ele vê a OTAN como uma organização centrada nos Estados Unidos que pode ser usada para contê-la. Portanto, a China tentou influenciar as decisões individuais dos membros da OTAN para minar a coesão da aliança.

Os membros da OTAN têm se preocupado com as conexões estreitas entre a China e a Rússia, especialmente na esfera da segurança e militar. Além dos exercícios conjuntos realizados entre as marinhas chinesa e russa nos mares Báltico e Mediterrâneo, existe um potencial para os dois lados coordenarem ou alinharem ainda mais seu comportamento em questões coletivamente importantes para ambos, como guerra híbrida e espionagem cibernética, controle de armas e sua abordagem para a governança do Ártico, entre outras coisas (Wilson Center 2021).

A China foi o que mais se valeu do processo de globalização dialética. Deng Xiaoping cunhou o termo “Socialismo com características chinesas” (Wilson Center 2021) sob o qual há um controle total para o partido comunista em uma economia capitalista. A China sabia que o mundo é globalizado, por isso construiu seu próprio tipo de economia. Isso está sendo feito através do OBOR e AIIB, e os discursos da China são alterados no Sudeste Asiático, Sul da Ásia, países africanos e Europa. Possui planos de infraestrutura que aumentam a conectividade e fortalecem os laços comerciais e econômicos.

A China está fazendo com que todos os estados utilizem as vantagens da globalização porque afirmam que todos têm o direito de melhorar, entretanto, a China ainda terá o domínio. Portanto, ele fornece plataformas de iniciativas diplomáticas e cooperação econômica abrangentes na forma de CPEC, Oceano Índico e Oceano Pacífico, etc. O comportamento colaborativo mas autoritário da China é complicado para a OTAN contemplar. Ela tem seus próprios termos de governança em seu próprio vocabulário. A China se junta à OMC e então viola suas regras, quando os EUA contestam, eles trazem sua jurisdição e constituição para a equação, alegando que estão seguindo suas próprias regras (New Learning Online 2021).

A China está se inserindo lenta e continuamente. Eles planejam toda a infraestrutura e junto com ela fornecem um banco no formato de AIIB. Ele realiza projetos de investimento conjunto com o Banco Mundial, portanto, se o AIIB enfrentar uma perda, o mesmo ocorrerá com o Banco Mundial, uma

vez que os dois estão juntos (Dollar 2015). Na teoria chinesa, o nível básico de análise é a família e no ocidental é o estado, portanto suas epistemologias diferem, tornando ainda mais desafiador para a OTAN descobrir uma maneira de conter a China. Embora sua teoria não seja um conceito novo, sua governança é tão antiga quanto 2100 a.C.

Eles usam o termo “Tianxia” ou “Tudo sob o céu”, que significa simplesmente “Terra, o coração das pessoas e uma instituição mundial” (Por 2020). Na China, os pontos da bússola são sempre listados na ordem leste-sudoeste-norte, então basicamente eles estão construindo fatos no solo no telhado do mundo. É complicado entender a China porque eles têm uma grande barganha com o mundo - “nós faremos o produto barato - você compra barato” ou como os EUA colocam “dumping” (Marshall 2015).

A aliança da OTAN também está ameaçada porque onde, por um lado, a Rússia e a China estão em ascensão, por outro, a UE enfrenta múltiplas crises internas. Um deles é o BREXIT e o outro é a situação demográfica da Europa. A OTAN está cercada pelo impacto disso. O Reino Unido quer continuar envolvido nas iniciativas europeias, mas a Europa, por outro lado, considera que é um obstáculo à autonomia de decisão da união. Além disso, Trump apoiou retoricamente o BREXIT, o que causou discórdia, especialmente no relacionamento transatlântico, o que nunca é útil.

Entretanto, o Reino Unido já não consegue servir de ponte transatlântica entre os Estados Unidos e a União Europeia, arriscando-se a divergências significativas nos próximos anos. A ameaça de uma saída britânica levou a UE a buscar “autonomia estratégica”, resultando em uma série de novos projetos, incluindo o Fundo Europeu de Defesa (EDF), Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) e uma sede compartilhada para destacamentos militares da UE (Martill 2019). Além disso, desde o início do BREXIT, a cooperação entre a NATO e a União Europeia começou a aprofundar-se. Isso está resultando em uma mudança de atores-chave para aqueles com influência em ambas as partes, enquanto o Reino Unido está perdendo sua importância nas decisões colaborativas. A UE também repetiu uma estratégia global enfatizando que a OTAN permanecerá no centro das relações euro-atlânticas. A crescente remoção do Reino Unido do processo de tomada de decisão terá um impacto nas questões de segurança vinculadas à Europa.

Embora o Reino Unido tenha introduzido a iniciativa de ‘Global Britain’ (GOV.UK 2021) no contexto global de mudança e um novo relacionamento com a Europa, parece delirante. Seja a ameaça russa, o terrorismo internacional ou as migrações ilegais, a decisão da UE em correspondência com a estrutura institucional terá uma forte influência no Reino Unido, especialmente quando

o Reino Unido não terá uma parte autônoma nele. Além disso, também não poderá desempenhar um papel eficaz na agenda de segurança coletiva da OTAN (McAllister 2021).

A UE também está se concentrando no aprofundamento da aliança com a OTAN após o BREXIT, porque perderam um apoio militar significativo dado pelo Reino Unido. No entanto, os membros da OTAN não pertencentes à UE, especialmente os EUA, Canadá, Noruega e Islândia também têm capacidades e localizações valiosas que vão desde a coleta de informações. para acesso ao círculo ártico. Portanto, embora o Reino Unido não atue como uma ponte entre a Europa e os EUA, a UE está encontrando alternativas para manter a aliança. Além disso, após o BREXIT, esses membros da OTAN não membros da UE se tornarão responsáveis por cerca de 80% (CNBC 2019) dos gastos com defesa, portanto, ambas as organizações estão se concentrando na cooperação, especialmente em áreas relacionadas à segurança cibernética e capacidades marítimas.

Devido à natureza cada vez mais transnacional e de rápido desenvolvimento das ameaças globais, como a guerra híbrida, a escolha da UE de enfatizar a segurança e a defesa deve ser considerada um complemento valioso para a OTAN. A UE e a OTAN devem reunir os seus recursos para lidar com essas questões e cada uma deve estabelecer uma presença em áreas onde a outra não o pode fazer. Além disso, vários Estados-Membros da UE anteciparam que um aumento nas despesas de defesa os ajudará a alcançar o objetivo de despesas de defesa de 2% da OTAN, reforçando a OTAN e reduzindo as acusações dos EUA de divisão desigual de encargos (Gocek 2019).

A segunda questão doméstica é o declínio demográfico da Europa. A OTAN foi concebida de acordo com a população da era da Guerra Fria, mas os Estados-Membros têm de perceber que, à medida que o mundo se globaliza, a Europa também envelhece. Na década de 1950 as alianças do Atlântico tinham uma população de 13,7% que era representável na população mundial, porém começou a diminuir sendo 12,5% em 2015 do total mundial e de acordo com as previsões a cota deve cair em torno de 10,3% em 2050. Os membros da OTAN na década de 1950 eram os mais populosos, com a França sendo o 12º lugar, mas, de acordo com os cálculos, até 2050 a população da Europa continuará a diminuir (Ceccorulli, Fassi e Lucarelli 2017).

A participação da OTAN no PIB global deve seguir uma trajetória semelhante, caindo de cerca de 60% em 1950 para 50% em 2000 e, finalmente, 38% agora. Esta perda de peso relativo, por outro lado, não é necessariamente um perigo direto para a segurança da OTAN, mas sim uma condição de fundo que pode afetar outros desafios. Além disso, a imigração e o declínio das

taxas de natalidade se tornaram uma característica das sociedades modernas, especialmente inspiradas pela tendência de globalização dos EUA, resultando, conseqüentemente, em aldeias inteiras esvaziadas com apenas aposentados deixados para trás (Lane 2019).

O declínio constante da população significa que economicamente o crescimento necessário para uma força de trabalho em expansão será prejudicado. Militarmente, os Estados membros que terão um pequeno exército não podem provar ser um aliado eficaz da OTAN. E, politicamente, promove e energiza o populismo, provavelmente a razão pela qual o BREXIT recebeu a maior parte do apoio de áreas em rápido declínio demográfico.

A coesão política da OTAN está sendo desafiada pelos atores internos e externos. Outro caso mais pronunciado desta fratura política é o papel da Turquia na OTAN. A Turquia não é o mesmo país que era durante a era da Guerra Fria, provavelmente o motivo pelo qual suas relações estão tensas. A OTAN afirma que as políticas do presidente Erdogan estão retrocedendo em relação à democracia, à liberdade de imprensa e à sociedade civil na Turquia. Muitos membros da OTAN afirmam que a Turquia tem mantido a agenda da OTAN refém de suas preocupações internas e repetidamente fez incursões unilaterais no norte da Síria.

No entanto, muitos aliados do flanco sul, bem como a Turquia, argumentam que a OTAN nunca reconheceu ou abordou as legítimas preocupações de segurança da Turquia na crescente globalização (Aybet 2020). A Turquia é um dos países que mais sofreu com o terrorismo, especialmente os ataques do DAESH, e a Turquia também é um dos países que mais do que qualquer outro aliado fez o possível para eliminar a ameaça sem qualquer ajuda externa. A Turquia não discorda do conceito de aliança na OTAN, mas algumas das políticas dos Estados membros são problemáticas, pois o ambiente está mudando e a vizinhança é difícil. Houve momentos em que a Turquia foi deixada por conta própria pela OTAN para se defender por si mesma, então a Turquia aprendeu a se tornar um Estado de auto-ajuda. Não foi por escolha, mas sim por necessidade. Portanto, a natureza mutante da Turquia pode estar ameaçando alguns dos membros da OTAN, especialmente os estados da UE, embora parte disso seja a intenção de isolar a Turquia também.

Recentemente, a desconfiança mútua na OTAN está no auge histórico, com muitos aliados duvidando se a Turquia ainda compartilha os interesses e valores da OTAN, enquanto, por outro lado, a Turquia não consegue compreender os benefícios da adesão à OTAN ou de um processo de adesão à UE ressuscitado. Ambas as partes parecem ter esquecido os vínculos históricos e objetivos comuns que levaram a Turquia a aderir à OTAN em

1952, incluindo a oposição ao domínio da ex-União Soviética (agora Rússia) na Ásia Central e no Oriente Médio e a sustentação da estabilidade no Oriente Médio.

No entanto, a posição geopolítica da Turquia ainda é uma atração para a OTAN, pois é uma encruzilhada da Europa, Ásia e África (Ellehuus 2019). A OTAN precisa desta posição para alcance político e operacional, a fim de adquirir que, em troca, a OTAN permita que a Turquia possa se beneficiar do poder militar da OTAN. Portanto, a OTAN e a UE coletivamente devem tomar medidas para reconhecer o papel ativo e a importância da Turquia antes que exploradores como a Rússia aproveitem as fissuras entre a Turquia e a OTAN.

Além disso, a Turquia ofereceu-se para garantir a segurança do aeroporto Hamid Karzai de Cabul após a retirada das forças da OTAN do Afeganistão. O presidente da Turquia e o novo primeiro-ministro dos Estados Unidos concordaram com o referido plano, mas os detalhes ainda precisam ser seguidos. Ancara já tem seu pessoal militar no Afeganistão sob a égide da OTAN, mas quer apoio financeiro e logístico dos membros da OTAN para assumir a importante responsabilidade de proteger o aeroporto. A Turquia também pediu o apoio do Paquistão e da Hungria para a referida missão, mas ainda não foi oficialmente acordado pelo Paquistão ou Hungria. Esta cooperação renovada entre a Turquia e a OTAN pode abrir caminho para que membros importantes da OTAN repensem as suas tensas relações com a Turquia.

A última reunião da OTAN em Bruxelas, em junho de 2021, tentou abordar os novos desafios, incluindo as ameaças híbridas provenientes de diferentes atores estatais e não estatais. O papel da Rússia foi criticado em diferentes instâncias pelos EUA por usar os ataques cibernéticos para minar a soberania dos EUA quando a Rússia interveio nas eleições dos EUA. O novo governo Biden, embora queira reafirmar o papel americano no mundo, ainda compartilha memórias amargas com o russo Putin, já que o próprio Biden chamou Putin de “assassino” em uma de suas entrevistas. A Rússia, por outro lado, está pronta para desafiar a hegemonia dos EUA na política internacional, então, isso certamente está representando um sério choque de interesses e provavelmente prejudicará a eficiência da OTAN. A aliança também tem um sentimento secreto de que o Irã e a Coreia do Norte usem a referida arma para minar a segurança global.

A declaração conjunta no final da reunião enfatizou ainda a ascensão militar chinesa como um “desafio sistemático” à aliança (BBC 2021). A China, em sua resposta, deixou claro que o desenvolvimento pacífico da China está sendo visto de forma errada. De qualquer forma, os chefes dos Estados membros da aliança da OTAN afirmaram que não querem uma guerra fria

com a China, apesar dos atos da América nos últimos anos como o aumento das tarifas comerciais, diplomacia inflexível sobre a COVID e culpando a China como o país responsável pela pandemia não está ajudando a retórica da OTAN de evitar a guerra fria com a potência global em ascensão.

O artigo mencionou vários passos a serem dados para a eficácia da aliança no futuro próximo, mas ainda o autor considera algumas recomendações a serem incluídas no final do artigo com o propósito de abrir mais opções para os pesquisadores.

Recomendações

1. A administração Biden deve trabalhar na construção de confiança com seus parceiros europeus como a ponte forte entre os EUA e a Europa, ou seja, o Reino Unido está fora da UE.
2. Os EUA devem se concentrar em liderar a aliança se ela deve conter a crescente influência da China e da Rússia em todo o mundo.
3. A UE deve destinar 2% do seu PIB à OTAN até 2024, conforme acordado, para que a dependência da OTAN em relação aos EUA diminua.
4. A OTAN deve resolver o conflito entre seus estados membros como o da Turquia, Grécia, França e Holanda.
5. Os Estados membros da OTAN devem se debruçar sobre a segurança cibernética, pois ela representa um sério desafio às suas instituições e à segurança tanto por parte de Estados invasores quanto de atores não-estatais.
6. O que continua a ser um ponto de confronto entre os diferentes estados membros da OTAN é a crise migratória. A UE deve compartilhar o fardo dos refugiados e a aliança deve ajudar os países fracos do Oriente Médio e da Europa a serem politicamente estáveis para que a crise migratória não piore.
7. As ameaças da China, Irã, Rússia e Coreia do Norte são reconhecidas, mas um plano abrangente deve ser implementado para atender aos novos desafios.
8. A onda populista nos continentes é um dos principais desafios que está perturbando o projeto de globalização. A aliança e, especificamente, os EUA e a UE devem se concentrar na exportação dos valores democráticos para todo o mundo, caso contrário os regimes populistas podem impressionar os Estados membros a fazerem um

vôo solo.

9. A retirada do Afeganistão deve ser uma decisão conjunta de todos os membros da OTAN e seu momento é o que mais importa. A possível guerra civil no Afeganistão influenciará diretamente o moral e a reputação da OTAN como uma aliança militar de sucesso.

10. A agenda para 2030 deve ser implementada com força total, caso contrário a OTAN estará aquém de atingir os seus objetivos no final desta década.

Considerações Finais

A OTAN é uma aliança importante de trinta nações e continuará a contribuir para moldar o ambiente político e de segurança global. Os danos causados à aliança pelo último governo dos Estados Unidos estão se revertendo e o governo Biden quer assumir a liderança para tornar a aliança mais eficaz nos próximos tempos. Os novos desafios colocados à aliança como a ascensão da China, o ressurgimento da Rússia na política global, populismo crescente, questões de migração, cibersegurança e divisões entre os diferentes Estados membros são bem reconhecidos pelos Estados membros e se o plano da OTAN para 2030 for implementado em sua carta e espírito, a aliança com certeza ficará mais fortalecida no final da década seguinte. Os estados membros precisam cooperar uns com os outros e, especificamente, as contribuições dos estados individuais devem ser reconhecidas como da Turquia, se a aliança evitar se tornar obsoleta no futuro próximo.

REFERÊNCIAS

- Agnew, John. 2015. "Understanding Geopolitics in an Era of Globalization." *Revista Tamoios* 4-21.
- Ashraf , Junaid. 2017. "String of Pearls and China's Emerging Strategic Culture ." *Strategic Studies* 166-181.
- Awdel, Zangin M. and et al. 2020. "The Rise of the Globalization and its Effect on the Autonomy of State and Political Economy." *Journal of Critical Reviews* 998-1000.
- Aybet, Gülnur . 2020. "Turkey, NATO, and The Future of The Transatlantic Relationship in a Declining Liberal Order ." *Turkish Policy*, September 4: 1-1.
- Az Quotes. n.d. "Kofi Annan Quotes about Globalization ." *AZ Quotes*. Access

- on Jun. 8, 2021. https://www.azquotes.com/author/450-Kofi_Annan/tag/globalization.
- Bacchus , James, Simon Lester , and Huan Zhu. 2018. "Disciplining China's Trade Practices at the WTO: How WTO Complaints Can Help Make China More Market-Oriented." *CATO Institute* , November 15: 1-1.
- Beeson , Mark. 2020. "A community of shared destiny ." *The China Story*, October 30: 1-1.
- Blouet, Brian. 2001. *Geopolitics and Globalization in the Twentieth Century*. London: Reaktion Books .
- Ceccorulli , Michela, Enrico Fassi, and Sonia Lucarelli . 2017. "NATO's demographic paradox." *Global Change, Peace & Security* 1-22.
- Cladi , Dr Lorenzo. n.d. "NATO and a resurgent Russia: towards effective re-engagement?." *University of Plymouth*. Access on Jun. 12, 2021. <https://www.plymouth.ac.uk/alumni-friends/invenite/issue-2/nato-and-a-resurgent-russia-towards-effective-re-engagement>.
- CNBC. 2019. "CNBC Interview with NATO Secretary General, Jens Stoltenberg, from the World Economic Forum 2019 ." *CNBC*. January 24. Access on Jun. 15 , 2021. <https://www.cnn.com/2019/01/24/cnn-interview-with-nato-secretary-general-jens-stoltenberg-from-the-world-economic-forum-2019.html> .
- Cook , Lorne. 2020. "NATO chief warns of high price if troops leave Afghanistan." *AP News*, November 17: 1-1.
- Daalder, Ivo H. 2017. "Responding to Russia's Resurgence: Not Quiet on the Eastern Front." *Foreign Affairs*, December : 1-1.
- DAWN News. 2021. "NATO leaders declare China a global security challenge." *DAWN News*, June 15th: 1-1.
- Dollar, David. 2015. "The AIIB and the 'One Belt, One Road'." *Brookings*, 1-1.
- DW. 2018. "Where do EU countries stand on migration." *DW*. June 22. Access on Jun. 27, 2021. <https://www.dw.com/en/where-do-eu-countries-stand-on-migration/a-44356857>.
- Ellehuus , Rachel . 2019. "Turkey and NATO: A Relationship Worth Saving." *Center for Strategic and International Studies* , December 2: 1-1.
- Galeotti , Mark . 2017. "Will the populist wave wash away NATO and the European Union." *NATO Review* , January 12: 1-1.
- Ghasemi, Hakem. 2010. "Globalization and International Relations: Actors move from non-cooperative to cooperative games." *Journal Global dan Strategis* 1-13.

- Gocek , Naz. 2019. "Brexit's Impact on NATO and European Security ." *NATO Associated of Canada*, April 8: 1-1.
- GOV.UK. 2018. "Global Britain: delivering on our international ambition." GOV.UK. June 13. Access on Jun. 15, 2021. <https://www.gov.uk/government/collections/global-britain-delivering-on-our-international-ambition> .
- Haider, Husain. 2021. "China to boost Sihanoukville railway infrastructure hopes." *Khmer Times*, February 18: 1-1.
- Henrikson, Alan K. 2003. "Henry Kissinger, Geopolitics, and Globalization." *The Fletcher Forum of World Affairs* 95-123.
- Hirsch, Michael. 2016. "Why George Washington would have Agreed with Donald Trump." *Politico*, May 5: 1-1.
- Independent Balkan News Agency . 2020. "Stoltenberg: Turkey is a valued NATO Ally." *Independent Balkan News Agency*, May 10: 1-1.
- Jozwiak, Rikard. 2018. "NATO Notes Russia's 'Resurgence,' Urges Vigilance." *Radio Free Europe/Radio Liberty*, January 17: 1-1.
- Kirby , Will . 2017. "Le Pen backs Trump's claim that NATO is 'obsolete' & vows to pull France out of alliance." *Express Online*, March 29: 1-1.
- Kitchen , Veronica M. 2014. *The Globalization of NATO: Intervention, Security and Identity* . London: Routledge.
- Lane , Charles. 2019. "Opinion: Eastern Europe is headed toward a demographic crisis." *The Washington Post*, November 12: 1-1.
- Malets, Olga. 2017. "Globalization, Governance and the Nation-State: An Overview, Cologne: Max." *Planck Institute for the Study of Societies* 16-24.
- Marshall, Tim. 2015. *Prisoners of Geography*. Britain: Elliot and Thompson Limited .
- Martill, Dr. Benjamin. 2019. "NATO has many problems - is BREXIT one of them?." *UK in a changing Europe*, December 2: 1-1.
- Mattelaer , Prof Dr Alexander . 2017. "Sharing the burden of keeping Europe whole, free and at peace." *NATO Review* , May 5: 1-1.
- McAllister, Patrick. 2021. "NATO and the EU: What does Brexit Mean for the UK's position in European Security." *Global Risk Insights*, March 9th: 1-1.
- Munroe, Tony, and Yew L. Tian. n.d. "China Sharpens Language, Warns Taiwan That Independence 'means war'." *Reuters*. Access on Jun. 27, 2021. <https://www.reuters.com/article/us-china taiwanidUSKBN29XoV3>.

- NATO News. 2020. "Enlargement." *NATO News*. May 5. Access on Jun. 9th, 2021. https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm.
- NATO News. 2020. "North Macedonia joins NATO as 30th Ally." *NATO News*. March 30. Access on Jun. 9th, 2021. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174589.htm.
- NATO. 2005. "NATO's operations: 1949-Present." *NATO unclassified*. June 22. Access on Jun. 10, 2021. <https://shape.nato.int/resources/21/NATO%20Operations,%201949-Present.pdf>.
- NATO. 2010. "NATO - Managing Security in a Globalized World." *NATO*. July 2. Access on Jun. 11, 2021. https://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_64814.htm.
- NATO. 2012. "NATO - delivering security in the 21st century: Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen, Chatham House, London." *NATO*. July 4. Access on Jun. 8th, 2021. https://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_88886.htm.
- NATO. 2020. "NATO readies for cyber threats." *NATO News*. November 16. Access on Jun. 10, 2021. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_179481.htm?selectedLocale=en.
- NATO. n.d. "The North Atlantic Treaty Organization (NATO): Structure and Objectives." *NATO*. Access on Jun. 9, 2021. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/en/PoliticaExteriorCooperacion/ProyeccionAtlantica/Paginas/LaAlianzaAtlanticaEstructuraObjetivos.aspx>.
- NATO. n.d. "What is NATO?." *NATO*. Access on Jun. 9, 2021. <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>.
- New Learning Online. n.d. "Deng Xiaoping: Socialism with Chinese Characteristics." *New Learning Online*. Access on Jun. 14, 2021. <https://newlearningonline.com/new-learning/chapter-4/deng-xiaoping-socialism-with-chinese-characteristics>.
- Nicolas, Françoise. 2016. "China and the Global Economic Order." *China Perspectives* 7-14.
- Ogunnoikil, Adeleke Olumide, and Charles Emmanuel Ekpo. 2019. "NATO at 70: The History, Success and Challenges of the Transatlantic Alliance in The Post-Cold War Era." *African Journal of Social Sciences and Humanities Research* 58-75.
- Ortolland, Didier. 2009. "The Greco-Turkish dispute over the Aegean Sea: a possible solution?." *DiploWeb.com*, April 10: 1-1.
- Politico. 2020. "Rough seas for NATO as Turkey clashes with allies." *Politico*. June 24: 1-1.

- Por, Shiu Sin. June. "Tianxia: China's Concept of International Order ." *Global Asia*, 202: 1-1.
- Rauhala, Emily. 2020. "Chinese officials note serious problems in coronavirus response. The World Health Organization keeps praising them." *The Washington Post*, February 9: 1-1.
- Reeves, Liam. 2019. "The South China Sea Disputes: Territorial and Maritime Differences Between the Philippines and China." *Journal of Global Faultlines* 39-61.
- Shea, Jamie. 2015. "NATO: The Challenges Ahead." *Global Affairs* 121-128.
- Suter, Keith. 2008. "The future of the nation-state in an era of globalization." *Medicine Conflict and Survival* 201-218.
- The Economist . 2019. "NATO member's promise of spending 2% of their GDP on defense is proving hard to keep ." *The Economist*. March 14: 1-1.
- Tooze, Adam. 2020. "The death of globalization has been announced many times. But this is a perfect storm." *The Guardian*, June 2nd: 1-1.
- Werkhäuser, Nina , and Sandra Petersmann. 2020. "German government opposes Donald Trump's Afghan troop withdrawal ." *Deutsche Welle*, November 19: 1-1.
- Wilders, Geert. 2016. "Wilder's Plan: Time for Liberation." *Gatestone Institute: International Policy Council*, November 9: 1-1.
- Wilson Center. N.d. "Europe and the Rise of China and Europe." *Wilson Center*. Access on Jun. 14, 2021. <https://www.wilsoncenter.org/publication/europe-and-the-rise-china-and-europe>.

RESUMO

Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) tem sido a organização militar e política multilateral mais importante e bem-sucedida, perseguindo a agenda de exportação da democracia globalmente e garantindo a defesa mútua de seus aliados. Historicamente, a OTAN foi formada contra a ameaça do comunismo proveniente da URSS (Rússia). A aliança não usou opção militar até o fim da guerra fria entre o Ocidente e a URSS, mas após a guerra fria, ela se transformou e operou nos Bálcãs, Sul da Ásia, Chifre da África e Oriente Médio. O incidente de 11 de setembro reforçou ainda mais o papel militar da organização e deu-lhe uma ampla razão para agir internacionalmente para garantir a segurança global. Estados Unidos, sendo o líder da aliança, usou-a para travar a chamada Guerra Global Contra o Terrorismo e suas aventuras no Oriente Médio. No entanto, nas últimas duas décadas a organização passou por várias mudanças, estando em processo contínuo de transformação. A onda de populismo que influenciou o próprio conceito de globalização colocou sérios desafios para a aliança. A retórica de Trump de “América primeiro”, BREXIT, desafios da migração, mudança demográfica da Europa, afirmação da Rússia na política global, confronto entre os aliados da OTAN como Turquia e França e ascensão da China são alguns fatores que podem afetar o futuro da aliança militar intergovernamental. Este artigo discute concomitantemente os novos desafios para a OTAN e lança luz sobre as opções possíveis para a estratégia da administração Biden para reverter as políticas de seu antecessor que influenciaram a cooperação de diferentes aliados da OTAN. No final, os pesquisadores apresentam algumas recomendações que possam ajudar os tomadores de decisão a lidar com os desafios que a OTAN está enfrentando. O estudo é de natureza qualitativa e analítica, ao passo que fontes primárias e secundárias são utilizadas para a coleta de dados.

PALAVRAS-CHAVE

OTAN; Globalização; Populismo; Novos Desafios.

Recebido em 18 de agosto de 2021

Aprovado em 10 de novembro de 2022

Traduzido por Luana Margarete Geiger

ESTRATÉGIA FRACASSADA? O LEGADO DA PRESIDÊNCIA DE BARACK OBAMA NO ORIENTE MÉDIO E NORTE DA ÁFRICA

Magdalena Lewicka¹
Michal Dahl²

Introdução

O Presidente dos Estados Unidos da América é um político cujas ações não são apenas observadas de perto pelos tomadores de decisão e pelo público em todo o mundo, mas também provocam consequências reais que muitas vezes levam à evolução da ordem global. As ações tomadas pelos presidentes americanos (e sua falha em agir) em relação a regiões geopolíticas específicas são objeto de análises cuja precisão depende dos problemas atuais no cenário internacional. Por exemplo, a decisão de Bill Clinton de iniciar uma operação militar da OTAN na Iugoslávia, ou a restauração das relações diplomáticas com Cuba, alcançadas durante o segundo mandato de Barack Obama como o 44º presidente dos EUA. Entre todas as regiões geopolíticas que podem ser distinguidas, é possível indicar uma região que vem desempenhando um papel fundamental no sistema de segurança global há mais de um século, constituindo e, portanto, um grande desafio para a política externa americana e para os responsáveis por ela. É, sem dúvida, o Oriente Médio e norte da África (MENA na sigla inglesa).

Devido à localização estratégica da região na intersecção das rotas de transporte e, conseqüentemente, a sobreposição de interesses de vários atores no cenário político global, a dominação política e econômica no Oriente Médio e norte da África é de importância crucial para a liderança americana e o status de superpotência de Washington na arena mundial (Zajac 2005,

¹ PhD e pesquisadora representante da região europeia na Associação Internacional dos Centros Acadêmicos de Estudos Árabes, Polônia.

² Doutorando da Faculdade de Ciência Política e Estudos de Segurança da Universidade Nicolaus Copernicus em Torun, Polônia.

137-138). Embora consecutivas administrações americanas tenham adotado estratégias diferentes (às vezes fundamentalmente diferentes) em relação à região MENA, a consciência da importância da região e a necessidade de manter a influência dos EUA nela são evidentes para os tomadores de decisão americanos. O que é discutível é a forma dessa atividade e seu escopo, intimamente ligados ao possível envolvimento (político, econômico, militar, social ou cultural) de outros atores, tanto regionais, quanto aqueles cujas ambições se estendem muito além da região.

Os mecanismos acima podem ser claramente observados nas três presidências mais recentes dos EUA: George W. Bush, Barack Obama, e a atual, de Donald Trump. Cada um desses políticos foi forçado a ajustar o enquadramento original da política externa dos EUA em relação à região MENA, que é melhor exemplificada pela necessidade de George W. Bush de responder aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 (Pastusiak 2018, 361-374). Como Donald Trump ainda não terminou seu primeiro mandato, ainda é muito cedo para avaliar sua política em relação ao Oriente Médio e norte da África, embora já se possa tentar tirar algumas conclusões. No caso de Barack Obama, no entanto, é justo avaliar suas conquistas. Mesmo uma análise superficial do legado de Obama no Oriente Médio revela a ocorrência de descrições como “estratégia fracassada” ou “decepção” (Sullivan 2016). É fato que a região MENA mudou além do reconhecimento durante sua presidência. Dada a complexidade das questões analisadas, formular uma avaliação inequívoca das conquistas de Obama requer levar em conta vários fatores.

Metodologia, Objetivos e Área de Pesquisa

Este artigo pretende responder aos seguintes problemas de pesquisa:

- A política externa do governo Obama foi caracterizada pela redução do envolvimento nas relações com os países MENA a favor da intensificação das relações com outras regiões geopolíticas?
- A política externa de Obama para a região MENA não conseguiu trazer os resultados desejados e sofreu uma derrota clara?

Reconhecendo que a geopolítica da região MENA e da política externa dos EUA são problemas extremamente complexos e multifacetados, a intenção dos autores não é uma análise e descrição detalhadas de todos os aspectos da estratégia de Obama em relação à região em estudo. Eles preferem listar e descrever alguns fatores para responder aos problemas de pesquisa

formulados acima.

Para abordar os problemas de pesquisa da forma mais minuciosa possível, os autores dividiram o artigo em três partes, dedicadas ao seguinte: uma análise do local da região MENA em manifestos políticos dos EUA; a importância da região para a diplomacia dos EUA; iniciativas empreendidas em relação ao governo do presidente Obama. A pesquisa apresentada na primeira e segunda parte é principalmente de caráter quantitativo e busca responder ao primeiro problema de pesquisa. O segundo problema da pesquisa é abordado na terceira parte, com base em pesquisas qualitativas.

Os critérios espaciais estabelecidos para as necessidades do artigo abrangem estados que formam a região geopolítica conhecida como “Oriente Médio e Norte da África” (*Middle East and North Africa* – MENA na sigla em inglês). Dada a dificuldade em estabelecer as fronteiras da região, os autores decidiram aplicar os limites geográficos mais utilizados que abrangem os países da Península Arábica, Israel, Jordânia, Síria, Iraque, Líbano, Turquia, Irã, Egito, Argélia, Marrocos, Tunísia e Líbia. Este enquadramento espacial do Oriente Médio e norte da África leva em consideração as características únicas da região, que é uma arena de interações dos Estados listados acima, bem como de atores externos influenciando os rumos da ordem global. Análise de conteúdo é o método de pesquisa utilizado no estudo. Ele permite uma verificação precisa das reivindicações nos manifestos políticos que delineiam a política externa dos EUA, bem como uma análise precisa de atos legais e relatórios de coletivas de imprensa das entidades responsáveis pela diplomacia dos EUA. Medição de conteúdo e análise de documentos e relatórios diplomáticos são técnicas que complementam a análise de conteúdo.

A região MENA como tema de manifestos políticos

No primeiro capítulo deste estudo, os autores analisaram os discursos do Estado da União (SOTU) proferidos por Barack Obama durante seu primeiro mandato como presidente dos EUA (2009-2012)³. O objetivo da análise é calcular quanto espaço em seus discursos anuais entregues à sessão conjunta do Congresso dos EUA foi dedicado, pelo 44º Presidente, a assuntos internacionais, incluindo as relações com parceiros na região MENA, e indicar questões identificadas por Obama como chaves para a política dos EUA em

3 Os discursos anuais entregues pelos presidentes dos EUA são uma oportunidade para indicar os problemas mais importantes do país e apresentar o plano do governo para os próximos meses. Dado o seu caráter oficial, os discursos do Estado da União podem ser considerados como manifestos da política externa de Washington (Dahl 2019, 99–100).

relação à região MENA. Para resolver os problemas de pesquisa, é preciso determinar se a região analisada foi negligenciada pelo governo Obama em favor da intensificação das relações com outras regiões geopolíticas. As respostas são fornecidas pela tabela apresentando os percentuais de ocorrência das três regiões geopolíticas, ou seja, Ásia-Pacífico, Europa, bem como o Oriente Médio e norte da África⁴ nos discursos de Estado da União nos anos de 2005 a 2012. Uma comparação dos indicadores correspondentes para o segundo mandato de George W. Bush como presidente dos EUA (2005-2008) e o primeiro mandato de seu sucessor (2009-2012) permite uma avaliação mais completa do primeiro problema de pesquisa.

Em seu primeiro Discurso do Estado da União, dado em 24 de fevereiro de 2009, Barack Obama focou-se na necessidade de tirar a economia americana da crise financeira em curso, e dedicou relativamente pouca atenção às questões associadas à política externa (apenas 10,2% da duração de seu discurso, ver Tabela 1). Ao lado de observações gerais (que podem ser esperadas de todos os recém-empossados na administração) sobre a visão do papel dos EUA na arena internacional, Obama se referiu aos aspectos financeiros das operações militares dos EUA realizadas no Iraque e no Afeganistão (El-Khawas 2012, 127-128). Ele também apontou a necessidade de intensificar os esforços para alcançar uma paz duradoura nas relações entre Israel e seus vizinhos (SOTU 2009), e a necessidade de combater o extremismo e o terrorismo.

4 Essas regiões foram selecionadas de acordo com o seguinte princípio: o tema da pesquisa (Oriente Médio e Norte da África), o principal foco de envolvimento diplomático declarado pela administração (Ásia-Pacífico) e o tradicional aliado (Europa).

Tabela 1 - Regiões geopolíticas selecionadas nos Discursos do Estado da União nos anos 2005-2012

Presidente, ano	Extensão do discurso (número de palavras)	Conteúdo relacionado à política externa (%)				
		Percentual do discurso dedicado à política externa	Política externa para três regiões em estudo	incluindo relações com países da Ásia-Pacífico	incluindo relações com países europeus	incluindo relações com países da região MENA
Barack Obama, 2012	6979	15,6	11.2	37.2	2.8	60
Barack Obama, 2011	6789	18,9	10,2	59	7,2	33,8
Barack Obama, 2010	7303	14	7.2	25.7	12.7	61.6
Barack Obama, 2009	5914	10.2	3.5	21.3	–	78.7
George W. Bush, 2008	5708	48.3	39.4	17	6.9	76.1
George W. Bush, 2007	5550	45.8	27.3	8.5	6.3	85.2
George W. Bush, 2006	5299	44.8	20.2	11.2	9.3	79.5
George W. Bush, 2005	5031	35.6	28.3	5.8	6.3	87.9

Fonte: Trabalho Próprio com Base em Transcrições de Discursos do Estado da União nos anos de 2005 a 2012 (SOTU 2005-2012). União nos anos 2005-2012

Um pouco mais de atenção foi dedicada a assuntos internacionais no Discurso do Estado da União em 2010 (14%). Falando a uma sessão conjunta do Congresso, o presidente ressaltou repetidamente a necessidade dos Estados Unidos se adaptarem às mudanças nas condições políticas e econômicas mundiais, citando os sucessos da China, Alemanha e Índia neste aspecto. Ele também enfatizou a necessidade de estabelecer novas parcerias enquanto promove valores (“Proibimos a tortura e fortalecemos parcerias do Pacífico ao Sul da Ásia até a Península Arábica”; SOTU 2010), falando mais extensivamente sobre a questão de cumprir uma das principais promessas eleitorais, ou seja, retirar as tropas americanas do Iraque:

Enquanto levamos a luta para a Al Qaeda, estamos responsabilmente deixando o Iraque para o seu povo. Como candidato, prometi que acabaria com esta guerra e é isso que estou fazendo como presidente. Teremos todas as nossas tropas combatentes fora do Iraque até o final deste agosto.

Apoiaremos o governo iraquiano -- apoiaremos o governo iraquiano enquanto realizam eleições e continuaremos a nos associar com o povo iraquiano para promover a paz e a prosperidade regionais. Mas não se engane: esta guerra está terminando e todas as nossas tropas estão voltando para casa (SOTU 2010).

Mais de 10% da duração do discurso do 44º Presidente em 2011 diz respeito a assuntos internacionais. Além das referências, também feitas em discursos anteriores do Estado da União, à necessidade de continuar a luta contra o extremismo e a Al Qaeda que planejava novos ataques terroristas, duas questões foram de importância crucial para a análise da política externa do governo de Obama em relação à região MENA, ou seja, o anúncio das tropas americanas deixando o Iraque como vencedoras e entregando o poder ao governo iraquiano (“O compromisso da América foi mantido; a Guerra do Iraque está chegando ao fim”; SOTU 2011), bem como o apoio inequívoco do movimento de mudança social e política que estava se desenrolando à época do discurso e passou a ser conhecido como a Primavera Árabe (“os Estados Unidos da América estão com o povo da Tunísia, e apoiam as aspirações democráticas de todas as pessoas”; SOTU 2011). O presidente dos EUA também falou, embora muito brevemente, sobre o papel da diplomacia para pressionar o Irã (“Por causa de um esforço diplomático para insistir que o Irã cumpra suas obrigações, o governo iraniano agora enfrenta sanções mais duras e rigorosas do que nunca”; SOTU 2011), e o envolvimento de Washington na realização do referendo de independência do Sudão do Sul, apresentando-o como uma confirmação da existência de um propósito nas ações dos EUA, que se opõe ao conceito de usar a força como um fim em si mesmo (“Eventos recentes nos mostraram que o que nos diferencia não deve ser apenas a nossa força – deve ser o propósito por trás disso. No Sudão do Sul – com nossa ajuda – o povo finalmente pôde votar pela independência após anos de guerra”; SOTU 2011). Por outro lado, deve-se notar que a maior parte do discurso de Obama sobre assuntos externos diz respeito às relações políticas e econômicas com os países da região Ásia-Pacífico. O presidente dos EUA enfatizou o papel da China e da Índia como parceiros cada vez mais importantes para os EUA, e contrastou a capacidade dessas economias em se adaptarem à economia americana, que exigia mais reformas (“Enquanto isso, nações como a China e a Índia perceberam que, com algumas mudanças próprias, poderiam competir neste novo mundo”; SOTU 2011). Ele também falou com orgulho dos sucessos de sua administração nas relações comerciais com os países asiáticos (“Recentemente, assinamos acordos com a Índia e a China que manterão mais de 250.000 empregos nos Estados Unidos” SOTU 2011), que é um claro reflexo das prioridades da política externa de

Washington naquele período (Cohen 2013, 339).

O Discurso do Estado da União em 2012 foi o discurso mais “internacional” desse tipo dado por Barack Obama durante seu primeiro mandato como presidente dos EUA (índice de 11,2%). Entre as três regiões geopolíticas analisadas, a maior atenção foi dedicada à região do Oriente Médio e norte da África. Descrevendo as transformações nesta região, Obama ressaltou o papel que, em sua opinião, a diplomacia dos EUA deveria continuar a desempenhar e os valores que ela deveria manter:

À medida que a maré da guerra recua, uma onda de mudanças lavou o Oriente Médio e o Norte da África, da Tunísia ao Cairo; de Sana'a à Trípoli. Há um ano, Gaddafi era um dos ditadores mais antigos do mundo, um assassino com sangue americano nas mãos. Hoje, ele se foi. E na Síria, não tenho dúvidas de que o regime de Assad logo descobrirá que as forças da mudança não podem ser revertidas, e que a dignidade humana não pode ser negada. Como essa incrível transformação terminará permanece incerto. Mas temos uma grande participação no resultado. E, enquanto, em última instância, cabe ao povo da região decidir seu destino, defenderemos os valores que serviram tão bem ao nosso próprio país. Vamos enfrentar a violência e a intimidação. Defenderemos os direitos e a dignidade de todos os seres humanos; homens e mulheres; cristãos, muçulmanos e judeus. Apoiaremos políticas que levem a democracias fortes e estáveis e mercados abertos, pois a tirania não é páreo para a liberdade (SOTU 2012).

Resumindo seu primeiro mandato, que estava terminando, Obama respondeu expressamente à reavaliação das prioridades da política externa dos EUA da qual ele era frequentemente acusado (e ainda é), ou seja, dando prioridade às relações com países da região Ásia e Pacífico em detrimento ao envolvimento dos EUA no Oriente Médio e na Europa, entre outros (“Pivot to Asia”; Grabowski 2012, 107-111). Obama rejeitou essas acusações inequivocamente: “A renovação da liderança americana pode ser sentida em todo o mundo. Nossas alianças mais antigas na Europa e Ásia estão mais fortes do que nunca. [...] América está de volta” (SOTU 2012).

Embora seja difícil julgar a afirmação de Obama sobre o retorno dos Estados Unidos ao “jogo global” (pela própria razão que exigiria provar que os EUA foram excluídos desse “jogo” em um certo ponto), é possível analisar os dados coletados na Tabela 2 para verificar o primeiro problema de pesquisa (“A política externa do governo de Obama foi caracterizada pela redução do envolvimento nas relações com os países da MENA em favor das relações intensificadas com outras regiões geopolíticas?”).

A primeira dimensão da análise é uma comparação da distribuição

percentual do conteúdo nos consecutivos discursos em relação à política externa dos EUA para os países da região Ásia-Pacífico, Europa e região MENA. Em três discursos do Estado da União proferidos por Barack Obama (2009, 2010 e 2012), a maior atenção foi dedicada às relações com os países da região MENA (78,7, 61,6 e 50%, respectivamente), exceto no ano de 2011, quando o Presidente se concentrou mais nas relações com os países da APAC (59%) às custas da região MENA, que tomou 33,8% da parte do discurso de Obama dedicada às regiões analisadas. Embora a região Ásia-Pacífico não fosse uma região prioritária para Obama (pelo menos no nível das declarações), sua crescente importância deve ser observada (21,3, 25,7, 59 e 37,2% nos anos consecutivos em estudo). A crescente significância das relações com os países da APAC foi acompanhada pelo declínio da intensidade dos contatos com parceiros europeus (começando pela falta de qualquer menção sobre o caráter das relações mútuas em 2009, para 12,7% em 2010, 7,2% em 2011 e apenas 2,8 em 2012).

Outra dimensão da análise é a comparação dos dados acima com indicadores análogos para o segundo mandato de George W. Bush (2005-2008). Como os dados da Tabela 1 indicam, em todos os Discursos do Estado da União proferidos por George W. Bush nos anos de 2005 a 2008, a maior atenção foi dedicada às relações com os países MENA (de 76,1% em 2008 para 87,9% em 2005). Isto estava em grande parte ligado à presença militar americana no Iraque, assim descrita pelo Presidente Bush:

Nosso compromisso geracional com o avanço da liberdade, especialmente no Oriente Médio, agora está sendo testado e honrado no Iraque. [...] E a vitória da liberdade no Iraque fortalecerá um novo aliado na guerra contra o terror, inspirará reformadores democráticos de Damasco à Teerã... (SOTU 2005).

Durante o primeiro discurso no período analisado, George W. Bush dedicou mais atenção às relações com os países europeus do que os países asiáticos (6,3 e 5,8%, respectivamente), mas essa proporção mudou nos anos seguintes, a maior diferença ocorrida no último ano de presidência (6,9 versus 17%, respectivamente). Também vale a pena notar que, apesar dos discursos consideravelmente mais curtos do 43º Presidente dos Estados Unidos (seu discurso mais longo foi mais curto do que o discurso mais curto dado por Obama no período em estudo: 5708 versus 5914 palavras, respectivamente), ele dedicou muito mais tempo a questões de política externa do que seu sucessor (Frankowski 2006, 126-136). Deixando de lado o Discurso do Estado da União de 2008, que deveria ter tons “internacionais” por ser o último SOTU de sua presidência, pode-se observar que Bush discutiu assuntos

internacionais em média três vezes mais que seu sucessor. O fato de que seus discursos eram, em média, cerca de 15% mais curtos do que os dados por Obama, parece aumentar as diferenças entre as prioridades estabelecidas pelas duas administrações consecutivas. Por outro lado, vale a pena notar que, apesar das tentativas iniciais de Obama de se distanciar da política externa ativa (como refletido na pequena, pouco acima de 10%, proporção do Discurso do Estado da União de 2009 dedicado à política externa), a rápida mudança da situação internacional forçou o 44º presidente dos Estados Unidos a ser mais ativo do que havia planejado (18,9% em 2011 e 15,6% em 2012).

Diplomacia dos Estados Unidos para o Oriente Médio e norte da África

O Presidente dos Estados Unidos da América é frequentemente considerado como a entidade responsável por conduzir a política externa dos EUA (Dahl 2019). Embora, tanto a Constituição americana, quanto a prática do sistema político nos Estados Unidos, providenciem uma série de organismos com poderes para influenciar a política externa dos EUA⁵, o caráter deste estudo não permite que os autores descrevam todos eles. Devido às limitações espaciais nesta parte do estudo, apenas um indicador do envolvimento diplomático de Washington nas relações com parceiros internacionais pode ser apresentado, uma análise dos destinos das viagens feitas pelos presidentes dos EUA. Da mesma forma que a primeira parte do estudo, esta teve como objetivo comparar dados relativos aos indicadores relevantes ao segundo mandato de George W. Bush (2005-2008) e ao primeiro mandato de Barack Obama (2009-2012). A análise abordou os problemas de pesquisa, o primeiro problema em particular.

5 No caso de certas instituições, por exemplo, o Congresso, o Departamento de Estado ou a Suprema Corte, esses poderes são bastante significativos (Duncan e Goddard 2003; Concessão 2004; Wordliczek 2005).

Tabela 2 - Viagens de presidentes dos EUA às regiões geopolíticas selecionadas nos anos de 2005 a 2012

Presidente, ano	Número de viagens	Viagens para países da Ásia-Pacífico (% de todas as viagens)	Viagens para países europeus (% de todas as viagens)	Viagens para países MENA (% de todas as viagens)
Barack Obama, 2012	7	5 (71.4%)	–	–
Barack Obama, 2011	10	2 (20%)	5 (50%)	–
Barack Obama, 2010	9	6 (66.7%)	2 (22.2%)	–
Barack Obama, 2009	25	4 (16%)	11 (44%)	4 (16%)
Total de Obama para 2009-2012	51	17 (33.3%)	18 (35.3%)	4 (7.8%)
George W. Bush, 2008	32	5 (15.6%)	9 (28.1%)	11 (34.4%)
George W. Bush, 2007	15	1 (6.7%)	7 (46.7%)	1 (6.7%)
George W. Bush, 2006	17	6 (35.3%)	6 (35.3%)	2 (11.8%)
George W. Bush, 2005	18	4 (22.2%)	9 (50%)	–
Total de Bush para 2005-2008	82	16 (19.5%)	31 (37.8%)	14 (17.1%)

Fonte: Trabalho próprio com base em dados publicados no site oficial do Departamento de Estado dos EUA

Os dados da Tabela 2 mostram claramente que o Oriente Médio não era o destino mais importante na diplomacia do governo Obama. Nos anos de 2009 a 2012, o 44º Presidente dos Estados Unidos visitou apenas Turquia, Iraque, Arábia Saudita e Egito (todas essas viagens ocorreram em 2009, pouco depois de assumir o cargo), o que constitui apenas uma pequena parcela de sua atividade diplomática (quatro das 51 visitas estrangeiras, ou seja, 7,8%). Durante a maior parte de suas viagens (18), Obama visitou parceiros europeus; esses destinos representaram, respectivamente, 44%, 22,2% e 55% de todas as viagens nos anos de 2009 a 2011. Vale ressaltar o número considerável de viagens aos países da APAC (17 visitas, 33,3%) que Obama visitou em cada um dos quatro anos de seu primeiro mandato, ou seja, 4, 6, 2 e 5 vezes em cada ano consecutivo (16%, 66,7%, 20% e 71,4% de todas as viagens internacionais, respectivamente) de 2009 a 2012.

Diferentes proporções podem ser observadas na atividade diplomática

de George W. Bush nos anos de 2005 a 2008. O número total de viagens internacionais do 43º presidente dos EUA foi muito maior no período analisado (82 contra 51 viagens de seu sucessor). Embora a importância dos parceiros europeus na agenda internacional de Bush tenha sido semelhante (31 viagens, 37,8 por cento), vale a pena notar o maior envolvimento diplomático de Washington nas relações com os países MENA (14 viagens, 17,1%). Embora esse envolvimento fosse considerável, não era constante ao longo de sua presidência: em 2006, Bush visitou a Jordânia e o Iraque, e um ano depois, ele foi para o Iraque novamente. Em 2008, seu último ano no cargo, Bush fez 32 viagens internacionais, a maioria das quais (11) foram para o Oriente Médio e norte da África. Durante esse ano, o presidente dos EUA visitou Israel (duas vezes), a Autoridade Palestina, o Kuwait, o Bahrein, os Emirados Árabes Unidos, a Arábia Saudita e o Egito (duas vezes para ambos os países) e o Iraque. A região Ásia-Pacífico foi um importante destino na diplomacia da administração George W. Bush (embora não tão importante quanto para seu sucessor): Bush fez 16 viagens para lá (19,5%) nos anos de 2005 a 2008.

A análise dos dados coletados na Tabela 2 parece confirmar a tese sobre a redução considerável do envolvimento diplomático nas relações com os países MENA durante o primeiro mandato de Barack Obama (declínio de 17,1 para 7,8%), acompanhado pela priorização dos destinos asiáticos (aumento de 19,5 para 33,3%). O fato da intensidade das relações com os parceiros europeus ter sido mantida pelo governo Obama (35,3 versus 37,8%) parece apenas confirmar a tese sobre a marginalização do Oriente Médio na política externa durante o primeiro mandato de Obama (embora a Europa não tenha sido oficialmente declarada como prioridade, o nível de atividade diplomática foi mantido).

Iniciativas do primeiro governo Obama para região MENA

A estratégia de Barack Obama no Oriente Médio e norte da África era claramente diferente da estratégia de George W. Bush em relação à região. Já durante a campanha presidencial de 2007-2008, Obama enfatizou a necessidade de voltar a uma política “realista” em relação à região, citando os exemplos de alguns de seus antecessores, como George H.W. Bush e Bill Clinton. Uma estratégia detalhada em relação à região MENA pode ser encontrada no discurso proferido por Obama na Universidade do Cairo em 4 de junho de 2009. O discurso, intitulado “Um Novo Começo” e com duração de quase uma hora, ainda é considerado como o manifesto de Obama sobre a região e, mais amplamente, todo o mundo Árabe-Muçulmano (Dahl 2019,

80).

Barack Obama começou seu discurso honrando a civilização do Islã e passou a rever as relações dos Estados Unidos com os países da região até aquele momento, indicando as dificuldades e desafios visíveis. Ele deixou claro que a intenção de seu governo não era interferir nos assuntos internos dos Estados, mas sim construir uma cooperação baseada na parceria, que estava de acordo com seu conceito de “racionalizar o envolvimento americano na região”. Como ele garantiu:

Vim aqui para buscar um novo começo entre os Estados Unidos e os muçulmanos em todo o mundo; um baseado no interesse e no respeito mútuo; e um baseado na verdade de que a América e o Islã não são exclusivos, e não precisam estar em competição. Em vez disso, eles se sobrepõem e compartilham princípios comuns – princípios de justiça e progresso; tolerância e a dignidade de todos os seres humanos (Discurso do Presidente Obama...).

Barack Obama mencionou as seguintes questões entre os desafios mais importantes para a política externa em relação à região MENA nos anos seguintes:

- Combate a todas as formas de extremismo, ou seja, continuar a luta contra a Al Qaeda, continuar com o envolvimento militar dos EUA no Afeganistão, fornecer ajuda ao desenvolvimento do Afeganistão e Paquistão, retirada das tropas americanas do Iraque;
- Trabalhar para a resolução do conflito palestino-israelense: usando ferramentas diplomáticas para impor a implementação dos acordos já negociados, conscientizando os países árabes sobre a necessidade de participar ativamente na resolução do conflito, que foi, de fato, a única questão em relação à qual o Presidente anunciou uma intensificação definitiva dos esforços diplomáticos (Jervis 2017, 32);
- Controle internacional sobre a proliferação de armas de destruição em massa: ações destinadas a prevenir a corrida armamentista nuclear no Oriente Médio, introduzindo controle sobre o acesso do Irã às tecnologias nucleares;
- promover a democracia (mas não impondo à força);
- garantir a liberdade religiosa;
- lutar pela igualdade entre mulheres e homens;
- trabalhar para o desenvolvimento econômico e garantir igualdade

de oportunidades (Discurso do Presidente Obama).

Embora o discurso acima seja visto como um exemplo da habilidade oratória de Obama (Brookings Institute Experts 2009), não se traduziu em iniciativas americanas na região, como evidenciado, por exemplo, pela ausência das viagens do presidente à região do MENA nos anos de 2010-2012. Inicialmente, o governo de Washington concentrou-se em duas prioridades fundamentais de acordo com anúncios anteriores, ou seja, Iraque e Israel, saudando a retirada das tropas do Iraque como o primeiro sucesso. A questão de trabalhar em direção a um acordo palestino-israelense foi tratada de forma diferente. Apesar dos esforços da nova administração, incluindo o próprio presidente Obama, as ações empreendidas resultaram na deterioração das relações dos EUA com as partes envolvidas e não trouxeram novos acordos. David Jervis observou com razão que:

os EUA tiveram problemas para que as partes conversassem entre si, muito menos se envolver nas discussões sérias que poderiam levar à paz. Em ambos os esforços sustentados, os EUA pressionaram Israel a fazer concessões, especificamente parando a construção de assentamentos na Cisjordânia, ações que os EUA tinham visto há muito tempo como impedimentos à paz, e em ambos, o esforço americano falhou. Como resultado, as relações EUA-Israel deterioraram-se (Jervis 2017, 36).

A mudança dinâmica da situação internacional, incluindo as transformações ocorridas no Oriente Médio e norte da África, forçou Barack Obama a ajustar suas prioridades de política externa. Um ponto de virada ocorreu em 2011, quando o envolvimento diplomático de Washington na região aumentou⁶ com a intensificação de ações ligadas à Primavera Árabe, incluindo a derrubada de ditadores no Egito e na Líbia (Górak-Sosnowska 2016). Em muitos casos, porém, a observação mais cuidadosa da situação na região pelos tomadores de decisão americanos não se traduziu em ação efetiva. No final da presidência de Obama, a região era uma arena de conflitos, incluindo guerras por procuração (Síria, Iêmen), o chamado Estado Islâmico realizou sucessivas execuções e expandiu sua área de atuação, repetidos atos de violência ocorreram no Afeganistão, a situação no Iraque estava se tornando cada vez menos estável, enquanto grupos fundamentalistas estavam

6 Isso se reflete nos dados apresentados na Tabela 1, referentes à distribuição percentual do conteúdo dos discursos do Estado da União dedicados aos assuntos internacionais, onde, inicialmente, a região MENA estava perdendo sua significância (60% em 2009 e 33,8 em 2010), mas depois passou a recuperá-la (61,6 em 2011 e 78,7 em 2012).

tomando o poder na Líbia e no Egito (Crandall 2014, 442-456).

Apesar do discurso bem recebido desde o início de sua presidência, Obama não conseguiu cumprir uma de suas promessas mais importantes: melhorar a imagem da América no Oriente Médio. Estima-se que, nos anos de 2014 a 2015, apenas 14% dos egípcios e jordanianos, bem como 39% dos líbios expressavam uma visão favorável dos Estados Unidos, em comparação com 27%, 25% e 55%, respectivamente, em 2009 (Jervis 2017, 46).

O que também deve ser mencionado, no entanto, é o acordo sobre o programa nuclear iraniano, conhecido como o acordo nuclear com o Irã e considerado um dos dois grandes sucessos do governo Obama no Oriente Médio (ao lado da retirada das tropas do Iraque). O acordo, oficialmente chamado de Plano de Ação Conjunto Global, foi assinado em Viena em 14 de julho de 2015 por representantes do Irã, Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França, China, Alemanha e União Europeia. Este acordo concedeu aos inspetores da ONU acesso a instalações militares iranianas (com o consentimento de Teerã para cada inspeção), e contribuiu para a queda imediata dos preços do petróleo. Ao assinar o acordo (do qual os Estados Unidos se retiraram após decisão de Donald Trump), Barack Obama expressou sua esperança de que o Irã, vinculado a este acordo internacional, deixaria de representar uma ameaça à visão americana da ordem regional. Como indicado acima, essas ameaças se tornaram bastante numerosas ao final da presidência de Obama, pelo que o 44º Presidente é criticado até hoje.

Considerações Finais

O estilo de Donald Trump de comandar a política externa é consideravelmente diferente de seu antecessor. Desde o dia em que assumiu o cargo, em 20 de janeiro de 2017, as ações do 45º presidente dos EUA levaram à destruição do legado de Barack Obama na política em relação à região MENA, como demonstrado pela retirada dos Estados Unidos do acordo nuclear com o Irã (Friedman 2017). A avaliação das conquistas do presidente Obama no Oriente Médio está aberta ao debate, e os autores deste artigo tentaram tal avaliação com base em uma análise quantitativa e qualitativa.

A tese, formulada com base no primeiro problema de pesquisa (“a política externa do governo Obama é caracterizada pela redução do envolvimento nas relações com os países da MENA em favor da intensificação das relações com outras regiões geopolíticas”), foi corroborada pela pesquisa. Com base nos manifestos e ações políticas selecionados no âmbito da diplomacia, foi comprovado que o Oriente Médio e o Norte da África não

eram uma prioridade para os tomadores de decisão em Washington nos anos de 2009-2012, ao contrário dos anos de 2005 a 2008. A menor importância atribuída à região MENA foi acompanhada pelo aumento da atividade diplomática dos Estados Unidos em relação à região Ásia-Pacífico, o que não deve ser uma surpresa no contexto da declarada “política do pivô para a Ásia” (Grabowski 2012). No nível das declarações, a tendência acima foi retardada pela necessidade de Barack Obama responder aos eventos da Primavera Árabe, embora não se traduzisse em maior envolvimento diplomático na região. A comparação de dados que ilustram o primeiro mandato do presidente Obama, com o segundo mandato de seu antecessor George W. Bush, parece destacar as conclusões apresentadas acima.

A tese formulada com base no segundo problema de pesquisa (“A política externa de Obama para a região MENA não trouxe os resultados desejados e, portanto, sofreu uma derrota inequívoca”) não foi confirmada pela pesquisa. Embora o presidente Obama não tenha conseguido implementar a maioria de seus planos originais (por exemplo, fazer progressos consideráveis para a resolução do conflito palestino-israelense, ou melhorar a imagem dos Estados Unidos na região), ele alcançou alguns sucessos significativos, o mais notável dos quais é a retirada das tropas americanas do Iraque e a conclusão do acordo nuclear com o Irã. Da mesma forma que muitos políticos anteriores que detiveram o cargo de presidente dos EUA, como Bill Clinton por exemplo, Barack Obama foi forçado a confrontar seus planos (racionalizando o envolvimento americano na região) com a realidade, como resultado dos eventos da Primavera Árabe.

Resumindo, a frase “uma estratégia fracassada”, comumente usada na literatura, seria uma descrição adequada do legado de Obama na região MENA? Não é, na opinião dos autores deste artigo, porque não reflete a complexidade dos problemas analisados. Este assunto complexo requer a consideração de uma série de fatores. Deve-se ir além das declarações (por exemplo, dados publicados na Tabela 1) e, o mais importante, examinar os fatos, ou seja, o envolvimento diplomático e as ações realizadas em diversas dimensões. Levando em consideração os elementos acima, complementados com uma comparação das ações de Obama com as iniciativas de seus antecessores, nos permite ver Barack Obama como um líder que cometeu erros, como seus antecessores, mas também obteve um sucesso significativo; ele não conseguiu implementar toda a sua agenda adotada no início de sua presidência, mas ele não evitou responder às crises atuais.

REFERÊNCIAS

- Ayoub, Kareem; Payne, Kenneth. 2016. "Strategy in the age of artificial intelligence". *Journal of Strategic Studies* 39 (5-6): 793-819. <https://doi.org/10.1080/01402390.2015.1088838>>
- Especialistas do Instituto Brookings. 2009. *Reações ao Discurso do Presidente Obama ao Mundo Muçulmano*, "Brookings". Acesso Abr. 30, 2019. <https://www.brookings.edu/opinions/reactions-to-president-obamas-speech-to-the-muslim-world/>
- Bush, George W. N/d. "Escritório do Historiador". Acesso Abr. 30, 2019. <https://history.state.gov/departments/history/travels/president/bush-george-w>
- Cohen, Warren I. 2013. *A Nova História de Cambridge das Relações Exteriores Americanas*. Desafios à Primazia Americana, 1945 ao Presente, vol. 4. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Crandall, Russell. 2014. *Guerras Sujas da América. Guerra Irregular de 1776 até a Guerra contra o Terror*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Dahl, Michał. 2019. *Aktywność dyplomacji USA wobec państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 2009-2013*. Toruń: A Imprensa Uniwersytetu Nicolaus Copernicus.
- Duncan, Russell & Goddard, Joe. 2003. *América Contemporânea*. Palgrave Macmillan.
- El-Khawas, Mohamed A. 2012. "Obama e o Oriente Médio". In: Davis, John (ed.) *A Presidência de Barack Obama*. Avaliação de Dois Anos, 127-163. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Frankowski, Paweł. 2006. *Hegemonia Stanów Zjednoczonych Ameryki w warunkach turbulencji*. Adam Marszałek Publishing Press.
- Friedman, Uri. 2017. *O legado da política externa de Obama está desaparecendo?*, "O Atlântico". Acesso Abr. 30, 2019. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/10/trump-obama-foreign-policy-iran/542727/>
- Górac-Sosnowska, Katarzyna. 2016. "Wielość Arabskich Wiosen. Próba typologii". In: Górac-Sosnowska, Katarzyna (ed.) *Arabska Wiosna. Kulturowy obraz przemian w świecie arabskim po 2010 roku*, 12-25. Sopot: Smak Słowa Publishing Press.
- Grabowski, Marcin. 2012. *Wiek Pacyfiku - polityka Stanów Zjednoczonych wobec regionu Azji i Pacyfiku po roku 1989*. Cracóvia: Jagiellonian University Press.

- Grant, Alan R. 2005. *O Processo Político Americano*. Routledge.
- Jervis, David. 2017. “Obama e o Oriente Médio”. *TEKA de Ciência Política e Relações Internacionais*, 12(2): 31-57.
- Obama, Barack. N/d. *Discurso do Presidente Obama no Cairo: Um Novo Começo.* “A Casa Branca”. Acesso Abr. 30, 2019. <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/newbeginning/transcripts>
- Obama, Barack. N/d. “Escritório do Historiador”. Acesso em abril. 30, 2019. <https://history.state.gov/departmenthistory/travels/president/obama-barack>.
- Pastusiak, Longin. 2018. *Prezydenci Stanów Zjednoczonych*. Warszawa: Academia de Finanças e Negócios Vistula.
- O SOTU. 2005. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2005.
- O SOTU. 2006. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2006.
- O SOTU. 2007. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2007.
- O SOTU. 2008. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2008.
- O SOTU. 2009. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2009.
- O SOTU. 2010. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2010.
- O SOTU. 2011. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2011.
- O SOTU. 2012. State of the Union Address, *The White House*, Washington, D.C. 2012.
- Sullivan, Kevin. 2016. “Grande parte do mundo vê Obama favoravelmente, mas o Oriente Médio sente decepção”. *The Washington Post*, 2016. Acesso Abr. 30, 2019. <https://www.washingtonpost.com/graphics/national/obama-legacy/middle-east-relations.html?noredirect=on>
- Wordliczek, Łukasz. 2004. *Política Externa dos EUA: Procedimento e Substância*. Cracóvia: Jagiellonian University Press.
- Zajac, Justyna. 2005. “Polityka wobec Bliskiego Wschodu”. In: Zajac, Justyna (ed.) *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, 137-158. Toruń: UMaeditora dam Marszałek.

RESUMO

O objetivo deste artigo é verificar se "uma estratégia fracassada", uma frase comumente usada na literatura, é uma descrição adequada do legado de Barack Obama no Oriente Médio e norte da África. Com base nos manifestos e ações políticas selecionados no âmbito da diplomacia, foi comprovado que o Oriente Médio e o Norte da África não eram uma prioridade para os tomadores de decisão em Washington nos anos de 2009-2012, ao contrário dos anos de 2005 a 2008. No entanto, embora o presidente Obama não tenha conseguido implementar a maioria de seus planos originais, ele alcançou alguns sucessos significativos, o mais notável dos quais é a retirada das tropas americanas do Iraque e a conclusão do acordo nuclear com o Irã. Os autores buscam contextualizar e explicar os fracassos e sucessos de Obama, argumentando que o uso da frase "uma estratégia fracassada" não reflete a complexidade dos problemas analisados.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa dos EUA; MENA; Barack Obama; George W. Bush.

Recebido em 05 de novembro de 2020

Aprovado em 09 de setembro de 2021

Traduzido por Bruno Magno

ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL: ORIGENS, DESENVOLVIMENTO E ABORDAGENS DIVERGENTES

Ali Muhammad¹
Sugeng Riyanto²

Introdução

Os Estudos de Segurança, também conhecidos como Estudos de Segurança Internacional, são um subcampo acadêmico dentro da disciplina mais ampla de Relações Internacionais que estuda a violência organizada, o conflito militar e a segurança nacional. Stephen Walt (1991) aponta que as fronteiras do campo intelectual são flexíveis e, portanto, qualquer tentativa de traçar e definir o campo preciso de estudo é arbitrária. No entanto, o objetivo básico dos Estudos de Segurança permanece simples de definir: "é o fenômeno da guerra", pois os estudos de segurança afirmam que o conflito entre governos é sempre possível e que o uso da força tem consequências de longo alcance para os Estados e sociedades. Assim, os Estudos de Segurança podem ser basicamente caracterizados como "o estudo da ameaça, do uso e do controle da força militar"³ (Nye e Lynn Jones 1988).

Os Estudos de Segurança como subárea dentro das Relações Internacionais surgiram após o fim da Segunda Guerra Mundial, notadamente na década de 1950, com o início da Guerra Fria entre os blocos oriental e ocidental. A segurança estava intimamente ligada ao aspecto militar, já que a maioria dos países se esforça para maximizar sua força militar a fim de garantir sua segurança e sobrevivência contra todas as ameaças pretendidas, incluindo tentativas de subjugar sua existência a outro Estado, organização

¹ Docente do Departamento de Relações Internacionais da Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonésia.

² Docente do Departamento de Relações Internacionais da Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonésia.

³ Tradução nossa.

terrorista ou outro grupo armado. Tal como acontece com RI, este subcampo de estudo é principalmente um assunto ocidental - conduzido principalmente na América do Norte, Europa e Austrália, com todos os centrismos ocidentais associados. Existe uma literatura pré-Segunda Guerra Mundial que pode ser amplamente classificada como estudos de guerra, grande estratégia militar e geopolítica. “Segurança” tornou-se sua palavra de ordem (Yergin 1978), tanto definindo-a quanto diferenciando-a de disciplinas mais antigas, como os Estudos de Guerra e a História Militar. A segurança evoluiu como uma noção unificadora para uma gama cada vez mais diversificada de programas de pesquisa.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, quatro questões centrais têm guiado os debates no campo dos Estudos de Segurança (ver Buzan e Hansen 2009, 10-13). A primeira questão é se elevar o Estado ao status de “objeto de referência”. Segurança é estabelecer qualquer coisa que requeira proteção: uma nação, um Estado, um indivíduo, um grupo étnico, o meio ambiente ou o próprio planeta. Seja como “segurança nacional” ou, subsequentemente, como “segurança internacional” tradicionalista, o Estado/nação serviu como ponto de referência analítico e normativo. A segurança internacional não foi destinada a suplantir a segurança do Estado com a segurança da humanidade, de indivíduos ou de minorias dentro ou além das fronteiras estatais. Proteger o Estado era visto como o método mais eficaz de proteger instrumentalmente outros objetos referentes. “Segurança nacional” deveria ter sido renomeada como “segurança do Estado”, mas o que a ideia da Guerra Fria de “segurança nacional” realmente envolvia era uma fusão de Estado e segurança do país: a nação apoiou um Estado forte, que por sua vez retribuiu, preservando lealmente seus valores e interesses da sociedade.

O segundo ponto a considerar é a inclusão de ameaças internas e externas. Como a segurança está intrinsecamente ligada ao discurso do Estado, trata-se também de situar as ameaças em relação às fronteiras territoriais. Wolfers caracterizou a “segurança nacional” como um “símbolo ambíguo” e comparou a atmosfera política pós-1945 à crise econômica americana do entreguerras, argumentando que a “mudança de uma interpretação de bem-estar para uma interpretação securitária do símbolo de ‘interesse nacional’ é razoável⁴”. Wolfers observou no início da Guerra Fria: “Hoje, em vez da depressão e da reforma social, vivemos sob a influência da Guerra Fria e da agressão externa⁵” (Wolfers 1952, 482). A “segurança nacional” evoluiu de preocupações econômicas internas para desafios externos colocados

4 Tradução nossa.

5 Tradução nossa.

por Estados ideologicamente opostos e, portanto, presumivelmente hostis (Neocleous 2006). À medida que essa transição se institucionalizou, o conceito de “segurança internacional” e acabou por desempenhar um papel mais importante na nomeação do tema, portanto, Estudos Internacionais em vez de estudos de segurança nacional.

Em terceiro lugar, a segurança deve ser expandida para além do setor militar e do uso da força? Como os “Estudos de Segurança” foram desenvolvidos durante a Guerra Fria, e a Guerra Fria era tão predominantemente sobre as capacidades militares de adversários, aliados e própria, o termo “segurança nacional” tornou-se praticamente sinônimo de segurança militar. Isso não quer dizer que outras capacidades foram esquecidas, como a necessidade de combinar vitalidade econômica, estabilidade política, abastecimento de energia, pesquisa e tecnologia, além de alimentos e recursos naturais. Essas deveriam ser incorporados porque tinham efeito sobre “o uso, ameaça e controle da força” e, portanto, sobre a segurança militar, e não porque deviam ser considerados assuntos de segurança distintos (International Security 1976, 2).

Em quarto lugar, está a segurança irrevogavelmente ligada a uma dinâmica de riscos, perigos e urgência? A “segurança nacional” evoluiu em meio a uma atmosfera política na qual os Estados Unidos, e o Ocidente de forma mais ampla, se percebiam como ameaçados por um adversário. Como Herz (1950) definiu o dilema da segurança, “segurança” se referia a ataques, escravidão, dominação e - quando levado à sua conclusão lógica - aniquilação. Isso encorajaria grupos a desenvolver mais capacidades, tornando assim seu adversário inseguro e levando ambas as partes a participar de uma “espiral viciosa de segurança e aumento de poder” (Herz 1950, 157). A segurança preocupava-se com o extremo e o extraordinário, com aquelas situações que não só causariam aborrecimento, mas também ameaçariam destruir a sociedade (Williams 2003). Isso parecia bastante claro para a corrente principal dos Estudos de Segurança durante a Guerra Fria: a União Soviética representava uma ameaça clara e as armas nucleares eram justificadas para dissuadir a União Soviética de iniciar um primeiro ataque.

Guerra Fria: Predomínio do Realismo/Neo-Realismo

Desde o início da Guerra Fria, abordagens realistas de segurança dominaram os estudos de segurança. Muito do que se pensa e se escreve sobre o assunto é baseado em uma definição limitada de “segurança”. Tal como acontece com o enforcamento, as considerações práticas do risco iminente

naturalmente focaram a atenção dos especialistas em segurança e tomadores de decisão nas ameaças à sobrevivência física. O conflito interestatal era um ponto focal de energia, particularmente a rivalidade Leste-Oeste e o equilíbrio nuclear EUA-URSS. Essas preocupações foram posteriormente expandidas para os países em desenvolvimento como parte da continuação da luta das superpotências (Kolodziej 1992).

Com o amadurecimento da Guerra Fria, a ascensão gradual de abordagens realistas das Relações Internacionais sobre as anteriores concepções idealistas e legais de segurança internacional (que eram particularmente fortes nos Estados Unidos) forneceu uma justificativa normativa para uma abordagem centrada no Estado das políticas e segurança internacionais (Morgenthau 1985). Com a Europa como objetivo central, o conflito Leste-Oeste foi visto simplesmente como uma continuação de milênios de competição estatal pelo controle regional e global. Essa perspectiva centrada no Estado sobre a guerra foi então ainda mais limitada na década de 1960, quando os analistas se afastaram do que Hans Morgenthau chamou de Política entre as Nações e passaram a avaliar a dissuasão como a ideia estratégica central que justifica a Guerra Fria e as guerras regionais (Schelling 1963). Usando microeconomia, análise de sistemas e teoria dos jogos como ponto de partida, a dissuasão foi examinada como uma noção estratégica que se presta a um estudo lógico e rigoroso (Kolodziej 1992).

Os elementos mais relevantes da agenda da Guerra Fria foram gradualmente caracterizados como um problema especial de dissuasão (Kolodziej 1992, 1). O conflito Leste-Oeste e seus desafios regionais complexos e amplamente divergentes foram frequentemente reduzidos a táticas de compromisso de competidores e aliados e a estudos de estabilidade nuclear e convencional (Freedman 1990). O Estado como ator se transformou no Estado como ator unitário, cujo comportamento foi pensado para ser guiado por considerações de maximização de poder. Uma estratégia foi desenvolvida em conjunto com o uso de ameaças para influenciar o comportamento dos rivais nas direções desejadas. Discussões extensas entre diferentes escolas de dissuasão nuclear e conversas esotéricas entre especialistas sobre os benefícios relativos de vários sistemas de armas nucleares na manutenção do equilíbrio do terror dominaram a pesquisa estratégica e a formulação de políticas. É claro que a dissuasão convencional e o equilíbrio de poder em confrontos regionais continuaram sendo questões críticas. A avalanche de literatura sobre a estabilidade do front central na Europa é instrutiva (Butterworth 1989). O que é significativo para essa perspectiva é que a manipulação de ameaças e a projeção de força se tornaram as principais preocupações virtualmente exclusivas dos estudos de segurança. Embora o tópico fosse sem dúvida

urgente e extenso, as questões destacadas eram necessariamente restritas, técnicas e gerenciais por natureza (Chimbala 1991).

A ascensão do neorrealismo no final dos anos 1970 estreitou ainda mais o ponto de vista intelectual e normativo dos Estudos de Segurança (Waltz 1991). As amplas preocupações normativas do pensamento realista convencional foram minimizadas em uma tentativa de estabelecer uma base científica para a visão de mundo do realismo (Waltz 1979). Por definição, os estudos de segurança mudaram de uma explicação do que os Estados realmente faziam em nome da segurança para um estudo de seu comportamento que, com base no raciocínio dedutivo, professou ser consistentemente relevante ao longo do tempo e do contexto histórico. Tucídides, Maquiavel e Hobbes expressaram seu realismo rico e historicamente informado em linguagem proposicional protocientífica. Um conjunto enxuto de suposições estabelecia agora o dilema da segurança: Estados-nação habitando um ambiente anárquico, cada um buscando a sobrevivência, e guiados por uma estrutura definida pela distribuição de capacidades militares entre as unidades (Waltz 1979).

A teoria era intrinsecamente demonstrável, uma vez que seus pressupostos sempre podiam ser comprovados por meio de observações seletivas que correspondiam ao comportamento de um Estado previsto. Desvios das normas esperadas - por exemplo, restrições democráticas à maximização do poder do Estado ou movimento e formações de concertos ao invés de balanceamento - não foram tanto negados quanto desconsiderados como de interesse teórico menor ou irrelevante. Mudanças sutis foram feitas na delicada relação causal e sequencial entre teoria e observação. Em vez do contrário, a teoria validou a observação (Kolodziej 1992).

Em suma, durante a Guerra Fria, as abordagens realistas/neorrealistas de segurança dominaram os Estudos de Segurança. No entanto, com o fim da Guerra Fria, o panorama do ambiente político internacional mudou drasticamente, e o domínio dos realistas nesse campo de estudo começou a ser questionado. Alguns estudiosos também interrogaram até mesmo o conceito fundamental de "segurança", enquanto outros questionaram o domínio realista nos Estudos de Segurança e ofereceram perspectivas alternativas.

O Pós-Guerra Fria: Tradicionalistas vs. Apliadores e Aprofundadores

O fim da Guerra Fria é normalmente considerado como o início de um ambiente político fundamentalmente novo na política mundial, tanto

no sentido real quanto no teórico. Isso foi particularmente evidente nos estudos de segurança, onde a demanda por redefinir seu conceito central, “segurança”, tornou-se uma preocupação naquela época. Como resultado, vários acadêmicos reconsideraram o que está, e o que deveria ser, incluído neste conceito e se uma definição mais ampla constitui uma representação mais precisa da realidade (Tarry, 1999).

A principal fonte de divergência foi o movimento crescente entre os estudiosos para ampliar a definição de Estudos de Segurança além de “o estudo da ameaça, uso e controle da força militar⁶” (Walt 1991, 212). Os realistas sustentaram veementemente que o cenário de segurança não havia mudado o suficiente para exigir um ajuste à definição de Waltz e, portanto, argumentaram em continuar a abordar a segurança através das lentes do estado-nação e da guerra interestadual, ostensivamente por uma questão de clareza conceitual e parcimônia teórica (Mearsheimer 1995). Entretanto, os “ampliadores” aumentaram as ameaças militares que dominaram os estudos clássicos neste tópico com riscos econômicos, sociais, políticos e ambientais (Buzan 1991). Os “aprofundadores”, frequentemente os mesmos indivíduos que os ampliadores, estão preocupados em expandir a visão tradicional de segurança centrada no Estado, introduzindo explicitamente o conceito de cinco níveis de profundidade: sistemas internacionais, subsistemas internacionais, unidades, subunidades e indivíduos (Buzan et al . 1998).

Para aqueles que buscavam ampliar a definição de segurança, a agenda militar centrada no Estado apresentava dificuldades analíticas, políticas e normativas. O fim pacífico da Guerra Fria, o aumento dos conflitos intra-estatais, o medo da imigração das culturas ocidentais, a deterioração do meio ambiente e a escalada da epidemia de HIV/AIDS indicavam que o tradicionalismo era incapaz de enfrentar o pós-Guerra Fria. Ampliadores e aprofundadores argumentaram que os anos 1990 careciam de um evento militar definidor ou de um conflito entre as grandes potências que os tradicionalistas poderiam dizer que deveria ocupar o centro do palco. Assim, o panorama pós-Guerra Fria foi definido pela discussão não apenas entre os tradicionalistas e a divisão “Ampliação-Aprofundamento”, mas também dentro do campo de ampliadores e aprofundadores (Buzan e Hansen 2009, 187).

Essencialmente, os ampliadores-aprofundadores defendiam a ampliação do objeto referente para além do Estado, expandindo a ideia de segurança para além das forças armadas, enfatizando as preocupações internas e transnacionais e permitindo uma modificação da lógica realista da

6 Tradução nossa.

segurança internacional. Enquanto eles estavam unificados em sua oposição ao centrismo militar do Estado, a postura ampla e profunda era composta de métodos tão díspares que quase tanto tempo foi gasto debatendo divergências dentro da posição de ampliadores e aprofundadores quanto na divisão tradicionalistas e expansionistas. Assim, uma característica significativa dos debates intra-ampliação nas décadas de 1990 e 2000 foi o rápido crescimento de rótulos indicando uma perspectiva distinta para ampliadores e aprofundadores: Construtivismo, Segurança Humana, Pós-colonialismo, Estudos Críticos de Segurança e a Escola de Copenhague são adicionados ao pós-estruturalismo e Feminismo (ver Buzan e Hansen 2009, 187).

Em termos de forças motrizes, os debates de ampliação e aprofundamento foram influenciados por políticas de great power, na medida em que o fim da Guerra Fria alterou tanto a agenda de segurança quanto os atores que poderiam se engajar nela, permitindo que uma lista mais longa de eventos tenha impacto nos debates dos Estudos de Segurança. Quando se trata de métodos, a tecnologia desempenhou um grande papel em alguns, como a preocupação do pós-estruturalismo com o impacto da nova tecnologia de mídia, mas desempenhou um papel menor em outros. Os argumentos intelectuais internos foram os que tiveram maior influência. Esse impulso teve uma série de efeitos, e o menos importante deles foi que tornou a discussão sobre escolas e rótulos, em vez de eventos ou tecnologias, a dinâmica organizacional (ver Buzan e Hansen 2009, 188).

Essas discussões entre escola foram influenciadas de três maneiras pela dinâmica do debate acadêmico interno (Buzan e Hansen 2009, 188). Em primeiro lugar, elas foram afetadas por conflitos intelectuais e metodológicos nas Relações Internacionais, como foi a convergência de pesquisadores e estrategistas da paz negativa. Em segundo lugar, houve uma diferença significativa na extensão em que abordagens específicas de aprofundamento e ampliação emergiram da agenda de Pesquisa para a Paz das décadas de 1970 e 1980 ou foram introduzidas nos “Estudos de Segurança” por meio de debates de RI ou de teoria política e social. Em terceiro lugar, houve uma distinção no grau em que enfatizaram e discutiram o conceito de segurança. Essas estratégias incorporaram tanto a ampliação quanto o aprofundamento. Esse segmento do debate em expansão compreendia as recomendações principalmente empíricas para enfrentar os desafios econômicos e, em particular, ambientais como parte da segurança internacional nas décadas de 1970 e 1980.

Desde o final da década de 1980, ampliação e aprofundamento estão entrelaçados nos argumentos explícitos a respeito da noção de segurança que se tornaram populares dentro dos Estudos de Segurança, abrindo caminho

para uma discussão muito mais aprofundada desse termo do que ocorreu durante a Guerra Fria. A maneira como as escolas ampliaram e alargaram a segurança - ou não - introduziu uma agenda mais ampla centrada na segurança econômica, ambiental, sociológica e regional, bem como um aprofundamento do objeto referente fora do Estado. Embora houvesse uma literatura anterior sobre segurança ambiental, por exemplo, não existia uma escola de segurança ambiental; em vez disso, havia várias maneiras pelas quais a segurança ambiental foi incluída ou excluída de vários métodos. No que diz respeito à ampliação, é importante notar que a ampliação da segurança requer considerar como fenômenos distintas dinâmicas setoriais não militares. Questões econômicas, fornecimento de energia, alimentos e recursos naturais têm um efeito sobre a força militar, o que amplia a lista (Buzan e Hansen 2009, 189).

Como um importante estudioso em Estudos de Segurança e proponente do debate ampliadores-aprofundadores, Buzan (1983; 1991) em *“People, States, and Fear”*, também examinou o significado de segurança, enfocando a questão de como os Estados e sociedades buscam a liberdade de ameaças em o contexto das relações competitivas nos cenários político, econômico, militar, social e ambiental. Ele enfoca a análise na interação de ameaças e vulnerabilidades, nas consequências políticas de superenfatizar uma ou outra e na existência de contradições dentro e entre as ideias sobre segurança. Buzan defende firmemente que “o problema de segurança nacional não pode ser compreendido sem referência a fatores em todos os três níveis de análise - nível individual, nível estatal e nível internacional⁷”. Embora o termo “segurança nacional” sugira um fenômeno no nível 2 (nível estatal), as conexões entre esse nível e os níveis 1 (nível individual) e 3 (nível internacional) são numerosas e fortes demais para serem negadas. O conceito de segurança une indivíduos, Estados e o Sistema Internacional de forma tão próxima que exige ser tratado de uma perspectiva holística. Seu livro instigante foi claramente um sólido desafio ao domínio do realismo e provocou o surgimento de abordagens alternativas para os estudos de segurança.

Abordagens Divergentes dos Estudos de Segurança

Ao lado dos debates acalorados sobre o significado básico de “segurança”, uma série de perspectivas teóricas alternativas, como construtivismo, teoria crítica, feminismo, segurança humana e pós-colonialismo, também emergiram e desafiaram criticamente o domínio do paradigma tradicional

7 Tradução nossa.

(realista/liberal) nos Estudos de Segurança. As abordagens alternativas têm grandes diferenças na forma como definem objetos referentes, os setores aos quais a segurança pode ser aplicada e a base epistemológica (ver Buzan e Hansen 2009, 200-228).

Perspectiva Construtivista

O construtivismo social como uma abordagem para as Relações Internacionais abrange um amplo espectro de ideias. No entanto, o construtivismo convencional fornece uma análise que essencialmente critica os estudos de segurança tradicionais, mais notavelmente o neorrealismo, em vários aspectos. Uma série de publicações examinou as normas internacionais, enfocando aquelas que parecem contradizer o neorrealismo e a ideia do neoliberalismo de que os Estados são atores racionais e de autoajuda em um ambiente anárquico. Esses estudos foram frequentemente enquadrados em torno de um enigma realista: por que as nações aceitam limites em sua capacidade de conduzir a guerra, tais como fornecer ajuda aos feridos de acordo com as Convenções de Genebra (Finnemore 1996)? Por que armas químicas raramente são empregadas, apesar do fato de serem potencialmente eficazes e os militares estarem dispostos a usá-las (Price 1995)? Ou por que o assassinato de líderes políticos e militares é considerado impróprio, apesar do fato de que pode ser mais eficaz, simples de realizar e moralmente preferível do que travar uma guerra contra um exército ou população inteira (Thomas 2000)? Essas preocupações não podem ser tratadas por explicações materialistas realistas, mas apenas por meio de uma investigação ideacional das origens e do crescimento dos padrões. Richard Price (1995) afirma que a proibição de armas químicas durante a Segunda Guerra Mundial estava ligada a uma constituição que distinguia entre Estados “civilizados” e “não civilizados”. Enquanto os “civilizados” consideravam as armas químicas moralmente repugnantes, era sua própria “civilidade” (fabricada) que lhes permitia usar armas químicas contra povos “não civilizados”.

Um segundo corpo de trabalho construtivista avançou do nível do Sistema Internacional para o nível da política externa das nações ou das instituições. Além disso, esses estudos identificam eventos que não podem ser descritos pelas teorias neorrealistas ao nível da estrutura internacional, sugerindo que requerem uma explicação ao nível da política externa e a inclusão de uma componente ideacional. Por exemplo, na análise da doutrina militar francesa, a escolha entre as doutrinas ofensiva e defensiva pode ser explicada apenas por uma mistura de preocupações civis sobre o poder dos militares e a própria cultura militar (Kier 1995, 68). Usando a perspectiva construtivista no estudo da política externa do Japão, Katzenstein e Okawara

(1993) também argumentam que, como a estrutura internacional mudou, mas a percepção de segurança do Japão não, as considerações domésticas devem ser consideradas (Berger 1993; 1996). Passando dos Estados para as organizações internacionais, Risse-Kappen (1996) também argumenta veementemente que o fracasso do neorrealismo em explicar a sobrevivência da OTAN no pós-Guerra Fria se deve à omissão da teoria de fatores ideacionais, como valores e identidade. Em vez de ser construída em resposta a uma ameaça externa e, portanto, condenada a se desintegrar quando a ameaça desaparecesse, a OTAN foi fundada em um conjunto de valores democráticos e liberais que garantiriam a longevidade da instituição.

Em terceiro lugar, o Construtivismo Crítico emergiu na segunda metade da década de 1990, distinguindo-se do Construtivismo Convencional por focar os discursos e as conexões entre a construção histórica e discursiva de identidades, por um lado, e as medidas de segurança, por outro (Katzenstein et al. 1998, 677). De acordo com os construtivistas críticos, o construtivismo convencional ainda reificou o Estado como objeto de análise, implicando em uma preferência normativa pelo Estado como o objeto referencial preferencial para a segurança (Zehfuss 2001). Os construtivistas críticos resistiram à crescente aceitação do positivismo pelo construtivismo convencional epistemologicamente (Laffey e Weldes 1997).

Os construtivistas não clamavam expressamente por uma expansão do objeto referente fora do Estado ou por uma teoria que transcendesse a esfera político-militar. Isso não quer dizer que o construtivismo não possa ser crítico: demonstrar a capacidade de transcender a visão realista da política de segurança e das relações interestatais está no cerne dos argumentos normativos fundamentais do campo dos Estudos de Segurança. No entanto, o escopo do construtivismo é mais restrito do que outras teorias que abordam expressamente a questão da segurança. Esta seção discute o último, particularmente aqueles que defendiam a necessidade de expandir o referente fora do Estado (ocidental): abordagens pós-coloniais (para as quais contribuíram alguns construtivistas críticos), Segurança Humana, Estudos Críticos de Segurança e Feminismo. Essa expansão do objeto referencial resultou na expansão dos setores ou áreas aos quais a análise de segurança deveria ser aplicada, incluindo desenvolvimento, meio ambiente, economia e questões de bem-estar social.

Pós-Colonialismo

Desde os anos 1970, os Estudos de Segurança enfocam a situação do Estado (Ocidental). Mohamed Ayoob (1984) enfatizou as particularidades do Terceiro Mundo enquanto enfatizava a importância de um Estado forte e o mantinha

como o objeto referencial. Os pesquisadores da paz crítica, por outro lado, aplicaram as ideias marxistas e de dependência ao exame da exploração econômica, política e cultural da ordem internacional liberal. Na década de 1990, os apelos para um exame crítico da visão centrada no Ocidente do Estado no coração dos Estudos de Segurança aumentaram em frequência, cristalizando uma perspectiva explícita de “Estudos de Segurança” pós-coloniais. Isso foi em parte como resultado do surgimento e crescimento do pós-colonialismo nas Ciências Sociais e Humanas de forma mais ampla (Said 1978; Spivak 1999), e em parte como resultado da sobreposição entre o pós-colonialismo e outras abordagens ampliadas que se basearam um ao outro para gerar uma dinâmica crítica.

A teoria pós-colonial abrange uma ampla gama de perspectivas (Grovgui 2007), e um corpo de Estudos de Segurança pós-colonial traçou paralelos com a teoria social e a sociologia histórica e, portanto, com o Construtivismo Crítico, ao enfatizar a importância das conceitualizações de segurança específicas do Terceiro Mundo. Para Krause (1996), por exemplo, que a definição de segurança centrada no estado apoiada por métodos realistas ortodoxos foi fundada em uma história europeia específica de desenvolvimento do Estado. O Estado europeu foi fundado em um entendimento de segurança orientado para ameaças externas e baseado em uma forte identificação da segurança do Estado com a segurança de seus cidadãos (Krause 1996, 320). Essa visão de segurança indica que as concepções de segurança centradas no Estado não fornecem uma estrutura analítica ou normativa para identificar os perigos que os regimes podem representar para seus próprios cidadãos.

O pós-colonialismo afirma que o Estado não ocidental seguiu um caminho diferente, mas rejeita o rótulo de “falido” ou “subdesenvolvido”. O Estado “falido” é deficiente em várias áreas em comparação com o Ocidente e, portanto, precisa ser “atualizado”. Os pós-colonialistas afirmam que esses “fracassos” são as “sequelas do encontro desigual com o colonialismo ocidental⁸” (Barkawi e Laffey, 2006) e que o Ocidente e o resto do mundo têm um desequilíbrio econômico, social e militar que se repete. Este ramo dos Estudos de Segurança Pós-colonial enfatiza “os conflitos materiais e ideológicos de agentes historicamente colocados em um sistema internacional neoliberal⁹” (Agathangelou e Ling 2004, 518), o que é consistente tanto com as perspectivas críticas da IPE como com as dos investigadores marxistas da paz.

8 Tradução nossa.

9 Tradução nossa.

Segurança Humana

As perspectivas pós-coloniais enfatizam as peculiaridades do Estado não ocidental, as estruturas econômicas globais e, portanto, as dificuldades de desenvolvimento. A noção de “Segurança Humana” do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (1994) proporcionou uma ampliação mais direta da segurança para incorporar o desenvolvimento. A Segurança Humana, como a Segurança Comum no início dos anos 1980, beneficia-se de uma base institucional forte e integra objetivos político-ativistas e acadêmicos. O modelo original do PNUD favorecia uma abordagem multidimensional à segurança. Além da defesa territorial, interesses nacionais e dissuasão nuclear, a “lógica da segurança” deve abranger “preocupações universais e prevenção de conflitos, mas o mais importante, um esforço global combinado para aliviar a pobreza e o subdesenvolvimento”¹⁰(UNDP 1994, 22).

Para o bem da segurança humana, o objeto referente deve ser deslocado dos Estados-nação para o “povo”. Estar “centrado nas pessoas” era estar “interessado em como as pessoas vivem e respiram em uma sociedade, quão livremente elas exercem suas inúmeras opções, quanta oportunidade de mercado e social elas têm - e se vivem em conflito ou paz”¹¹ (PNUD 1994, 23). Isso implicou uma expansão dramática dos tipos de riscos e setores aos quais se aplica a segurança, incluindo alimentação, saúde, meio ambiente, crescimento populacional, lacunas nas oportunidades econômicas, migração, tráfico de drogas e terrorismo.

A Segurança Humana conforme conceituada pelo PNUD é talvez a ampliação mais ampla da noção desde que Galtung com a violência estrutural, ao tentar incorporar o desenvolvimento e as questões Norte-Sul. A Segurança Humana, lamentavelmente, também foi criticada por ser tão ampla que se tornou política e intelectualmente sem sentido (Special Section of Security Dialogue 2004). Como Roland Paris corretamente coloca, “se a segurança humana significa quase qualquer coisa, ela significa virtualmente nada”¹² (2001, 93). Outros críticos contestam a ideia de adicionar “segurança” ao que acreditam ser basicamente uma agenda de direitos humanos (Buzan 2004) e apontam como os regimes adotam facilmente a retórica da Segurança Humana sem mudar seu comportamento (Booth 2007, 321-7).

¹⁰ Tradução nossa.

¹¹ Tradução nossa.

¹² Tradução nossa.

Estudos Críticos de Segurança

A Segurança Humana também foi adotada pelos Estudos Críticos de Segurança, que compartilhavam a ênfase do primeiro em “pessoas” em vez de Estados e imaginavam uma ordem mundial mais justa e pacífica. Embora estatisticamente pequeno, os Estudos Críticos de Segurança alcançaram um grau surpreendente de institucionalização dentro da comunidade de Estudos de Segurança Europeus. Os estudos críticos de segurança às vezes são definidos como o trabalho de Booth e Wyn Jones e seus alunos e colegas da Aberystwyth, inspirados na Escola de Frankfurt (Booth 1991; 2007). Os Estudos Críticos de Segurança tiveram um impacto considerável nos debates em expansão porque foram a perspectiva que mais abertamente abraçou o legado da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, que fazia parte da Pesquisa para a Paz nos anos 1970. Isso ocorreu, no entanto, não como resultado de um engajamento deliberado com a última literatura, mas sim como resultado de uma leitura da Escola de Frankfurt.

Os Estudos Críticos de Segurança sustentaram que “humanos individuais são o referencial final para segurança”, porque os Estados são provedores de segurança não confiáveis e muito heterogêneos para apoiar uma “teoria completa de segurança” (Booth 1991, 319-20)¹³. De acordo com Wyn Jones (1995, 309), os Estudos Críticos de Segurança envolvem “centralizar nossa agenda na experiência daqueles homens e mulheres e comunidades para os quais o sistema mundial atual é uma fonte de insegurança ao invés de segurança”¹⁴. Além disso, a defesa vocal dos Estudos Críticos de Segurança para um objeto referencial individual está conectada a uma avaliação empírico-política da guerra interestatal como muito menos real e ameaçadora do que “segurança ambiental, segurança alimentar e segurança econômica”, e para uma visão da maioria dos Estados como geradores de insegurança em vez de estabilidade e prosperidade (Wyn Jones 1995, 310).

Perspectiva Feminista

Os Estudos Feministas de Segurança são subdivididos em subabordagens que empregam uma variedade de objetos referenciais, epistemologias e técnicas. Com exceção dos métodos centrados no Estado militar típicos que ignoram gênero e segurança, os Estudos Feministas de Segurança podem ser vistos como um microcosmo dos próprios Estudos de

¹³ Tradução nossa.

¹⁴ Tradução nossa.

Segurança. As questões mais prementes na agenda dos Estudos Feministas de Segurança do pós-Guerra Fria incluíam o seguinte: primeiro, como desenvolver ainda mais o ponto de vista da abordagem feminista associada a J. Ann Tickner e Cynthia Enloe, particularmente como abordar questões em torno de sua epistemologia de experiência; segundo, como integrar um novo conjunto de eventos; e terceiro, como responder ao construtivismo e ao feminismo quantitativo.

Em termos de qualquer conceituação de segurança usada e como ela é introduzida na maioria dos livros didáticos, o método Tickner tem sido o mais comum dentro dos Estudos Feministas de Segurança (Pettman 2005). Esta abordagem compartilha semelhanças significativas com os Estudos Críticos de Segurança e Segurança Humana, na medida em que defende a expansão do objeto de referência para incluir “mulheres” e setores de segurança não militares (Hoogensen e Rottem 2004). De acordo com Tickner, as feministas usam uma “abordagem multidimensional e multinível” comprometida com “concepções emancipatórias de segurança” que se esforçam para “compreender como a violência, tanto física quanto sistêmica, mina a segurança de indivíduos e grupos em todos os níveis” (Tickner, 2001: 48)¹⁵. Como resultado, a análise feminista “geralmente segue uma abordagem de baixo para cima, estudando o impacto do conflito no nível micro” (Tickner 2001, 48), expandindo o objeto referente e os setores aos quais a segurança se aplica.

O apelo de uma epistemologia baseada na experiência para os Estudos Feministas de Segurança é que ela inclui sujeitos que foram marginalizados por noções de segurança centradas no Estado - e outras coletivas, como vítimas de estupro durante a guerra ou tráfico sexual (Jackson 2006). No entanto, a lacuna de uma epistemologia experiencial é que ela se baseia na ideia do feminismo de perspectiva das mulheres como constituindo um sujeito distinto dos “homens”. Como resultado, numerosas feministas desenvolveram o feminismo da diversidade, que vê a identidade como formada não apenas pelo gênero, mas também pela etnia, classe e raça (Dietz 2003, 408). Isso aumentou a diversidade de objetos de referência de gênero e experiências disponíveis, mas também levantou o desafio de unir um movimento feminista e consciência através de experiências diversas. A questão era que “a epistemologia feminista na esfera da segurança internacional deve decidir excluir todas as ‘experiências das mulheres’ ou reconhecer, como outros campos, que o julgamento e a seleção são necessários, mesmo dentro da perspectiva feminista” (Grant 1992, 95)¹⁶.

¹⁵ Tradução nossa.

¹⁶ Tradução nossa.

A Escola de Copenhague: Securitização

Jahn et al. (1987) observam que o trabalho de Barry Buzan e Ole Waever sobre a teoria do complexo de segurança regional, segurança europeia e a relação entre regiões e segurança global estão no cerne da Escola de Copenhague. Em termos do debate em expansão e aprofundamento, as contribuições mais distintas dessa escola foram as ideias de “segurança social” e “securitização”. Em consonância com a lacuna entre os Estados Unidos e a Europa em termos do grau em que a questão da segurança é abertamente abordada, a Escola de Copenhague tem recebido muito mais atenção na Europa do que nos Estados Unidos, apesar de estar cada vez mais sendo aplicada a países não ocidentais (Jackson 2006).

Além disso, a noção de “segurança social” foi introduzida em *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe* (Waever et al. 1993), e foi inicialmente concebida em reação a uma série de crises nacionais, principalmente na Iugoslávia, mas também na Transilvânia e na ex-União Soviética (Roe 2005). Acrescentou uma dimensão setorial distinta às literaturas anteriores da década de 1980, que se preocupavam principalmente com questões econômicas e ambientais. O aumento da integração dentro da UE representou um desafio para os constituintes nacionais temerosos de perder a soberania política e também a autonomia cultural na Europa Ocidental, e a imigração também foi retratada como uma ameaça à identidade nacional.

A “segurança social” foi descrita como “a capacidade de uma sociedade de reter seu caráter central em face de mudanças nas circunstâncias e perigos potenciais ou reais” ¹⁷(Waever et al. 1993, 23). Enquanto o Estado era o ponto de referência para a segurança política, militar, ambiental e econômica, o ponto de referência para a segurança social era a “sociedade” (Waever et al. 1993, 26). Isso abriu caminho para o estudo da “segurança da identidade”, destacando instâncias em que o Estado e a sociedade divergiram, como quando as minorias nacionais enfrentaram desafios de “seu” Estado, ou quando o Estado ou outros atores políticos mobilizaram a sociedade para combater o ameaças externas.

A Escola de Copenhague claramente definiu isso como uma posição entre o estado-centrismo convencional de um lado e os apelos igualmente tradicionais por segurança “individual” ou “global” do outro. O termo “segurança social” restringia o objeto de referência concebível a duas unidades coletivas, o Estado e a sociedade, enquanto excluía o indivíduo e o globo. De acordo com Waever, “parece sensato permanecer conservador ao longo deste eixo (objeto de referência), reconhecendo que a ‘segurança’ é significativamente influenciada pela dinâmica da pessoa e do sistema, mas

não pela propagação de conceitos ambíguos como segurança individual e global” (Waever 1995, 49)¹⁸.

Segurança “contextualiza a questão como um tipo distinto de política ou como algo acima da política” e, assim, um espectro de questões públicas pode ser definido, variando de não politizado (“o estado não lida com isso e não é objeto de debate e decisão públicos”), a politizado (“a questão faz parte da política pública, exigindo decisão do governo e alocação de recursos ou, mais raramente, alguma outra forma de governança local”), a securitizado (“o assunto não é mais debatido como questão política, mas é tratado como questão securitária”) (Buzan et al. 1998, 23)¹⁹. Atores de securitização são descritos como “atores que securitizam assuntos proclamando algo - um objeto de referência - existencialmente ameaçado”, enquanto objetos de referência são definidos como “coisas que são percebidas como existencialmente ameaçadas e têm uma reivindicação genuína de sobrevivência” (Buzan et al. 1998, 36)²⁰.

Essa parece ser uma concepção altamente aberta de segurança, mas a Escola de Copenhague deliberadamente posicionou a securitização como um meio de conter a ampliação excessiva da segurança, respondendo, assim, à apreciação da teoria crítica conservadora dos “ampliadores” (Buzan et al. 1998, 1-5). Embora a teoria da securitização estivesse teoricamente disponível para qualquer pessoa, na prática os atores mais comuns da securitização são “líderes políticos, burocratas, governos, lobistas e organizações de pressão”, com objetos de referência tipicamente coletividades de médio alcance (Buzan et al. 1998, 40-41). Recentemente, a Escola estendeu seu pensamento para além do objeto de referência de médio alcance, para macro securitizações, que buscam estruturar a política mundial em uma escala mais ampla (Buzan e Waever 2009).

Ao menos na Europa, a “securitização” tem sido uma noção bastante eficaz. Como resultado, tem gerado críticas, especialmente daqueles que defendem uma ampliação mais radical do conceito de segurança. Os estudos críticos de segurança tem sido um dos desafios mais significativos, argumentando que a Escola de Copenhague não vai longe o suficiente na direção de “pessoas reais em lugares reais”, que combina segurança e sobrevivência, e que é centrada no Estado e nas elites, dominado pelo discurso conservador, politicamente passivo e nem progressista nem radical (Booth 2005, 271). Como a Escola de Copenhague é uma teoria constitutiva e não causal, a crítica tem-se concentrado nas implicações analíticas, políticas e normativas da Escola, e não em sua capacidade de explicar fenômenos em um sentido positivista (americano) das ciências sociais.

Pós-Estruturalismo

Durante a Guerra Fria, o pós-estruturalismo já era uma posição única nos Estudos de Segurança. O pós-estruturalismo foi duro com os Estudos de Segurança por adotar uma noção militar de segurança centrada no Estado, sem questionar suas implicações históricas, normativas e políticas. No entanto, como o realismo, os pós-estruturalistas se viam como devedores da herança do realismo clássico e afirmavam que a soberania e a segurança do Estado não eram facilmente transformáveis.

Devido às conexões entre o Pós-estruturalismo e o Realismo, enquanto os Construtivistas chegaram à segurança principalmente por meio de debates gerais sobre relações internacionais, os Pós-estruturalistas têm estado ativos em debates sobre paz e segurança desde o início dos anos 1980. Embora fosse crítico da política de segurança ocidental, o pós-estruturalismo da Guerra Fria sempre reteve o potencial de repensar a segurança e, portanto, não foi confrontado com a crise das abordagens tradicionais após o fim da Guerra Fria. No entanto, se não um “metaevento”, a conclusão da Guerra Fria foi um evento constitutivo que pôs em questão alguns de seus principais pressupostos analíticos.

A principal questão enfrentada pelo pós-estruturalismo após a Guerra Fria era se as nações exigiam adversários. A análise de Campbell dos discursos americanos sobre ameaça, desde “sua” descoberta até a conclusão da Guerra Fria, serviu como o livro principal neste argumento. O livro de Campbell, de 1992, *Writing Security* enfatizou explicitamente a importância do “Outro” (isto é, a construção de Estados, grupos e outros externos) argumentando que, embora a identidade do Estado pudesse, teoricamente, ser constituída por meio de relações de diferença, a pressão para transformar a diferença em uma alteridade radical e ameaçadora era esmagadora, na prática (Connolly 1991, 64–65; 209–210).

A ideia de Campbell (1992) tinha a falha de reificar a identidade do Estado (“o Estado precisa de inimigos”) e efetivamente adotar a visão do Estado do realismo (“o Estado está cercado por adversários em potencial”). Ambas as abordagens pressupõem uma inseparabilidade ontológica de Estados e adversários, bem como um Outro monolítico e assustador (Hansen 2006, 38-39). A dificuldade metodológica em assumir a identidade do Estado como alteridade radical era que, se esta fosse assumida como a única forma possível de identidade para os Estados, seria esta a identificada nos estudos empíricos, apesar da possibilidade de formas menos radicais de identidade, como ser “Nórdico” (Hansen 2006, 38-41). Como a concepção pós-estruturalista de segurança depende da produção de identidade, uma vez que a identidade é

estabelecida, a segurança também está estabelecida, e o pós-estruturalismo é incapaz de escapar da segurança realista.

Considerações Finais

Este artigo explorou a ascensão e o desenvolvimento dos Estudos de Segurança, desde seu início até o final da Guerra Fria. Estudos de segurança desenvolvidos a partir de argumentos do pós-Segunda Guerra Mundial sobre como defender o Estado de ameaças externas e internas. Este artigo mostrou que, como um subcampo das Relações Internacionais, os Estudos de Segurança foram dominados pelo paradigma realista ao longo da Guerra Fria. No final da Guerra Fria, o conceito de “segurança” tornou-se uma fonte de desacordo entre tradicionalistas e “ampliadores” e “aprofundadores”. Não apenas o conceito fundamental de “segurança” foi questionado, mas uma variedade de abordagens teóricas alternativas, incluindo construtivismo, teoria crítica, feminismo, segurança humana e pós-colonialismo, também surgiram para desafiar o paradigma dominante (realista/liberal). Finalmente, também mostrou que existiam diferenças significativas em como essas abordagens alternativas definiam objetos de referência, os setores aos quais a segurança pode ser aplicada e seus fundamentos epistemológicos. A ideia básica deste artigo é derivada principalmente de Buzan e Hansen (2009) em *The Evolution of International Security Studies*.

REFERÊNCIAS

- Agathangelou, Anna M. and L. H. M. Ling. 2004. ‘Power, Borders, Security, Wealth: Lessons of Violence and Desire from September 11’, *International Studies Quarterly*, 48:3. p. 517–38.
- Ayoob, Mohammed. 1984. ‘Security in the Third World: The Worm About to Turn?’, *International Affairs*, 60:1, p. 41–51
- Barkawi, Tarak and Mark Laffey. 2006. ‘The Postcolonial Moment in Security Studies’, *Review of International Studies*, 32:2, p. 329–52
- Berger, Peter. 1996. ‘Norms, Identity, and National Security in Germany and Japan’, in Peter J. Katzenstein (ed.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, p. 317–56.
- Booth, Ken. 1979. *Strategy and Ethnocentrism*, London: Routledge.
- Booth, Ken. 1991. ‘Strategy and Emancipation’, *Review of International Studies*, 17:4, 313–26.
- Booth, Ken. 2007. *Theory of World Security*, Cambridge: Cambridge University

Press

- Butterworth, Robert L. 1989. 'On Estimating Adversary Capabilities', in Kolodziej, Edward A. and Morgan, Patrick M. *Security and Arms Control, A Guide to International Policy Making*. Vol. 1. 49-72,.
- Buzan and Wæver. 2009. 'Macro securitization and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitization Theory.' *Review of International Studies*, 35:2. 253-76.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security in the Post-Cold War Era*. (Boulder: Lynne Rienner)
- Buzan, Barry and Hansen, Lene. 2009. *The Evolution of International Security Studies*: New York: Cambridge University Press.
- Campbell, David. 1998. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Manchester: Manchester University
- Cimbala, Stephen J. 2016. 'On the Command and Control of Nuclear Weapons'. 85-110, Vol. 2.
- Connolly, William E. 1991. *Identity/Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox*, Ithaca: Cornell University Press.
- Croom Helm. 1991. 'Strategy and Emancipation', *Review of International Studies*, 17:4, 313-26.
- Dietz, Mary. 2003. 'Current Controversies in Feminist Theory', *Annual Review of Political Science*, 6, p. 99-431.
- Finnemore, Martha. 1996. 'Constructing Norms of Humanitarian Intervention', in Peter J. Katzenstein (ed.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press. 153-85.
- Grant, Rebecca. 1992. 'The Quagmire of Gender and International Security', in V. Spike Peterson (ed.) *Gendered States: Feminist (Re)Visions of International Relations Theory*, Boulder: Lynne Rienner, 83-97.
- Grovogui, Siba N. 2007. 'Postcolonialism', in Tim Dunne, Milja Kurki and Steve Smith (eds.) *International Relations Theory: Discipline and Diversity*, Oxford: Oxford University Press, 229-46.
- Hansen, Lene. 2006. *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*, London: Routledge.
- Herz, John. 1950. 'Idealist Internationalism and the Security Dilemma', *World Politics*, 2:2, 157-80.
- Hoogensen, Gunhild and Svein V. Rottem. 2004. 'Gender Identity and the Subject of Security', *Security Dialogue*, 35:2, 155-71.
- Jackson, Nicole. 2006. 'International Organizations, Security Dichotomies and the Trafficking of Persons and Narcotics in Post-Soviet Central Asia: A Critique of the Securitization Framework', *Security Dialogue*, 37:3, 299-317.

- Jahn, Egbert, Pierre Lemaitre and Ole Wæver. 1987. 'European Security: Problems of Research on Non-military Aspects,' *Copenhagen Papers 1*, Copenhagen: Center for Peace and Conflict Research
- Katzenstein, Peter J., Robert O. Keohane and Steven Krasner. 1998. 'International Organization and the Study of World Politics', *International Organization*, 52:4, 645–85.
- Kier, Elizabeth. 1995. 'Culture and Military Doctrine: France Between the Wars', *International Security*, 19:4. 65–93.
- Kolodziej, Edward. 1992. "What is security and security studies? Lessons from the cold war", *Arms Control*, Vol. 13, No. 1 (April), 1–31.
- Krause, Keith. 1996. 'Insecurity and State Formation in the Global Military Order: The Middle Eastern Case', *European Journal of International Relations*, 2:3, 319–54.
- Laffey, Mark and Jutta Weldes. 1997. 'Beyond Belief: Ideas and Symbolic Technologies in the Study of International Relations', *European Journal of International Relations*, 3:2, 193–237
- Laurence, Freedman. 1990. *The Evolution of Nuclear Strategy*. London: Macmillan.
- Mearsheimer, John. 1995. "The False Promise of International Institutions," *International Security*. Vol. 19, No. 3 (Winter), 5–49
- Morgenthau, Hans. 1985. *Politics among Nations* (New York: Knopf, 6th edn.)
- Neocleous, Mark. 2006. 'From Social to National Security', *Security Dialogue*, 37:3, 363–84.
- Paris, Roland. 2001. 'Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?', *International Security*, 26:2, 87–102.
- Pettman, Jan J. 2005. 'Gender issues', in John Baylis and Steve Smith (eds.). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 3rd edn, Oxford: Oxford University Press, 669–88.
- Price, Richard. 1995. 'A Genealogy of the Chemical Weapons Taboo', *International Organization*, 49:1, 73–103.
- Risse-Kappen, Thomas. 1996. 'Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO', in Roe, Paul. 2005. *Ethnic Violence and the Societal Security Dilemma*, London: Routledge.
- Said, Edward W. 1978. *Orientalism*, New York: Pantheon Books.
- Schelling, Thomas C. 1963. *The Strategy of Conflict* (New York: Galaxy Books,
- Schelling, Thomas C. 1966. *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press).
- Spivak, Gayatri C. 1999. *A Critique of Postcolonial Reason: Toward a History of the Vanishing Present*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Tarry, Sarah. 1999. 'Deepening' And 'Widening': An Analysis of Security Definitions in the 1990s". Department of Political Science University

- of Calgary. <https://journalhosting.ucalgary.ca/index.php/jmss/article/download/57850/43523>
- Tickner, Anne. 2001. *Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*, New York: Columbia University Press.
- UNDP, (1994). UNDP. 1994. *Human Development Report 1994*, Oxford: Oxford University Press.
- Wæver, Ole. 1995. 'Securitization and Desecuritization', in Ronnie D. Lipschutz (ed.) *On Security*, New York: Columbia University Press, 46–86.
- Walt, Stephen M. 1991. 'The Renaissance of Security Studies', *International Studies Quarterly*, XXXV. 211–39.
- Waltz, Kenneth. 1979. *A Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley)
- Waltz, Kenneth N. 1981. 'The Spread of Nuclear Weapons: More may be Better', *Adelphi* 171, London: IISS.
- Waltz, Kenneth N. 1993. 'The Emerging Structure of International Politics', *International Security*, 18:2. 44–79.
- Williams, Michael C. 2003. 'Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics', *International Studies Quarterly*, 47:4. 511–31.
- Wolfers, Arnold. 1952. 'National Security as an Ambiguous Symbol', *Political Science Quarterly*, 67:4. 481–502.
- Walt, Stephen M. 1991. 'The renaissance of security studies', *International Studies Quarterly*, vol. 35, no. 2, 211–39.

RESUMO

O objetivo deste artigo é examinar a história e o desenvolvimento dos estudos de Segurança, desde o início até o fim da Guerra Fria. Estudos de segurança desenvolveram-se a partir de argumentos pós-1945 sobre como proteger o Estado de ameaças externas e internas. Durante a Guerra Fria, os Estudos de Segurança como um subcampo dos assuntos internacionais foram dominados por uma perspectiva realista. No final da Guerra Fria, o conceito fundamental de “segurança” tornou-se um ponto de desacordo entre os tradicionalistas e os “ampliadores” e “aprofundadores”. Não apenas o conceito central de “segurança” foi contestado, mas uma série de outras perspectivas, incluindo construtivismo, teoria crítica, feminismo, segurança humana e pós-colonialismo, desenvolveram-se para desafiar criticamente o paradigma (realista / liberal). Havia grandes distinções em como as perspectivas contestatórias definiam os objetos de referência, os setores aos quais a segurança pode ser aplicada e os fundamentos epistemológicos de suas respectivas perspectivas. A ideia base deste artigo é derivada principalmente de Buzan e Hansen (2009) em *“The Evolution of International Security Studies”*.

PALAVRAS-CHAVE

Segurança; Estudos de Segurança; Guerra Fria; Pós-Guerra Fria; Abordagens Divergentes.

Recebido em 01 de agosto de 2021

Aprovado em 09 de novembro de 2021

Traduzido por Felipe Samuel

IMPLEMENTAÇÃO REGIONAL DA ESTRATÉGIA GLOBAL DE CONTRATERRORISMO DAS NAÇÕES UNIDAS NA ÁFRICA OCIDENTAL: PROBLEMAS E DESAFIOS

Enoch Ndem Okon¹
Dodeye Uduak Williams²

Introdução

O ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 ao World Trade Center (WTC) foi um divisor de águas nas ameaças provenientes do terrorismo e de sua rede global. A sofisticação dos ataques e sua coordenação foram lendários em escapar dos serviços globais de inteligência e segurança. Isso abriu perspectivas de trajetórias sobre a nova ameaça à segurança global e métodos para contê-la. A declaração unilateral da Guerra Global ao Terror (Global War on Terror, GWOT) pelo governo do presidente Bush e a subsequente invasão do Afeganistão e do Iraque em 2001 e 2003 produziram resultados mínimos e mudanças de regime. Também geraram narrativas sobre a renovação do imperialismo ocidental e choque de civilizações. Similarmente, a rebelião e agitação da Chechênia pela independência e sua supressão brutal pela Rússia, entre outros, aumentaram o discurso sobre a definição universal de terrorismo e as diretrizes correspondentes sobre como prevenir e conter suas ameaças e propagação (Balci & Mis 2008; Baev 2018; Williams, Okon & Onibasa 2018). Consequentemente, em 20 de setembro de 2006, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou sua Resolução 60/288 com o título Estratégia (Estratégia) Global das Nações Unidas contra o Terrorismo como uma estrutura para prevenção e contenção do terrorismo global. A estratégia

¹ Departamento de Ciência Política da Universidade de Calabar, Nigéria.

² Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Lafia, Nigéria.

definiu quatro pilares do contraterrorismo da ONU, os quais: medidas para lidar com as condições que levam à disseminação do terrorismo; medidas de prevenção e combate ao terrorismo; medidas para fortalecer a capacidade dos Estados de prevenir e combater o terrorismo e fortalecer o papel do sistema das Nações Unidas a esse respeito; e medidas para garantir o respeito pelos direitos humanos para todos e o Estado de Direito como base fundamental da luta contra o terrorismo (AGNU 2006, 1). A estratégia tem uma cláusula que incentiva os Estados-membros e organizações regionais/sub-regionais para domesticar e regionalizar a implementação de seus pilares e garante a revisão bienal de tal implementação (AGNU 2006, 3).

Nas relações com a África, a implementação da estratégia tem sido dificultada por diversos fatores que são peculiares ao continente. As questões e desafios inerentes à implementação da estratégia na África Ocidental são o foco deste estudo que procura responder à questão: Quais são os problemas e desafios na implementação da Estratégia Global de Contraterrorismo das Nações Unidas na África Ocidental? Está dividido em cinco seções após a introdução. A seção dois analisa a literatura relevante, a seção três destaca a metodologia do estudo, a seção quatro discute as questões e desafios na implementação da estratégia na África Ocidental e a seção cinco conclui o estudo com algumas recomendações.

Revisão da Literatura

O contra-terrorismo (*Counter-Terrorism*, CT) como conceito e política ganhou destaque nos discursos globais após o fim da Guerra Fria e o ressurgimento de identidades e agitações sócio-políticas e religiosas particularizadas em todo o mundo. A ascensão da Al-Queda em 1990 e o ataque de 11 de setembro de 2001 levaram ao nascimento da Guerra Global contra o Terror (*Global War on Terror*, GWOT) como a estratégia de CT do governo do presidente George Bush. A ênfase dessa política na mudança de regime, conforme evidenciado no Afeganistão e no Iraque, em 2001 e 2003, respectivamente, foi fortemente criticada pelo seu unilateralismo e desrespeito às normas internacionais sobre a soberania do Estado, bem como o abuso flagrante dos direitos humanos pelas forças dos EUA (Cetin 2013; Mônaco 2017). Da mesma forma, a repressão brutal da Rússia à agitação da Chechênia pela independência transformou-se uma bola de neve em hiperterrorismo em 2004 com o cerco de terroristas e reféns na escola da Ossétia do Norte, onde cerca de 330 pessoas foram mantidas como reféns e cerca de 180 crianças foram mortas. O período também testemunhou o assassinato do

presidente da Chechênia, Akhmad Kadyrov, e a ascensão de insurgentes na região de Kabardino-Balkarta. As medidas de incentivo e castigo da Rússia têm sido relativamente eficazes na gestão dessas ameaças terroristas, mas a forte causalidade e o abuso dos direitos humanos no processo foram amplamente criticados (Baev 2018; Carpenter 2016; Clarke 2017; Williams 2015).

Foi, portanto, a necessidade de harmonizar as políticas nacionais/regionais sobre CT que levou a ONU a adotar a Resolução 60/288 em 20 de setembro de 2006. Isso foi necessário devido à natureza transnacional do terrorismo global, que requer medidas coletivas transnacionais correspondentes e uniformidade de política em toda a linha; sem violação da soberania e integridade territorial dos Estados-membros. Além disso, a estratégia também capturou a preocupação dos líderes mundiais durante o Resultado da Cúpula Mundial de 2005, onde os participantes reiteraram suas crenças sobre a igualdade soberana de todos os Estados e o respeito pelos direitos fundamentais e pela liberdade de todas as pessoas, independentemente de raça, religião, gênero e idioma; bem como a necessidade de condução pacífica de transações e resolução de conflitos entre Estados de acordo com a Carta das Nações Unidas, mesmo em operações de CT (AGNU 2006; Akinboye & Attoh 2005). Proeminente no preâmbulo de 'a estratégia' é a 'forte condenação do terrorismo em todas as suas formas e manifestações, cometido por quem quer que seja, quem quer e para quaisquer fins, visto que constitui uma das mais graves ameaças à paz e segurança internacionais (AGNU 2006, 1). A estratégia está ancorada em quatro pilares, a saber: medidas para enfrentar as condições favoráveis à propagação do terrorismo, medidas para prevenir e combater o terrorismo, medidas para fortalecer a capacidade dos Estados de prevenir e combater o terrorismo e fortalecer o papel do sistema das Nações Unidas a esse respeito; e medidas para garantir o respeito pelos direitos humanos para todos e o Estado de Direito como base fundamental da luta contra o terrorismo (AGNU 2006, 4-9). Esperava-se que esses planos de ação da estratégia fossem regionalizados e domesticados por grupos regionais e governos nacionais. Para este fim, a ONU criou a Força-Tarefa de Implementação de Contra-Terrorismo (*Counter-Terrorism Implementation Task Force*, CTITF) para aumentar o conhecimento e aprimorar a implementação da 'estratégia' em todo o mundo (CTITF 2011). Da mesma forma, o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) estabeleceu a Diretoria Executiva de Contraterrorismo (*Counter-Terrorism Executive Directorate*, CTED) para supervisionar sua política e atividades de CT (ONU 2017).

Após seis revisões bienais da estratégia pela Assembleia Geral da ONU, em 2016, o Secretário-Geral, António Guterres, reorganizou a estrutura de implementação da estratégia. Consequentemente, o escritório do CTITF e

do Centro de Contra-Terrorismo das Nações Unidas (*United Nations Counter Terrorism Centre*, UNCTC), bem como outras entidades relacionadas e seus funcionários, foram removidos do Departamento de Assuntos Políticos (*Department of Political Affairs*, DPA) da ONU e colocados sob o novo escritório: Escritório de Contra-Terrorismo (*Office of Counter-Terrorism*, OCT) com um Subsecretário, que reporta à AGNU através do Secretário-Geral. O novo escritório não tem mandato sobre a CTED e outras entidades sob o CSNU, visto que este último continua a funcionar e reporta-se ao Conselho de Segurança (UNOCT 2017). O mandato do OCT, conforme constituído atualmente, é: fornecer liderança sobre CT ao Secretário-Geral, melhorar a coordenação e a coerência entre as 38 entidades do CTITF. Isso foi previsto para facilitar a implementação eficaz da estratégia; fortalecer a prestação de assistência de capacitação em CT da ONU aos Estados-membros; melhorar a visibilidade, a defesa e a mobilização dos recursos necessários para as atividades de CT da ONU e garantir a priorização da CT dentro do sistema da ONU. Este mandato orienta o OCT no reforço de sua parceria estratégica com os Estados-membros na implementação da estratégia e também é consistente com os objetivos da reforma da organização, que incluem maior eficiência, simplificação, coordenação e coerência (UNOCT 2017, 2). A CTED, por outro lado, tem a responsabilidade de avaliar as medidas de CT pelos Estados-membros. Este mandato exige visitas periódicas da CTED aos Estados-membros com várias entidades relacionadas à segurança. O objetivo é aumentar a neutralidade e promover a divulgação objetiva das descobertas ao comitê de CT do CSNU. Além disso, o CTED também atua como mecanismo de alerta precoce ao conselho, alertando-o sobre ameaças e ataques de emergência por meio da análise de relatórios e dados de mais de 70 instituições de pesquisa que constituem sua Rede Global de Pesquisa (UNOCT 2017). Evidentemente, as Nações Unidas têm uma estrutura robusta de CT que pode ser adotada por regiões e Estados (AGNU 2006).

Semelhante à Estratégia da ONU é a Estratégia Antiterrorismo da União Europeia (2005) ratificada em 2006. Ela surgiu dos ataques de 11 de setembro nos Estados Unidos, dos ataques de Madrid em 23 de março de 2004 e do ataque de Londres em julho de 2005. A estrutura tem quatro pilares: prevenir, proteger, perseguir e responder (Monar 2007). Para isso, a UE está estrategicamente empenhada em evitar que os seus cidadãos e outros se voltem para o terrorismo, contendo os factores considerados como a(s) causa(s) da radicalização e do recrutamento para organizações terroristas; está também estrategicamente empenhada em proteger os seus cidadãos e infraestruturas, proporcionando segurança eficaz para as suas fronteiras, sistema de transportes e infraestruturas críticas, reduzindo assim a vulnerabilidade da UE a ataques

terroristas. Outros compromissos estratégicos são a resolução de perseguir e investigar terroristas em todo o mundo, bem como destruir a rede terrorista, cortar suas fontes de financiamento, itinerário de viagem e trazê-los à justiça, e se preparar para uma resposta robusta ao ataque terrorista, o que reduziria o impacto de tal incidência nas vítimas, através de melhores capacidades e coordenação (UE 2005). No entanto, o documento afirmava claramente que é a responsabilidade primária dos Estados-membros combater o terrorismo, mas espera-se que a UE agregue valor aos seus esforços de quatro formas principais, a saber: fortalecendo as capacidades nacionais por meio das melhores práticas e compartilhando conhecimentos e experiências para impulsionar os quatro pilares da estratégia da UE; promovendo a cooperação europeia através da partilha de informações entre as instituições da União envolvidas em operações de luta contra o terrorismo; desenvolvendo a capacidade coletiva e a política da UE para responder eficazmente às ameaças terroristas através da Europol, Frontex e Eurojust, entre outras instituições relacionadas; e promovendo a parceria internacional com a ONU e outros atores relevantes no sistema internacional para aprofundar o consenso, construir capacidade e fortalecer a cooperação em CT (Ejikman & Schuurman 2011; Oldrich 2006; Rennard 2012; Vries 2005; Monar 2007).

De forma similar, o Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos (*Department of Homeland Security*, DHS) publicou sua nova estrutura estratégica para combater o terrorismo e a violência direcionada, em setembro de 2019. O documento reconhece que o terrorismo e a violência direcionada se sobrepõem, se cruzam e interagem como problemas, e que precisam de um conjunto compartilhado de soluções. De acordo com a estrutura, violência direcionada são ataques a escolas, locais de culto, espaços públicos e sistemas de transporte, e outras formas de violência motivada por motivos raciais, étnicos e religiosos que podem se sobrepor e se cruzar com o terrorismo (Fein, Vossekuil & Holden 1995). Terrorismo é definido como qualquer ato ilegal que é perigoso para a vida humana ou potencialmente destrutivo para a infraestrutura crítica ou recursos essenciais e que parece ter a intenção de intimidar e coagir uma população civil, de influenciar a política governamental por meio de intimidação ou coerção ou de afetar a conduta de um governo por destruição em massa, assassinato ou sequestro (DHS 2019). Os dois conceitos têm um denominador comum, a saber; destruição violenta de vidas e propriedades da população civil de uma forma horrível, o que leva ao desespero, trauma e uma sensação de insegurança. No entanto, embora a violência direcionada possa ser um fim em si mesmo, o terrorismo tem o objetivo de influenciar a política governamental em uma direção específica (Schinkel 2009; Sandler 2014). A estrutura estratégica dos EUA de 2019 tem

quatro objetivos integrados com cinco missões. Os objetivos são compreender a evolução do terrorismo e as ameaças de violência direcionadas ao meio ambiente, e apoiar os parceiros na empresa de segurança interna por meio desse conhecimento especializado; impedir que terroristas e outros atores hostis entrem nos Estados Unidos e negar a eles a oportunidade de explorar o comércio das "nações", os sistemas de imigração e viagens nacionais e internacionais, prevenir o terrorismo e a violência direcionada e aumentar as proteções de infraestrutura e a preparação da comunidade. Espera-se que esses objetivos sejam alcançados por meio da utilização de 22 capacidades básicas que cobrem cinco missões - prevenção, proteção, mitigação, resposta e recuperação (DHS 2019, 3). Na verdade, a estrutura estratégica é abrangente, uma vez que é construída com base nas lições aprendidas e nas experiências das operações de CT dos Estados Unidos ao longo dos anos, pois se baseia em quatro conceitos organizacionais complementares: inteligência, segurança de fronteira, prevenção doméstica e preparação. Inteligência autêntica aumenta a prevenção pragmática e a mitigação de ameaças e prepara as comunidades para responder às ameaças de maneira ordenada e se recuperar mais rapidamente do ataque previsto; a segurança das fronteiras verifica a entrada de terroristas estrangeiros e outros elementos hostis de entrar no país; a prevenção doméstica envolve parceria multidisciplinar e aprimorada com toda a sociedade; preparação exige trabalhar em colaboração com parceiros governamentais e privados para proteger eficazmente a infraestrutura contra qualquer ataque e garantir a contenção eficaz do impacto de tais ataques em indivíduos e grupos, bem como apoiar as vítimas de tais ataques a se recuperarem rapidamente (DHS 2019, 6).

Por outro lado, a Rússia é fortemente criticada pela falta de uma estrutura estratégica bem definida para o CT. Em vez disso, Moscou é acusada de confiar na força bruta (*zachistkas*) ou operações de limpeza em CT, conforme ilustrado na Chechênia, Daguestão, Ingussetia, Ossétia do Norte e Kabardino Balkaria (Williams 2015; Clarke 2017). Isso é contraproducente, uma vez que a força bruta e os abusos generalizados dos direitos humanos pelas tropas russas levaram a uma maior radicalização dos parentes de suas vítimas. Além disso, o apoio da Rússia ao regime de Assad na brutal guerra civil por meio de seu ataque aéreo indiscriminado em Aleppo e outras áreas controladas pela oposição aniquilou cidades sírias provocando muitas vítimas civis. Da mesma forma, a lei Yarovaya de 2016 - uma legislação de CT russa emendada - prevê vigilância em massa por meio da preservação de dados de telecomunicações por seis meses por provedores de serviços e proíbe pregar ou orar fora de instituições religiosas designadas, bem como a participação em protestos em massa em todo o país. A parceria de Moreso, Rússia com o Hezbollah libanês,

os Guardas Revolucionários Iranianos e a Síria na luta contra o ISIS é vista como apoio para organização terrorista. Dadas essas políticas da Federação Russa, sua política de CT é nebulosa, bruta e muito difícil de alinhar com a estrutura de CT dos países ocidentais e da ONU (Carpenter 2016; Baev 2018).

De todo o conteúdo e intenção das estratégias de CT, a prevenção de ataques terroristas continua a ser a prioridade dos estadistas, acadêmicos e formuladores de políticas (DHS 2019; EU 2005; Monaco 2017; Rennard 2012). Este nobre objetivo requer várias medidas e ferramentas, e a Inteligência Artificial (IA) é uma dessas ferramentas para coleta e análise de dados sobre indivíduos e grupo(s) com potencial intenção de cometer atos de terror (Cornish 2010). A utilidade da tecnologia reside em sua eficiência e capacidade preditiva. De acordo com McKendrick (2019, 2):

A IA permite que maiores volumes de dados sejam analisados e pode perceber padrões nesses dados que estariam de outra forma, por razões de volume e dimensionalidade, além da capacidade de interpretação humana. O impacto disso é que os métodos tradicionais de investigação que funcionam externamente a partir de suspeitos conhecidos podem ser complementados por métodos que analisam a atividade de uma ampla seção de uma população inteira para identificar ameaças anteriormente desconhecidas (tradução nossa).

No entanto, a IA apresenta enormes limitações, como a violação dos direitos básicos dos cidadãos à privacidade, uma vez que as comunicações biométricas, as associações e os estilos de vida de indivíduos e grupos são colocados sob vigilância e constantemente monitorados, cotejados e analisados eletronicamente pelos Estados para gerar a inteligência necessária. A invasão excessiva da privacidade de indivíduos e grupos inerente à implantação de IA em CT não só nega um dos pilares da Estratégia da ONU sobre a necessidade de proteger os direitos fundamentais dos indivíduos em operações de CT, como também ameaça os princípios da democracia liberal, que é copioso para as intenções dos terroristas (Richardson 2006; Carpenter 2016; Baev 2018). Apesar dessas deficiências, a IA preditiva é eficaz na prevenção de ataques terroristas à infraestrutura por meio da aplicação de verificações de segurança e da promessa de punição. Além disso, nega aos terroristas a capacidade de atacar, prendendo os suspeitos antes de efetuarem o ataque; também restringe o recrutamento e a radicalização de terroristas em potencial e limita seu movimento (McKendrick 2019). Portanto, é importante encontrar um equilíbrio entre respeitar a privacidade de indivíduos e grupos e prevenir o terrorismo. Enquanto o primeiro aumenta a liberdade e integridade dos cidadãos, o último promove a segurança pública e humana.

Outro instrumento de CT é a reconstrução de narrativas e teorias divisivas que exacerbam a divisão hierárquica binária entre grupos e civilizações. De acordo com Kose (2009, 78):

A linguagem da interação, tanto no nível intercultural quanto intercivilizacional, é historicamente moldada e institucionalizada ao longo de linhas dialéticas, onde a categoria mais ampla do "outro" cultural, religioso, étnico e racial torna-se sistematicamente deslegitimado por objetivos materiais e não-materiais. "Eurocentrismo", "Orientalismo", "Ocidentalismo", "Anti-semitismo", "Islamofobia", "intolerância religiosa" e "fundamentalismo" são apenas alguns dos discursos dialéticos que ajudaram a legitimar certas práticas de violência e discriminação contra as categorias de "outro cultural" (tradução nossa).

A suposição de hierarquia e supremacia cultural e civilizacional está na raiz de alguns conflitos com explosão violenta e terrorista como protesto contra a opressão ou impureza da cultura ou civilização contestadora. Historicamente, a reforma da Igreja Católica liderada pelo Dr. Martinho Lutero e seus elementos protestantes com as 39 teses e a contra-reforma pela Igreja Católica no século 15 tiveram uma marca registrada de terrorismo, visto que ambas as partes lutaram para instilar medo nas mentes de seguidores opostos, com indizível tratamento desumano e violência (Schirrmacher 2011; Ng'etich 2016). No entanto, os "confrontos de civilizações" de Samuel Huntington, lançados no final da Guerra Fria, foram proféticos (Wilkinson 2001). Enquanto a "terceira onda de democracia" foi celebrada no Ocidente, algumas outras civilizações recuaram e contra-atacaram em protesto, conforme ilustrado com o surgimento da Al Queda e seus afiliados em todo o mundo (Cetin 2013; Richardson 2006). O desejo de resolver as diferenças interculturais e aumentar a harmonia global levou ao início do "Diálogo entre Civilizações" (*Dialogue among Civilizations*, DaC) pelo ex-presidente iraniano Mohammed Khatami em 1998. Em novembro de 2001, o DaC teve aceitação universal e a Resolução A/5616 da ONU deu a ele o apoio global; mas a mudança no ambiente de segurança global orquestrada pelo ataque pós 11 de setembro e a subsequente elevação do discurso da GWOT ofuscaram o DaC e aceleraram seu desaparecimento como projeto global (UNAOC 2009; Balci e Mis 2008).

A forma brutal e depreciativa da conduta dos EUA da GWOT em termos de invasão e mudança de regime no Afeganistão e no Iraque em 2001 e 2003, o tratamento das prisões de Abu Gharib, bem como os abusos maciços dos direitos humanos por soldados norte-americanos nesses países, motivou sentimentos anti-americanos/ocidentais no mundo muçulmano. Da mesma forma, o bombardeio de Madrid, Istambul, Londres e outros ataques a

países ocidentais por terroristas aumentaram o nível de islamofobia em toda a Europa e, de fato, a narrativa quase se voltou para o choque do Islã e o Ocidente (Considine 2017; Kumar 2012; Smith 2013) . Foi neste ambiente carregado que em 2005 os primeiros-ministros turco e espanhol - Recep Tayyip Erdogan e Jose Luis Rodriguez Zapatero - iniciaram a “Aliança de Civilizações” durante a 59ª Assembleia Geral da ONU, como uma plataforma para o diálogo intercultural/intercivilizacional, com o objetivo de conter o preconceito, incompreensão e ódio intensificados na era pós 11 de setembro (Kose 2009, 87). Esta iniciativa foi reconhecida pela Assembleia Geral da ONU em 2009 através da sua Resolução A/RES164/14 “Aliança da civilização” que valoriza o esforço do fórum na promoção do diálogo e compreensão intercultural, inter-religioso e inter-civilizacional, a fim de conter o extremismo e radicalização de indivíduos e grupos por narrativas divisivas comuns após o ataque de 11 de setembro e as operações subsequentes da GWOT. Seus numerosos projetos pragmáticos sobre diálogo, juventude, mídia e educação aumentaram a harmonia cultural e civilizacional, evitando assim a radicalização e o terrorismo dentro do sistema das Nações Unidas. Consequentemente, a Assembleia Geral da ONU afirmou a iniciativa como uma entidade dentro de seu corpo por meio de sua Resolução A / RES / 69/312 “Aliança das Nações Unidas para a Civilização” (Balci e Mis 2008; UNAOC 2009; Kose 2009).

Na África, a estrutura e a retórica do CT precederam os eventos de 11 de setembro. Em 1999, a extinta Organização da Unidade Africana (OUA) ratificou a sua Convenção sobre a Prevenção e Combate ao Terrorismo. Isto foi ainda reforçado por outros protocolos e pelo Plano de Ação da UA para a Prevenção e Combate ao Terrorismo em 2002. O Plano de Ação facilitou o estabelecimento do Centro Africano para o Estudo e Pesquisa sobre Terrorismo em Argel, Argélia em 2004; a nomeação do Representante Especial da UA para a cooperação em CT em 2010; e o desenvolvimento da lei modelo africana sobre CT em 2011. Todas essas medidas foram baseadas no desejo de regionalizar a Estratégia da ONU e outras estruturas globais de combate ao terrorismo na África, bem como promover legislações de CT, coleta de informações e coordenação eficaz das políticas de CT por Estados africanos (Omenma e Onyango 2020; Williams 2017). O compromisso com a implementação desses instrumentos varia entre os países e regiões; e depende do nível de integração, da ameaça do terrorismo e da força de vontade política dessas regiões; A CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental) é classificada como a entidade sub-regional mais avançada na África, com a capacidade de implementar a maioria das estruturas globais e continentais de CT na sub-região (Elowson 2010; Ipe, Cockayne e Millar 2013). De fato, a CEDEAO ratificou sua Estratégia de CT em 2013, que se

aproxima da Estratégia Global de Contra-Terrorismo da ONU.

A Estratégia Antiterrorista da CEDEAO (Estratégia da CEDEAO) é um continuum de protocolos de segurança e prevenção de conflitos ratificados pelos Estados-membros ao longo dos anos. Esses protocolos incluem: o protocolo da CEDEAO sobre a Luta contra a Corrupção (2008), o Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO (2008); a Convenção da CEDEAO sobre Armas Pequenas e Leves, suas Munições e outros materiais relacionados (2006); o Protocolo sobre Democracia e Boa Governança Suplementar ao Protocolo Relativo ao Mecanismo de Prevenção, Gestão, Resolução, Manutenção da Paz e Segurança de Conflitos (2001), o Protocolo Relativo ao Mecanismo de Prevenção, Gestão, Resolução, Manutenção de Paz e Segurança de Conflitos (1999), a Convenção sobre Extradicação (1994), a Convenção da CEDEAO sobre Assistência Mútua em Matéria Penal (1992), a Convenção para Assistência Administrativa Mútua em Matéria Aduaneira (1982), o Protocolo sobre Assistência Mútua em Matéria de Defesa (1981); o Protocolo de Não Agressão (1978); e Grupo de Ação Intergovernamental contra a Lavagem de Dinheiro (GIABA) (2000) (ECOWAS 2013, 6-7; Salihu 2015). A Estratégia da CEDEAO é uma tentativa de harmonizar a política de CT dos membros da comunidade na prevenção e combate ao terrorismo, bem como fornecer apoio às vítimas de ataques terroristas na sub-região (ECOWAS 2013). Para tanto, conta com três pilares, a saber: prevenir, perseguir e reconstruir. O objetivo central do pilar “Prevenir” é a identificação de ações-chave pelos signatários para detectar e prevenir o terrorismo, e tais ações incluem: rejeição total do terrorismo, eliminação de condições favoráveis à propagação do terrorismo, melhoria da coordenação de alerta rápido e inteligência operacional, negação ao terrorista de meios, espaço e capacidade técnica para operar, prevenção da radicalização e do extremismo e promoção de práticas democráticas e proteção dos direitos humanos. O pilar central de “Perseguir” é a construção da capacidade de resposta/desdobramento rápida dos membros da comunidade a ataques terroristas e outras medidas capazes de interromper as atividades de organizações terroristas e seus membros. Isto deve ser alcançado através de: implementação efetiva de instrumentos regionais, continentais e internacionais de CT; aumentar a cooperação em matéria de justiça criminal; aumentar a cooperação em matéria de controlo e vigilância das fronteiras em todos os setores, incluindo o marítimo e a aviação; a supressão e criminalização do financiamento do terrorismo e lavagem de dinheiro associada; e a proteção de infraestruturas críticas e áreas e interesses diplomáticos; e melhorar a capacidade do sistema de justiça criminal dos membros da comunidade em terrorismo. O pilar “Reconstruir” da estratégia da CEDEAO centrou-se na reconstrução da sociedade e na cura das feridas causadas pelo terrorismo

e CT. Deve-se fazer isso através da proteção dos direitos das vítimas; apoio e reconciliação de comunidades afetadas pelo terrorismo; a reparação do contrato social entre o povo e o Estado; e o desenvolvimento de estratégias de CT (ECOWAS 2013; Salihu 2015; Ipe, Cockayne e Millar 2010; UNSC 2014). Conforme apontado anteriormente nesta revisão, a Estratégia da CEDEAO é a domesticação regional da Estratégia da ONU.

Metodologia do Estudo

O desenho do estudo de caso é adotado para este estudo, pois ele investiga profundamente, intensamente, e analisa a interação entre os fatores envolvidos no estudo (Idaka & Anagpogu 2012). Isso tem a vantagem de identificar problemas e desafios na implementação da Estratégia Global contra o Terrorismo das Nações Unidas na África Ocidental. Também tem a vantagem de servir de parâmetro para estudos semelhantes em outras regiões do mundo. Este estudo centra-se na África Ocidental, mas cobre questões de interesse comum a todos os agrupamentos regionais sobrecarregados com a responsabilidade de implementar “a estratégia”; especialmente aqueles do sul global. Ele se baseia em dados secundários da literatura existente, como livros, revistas, comunicados, resoluções da ONU, jornais e internet. Esses dados foram apresentados de forma qualitativa e a técnica de análise de conteúdo foi utilizada na análise dos achados da pesquisa.

Implementação Regional da “Estratégia da ONU” na África Ocidental: Questões e Desafios

Evidentemente, a CEDEAO deu passos para implementar a ‘Estratégia’. Os exemplos são abundantes e incluem: a condenação da CEDEAO ao terrorismo em todas as suas formas e manifestações; Adesão da Nigéria, Níger e República do Benin à Força-Tarefa Conjunta Multinacional (*Multinational Joint Task Force*, MNJTF) no combate ao Boko Haram na região do Lago Chade; todos os signatários dos Estados-membros com um mínimo de sete, dos dezoito instrumentos universais em CT, conforme exigido pela Resolução 1373 do Conselho de Segurança; e nenhum Estado-parte na sub-região patrocina o terrorismo (ECOWAS 2013b, 4; Onuoha 2014; Salihu 2015). No entanto, a implementação eficaz dos quatro pilares da estratégia tem sido prejudicada por problemas e desafios, discutidos nesta seção.

I - Medidas para Enfrentar as Condições Favoráveis à Propagação do Terrorismo

O principal objetivo deste pilar é abordar “conflitos prolongados não resolvidos, desumanização das vítimas do terrorismo, falta de Estado de Direito e violação dos direitos humanos, discriminação étnica, nacional e religiosa, exclusão política, marginalização socioeconômica e falta de governança” (UNGA 2006, 4). Os conflitos na maioria dos países da África Ocidental centram-se na natureza e estrutura dos Estados coloniais, que não são facilmente modificáveis para uma resolução eficaz do conflito. Por exemplo, a natureza distorcida do Estado nigeriano e a redistribuição dos recursos nacionais têm sido as principais causas do descontentamento sociopolítico no país. Isso levou à “questão nacional” e à agitação por Estados separados por parte do Delta do Níger; Elementos do Sudoeste e Cinturão Médio do país. Da mesma forma, os separatistas de Cassamance continuam a desafiar a soberania do Estado senegalês, o que levou a tensões sociopolíticas no sistema político. Na mesma linha, a busca dos Tuaneg no norte do Mali por maior autonomia do governo central precipitou-se em uma revolta violenta em 2013 que quase consumiu todo o país. O mesmo cenário também ocorreu na Cote d’Ivoire na primeira década do novo milênio (Chauzal & Damme 2015; Piccolino 2018; Theobald 2015; Tella, Doho & Bapeto 2014). O impacto dos Estados coloniais, entre outros, é a ausência de coesão interna e consenso nacional sobre as questões nacionais, em vez disso, a “soberania da bandeira” é sustentada por instrumentos coercitivos internos e externos dos Estados e ex-senhores coloniais. Na verdade, a resolução de tais conflitos pode resultar na reversão das fronteiras coloniais e na formação de novos Estados, que são vistos como um resultado de soma zero por um grupo de elites e seus parceiros estrangeiros que se beneficiam das contradições internas dentro desses Estados. Portanto, o desafio de impor um Estado-nação capaz de mediar conflitos entre indivíduos e grupos de várias nacionalidades continua a ser uma questão espinhosa na implementação de estratégias de CT na região (Umoh & Adeyi 2019; Wing 2013).

Da mesma forma, a promoção da cultura de paz, justiça, tolerância étnico-nacional e religiosa é difícil no sul global paroquial, onde a etnia e a religião se tornaram substâncias alucinógenas. Na verdade, a identidade e a estigmatização entre religiões e nacionalidades étnicas estão na raiz da maioria dos conflitos dentro dos Estados-membros da CEDEAO e a cultura de tolerância está se tornando mais difícil, uma vez que a doutrinação eficaz por seitas religiosas garante que seus membros vejam os outros como infiéis e abomináveis que não são dignos de interação significativa. Esta situação

é exacerbada por líderes religiosos que buscam exclusividade em suas mensagens e modos de vida para comandar um grande número de seguidores em sociedades atrasadas. Por exemplo, é de fato a interpretação radical do Alcorão que levou à fundação do grupo extremista Boko Haram entre outros na Nigéria (Basedau 2017; Basedau & Shaefer-Kehnert 2018; Onuoha 2014; Theobald 2015).

Apesar da inter-fé e de outras formas de diálogos em toda a sub-região, que na maioria das vezes são elitistas, muitos seguidores de diferentes religiões e membros de grupos étnicos encontram lazer na estigmatização e discursos de ódio, bem como na exibição de ódio estereotipado um pelo outro por meio de mensagens virais nas redes sociais (Onyekwere & Chukwu 2019; Yakubu 2019). Além de diálogos, há a necessidade de retirar a ênfase da religião e da etnia no espaço público, bem como regulamentar as atividades dos líderes religiosos e campeões étnicos de uma maneira que os direitos básicos sejam mutuamente respeitados. Os membros da comunidade também carecem de uma educação para a cidadania, o que teria inculcado a supremacia do Estado sobre outros locais de poder, mas a moeda das cartas étnico-religiosas na política doméstica torna sua ênfase e patrocínio bens indispensáveis para as elites. Portanto, divorciar a etnia e a religião da política e dos discursos nacionais continua a ser um enorme desafio para a implementação da “Estratégia” na África Ocidental (Chauzal e Damme 2015; Basedau e Shaefer-Kehnert 2018).

Combater a pobreza e o desemprego na sub-região continua a ser um enorme desafio para os Estados-membros. Isso poderia ser atribuído à natureza e estrutura da economia sub-regional. Como uma região no sul global, sua economia foi enxertada na periferia do sistema capitalista global; portanto, produz produtos primários de baixo valor. A maioria dos africanos ocidentais são agricultores com baixo PIB. Mesmo os preços das safras comerciais produzidas na região são vendidas a preços determinados pelos importadores do norte global, por meio de um mecanismo de preços complexo e manipulado que garante uma renda mínima com a venda desses produtos (Okon, Ojatorotu & Agi 2019; Spero & Hart 2010). Mesmo os produtores de petróleo e minerais da sub-região não estão imunes à pobreza geral. A receita do petróleo bruto, diamante, ouro e outros minerais dificilmente chega às massas devido à corrupção aguda por parte das elites. Isso leva à marginalização e exclusão socioeconômica. Em alguns casos, esses recursos levam ao conflito e a receita desses recursos é usada para adquirir armas que aumentam ainda mais o conflito e perpetram a pobreza, conforme ilustrado pelos “diamante de sangue” em Serra Leoa e Libéria, e petróleo bruto na região do Delta do Níger. Este ciclo valida a tese da “maldição dos recursos” na região. Mais uma vez, a

ausência da cadeia de valor da produção leva a uma enorme perda de empregos na região, uma vez que esses produtos são enviados para o norte global para processamento. De fato, a reestruturação e transformação da economia da sub-região de seu atual rentista e consumo para desenvolvimentista e produtiva é fundamental para a criação de empregos e redução da pobreza. Isso reduziria a população de jovens ociosos e vulneráveis disponíveis para o recrutamento e a radicalização terroristas (Asanga 2017; Okon, Ojakorotu e Agi 2017; Torres e Seter 2016). Uma transformação econômica dessa magnitude implica o rompimento com a relação de exploração com os ex-senhores coloniais e, de fato, o afastamento do status periférico no sistema econômico mundial. O desafio, portanto, está em alcançar tal transformação sem incorrer na ira do norte global, que se beneficia imensamente do estado atual da economia da África Ocidental (Rodney 1972; Spero & Hart 2010).

Também desafiador é consolidar a boa governança na sub-região. Isto se opõe ao resultado esperado após a ratificação do protocolo suplementar sobre Democracia e Boa Governança pelos Estados-membros em 2001. Além das eleições periódicas e um número razoável de mudanças eleitorais, a participação política é muito limitada na região e os legisladores dificilmente consultam seus constituintes sobre questões nacionais. Moreso, *Transparency International* (TI) classificou consistentemente a Nigéria, Mali e outros países na sub-região nos últimos 50 em Índice de Percepção de Corrupção (*Corruption Perception Index*, CPI/IPC) nas últimas duas décadas, o que corrobora com as conclusões da Iniciativa Transparente das Indústrias Extrativas (*Extractive Industries Transparent Initiative*, EITI) no disparidade entre a remessa de países ricos em recursos da sub-região para o tesouro dos Estados e o valor real dos recursos vendidos pelos governos. Na verdade, há muito pouca transparência e responsabilidade na gestão do governo em toda a sub-região, uma vez que os contratos governamentais e os processos de aquisição são feitos em segredo. Em muitos Estados-membros da CEDEAO, a lacuna de comunicação entre o governo e os governados é desastrosamente grande (Agwor 2015; Bleck, Dembele & Guindo 2016; Wing 2013). Além disso, as execuções extrajudiciais cometidas por operadores de segurança do Estado são comuns na sub-região. Lembre-se que foi a execução sumária de Mohammed Yusuf pela Polícia Nigeriana em 2009 que escalou a insurgência do Boko Haram. Da mesma forma, muitos ativistas políticos foram presos e outros foram torturados até a morte na Gâmbia durante a ditadura de Yahya Jammeh, que terminou em 2018; O regime de Campaore em Burkina Faso teve características semelhantes. Evidentemente, a maioria dos Estados da África Ocidental são governados por ditadores que abominam o respeito pelos direitos humanos e o Estado de Direito, mas se disfarçam de democratas. Além disso, a fraude

eleitoral é comum na sub-região e as próprias eleições se tornam a legitimação da fraude cometida, conforme ilustrado nas eleições presidenciais da Nigéria em 2019. Isso leva à exclusão política de vozes dissidentes e contribui para explosões violentas e terrorismo na sub-região (Engels 2015 ; Onwuama 2018; Sanyang & Camara 2017).

Outra questão candente é a contradição entre os direitos das mulheres/meninas contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas e as normas, valores e práticas sociais vigentes na África Ocidental, especialmente as injunções islâmicas sobre as mulheres e meninas. As mulheres ainda são vítimas de violência doméstica e os agressores dificilmente são processados e levados à justiça. As meninas não têm educação e são submetidas ao casamento de menores nas comunidades islâmicas da sub-região. As legislações sobre os direitos da criança não são aprovadas universalmente pelos Estados da sub-região. Mesmo onde são aprovadas em nível nacional, como feito na Nigéria, muitas unidades componentes em Estados federação se recusam a implementá-las a nível doméstico. O impacto líquido disso inclui a prevalência de abuso infantil, trabalho infantil e falta de rede de seguridade social para mulheres e crianças da África Ocidental, o que as torna vulneráveis ao recrutamento e à radicalização. Os meninos nas regiões islâmicas são expostos à cultura Almajiri, como no norte da Nigéria, onde muitos aprendem hábitos prejudiciais nas ruas durante o processo de tutela religiosa. Da mesma forma, os vendedores ambulantes adolescentes de outras regiões são alunos que abandonaram a escola e que ganham a vida nas ruas. Eles se tornam elementos vulneráveis a sequestradores, traficantes de drogas, estupradores e ao recrutamento para sindicatos do crime, bem como o terrorismo. Portanto, abordar os abusos de direitos básicos, bem como o respeito pelo Estado de Direito são questões e desafios que alimentam outros déficits de boa governança em toda a sub-região e favorecem o descontentamento econômico e sócio-político e, eventualmente, a radicalização e o terrorismo (Okoli & Umeche 2018 ; Amnesty International 2010; Abbo, Zain & Njidda 2017).

II - Medidas para Prevenir e Combater o Terrorismo

Em conformidade com a declaração política sub-regional e a posição comum contra o terrorismo ratificada em Yamoussoukro em fevereiro de 2013; nenhum Estado-membro da CEDEAO patrocinou o terrorismo ou organizou, instigou, tolerou ou facilitou deliberadamente o terrorismo no seu domínio. No entanto, prevenir o uso de seus territórios para atividades terroristas é uma tarefa enorme devido à penetração insuficiente do poder do

Estado e à abundância de espaços sem governo em toda a sub-região. A África Ocidental tem vários membros na região do Sahel da África que se estende da Mauritânia à Eritreia, especificamente, Mali, Senegal, Níger, Nigéria e Burkina Faso estão nesta região que separa o deserto do Saara, no norte, e Savana, no sul (Raleigh & Dowd 2013; UNSC 2013, 2). Este terreno adverso é difícil para os Estados pobres protegerem, pois é menos habitável e exige muito da manutenção de militares e outros postos de segurança. Conseqüentemente, a escolha da floresta Sambisa como base de operação pelo grupo terrorista Boko Haram e sua prosperidade ao redor da região do Lago Chard; bem como a Al-Queda no Magrebe islâmico e o Mouvement Pour l'unicite et; e jihen Afrique de l'Ouest no norte do Mali, preferência de suas bases no Sahel. Na mesma linha, o Golfo da Guiné é um amplo território marítimo que se estende do Senegal a Angola e no Oceano Atlântico com muito pouca penetração do Estado e tornou-se um espaço sem governo para os piratas. Os pântanos e riachos deste terreno na região do Delta do Níger na Nigéria são usados pelo Movimento para a Emancipação do Delta do Níger (*Movement for the Emancipation of Niger Delta*, MEND) como sua base; de onde sequestraram e realizaram violentos ataques a instalações petrolíferas na Nigéria. Um dos desafios para a prevenção e combate ao terrorismo na África Ocidental é a governança eficaz dos espaços e territórios sem governo na sub-região (Taylor 2016; Anyimadu 2013; IPI 2014; UNSC 2013).

Em termos de fiscalização do tráfico ilícito de armas e drogas, a CEDEAO não carece de instrumentos para a contenção dessas ameaças. Por exemplo, em 2006, a CEDEAO ratificou a sua convenção sobre Armas Leves e de Pequeno Calibre (ALPC), as suas munições e outros materiais relacionados e, em 2008, fez uma declaração política sobre a prevenção do consumo de drogas, tráfico ilícito de drogas e crime organizado na África Ocidental. Os Estados-membros também são signatários das Convenções das Nações Unidas contra; esses males gêmeos, mas eles continuam a prosperar na sub-região. O papel devastador das ALPC e do tráfico de drogas em operações terroristas e de insurgência é reconhecido mundialmente (Caleb & Okafor 2015; Ellis 2009; FATF & GIABA 2013). A vulnerabilidade sub-regional a essas ameaças está ancorada na implementação do protocolo de livre circulação de bens e serviços, sua localização no extremo sul das antigas rotas comerciais trans-Saara, bem como em fatores externos, como o desenvolvimento político no Magrebe região e as rotas triangulares de comércio de drogas ilícitas da América Latina através da costa da África Ocidental para a Europa. Embora o protocolo de livre movimentação facilite o fluxo em duas vias de pessoas e de armas e drogas ilícitas do Magrebe para a costa do Atlântico, os rendimentos das drogas ilícitas são usados para comprar essas armas para o crime organizado, terrorismo e

insurgência na sub-região (GIABA 2013; Csete e Sanchez 2013; Marsh 2017). Infelizmente, algumas dessas atividades ilícitas estão vinculadas a pessoas politicamente expostas (*political exposed persons*, PEPs) altamente conectadas e poderosas na sub-região. Por exemplo, o ex-presidente da Gâmbia, Yahya Jammeh foi acusado de tráfico de drogas da América do Sul através da Gâmbia para a Europa; ele também foi mencionado em negócios de armas envolvendo Victor Booth da Tajik Arms (Sanyang & Camara 2017, 9). Da mesma forma, um senador em exercício no 70º Senado na Nigéria tinha uma ligação com um porta-voz preso do Boko Haram que o indiciou com outros elementos poderosos como patrocinadores do grupo terrorista. Estes e outros casos ilustram o envolvimento de Pessoas Politicamente Expostas (PEPs) no tráfico de armas/drogas, lavagem de dinheiro e terrorismo na África Ocidental (GIABA 2013, 27). O envolvimento de PEPs no crime organizado, tráfico de armas e drogas, lavagem de dinheiro e terrorismo enfraquece a resiliência das instituições de aplicação da lei para investigar e processar os infratores. Além disso, as instituições relatoras em toda a sub-região não têm capacidade para identificar transações suspeitas relacionadas ao financiamento do terrorismo, visto que as organizações terroristas utilizam a grande economia informal baseada em dinheiro para financiar suas operações. Além disso, a segurança e a vigilância na maioria das fronteiras nacionais são ineficazes devido a numerosos pontos de passagem de fronteira ilegais. Isso facilita a infiltração de elementos terroristas nos Estados-membros com ALPC ilícitas. Mais uma vez, a competição entre as agências nos Estados-membros enfraquece o compartilhamento de inteligência/informação entre agências, a cooperação e a colaboração e, portanto, fornece os lapsos para o fluxo ilícito de fundos e ALPCs através das fronteiras nacionais para os terroristas. Mais uma vez, a falta de compreensão das leis aplicáveis pelas autoridades de CT na sub-região impede o combate eficaz ao financiamento do terrorismo e, na verdade, ao terrorismo como um todo. Portanto, os Estados-Membros têm dificuldade em implementar as quarenta recomendações sobre o branqueamento de capitais e as nove recomendações especiais sobre o financiamento do terrorismo do Grupo de Ação Financeira (GIABA 2013, 7; UNGA 2006; FATF & GIABA 2013). Também é difícil a capacidade dos Estados-membros de controlar o conteúdo da Internet em seus domínios. As revoluções na tecnologia da informação e comunicação e a produção de telefones Android e dispositivos semelhantes aumentaram a conectividade com a Internet. Isso promove a disseminação e penetração de informações em comunidades em todo o mundo de uma maneira sem precedentes. Esses dispositivos têm ajudado no recrutamento, financiamento e disseminação de propaganda terrorista em um ritmo sem precedentes. Os Estados-membros da CEDEAO carecem de tecnologia para filtrar propaganda prejudicial que penetra em seu domínio.

Da mesma forma, a maioria dos Estados-membros da CEDEAO não tem capacidade para usar a Internet de forma vantajosa no combate a narrativas terroristas, lavagem de dinheiro, recrutamento e ataques cibernéticos; portanto, a falta de segurança cibernética é outro flagelo da implementação da estratégia da ONU pela CEDEAO (Mahmood & Jetter 2019; Weimann 2006).

Outra questão espinhosa é o desafio da segurança fronteira na África Ocidental. Os Estados coloniais impuseram fronteiras artificiais em toda a sub-região, portanto, pessoas dos mesmos grupos étnicos são separadas por fronteiras nacionais. Para as pessoas, tais fronteiras existem no papel, uma vez que continuam a interagir umas com as outras como uma entidade, devido a laços sócio-culturais e econômicos de longa data. De fato, a maioria da população nas fronteiras dos Estados da África Ocidental possui dupla cidadania de ambos os países e, portanto, cruza a fronteira à vontade, como acontece na fronteira da Nigéria/Benin, onde os iorubás de ambos os lados da fronteira continuam com seus antigos laços e facilmente migram para qualquer um dos países sem qualquer restrição. Nesse cenário, a lealdade dessa população está mais na afinidade étnica do que no Estado superficial. Tal situação é semelhante ao epicentro da insurgência Boko Haram no Nordeste da Nigéria, onde o grupo étnico Kanuri no estado de Borno se espalhou para o Chade e Camarões na região do Lago Chade, daí a fluidez do movimento através das fronteiras. As fronteiras porosas na sub-região facilitam a movimentação de combatentes terroristas e a logística para os destinos desejados. Na verdade, a maioria dos Estados da África Ocidental não tem muros de fronteira para separá-los de seus vizinhos, e existem várias trilhas no mato para a migração descontrolada e o transporte de armas ilícitas entre os Estados-membros. Esta situação é exacerbada pelos protocolos de livre circulação ratificados pelos Estados-Membros, que foram amplamente abusados tanto por cidadãos da CEDEAO como por estrangeiros, uma vez que muitos viajam pela região sem documentos válidos. Além disso, a natureza corrupta dos agentes de segurança de fronteira na sub-região torna difícil controlar o fluxo de armas ilícitas e as migrações descontroladas. Esses fatores têm impacto negativo no combate ao terrorismo na sub-região. Na verdade, a segurança das fronteiras na sub-região e dentro da sub-região é um desafio notável para a implementação da estratégia na África Ocidental (Blum 2014; Lamptey 2013; Musah 2009; Opanike, Aduloju & Adenipekun 2015).

Relacionado aqui está um sistema de gerenciamento de banco de dados pobre e descoordenado, no qual as identidades dos indivíduos não são facilmente verificadas, uma vez que a maioria dos cidadãos no setor informal da economia dificilmente são capturados no banco de dados de identidade nacional. A auditoria forense de banco de dados, documentos e identidades

ainda está em estágio elementar devido à infraestrutura e equipamentos deficientes, bem como à falta de compromisso dos governos com esse projeto e à corrupção endêmica no círculo governamental. O efeito líquido desses, entre outros, é a incessante personificação e roubo de identidade nos pontos de entrada e dentro da sub-região. Isso torna mais fácil para os terroristas e seus agentes viajarem para dentro e através da sub-região sem serem detectados. Assim, impedindo a implementação da Estratégia da ONU (Atta-Asamoah 2009; Ebem, Onyeagba & Uguonah 2017; Hadayati 2012; World Bank Group 2017).

Também desafiadora é a segurança e proteção de locais públicos e instalações de infraestrutura. A mira do pessoal de segurança equipado é onipresente na sub-região. A maioria das escolas públicas na Nigéria não tem cerca de perímetro. Da mesma forma, muitos outros edifícios públicos e ruas não têm dispositivos de IA, como câmeras de CFTV, que podem detectar e impedir ataques de terroristas. Isso explica por que meninas da escola secundária Chibok e Dapchi foram sequestradas com facilidade e algumas escolas e igrejas foram incendiadas sem restrições. O desafio, portanto, inclui a reengenharia da arquitetura e infraestrutura de segurança interna, bem como a melhoria na quantidade e qualidade dos operadores de segurança e seus equipamentos de uma forma que corresponda às ameaças terroristas do momento. Infelizmente, essa transformação e orientação massivas estão em falta na sub-região (Mekendrick 2019; Bilaminu, Iya & Purokayo 2017; Lebovich 2017).

III - Medidas para Desenvolver a Capacidade dos Estados de Prevenir e Combater o Terrorismo e Fortalecer o Papel do Sistema das Nações Unidas a esse Respeito

O foco central deste pilar é o reconhecimento da ONU de que o fortalecimento da capacidade de construção em todos os Estados é fundamental para a prevenção e combate ao terrorismo global. O pilar enfatiza a necessidade de colaboração da ONU com Estados, sub-regiões e entidades regionais, a fim de melhorar a coordenação, coerência e cooperação no combate ao terrorismo (UNGA 2006, 7). Para o efeito, foram delineadas várias medidas para atingir este objetivo, entre as quais se destacam: o envolvimento do setor privado na capacitação dos portos, instalações de segurança marítima e da aviação civil; compartilhamento das melhores práticas em capacitação em contraterrorismo por meio de estruturas sub-regionais, regionais e internacionais existentes; cooperação no intercâmbio de informações e assistência técnica entre as

instituições dos Estados-membros que tratam do contraterrorismo, bem como o desenvolvimento das capacidades dos Estados para implementar as resoluções pertinentes da ONU. Outras medidas incluem: o fortalecimento do diálogo entre as partes interessadas em organizações regionais, sub-regionais e internacionais relevantes, a fim de melhorar a coerência e a eficiência da prestação de assistência técnica no campo do contraterrorismo; o envolvimento das Instituições de Bretton Woods, UNODC e Interpol na contenção da lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo; fortalecimento da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e da capacidade de outras instituições relevantes para verificar o acesso terrorista a materiais nucleares, armas químicas e biológicas e outras armas de destruição em massa. Outras medidas são: apoiar a Organização Mundial da Saúde (OMS) para melhorar sua assistência técnica ao sistema de saúde dos Estados como prevenção e preparação para possíveis ataques biológicos por parte de terroristas; e a melhoria da gestão das fronteiras nacionais, sub-regionais e regionais por todas as partes interessadas dentro do sistema das Nações Unidas, entre outros (UNGA 2016, 8).

Todas essas medidas delineadas na estratégia são nobres, mas sua implementação é demandante. Os Estados da África Ocidental são geralmente pobres e têm muito poucas capacidades de desenvolvimento. Mesmo os setores privados são altamente subdesenvolvidos. Na maioria desses países, os Estados são a única fonte viável de financiamento de qualquer projeto de capital em comparação com os países ocidentais, onde o setor privado é a principal fonte de financiamento para a construção de portos, instalações marítimas e de aviação. Além disso, a própria ONU depende de doadores para suas atividades e, na maioria das vezes, o doador determina o aspecto da capacitação que melhor atende aos seus interesses. Dado o estatuto periférico da CEDEAO na política global, é dada muito pouca atenção às necessidades da região na configuração da segurança estratégica global (Congressional Research Service 2020; Okon, Ojakorotu & Agi 2019). Relacionada aqui está a baixa capacidade das agências da ONU, como UNODC e OMS. O UNODC tem sido totalmente subfinanciado e isso reduz sua capacidade de colaborar efetivamente com os Estados-membros em todo o mundo. Isso é exacerbado pela fraca capacidade das instituições correspondentes na sub-região, uma vez que estão excessivamente expostas à manipulação e intervenção governamental, conforme destacado na seção anterior (Bewley-Taylor & Trace 2016; Reddy, Mazhar & Lenchuchia 2018; Klantschnig 2016). Deve-se dar crédito à AIEA e à Organização para a Proibição de Armas Químicas e Biológicas por sua obstinação em garantir que as armas de destruição em massa não sejam acessíveis a organizações terroristas e seus agentes (Pedraza 2012; Ballard &

Forman 2017). Isso é importante porque o desdobramento da pandemia de COVID-19 mostrou que a OMS não tem capacidade técnica para lidar com ataques terroristas com armas biológicas. Sua inconsistência no diagnóstico da pandemia e na prescrição de medicamentos para contê-la revelou uma enorme lacuna de conhecimento e capacidade. Dado o cenário prevaiente nesta pandemia, é óbvio que a OMS não pode fornecer a assistência técnica necessária à Organização de Saúde da África Ocidental (OOAS) e aos Estados-membros da CEDEAO se um ataque de vírus semelhante for executado por terroristas na região. Mais uma vez, o setor da saúde na África Ocidental está altamente subdesenvolvido devido às fracas instalações de infraestrutura e à vontade política governamental inadequada de melhorar as instalações de saúde e as remunerações do pessoal médico. Isso levou a um êxodo maciço de pessoal altamente qualificado para outras partes do mundo. Além disso, a obsessão com o turismo médico pelas elites da África Ocidental enfraqueceu sua determinação de embarcar na capacitação do setor de saúde (Khan, Khan, Anim & Chelliah 2020; Nwakaeze & Kandala 2011).

Também vale a pena considerar o impacto do interesse francês nos países da África Ocidental, especificamente nos Estados francófonos. A França considera esses Estados como sua esfera de influência e tem sido um dos principais determinantes do que acontece nesses Estados. Por exemplo, a decisão da CEDEAO de adotar uma moeda comum ECO foi dificultada pela intervenção francesa e subsequente criação de sua versão ECO diferente daquela que foi concebida pela CEDEAO. Uma moeda comum e políticas monetárias têm enormes efeitos dominó positivos sobre a integração e a economia da sub-região. Isso ameaça a influência francesa e é efetivamente controlado pelos europeus. Além disso, acredita-se que os franceses usaram sua influência na ONU para criar o mal-entendido entre a União Africana (UA) e a CEDEAO sobre quem foi legitimamente o primeiro a responder na crise do Mali de 2013, a fim de intervir e expor a fraqueza dos africanos capacidade de resolver o problema dos africanos e, simultaneamente, tornar-se o salvador do estado do Mali. Com estas realidades, é discutível se muito poderia ser feito pela ONU em termos de capacitação nos países francófonos da CEDEAO sem a aprovação da França ou de acordo com os interesses franceses (que na maioria das vezes não são compatíveis com o interesse geral da sub-região) (Melly & Darracq 2013; Yusuf, Ahmad & Wali 2018).

Outro desafio é a corrupção institucional monumental na maioria dos Estados da África Ocidental. Os fundos orçados para a construção de capacidade de infraestrutura leve e dura são algumas vezes desviados e desviados. Além disso, os esforços cada vez menores de capacitação da ONU e de outras agências de intervenção também são vistos como fragmentos de cargos e

são alocados de acordo com as exigências paroquiais, independentemente do objetivo geral de tais intervenções. Esta atitude e outras dinâmicas internas enfraquecem a capacidade das entidades CT na sub-região e dificultam os esforços das entidades da ONU na implementação da estratégia na sub-região (Bleck, Dembele e Guindo 2016; Banini 2020; Ogbuehi 2018; Transparency International 2015) .

IV - Medidas para Garantir o Respeito Pelos Direitos Humanos para Todos e o Estado de Direito como Base Fundamental da Luta Contra o Terrorismo

Este pilar da estratégia centra-se nos direitos humanos e no Estado de Direito e procura a sua promoção como base para conter o terrorismo. Portanto, reconhece que medidas eficazes de CT não se opõem à proteção dos direitos humanos, mas são complementares e se reforçam mutuamente (UNGA 2006, 9). Os Estados-membros da CEDEAO são signatários dos principais instrumentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, que estabeleceu a Comissão Africana dos Direitos Humanos ratificada em junho de 1948 e 1981, respectivamente. Além disso, a organização sub-regional criou o Tribunal de Justiça da CEDEAO, onde os abusos dos direitos humanos cometidos por indivíduos e Estados são tratados (Ebobrah 2012; Alter, Helfer & McAllister 2013; UN 2015). A importância disso, entre outras, é que o órgão sub-regional e seus Estados-membros têm instrumentos jurídicos suficientes para promover os direitos humanos e o Estado de Direito em suas políticas de CT. No entanto, a promoção dos direitos socioeconômicos, ambientais e políticos dos cidadãos continua a ser o melhor método de combate ao terrorismo. Isso se deve à sua capacidade de controlar as condições que engendram o recrutamento, a radicalização e as atividades terroristas destacadas neste estudo (Bleck, Dembele & Guindo 2016; Ojo 2020).

Por outro lado, existem questões complexas relacionadas com a proteção dos direitos das mulheres e crianças carregadas de artefatos explosivos improvisados (improvised explosive devices, IEDs) em missão terrorista. O desafio está em desativar o dispositivo sem ferir ninguém, mas é conveniente que um terrorista seja sacrificado no lugar de outros. Portanto, garantir o direito à vida em algumas circunstâncias é um jogo de soma zero. Outra problemática nas operações de CT é a natureza dos inimigos que são atores não-estatais e dificilmente aderem às normas e valores universais dos

direitos humanos. A brutalidade do ISIL, replicada por Boko Haram por meio de decapitação e outras mortes extrajudiciais de soldados e população vulnerável, nega a suposição do Artigo 1 da DUDH, que afirma que todos os seres humanos são dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com um espírito de irmandade (UN 2015, 4). No teatro de operações de CT, torna-se difícil retribuir a brutalidade dos terroristas com excessivo recurso a normas civilizadas, uma vez que todo homem é inerentemente dotado de instinto de sobrevivência e governado pela tendência de retribuir gesto semelhante na batalha pela sobrevivência e segurança pessoal (McMahan 2004). Outra questão candente de direitos humanos é o uso da tortura para obter informações de terroristas capturados. Um terrorista endurecido pode confessar voluntariamente e fornecer informações valiosas sem tortura? Evidências da prisão de Abu Gharib no Iraque e da Baía de Guantana mostram que a tortura é útil para obter informações de terroristas detidos. Da mesma forma, as Forças Armadas nigerianas foram acusadas de tortura e assassinatos extrajudiciais em seu CT contra Boko Haram pela Human Right Watch, sem fornecer alternativas para lidar com a questão crítica do instinto de sobrevivência pessoal, bem como a coleta de inteligência através do interrogatório de terroristas capturados (Bellamy 2006; De Beer 2018; Evans 2007). Portanto, o equilíbrio entre a proteção dos direitos humanos e as exigências das operações de CT permanece um desafio na implementação da Estratégia da ONU na sub-região.

Conforme destacado anteriormente neste estudo, os países da CEDEAO são atormentados por instituições fracas e ineptas. Isso inclui o sistema de justiça criminal. Além disso, o terrorismo é um desenvolvimento recente na sub-região, e a legislação ou domesticação da lei antiterrorismo é lenta, assim como sua interpretação e aplicação. Consequentemente, o sistema judicial carece de leis e especialistas que permitam acelerar e garantir julgamentos justos de casos relacionados ao terrorismo. Além disso, a falta de uma definição universalmente aceitável de terrorismo ameaça uma adjudicação eficaz; terroristas podem ser vistos como combatentes da liberdade que se engajam em insurgências pela liberdade de seu povo (Schinkle 2009; Sigsworth 2019). Também desafiadora é a questão da reabilitação e reassentamento das vítimas de ataques terroristas. O número de Pessoas Deslocadas Internamente (PDIs) aumentou exponencialmente devido aos ataques terroristas na sub-região como experiência no Nordeste da Nigéria, Sul do Níger e Norte do Mali, mas não há acomodação correspondente e instalações de infraestrutura para atender às suas necessidades básicas. Não existe uma política de segurança social na maioria dos Estados da África Ocidental para atender às populações desfavorecidas e vulneráveis. Além disso, onde existem acampamentos

para deslocados internos, os ocupantes estão expostos a um padrão de vida subumano, uma vez que água, comida e outras necessidades básicas não são garantidas. Em alguns lugares, as mulheres são expostas à violência de gênero, como estupro e formas sexuais de assédio sexual. Também é um desafio a ausência ou inadequação de escolas para as crianças nesses campos de deslocados internos, bem como a escassez de mão de obra de qualidade necessária para a educação básica. A implicação destes, entre outros, é a privação das mulheres e crianças dos direitos à educação básica e ambiente seguro (Amodu, Richter & Salami 2020; Akuto 2017; World Bank Group 2014).

Além disso, as legislações deficientes sobre os direitos da criança expõem as crianças da sub-região ao recrutamento, radicalização e implantação terrorista. O sistema Amajiri no norte islâmico da Nigéria é um exemplo em que os meninos não apenas pedem comida nas ruas, mas também espera-se que peçam e apoiem aos professores islâmicos. Essa cultura expõe os meninos a hábitos prejudiciais nas ruas. Além disso, a maioria deles cresce sem meios razoáveis de subsistência e são recrutados como soldados de infantaria por grupos terroristas. Mesmo a Lei dos Direitos da Criança assinada pelo governo nigeriano não é domesticada por muitos Estados da Federação devido ao imperativo cultural conservador. Infelizmente, os Estados da África Ocidental não têm vontade política para controlar esses abusos. Assim, verificar o imperativo cultural islâmico e outras práticas culturais prejudiciais em termos de respeito e promoção dos direitos das mulheres e crianças são desafios fundamentais para a implementação do Estratégia da ONU na África Ocidental (Abbo, Zain & Njidda 2017; Amnesty International 2010).

Considerações Finais

A resposta dos Estados-membros da ONU ao ressurgimento do terrorismo no novo milênio foi uma fonte de preocupação para a ONU. Embora a GWOT tenha sido declarada unilateralmente pelos EUA após o 11 de setembro e sua conduta no Afeganistão e no Iraque tenha sido brutal e pudesse ter levado à radicalização de muito mais muçulmanos em todo o mundo, a repressão russa à insurgência da Chechênia teve marcas e preocupações semelhantes. Esse desenvolvimento levou à adoção da Resolução 60/288 da Assembleia Geral em setembro de 2006 como a Estratégia Global contra o Terrorismo da ONU com mandato universal. A sua implementação encontrou vários desafios e questões na sub-região da CEDEAO e foi este o tema deste discurso. O estudo observa que a CEDEAO não carece de instrumentos e

instituições capacitadores para a implementação da estratégia, mas é limitada por Estados pós-coloniais fracos com contradições inerentes; instituições governamentais ineptas e corruptas com baixa capacidade de desempenho otimizado; vontade política e financiamento inadequados da ONU para prestar a assistência técnica necessária aos Estados-membros; e a complexidade do cumprimento do Estado de Direito e da proteção dos direitos humanos decorrentes dos desafios de desenvolvimento da sub-região. É, portanto, imperativo que os Estados-membros da CEDEAO melhorem suas atividades de construção de Estado/nação e fortaleçam as instituições governamentais. Eles também precisam aumentar os índices de segurança humana em seus países e embarcar em uma renovação massiva de instalações de infraestrutura. Além disso, a ONU precisa se reinventar para além do domínio das cinco superpotências, uma vez que a ameaça do terrorismo tem alcance universal, e um ataque biológico na parte mais remota do mundo pode se tornar um desafio global, como ilustra a pandemia de COVID- 19.

REFERÊNCIAS

- Barnett, M.A. 2017. "Quantifying sovereignty: A new way to examine an essential concept". Master's Thesis, *Harvard Extension School*. Retrieved from: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:33825923> Multilateral Negotiations". *Journal of International Studies*, 33: 665-689.
- Abbo, Usman Zawiyah, Mohdzain and Bashir Njidda. 2017. The Almajiri System and Insurgency in the Northern Nigeria: A Reconstruction of the Existing Narratives for Policy Direction. *International Journal of Innovative Research and Development* 6(8): 346-357. Doi: 10.24940/ijird/2017/v6/i8/AUG17044.
- Agwor, Thankgod. 2015. Promoting Transparency and Accountability for Sustainable Democracy in Nigeria. *Research Journal of Finance and Accounting* 6(6): 208-214.
- Akuto, Grace. 2017. Challenges of Internally Displaced Persons (IDPs) in Nigeria: Implications for Counseling and the Role of Key Stakeholders. *International Journal of Innovative Psychology and Social Development* 5(2): 21-27.
- Alter, Karen, Laurence R. Helfer and Jacqueline R. McAllister. 2013. A New International Human Rights Court for West Africa: The ECOWAS Community Court of Justice. *The American Journal of International Law* 101(4): 737-779.
- Amnesty International. 2010. *Burkina Faso*: Briefing to the Committee on the

- Elimination of Discrimination Against Women (47th Session October 2010). London: Amnesty International.
- Amodu, Oluwakemi, Magdalena S. Richter, and Bukola O. Salami 2020. A Scoping Review of the Health of Conflict Induced Internally Displaced Women in Africa. *International Research and Public Health* 17(1280): 1-21. Doi: 10.3390(ijerph17041280).
- Anyimadu Adjoa. 2013. *Maritime Security in the Gulf of Guinea: Lessons Learned from the Indian Oceans*. London: Chatham House.
- Asangna, Clotilde. 2017. An Examination of the Sierra Leone War. *African Journal of Political Science and International Relations* 11(5): 103-111.
- Atta-Asamoah, Andrew. 2009. Understanding the West African cybercrime process. *African Security Review*, 18(4): 105-114. Doi:10.1080/10246029.2009.9627562.
- Atuobi, Samuel. 2010. Implementing the ECOWAS Conflict Prevention Framework: Prospects and Challenges. *Kofi Annan International Peacekeeping Training centre Policy Brief* 3/2010.
- Baev, Pavel. 2018. *From Chechnya to Syria: The Evolution of Russia's counter-terrorist policy*. Russie, Nei-Vision107,ifri.
- Balci, Ali and Nebi Mis. 2008. Turkey's Role in the Alliance of Civilizations: A New Perspective in Turkish Foreign Policy? *Turkish Studies*. 9(3): 387-406.
- Ballard, Joseph and Jonathan E. Forman. 2017. *Education, Outreach and the OPCW: Growing Partnerships for a Global ban*. Doi: 10.1515/pac-2016/0903.
- Banini, Daniel Kofi. 2020. Security Sector Corruption and Military Effectiveness: The Influence of Corruption on countermeasures against Boko Haram in Nigeria. *Small Wars and Insurgencies* 31(1): 131-158. Doi: 10.1080/0952318-2020.167.
- Barry Buzan. 1997. Civilizational Realpolitik as the New World Order? *Survival* 39(1): 180-183.
- Basedau, Mathias and Johanna Schaefer-Kehnert. 2018. Religious discrimination and religious armed conflict in sub-Saharan Africa: An obvious relationship. *Religion, State and Society* 47(1): 30-47.
- Basedau, Mathias. 2017. The Rise of Religious Armed Conflicts in Sub-Saharan Africa: No Simple Answers. *GIGA Focus Afrika* 4. Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies.
- Bellany, Alex. 2006. No pain, no gain? Torture and Ethics in the war on Terror. *International Affairs* 82(1): 121-148.

- Bewley-Taylor, Dave and Mike Trace. 2006. The Funding of the United Nation's Office on Drugs and Crime: An Unfinished Jigsaw. *The Beckley Foundation Drug Policy Programme Report Eleven*, November, 2006.
- Bilyaminu, Mohammed, Ibrahim B. Iya and Suleiman Purokayo. 2017. Analysis of the impact of Boko Haram Insurgency on Education in Adamawa. *International Journal of Academic Research and Reflection* 5(6): 45-56.
- Bleck, Jamie, Abdoulaye Dembele, and Sidiki Guindo. 2016. Malian crisis and the Lingering Problem of Good Governance. Stability: *International Journal of Security and Development* 5(1): 1-18. Doi: <http://dx.doi.org/10.5334/stat.457>.
- Blum, Constanze. 2014. *Cross-border flows between Nigeria and Benin: What are the challenges for (Human) Security*. Abuja: Friedrich Ebert Stiftung.
- Caleb, Ayuba and Gerald Okafor. 2015. The Role of Small Arms and Light Weapons Proliferation in African Conflicts. *African Journal of Political Science and International Relation* 9(3): 76-85. Doi: 10.5897/AJPSIR2014/0750.
- Carpenter, Michael. 2017. Russia: Counterterrorism Partner or Fanning the Flames. Testimony for the committee on Foreign Affairs, United States House of Representatives. Pennsylvania: *Penn Biden Centre for Diplomacy and Global Engagement*.
- Cetin, Hakam. 2013. War on Terrorism: What went wrong in Afghanistan? *International Journal of Human Science* 10(2): 532-543.
- Chauzal, Gregory and Thibault Van Damme. 2015. *The Roots of Mali's Conflict: Moving beyond the 2012 Crisis*. The Hague: Clingendael Institute.
- Clarke Colin. 2017. *Jihadist Violence in the Caucasus: Russia Between Counterterrorism and Counterinsurgency*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Congressional Research Service 2020. United Nations Issues: U.S. Funding to the U.N System. Washington DC: *Congressional Research Service*.
- Congressional Research Service. 2020. Al Qaeda and Islamic States affiliates in Afghanistan. Washington DC: *Congressional Research Service*.
- Considine, Craig. 2017. The Racialization of Islam in the United States: Islamophobia, Hate Crimes and Flying While Brown. *Religions* 8(165): 1-19. Doi: 10.3390/rel8090165.
- Cornish Paul. 2010. Technology, Strategy and Counterterrorism. *International Affairs* 86(4): 875-888.

- Csete, Joanne and Constaza Sanchez. 2013. Telling the story of drugs in West Africa: The Newest Front in a Losing War? *Global Drug Policy Observatory Policy Brief* 1, November, 2013.
- CTITF. 2011. Building In-Depth Knowledge of the UN Global Counter-Terrorism Strategy. *The Beam* 2: 1-16.
- DeBeer, Aniel. 2018. The use of torture in the fight against terrorism. *International and Comparative Law Review* 18(1): 51-88. Doi: 10.2478/ic/r-2018-0026.
- Department of Homeland Security (DHS). 2019. *Strategic Framework for Countering Terrorism and Targeted Violence*. Washington DC: Department of Homeland Security.
- Ebem, Deborah Uzoamaka, Joseph O. Onyeagba, and Geraldine E. Ugwuonah. 2017. Internet Banking: Identity Theft and Solutions – The Nigerian Perspective. *Journal of Internet Banking and Commerce* 22(2): 1-15.
- Ebobrah, Solomon. 2012. Application of the African Charter by African Sub-Regional Organizations: Gains, Pains and the Future. *Law, Democracy and Development* 16: 49-68.
- ECOWAS. 2013a. *ECOWAS Political Declaration and Common Position against Terrorism*. Abuja: ECOWAS Commission.
- ECOWAS. 2013b. *ECOWAS Counter-terrorism Strategy and Implementation Plan*. Abuja: ECOWAS commission.
- Ejikman, Quirine and Bart Schuurman. 2011. *Preventive Counter-Terrorism and Non-Discrimination in the European Union: A call for Systematic Evaluation*. Haque: International Centre for Counter-Terrorism.
- Ellis, Stephen. 2009. West Africa's International Drug Trade. *African Affairs* 431: 171-196. Doi: 10.1093/afra/adp017.
- Elowson Camila. 2010. *ECOWAS Capabilities in Peace and Security: A Scoping Study of Progress and Challenges*. Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI).
- Engels, Bettina. 2015. Political Transition in Burkina Faso: The fall of Blaise Campaore. *Governance in Africa* 2(1): 1-6. Doi: 10.5334/gia.ai.
- European Union. 2005. *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. Brussel: Council of European Union.
- Evans, Rebecca. 2007. The Ethics of Torture. *Human Rights and Human Welfare* 7: 53-66.
- FATF and GIABA. 2013. *FATF Report: Terrorist Financing in West Africa*. Paris: FATF Secretariat.

- Fein, Robert, Bryan Vossekuil and Gwen Holden. 1995. *Threat Assessment: An Approach to Prevent Targeted Violence*. Washington DC: US Department of Justice.
- GIABA. 2013. *The Nexus between Small Arms and Light Weapons and Money Laundering and Terrorist Financing in West Africa*. Dakar: Inter-Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa.
- Hedayati, Ali. 2012. An analysis of identity theft: Motives, related frauds, Techniques and Prevention. *Journal of Law and Conflict Resolution* 4(1): 1-12. Doi:10.5897/JLCRII.044.
- International Peace Institute. 2014. *Insecurity in the Gulf of Guinea: Assessing the Threats, Preparing Response*. New York: International Institute for Peace.
- Ipe, Jason, James Cockayne and Alistair Millar. 2010. *Implementing the UN Global Counter-Terrorism Strategy in West Africa*. Washington DC: Center on Global Counterterrorism Cooperation.
- Khan, Mohammed Jamal, Firoz Khan, Saba Amin and Shankar Chelliah. 2020. Perceived Risk, Travel Constraints, and Destination Perception: A study on Sub-Saharan African Medical Travellers. *Sustainability* 12(2807): 1-16. Doi: 10.3390/SUI2072807.
- Klantschnig, Gernot. 2016. The Politics of Drug Control in Nigeria: Exclusion, Repression and Obstacles to Policy Change. *International Journal of Drug Policy* 30: 132-139. <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugpo.2015.10.012>.
- Kose Talha. 2009. The Alliance of Civilizations: Possibilities of Conflict Resolution at the Civilization Level. *Insight Turkey* 11(3): 77-94.
- Kramer, Mark. 2005. The Perils of Counterinsurgency: Russia's war in Chechnya. *International Security* 29(3): 5-63.
- Kumar, Deepa. 2012. *Islamophobia and the Politics of Empire*. Chicago: Haymarket Books.
- Lamprey, Afua. 2013. Rethinking Border Management Strategies in West Africa: Experiences from the Sahel. Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre Policy Brief 12/2013.
- Lebovich, Andrew. 2017. *Reconstructing Local Orders in Mali: Historical Perspectives and Future Challenges*. Brookings Local Orders Paper Series 7, July 2017.
- Mahmood Rafat and Jetter Michael. 2019. *Communications Technology and Terrorism*. *Journal of Conflict Resolution*. Doi: <https://doi.org/10.1177/0898264319854444>.

org/10.1177/0022002719843989.

- Marsh, Nicolas. 2017. *Brothers came back with arms: The Effects of Arms Proliferation from Libya*. PRISM 6(4): 79-96.
- McKendrick, Kathleen. 2019. *Artificial Intelligence prediction and counterterrorism*. London: Chatham House.
- McMahan, Jeff. 2004. *The Ethics of Killing in War*. Ethics 114: 693-733.
- Melly, Paul and Vincent Darracq. 2013. *A New Way to Engage? French Policy in Africa from Sarkozy to Hollande*. London: Chatham House.
- Monaco, Lisa. 2017. Preventing the Next Attack: A Strategy for the War on Terrorism. *Foreign Affairs* 96(6) 23-29.
- Monar, Jorg. 2007. Common Threat and Common Response? The European Union's Counter-Terrorism Strategy and its problems. *Government and Opposition* 42(3): 292-313.
- Musah, Abdul-Fatau. 2009. West Africa: Governance and Security in a Changing Region. *Africa Program Working series*: International Peace Institute.
- Ng'etich Elias. 2016. *Catholic Counter-Reformation: A History of the Jesuit's Mission to Ethiopia 1557-1635*. Doi: 10.17159/2412-4265/2016/1148.
- Nwakeze, Ngozi and Ngianga – Bakwin Kandala. 2011. The Spatial Distribution of Health Establishments in Nigeria. *African Population Studies* 25(2): 680-696.
- Ogbuehi, Victoria Nkemdili. 2018. Corruption and Escalating Boko Haram Insurgency in Nigeria. *Research & Review: Journal of Social Sciences* 4(3): 367-375.
- Ojo, John. 2020. Governing “ungoverned spaces” in the Foilage of conspiracy: Toward Re/ordering terrorism, from Boko Haram insurgency, Fulani militancy to Banditry in Northern Nigeria. *Journal of African Security*. 13(1); 77-110.
- Okoli, Pontian and Chinedum Umeche. 2018. Jurisdictional Conflicts and Individual liberty – The Encroaching burden of Technicality in Nigeria. *The International Journal of Human Rights* 22(4): 473-487.
- Okon, Enoch Ndem, Victor Ojakorotu and Simeon Peter Agi. 2019. International Trade and Developing Countries: An Analysis of Socio-Environmental Cost in Nigeria, Chile and Iraq. *Journal of Reviews on Global Economics* 8: 1630-1640.
- Oldrich, Bunes. 2006. EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger? *Terrorism and Political Violence* 18(1): 57-58.

- Omenma J. Tochukwu and Moses Onyango. 2020. African Union Counterterrorism Frameworks and Implementation Trends among Member States of the East African Community. *India Quarterly: A Journal of International Affairs* 76(1): 103-119.
- Onuoha, Freedom. 2014. *A Danger not to Nigeria Alone: Boko Haram Transnational Reach and Regional Response*. Abuja: Fredrich – Ebert – Stiftung.
- Onwuama, Emeka Michael. 2018. Politics and Governance: A Critique of the 2019 Nigeria Presidential Election. *International Journal of Academic Research in Public Policy and Governance* 5(1): 50-70 Doi:10.6007/IJARPPG/V5-il/5853.
- Onyekwere, Okpara and Ebere Mercy Chukwu. 2019. Hate speech in Nigeria and its implication for National Cohesion. *International Journal of Humanities and Social Science* 9(5); 184-190.
- Opanike, Abimbola, Ayodeji, Aduloju and Lawrence Adenipekun. 2015. Protocol on Free Movement and Trans-border Security in West Africa. *Covenant University Journal of Politics and International Affairs* (CUJPIA) 3(1): 41-47.
- Pedraza, Jorge Morales. 2012. Non-Proliferation and Disarmament of Nuclear, Chemical and Biological Weapons: New Task for the United Nations Specialized Agencies. *Public Organization Review: A Global Journal* 12(4). Doi:10.1007/S1115-012-2023-x.
- Piccolino, Giulia. 2018. Peacebuilding and statebuilding in post-2011 Cote d'Ivoire: A Victor's Peace? *African Affairs* 117(468): 485-508.
- Rabasa, Angel, Peter Chalk and Stevens Boraz. 2007. *Ungoverned Territories: Understanding and Reducing Terrorism Risks*. Rand Corporation – Santa Monica.
- Raleigh, Clionadh and Caitriona Dowd. 2013. Governance and Conflict in the Sahel's ungoverned space. *Stability: International Journal of Security and Development*. 2(2): 1-1. Doi: 105334/STA.BS.
- Ralph, Diana. 2006. *Islamophobia and the "War on Terror": The continuing Pretext for U.S. Imperial conquest*.
- Ramsbotham, Oliver. 2006. Islam, Christianity and Forcible Humanitarian Intervention. *Ethics and International Affairs* 12(1): 81-102.
- Reddy, Srikanth, Sumaira Mazhar and Raphael Lencuchia. 2018. The Financial Sustainability of the World Health Organization and the Political Economy of Global Health Governance. *A Review of Funding Proposal. Globalization and Health* 14(119): 1-11. Doi:10.1186/s12992-

018-0436-8.

- Renard, Thomas. 2012. EU Counterterrorism Policies and Institutions After the Lisbon Treaty. *Center on Global Counterterrorism Cooperation, Policy Brief*, September.
- Richardson, Louise. 2006. *What terrorists want: Understanding the enemy, containing the threat?* New York: Random House.
- Rodney, Walter. 1972. *How Europe Underdeveloped Africa*. Washington DC: Howard University Press.
- Salihu, Naila. 2015. The Center Can Hold: Towards a Regional Approach to Combating West Africa's Terrorists. *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre Policy Brief* 1/July, 2015.
- Sandler Todd. 2014. The Analytical Study of terrorism: Taking stock. *Journal of Peace Research* 51(2): 257-271.
- Sanyang, Edrissa and Sanna Camara. 2017. *The Gambia after Elections: Implications for Governance and Security in West Africa*. Dakar: Friedrich Ebert Stiftung.
- Schinkel, Willem. 2009. On the concept of Terrorism. *Contemporary Political Theory* 8: 176-198.
- Schirrmacher, Thomas. 2011. *Counter-Reformation*. Oxford: Wiley and Sons.
- Sigsworth, Romi. 2019. Counter-terrorism, human rights and the rule of law in West Africa. *Institute for Security Studies West Africa Report* 24, April.
- Smith, Christopher. 2013. Anti-Islamic sentiment and Media framing during the 9/11 Decade. *Journal of Religion and Society*. 15: 1-15.
- Spero, Joan and Jeffrey Hart. 2010. *The Politics of International Economic Relation, Seventh Edition*. Boston: Wadsworth Cengage.
- Taylor, Andrew. 2016. Thoughts on the nature and consequences of ungoverned spaces. *SAIS Review of International Affairs* 36(1): 5-15.
- Tella, Charas Madu, Ahmed Wali Doho and Aliyu Bapeto. 2014. The Evolution, Development and Practice of Federalism in Nigeria. *Public Policy and Administration Review* 2(4): 51-66.
- Theobald, Anne. 2015. Successful or failed rebellion? The Casamance conflict from a framing perspective. *Civil War* 17(2): 181-200.
- Torres, Carmen and Jeske van Seters. 2016. Overview of trade and barriers to trade in West Africa: Insights in Political Economy dynamics, with particular focus on Agricultural and Food Trade. European Centre for Developmental Policy Management. *Discussion Paper* 195, July, 2016.
- Transparency International 2015. *Security Assistance, Corruption and Fragile*

- Environments*. Exploring the case of Mali 2001 – 2012. London: Transparency International.
- Umoh, Nanji and Ezekiel Major Adeyi. 2019. Social Integration: A Nation-Building Strategy for Nigeria's Federalism. *Review of Public Administration and Management* 6(2) 58. Doi:10.4172/2315-7844/1000258.
- UNAOC. 2009. *Second Alliance of Civilizations Forum*, 6-7 April 2009, Istanbul, Turkey. New York: United Nations Alliance for Civilizations Secretariat.
- United Nations Security Council. 2013. *Report of the Secretary – General on the situation in the Sahel Region*. New York: The United Nations Secretariat.
- United Nations Security Council. 2014. *Report of the Secretary General on the work of the United Nations to help states and subregional entities in Africa in fighting Terrorism*. New York: The United Nations Secretariat.
- United Nations. 2010. *Joint Plan of Action for the Implementation of the United Nations Counter-Terrorism Strategy in Central Asia*. New York: United Nations.
- United Nations. 2015. *Universal Declaration of Human Rights*. New York: United Nations Secretariat.
- UNOCT. 2017. The General Assembly Creates a New Office of counter-terrorism. *The Beam, Newsletter of the UNOCT* 13: 1-20.
- Vries, Gijds De. 2005. The European Union's Role in the Fight Against Terrorism (Opening Address – The Role of the EU in the Fight Against Terrorism) *Irish Studies in International Affairs* 16: 3-9.
- Williams, Bryan Glyn. 2015. *Inferno in Chechnya*: The Russian Chechen wars, the Al Qaeda myth, and the Boston Marathon Bombings. Lebanon, NH: ForkEdge.
- Williams, Dodeye Uduak. 2017. The African Union (AU) Counterterrorism Framework and the Rhetoric of Regional Cooperation. *International Journal of Peace and Conflict Studies* 4(2): 1-9.
- Williams, Dodeye, Uduak, Enoch Ndem Okon and Tony Onibasa. 2018. The Utility of Military Force and the Global War on Terror (GWOT): Strategic of Tactical? *Journal of Humanities and Social Policy* 4(2): 1-11.
- Wing, Susanna. 2013. Mali's Precarious Democracy and the causes of conflict. *The United States Institute of Peace Special Report* 331, March, 2013.
- World Bank Group. 2014. *Forced Displacement of and Potential Solutions for IDPs and Refugees in the Sahel*: Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania and Niger. Washington DC: World Bank Group.

- World Bank Group. 2017. *The State of Identification systems in Africa: A Synthesis of Country Assessments*. Washington DC: The World Bank.
- Yakubu, Yahaya. 2019. Hate speech and the challenges of Nation Building in Nigeria. *International Journal of Research and Innovation in Social Science* 3(5): 291-294.
- Yusuf, Abdullahi Shehu, Abdullahi A. Ahmad, and Maisara Muhu Wali. 2018. *ECOWAS Single Currency and the Political Constrains*. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences* 8(9): 537-546. Doi: 10:6007/IJABSS/v8-19/4636.

RESUMO

O documento discute questões e desafios que atrapalham a implementação regional da Estratégia Global de Contraterrorismo das Nações Unidas na África Ocidental. Ele destaca os fatores econômicos, tecnológicos e sociopolíticos que impedem a implementação efetiva da estratégia na sub-região, que se tornou o foco do terrorismo global. O estudo conclui que a CEDEAO possui os instrumentos e instituições capacitadores para implementar a estratégia. Portanto, recomenda o fortalecimento das instituições existentes, o aumento dos índices de segurança humana e o investimento maciço em instalações de infraestrutura, como medidas para facilitar a implementação da estratégia na sub-região.

PALAVRAS-CHAVE

Nações Unidas; Estratégia Global de Contraterrorismo; África Ocidental, Implementação.

Recebido em 07 de outubro de 2020

Aprovado em 29 de julho de 2021

Traduzido por Magnus Hiraiwa

NOVO ALVO RESCER OU ETERNO CREPÚSCULO?

Vladimir Shubin¹

Introdução

Em 29 de junho de 2021, a Corte Constitucional Sul-Africana condenou o ex-presidente da República da África do Sul e do partido do governo - o Congresso Nacional Africano (ANC) - Jacob Zuma, a quinze meses de prisão por “desacato à corte” (*contempt of court*). Zuma havia se negado a depor à comissão de Estado, tendo deixado reunião da comissão sem autorização, e subsequentemente se recusado a participar de seus trabalhos. Este órgão, que leva o nome oficial de “Comissão Judicial de Inquérito de Alegações de Captura de Estado”, foi criado no início de 2018 durante a presidência do próprio Zuma, embora não por sua vontade, mas pela ordem do Defensor Público, como é chamado o cargo de ombudsman na África do Sul. Já que este é presidido pelo Vice-Presidente do Supremo Tribunal da África do Sul, Raymond Zondo, muitos se referem ao órgão por seu nome.

Conforme a decisão da Corte, Zuma devia se apresentar a uma das delegacias de polícia de Nkandla, na província de Kwazulu-Natal, onde possui uma chácara, ou no centro de Joanesburgo, até 4 de julho. A defesa de Zuma recorreu à Corte Constitucional da África do Sul por uma rescisão da ordem de desacato, levando em consideração o estado de saúde do ex-presidente, que já tinha 79 anos, além da séria ameaça do coronavírus, cuja “terceira onda” assolava a África do Sul em junho de 2021. O pedido foi considerado pela corte, mas a decisão foi reservada. Em paralelo, Zuma pediu ao Superior Tribunal Sul-Africano na capital provincial de Pietermaritzburgo que rejeitasse ou postergasse sua prisão, mas o julgamento também foi adiado até 9 de julho.

Decisões negativas foram emitidas em ambos os casos, mas antes, já que Zuma não se entregou à custódia policial no dia 4, o comando da polícia

¹ Pesquisador do Instituto de Estudos Africanos da Academia Russa de Ciências, Rússia.

foi obrigado a prendê-lo dentro de três dias, ou seja, até a meia-noite de 7 julho. Caso contrário, o Comissário da Polícia Nacional Sul-Africana Khehla Sitole e seu superior direto, o Ministro da Polícia Bheki Cele, seriam alvos de processo penal. Forças policiais já haviam começado a chegar na propriedade de Zuma, mas antes mesmo disso, seus apoiadores, alguns dos quais armados e incluindo membros da organização de veteranos chamada “Associação de Veteranos Umkhonto we Sizwe” (MKVA) se juntaram no local para prevenir sua prisão. Esta organização, no entanto, não inclui apenas veteranos da luta armada contra o regime apartheid, nunca foi parte da estrutura oficial do ANC e recentemente fora abolida no processo de formação do órgão de veteranos MK unidos.

Por acaso naquela noite eu estava na África do Sul, ficando na Cidade do Cabo e assistindo os acontecimentos na televisão local. A situação estava se tornando visivelmente tensa, mas próximo à meia-noite um comboio de carros oficiais deixou o local. Inicialmente foi reportado que Zuma permanecera em sua casa e que os carros levavam altos oficiais do governo que haviam chegado mais cedo mas não conseguiram convencê-lo a se entregar à polícia. Entretanto, em alguns minutos essa informação foi corrigida: era o ex-presidente que deixava a mansão acompanhado de sua unidade de proteção VIP.

Acompanhado por familiares, Zuma foi ao recém-construído “instituto correcional” da cidade de Estcourt, considerado um presídio exemplar. “Eu me entreguei para evitar derramamento de sangue,” ele diria a seus apoiadores (ENCA 2021). Segundo relatos, foi sua ex-mulher, Nkosozana Dlamini-Zuma, uma ministra do governo de Cyril Ramaphosa, seu principal competidor nas eleições presidenciais do ANC, quem conseguiu persuadir Zuma a fazer isso.

Parecia que o pior havia sido evitado, mas no dia seguinte tumultos eclodiram na província de KwaZulu-Natal, onde Zuma mora, e no domingo 11 de julho, os protestos se espalharam para a província de Gauteng, no centro do país, onde ficam a maior cidade da África do Sul, Joanesburgo, e sua capital administrativa, Tshwane (Pretoria). Além disso, ocorreram distúrbios de ordem pública isolados, mas cinco das nove províncias do país não foram afetadas.

Tudo começou com o bloqueio das principais rodovias, onde apoiadores de Zuma detiveram ou até atearam fogo a caminhões. Isso foi rapidamente seguido de “pogroms” e incêndios de comércios e armazéns, bancos e até mesmo escolas. Assim, a prisão de Zuma serviu de “gatilho” e catalisador de instabilidade, cujas perdas geradas, tanto humanas como materiais, foram enormes. De acordo com dados preliminares, mais de 350 pessoas morreram

2 Pesquisador do Instituto de Estudos Africanos da Academia Russa de Ciências. E-mail: vlgs@yandex.ru.

num espaço de dez dias, muitas das quais numa debandada durante o saque de lojas. Mais de dois mil e meio participantes das revoltas foram detidos. O governo sul-africano alegou que um total de 40.000 negócios foram afetados, e as perdas para a economia do país são estimadas em R\$50 bilhões (USD 3,4 bilhões). Danos extensos foram causados a 161 shoppings e centros comerciais, 11 armazéns, 8 fábricas e 161 lojas e distribuidoras de bebidas alcóolicas. 1.400 caixas automáticos e noventa farmácias foram danificadas e 300 bancos e correios foram vandalizados. Além disso, ao todo 40.000 negócios e 50.000 comerciantes foram afetados, enquanto o equivalente a R\$1,5 bilhão de estoque foi perdido e 150.000 empregos foram declaradamente postos em risco. Algumas perdas foram simplesmente inacreditáveis: 140 escolas foram vandalizadas ou queimadas na província de Kwazulu-Natal.

Mais tarde, o Presidente Cyril Ramaphosa admitiria que o Estado não havia atuado tão rapidamente como deveria, e disse que o incidente era uma lição para o futuro. A polícia, de fato, foi lenta em tomar medidas contra os saqueadores, e houve um número de razões para isso. Primeiro, mesmo previamente faltavam pessoal e equipamento, e em 2021, devido ao orçamento de austeridade da COVID-19, gastos policiais foram reduzidos em 11,8 bilhões de rand.

Em segundo lugar, houve uma falta de troca de informações entre a polícia e agentes de segurança do Estado, eles até mesmo se contradiziam em suas declarações públicas. Por último, a polícia pode ter agido com excesso de cautela, pois a corporação foi duramente criticada pelas mortes de 34 mineiros durante a greve e as rebeliões na mina Marikana em 2012, além de que 11 supostos violadores do regime de quarentena foram mortos durante o lockdown completo da África do Sul na primeira metade de 2020 em decorrência do uso de força excessiva pelo exército.

Inicialmente o governo foi relutante em enviar tropas para as cidades, mas apenas após irem às ruas para reprimir os levantes por ordem do Presidente enquanto comandante em chefe da Força de Defesa Nacional Sul-Africana, primeiro 2.500, e então 25.000 soldados e oficiais conseguiram parar os trágicos eventos em andamento. Não obstante, deve-se notar que em muitos lugares, moradores cooperaram com a polícia e o exército, protegendo propriedades de ladrões e incendiários, e se envolveram ativamente na limpeza das ruas e locais saqueados.

Julius Malema, líder do partido radical “Economic Freedom Fighters” (EFF, guerreiros da libertação econômica), criticou a decisão de Ramaphosa de empregar as forças armadas para sufocar a rebelião e ameaçou se juntar a ela. “Nenhum soldado nas nossas ruas! Caso contrário, nos juntaremos. Todos os combatentes devem estar prontos”, ele disse. No entanto, Malema não especificou a qual lado se juntaria e, felizmente, nenhuma ação foi tomada

por seu partido quando o exército de fato foi às ruas.

O que causou esses eventos? O Presidente Cyril Ramphosa os chamou de “tentativa falha de insurreição”. De acordo com ele, os tumultos foram planejados e coordenados, e seus instigadores estavam bem organizados. De qualquer forma, a questão de quem essas pessoas eram permanece em aberto. Relatou-se que doze pessoas foram identificadas como os instigadores dos protestos, mas apenas duas delas foram detidas – um ex-DJ de rádio e um candidato a prefeito de uma pequena cidade da Aliança Patriótica, um partido nanico recém-formado. Fontes oficiais providenciaram informações de que, junto com os organizadores, havia antigos e atuais membros dos serviços especiais – apoiadores de Zuma, mas nenhum nome ainda foi revelado.

Ao mesmo tempo, embora os sul-africanos evitem falar sobre o fator étnico das manifestações, é dificilmente acidental que as rebeliões tenham acontecido principalmente em ZwaZulu-Natal e em Gauteng, onde muitos zulus também vivem. A destituição de Zuma, de etnia zulu, da presidência, e depois sua prisão, desagradaram muitos de seus conterrâneos. Mas, por outro lado, muitos zulus participaram da resistência contra os revoltosos, prestando assistência às forças de lei e ordem e está claro que as milhares de pessoas que participaram das manifestações não eram necessariamente apoiadores de Zuma.

Os manifestantes não tinham slogans políticos e ataques às sedes do partido do governo não foram registrados em nenhum lugar do país. Outro aspecto peculiar destes eventos é a ausência de confrontos entre africanos e brancos. O único conflito interracial ocorreu em Phoenix, um subúrbio tradicionalmente indiano onde mais de 30 pessoas, tanto saqueadores como inocentes, foram mortas por vigilantes locais.

A dúvida é legítima: as agitações começaram espontaneamente, ou houve certas forças por trás delas? Parece que as primeiras ações poderiam ter sido organizadas pelos tenentes de Jacob Zuma, que estavam mais preocupados com sua própria segurança enquanto suspeitos em crimes de corrupção, e não com o ex-presidente da África do Sul. Mas os planos iniciais de um protesto localizado aparentemente falharam e se espalhando levantes pela vastidão do país.

A África do Sul conseguiu avanços inquestionáveis ao longo dos anos de democracia, em particular nas áreas de eletrificação, educação e moradia, mas embora o ANC seja aliado do Congresso de Sindicatos Sul-Africanos e do Partido Comunista, a maioria das pessoas na África do Sul ainda vive em muita pobreza; além disso, a brecha entre ricos e pobres tem crescido notavelmente desde 1994.

O índice de desemprego está muito alto; de acordo com dados oficiais, chegou recentemente a recorde 34,4% no segundo trimestre de 2021, e

44,4% de acordo com uma definição expandida de desemprego que inclui aqueles desencorajados de procurar trabalho [Reuteurs] e é ainda pior entre jovens. A situação foi agravada pela pandemia, que levou à perdas de milhões de empregos e ao fechamento de muitos negócios, especialmente pequenas empresas.

Outra causa de insatisfação é o ritmo lento de vacinação e a volta das severas restrições que o Presidente Rampahosa anunciou em 27 de junho, que mais uma vez incluíam, em particular, uma proibição completa da venda, compra e transporte de álcool. Assim, parece que se passou do limite da paciência de muitas pessoas e elas começaram a destruir tudo em seus caminhos.

No começo dos anos noventa na África do Sul, um termo popular muitas vezes usado, em particular pelo ganhador do Prêmio Nobel, arcebispo Desmond Tutu, era “nação arco-íris”. Entretanto, quando a situação na África do Sul passou a reluzir menos, como muitos haviam esperado, surgiu a amarga piada: “o arco-íris é uma ilusão de ótica.” Agora, do mesmo modo, uma expressão igualmente ácida surgiu: “É um novo alvorecer ou eterno crepúsculo?”

De qualquer maneira, como todos sabemos, um novo alvorecer não pode ser longo e um novo dia sempre chega, seja ele bom ou ruim. Entretanto, é difícil avaliar os acontecimentos na África do Sul durante a “era Ramaphosa” nestes termos tão simples. Talvez seja justo comparar sua natureza contraditória com a controversa natureza da história de vida de Cyril Ramaphosa. Nos anos do apartheid, quando era Secretário Geral do Sindicato Nacional dos Mineiros, ele advogava abertamente pelo socialismo, mas assim que a Assembleia Constituinte completou seu trabalho, sob sua presidência, ele entrou no meio empresarial e se tornou um dos africanos mais ricos da República da África do Sul. A maneira que Ramaphosa se descreve é reveladora: “eu sou um socialista, mas opero num mundo capitalista. Logo, eu sou um capitalista com um instinto socialista.”

É verdade que sob sua liderança o ANC inicialmente recuperou a autoridade moral e a confiança do povo que havia sido perdida durante a “era Zuma”. Isso foi confirmado pelos resultados das eleições para o parlamento nacional e assembleias legislativas das nove províncias da África do Sul em 8 de maio de 2019, quando o ANC recebeu 57,5% dos votos, abaixo dos 62,15% da eleição de quatro anos antes, mas 3,5% acima das eleições locais de novembro de 2017, antes da renúncia de Zuma.

Cyril Ramaphosa conseguiu o apoio de outros membros da Aliança Tripartite liderada pelo ANC: o Partido Comunista Sul-Africano (SACP), com seus 250 milhões de membros que muito contribuíram para o sucesso eleitoral do ANC, e o Congresso de Sindicatos Sul-Africanos (COSATU).

Mesmo assim, há quatro anos do início do mandato de Ramaphosa, é difícil encontrar traços de socialismo em suas atividades.

O forte controle do ANC sobre o governo central e oito governos provinciais (uma província, o Cabo Ocidental, permanece sob a administração do principal partido de oposição, a Aliança Democrática), não resultou em estabilidade econômica e política nos anos seguintes. O PIB teve altas e baixas, o desemprego seguiu muito alto e o “efeito Ramaphosa”, a grande simpatia para com o novo líder, começou a se esvaír.

Um novo e duro golpe contra a economia da África do Sul foi a pandemia de Covid-19. Inicialmente, as decisões resolutas tomadas por Ramaphosa, um lockdown total, incluindo a proibição de álcool e tabaco, foram bem-vindas a despeito de seu rigor. No entanto, a piora contínua da situação econômica, atrasos na vacinação em massa e, especialmente, a revelação de corrupção ligada a compra de equipamentos de proteção individual (EPI) alteraram o clima. Num primeiro momento a figura política mais popular depois de Ramaphosa era Zweli Mkhize, ministro da saúde, que muitos consideravam seu futuro sucessor (ele recebeu o maior número de votos na eleição direta dos membros comitê executivo nacional (NEC) do ANC em 2017), por isso foi especialmente profunda a decepção quando ele também foi acusado de corrupção.

Ramaphosa reagiu a esses acontecimentos numa carta aberta contundente (talvez demais): “Hoje o ANC e seus líderes são acusados de corrupção. O ANC pode não estar sozinho no banco de réus, mas é o acusado número um. Esta é a dura realidade que agora devemos confrontar. Em sua última reunião, no começo deste mês, o comitê executivo nacional (NEC) do ANC reconheceu o justificável ultraje causado pelos recentes relatos de corrupção. Disse que esses acontecimentos nos fizeram baixar nossas cabeças coletivamente de vergonha e em humildade perante o povo.”

Entretanto, brigas internas e picuinhas dentro do ANC também causaram danos. Se depois da renúncia de Zuma e da eleição geral de 2019 o partido parecia unido, ao menos na superfície, mais tarde as discussões sobre facções dentro do ANC se difundiram.

A Comissão Zondo, mencionada acima, iniciou suas atividades em agosto de 2018, e seu mandato foi ampliado várias vezes. Alguns advogados acreditam que o processo da Comissão levanta sérias questões sobre sua equidade. A falta de colegialidade em sua composição, a falta de exame-cruzado das testemunhas e a politização de seus trabalhos afetam a realização efetiva de seus propósitos oficiais e o resultado positivo da comissão de inquérito³.

³ O Prof. Alexander Mezyaev é Chefe do Departamento de Direito Intenacional, da faculdade de Direito, Universidade de Administração TISBI, Kazan, Rússia, Editor-Chefe do “Kazan

Além disso, é um empreendimento bastante custoso, já que o dinheiro gasto em sua operação chega perto de 1 bilhão de rand. De qualquer forma, sua atividade, especialmente as declarações das testemunhas, oferecem um valioso retrato da vida política e econômica da África do Sul nos últimos anos.

Em particular, durante as sessões da comissão Zondo, foram revelados muitos fatos prejudiciais a Zuma, mas a comissão também revelou um número de casos danosos para Ramaphosa e seus colegas. Alegou-se em particular que uma porção de líderes do ANC recebia subornos (tanto em dinheiro como em serviços) da companhia Bossassa, que providenciava serviços ao partido. 500 mil rand foram alocados pela empresa para a campanha CR 17, que visava facilitar a eleição de Ramaphosa ao posto de presidente do ANC no congresso partidário de dezembro de 2017. Além disso, Ramaphosa cometeu um erro quando inicialmente disse que o dinheiro havia sido um pagamento a seu filho por serviços prestados à Bossassa. A Promotora de Justiça Busisiwe Mkhwebane inclusive se valeu do incidente para acusar Ramaphosa de violação da constituição e do código de ética do executivo por ter “enganado” parlamentares sobre a doação de campanha da Bossassa. Ela perdeu a causa na justiça, mas o presidente sofreu mais um abalo com a divulgação da lista de doações para a CR17, que incluía grandes quantias provenientes de empresas de proprietários brancos.

Depois, as provas dadas por Sidney Mufamadi, ex-Ministro de Segurança Pública que chefiou a comissão especial “sobre a avaliação do mandato, potencial e integridade” da Agência de Segurança de Estado (SSA) da África do Sul, tornaram claro que seu relatório, encaminhado somente a Ramaphosa muitos meses antes, era altamente crítico às atividades da SSA sob o governo de Zuma. Apenas após essa divulgação o presidente tornou público: “Um achado chave do painel é que houve mau-uso e faccionalização da comunidade de inteligência ao longo da última década ou mais, o que resultou num quase completo descaso pela Constituição, políticas, legislação e outras prescrições”. Mesmo assim, a maioria das recomendações da comissão não foram levadas a cabo até agora. Arthur Fraser, Diretor Geral da SSA teve de deixar seu posto, mas de maneira muito específica: foi transferido para a mesma posição no Departamento de Serviços Correcionais. Apenas recentemente a questão da suspensão foi levantada.

O próprio Ramaphosa teve de encarar a Comissão Zondo, apresentando suas provas primeiro como líder do ANC, depois como ex-vice-presidente de Zuma e então como o atual chefe de Estado. Tentando explicar sua “inação”, ele disse que a melhor maneira de combater a captura de Estado foi de dentro

Journal of international law and international relations” e professor visitante da Universidade de Joanesburgo (África do Sul).

do governo e do partido governante, e, por isso, serviu abaixo de Zuma no momento em que a captura mais assolava o país. “A opção final para mim, que é o que eu escolhi, foi de permanecer na posição de vice-presidente; não de renunciar, não de aquiescer e me juntar, ou de confrontar, mas de trabalhar com outros no executivo para resistir aos abusos e causar mudança onde podíamos.” Entretanto, seus argumentos não foram convincentes para muitos sul-africanos.

Dentre as decisões tomadas na conferência de 2017 do ANC, três foram consideradas as mais importantes: da nacionalização do Banco da Reserva da África do Sul, da redistribuição de terra e da regra de “passo ao lado”, exigindo que aqueles acusados de corrupção voluntariamente deixassem seus cargos e aqueles supostamente envolvidos, indiciados e acusados encarassem a Comissão de Integridade do ANC.

Resumidamente, as primeiras duas decisões até agora não foram levadas a cabo: Tito Mboweni, indicado por Ramaphosa ao cargo de Ministro de Finanças, se opôs publicamente à mudança da administração do Banco⁴ e o processo de adoção da nova lei que permite o confisco de terras sem ressarcimento está em andamento, mas muito lentamente.

A ideia de facções se tornou comum na África do Sul, mas é correto usá-la? Verdade, o fim dos distúrbios é visto no país como uma derrota para a chamada “facção da Transformação Econômica Radical (RET)” no ANC. Seus membros usam este termo, aprovado pela conferência do ANC, mas são conhecidos não apenas pela retórica “esquerdista” e pelo apoio a Zuma, mas muitas vezes também pela participação em negociatas corruptas. Todavia, é errado falar sobre a facção de Ramaphosa, porque não é uma facção, senão a maioria, pelo menos por enquanto.

A pessoa mais famosa na chamada “facção RET” é o Secretário Geral do ANC Elias (“Ace”) Magashule, eleito em 2017 com uma pequena margem de apenas 24 votos e cuja filiação ao partido foi suspensa. Ele foi preso em 11 de novembro de 2020, acusado de 74 crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e fraude relacionados a um projeto de remoção de asbestos durante seu mandato como premiê do Estado Livre. Foi solto após pagar fiança de 200 mil rand.

Foram dados trinta dias para Magashule, junto com outros acusados, decidir se deixaria seu cargo no partido, mas ele recusou e foi suspenso pelo Comissão Executiva Nacional do ANC. Ele entrou com recurso contra a carta de suspensão e recorreu judicialmente, mas perdeu a causa. Nessas circunstâncias, ele – como costumam dizer – apostou a casa: enviou uma carta de suspensão ao Presidente do ANC argumentando que o havia feito

⁴ Ele deixou seu posto em outubro de 2021, quando os ministérios foram recompostos.

antes de sua suspensão. Naturalmente, seu gesto aborreceu a liderança do partido, e terminou como mais uma causa perdida na justiça.

Voltemos agora para o destino de Jacob Zuma. De acordo com os relatos na mídia de massas, Zuma não passou sequer uma noite em sua cela. Ele foi colocado na sala médica daquele “centro correcional” e então foi transferido para hospitais dentro e fora da prisão. O cumprimento de sua pena foi interrompido no dia 22 de julho quando ele foi temporariamente liberado para comparecer ao funeral de seu irmão. Depois, no dia 5 de setembro, Arthur Fraser, mencionado acima, lhe conferiu licença médica, embora sem recomendação do conselho penitenciário.

Zuma foi a sua propriedade em Nkandla, e de lá dirigiu-se por vídeo a uma “festa de boas-vindas” organizada por seus apoiadores em Durban. De maneira característica, foi inflexível em seu discurso. Ele então deixou Nkandla com a permissão das autoridades para se encontrar com um grupo de apoiadores que incluía Magashule num centro de entretenimento em Durban.

Num artigo previamente publicado nesta revista em 2018 o autor previu que, levando em consideração o sistema legal sul-africano, provavelmente demoraria anos até que soubéssemos o que aconteceria com Jacob Zuma. Provei estar certo: a primeira real sessão de seu julgamento por corrupção em conexão com uma compra de armas, oficialmente conhecida como o “Pacote de Defesa Estratégica”, deve começar em 11 de abril de 2022, mais de quatro anos depois de seu início formal. Ademais, pode ser ainda mais adiado porque a corte ainda precisa considerar mais um recurso de Zuma.

Em meio a tudo isso, o principal oponente do ANC, a Aliança Democrática (DA), não tinha menos problemas. Seu líder, Mmusi Maimane, Herman Mashaba, ex-prefeito de Joanesburgo, e outros africanos proeminentes deixaram o partido.

Tudo isso acontecia quando a África do Sul se preparava para realizar eleições municipais. A Comissão Eleitoral Independente propôs adiá-las para 2022 devido à pandemia, mas a Corte Constitucional rejeitou a proposta porque as eleições devem ocorrer a cada cinco anos. E assim, a disputa ocorreu no dia primeiro de novembro.

A desilusão dos eleitores com os principais partidos políticos e estruturas democráticas resultou numa considerável queda no número de participantes, de 57% em 2016, para 45,7% em 2021, e numa migração de votos do ANC e DA para partidos menores, alguns deles recém-formados. O chefe de eleições do ANC, Fikile Mbalula, caracterizou o mau desempenho do partido em algumas áreas como um “tiro de advertência”. Ele explicou de forma bastante cândida: “Aqueles em nossa base que não saíram para votar, isso nos conta algo. Nós temos de lidar com as queixas levantadas. Nós

tínhamos de lidar com as questões de eletricidade, questões de água. Como você diz a uma pessoa que ficou sem água por cinco anos, numa véspera de eleição, que saíamos às urnas para votar?”. Em cima disso, uma “redução de carga”, ou “repartição de carga” (*load shedding*), como são chamados os blecautes planejados, foi realizado pela estatal ESCOM numa série de áreas da África do Sul na véspera e mesmo no dia das eleições.

Os protestos dos sul-africanos tomaram várias formas naquele dia, em alguns casos, muito incomuns. 22 locais de votação na província do Cabo Oriental, um reduto histórico do ANC, não puderam ser abertos no horário após comunidades enfurecidas cavarem trincheiras ao redor dos espaços e trancarem portões com seus próprios cadeados.

Os resultados das eleições locais foram totalmente decepcionantes para o ANC. O partido recebeu menos de 47,9%, o que é 6% a menos que nas eleições locais anteriores, cinco anos antes (e 9,5% menos do que nas eleições nacionais e provinciais de 2019). Pela primeira vez desde o nascimento da África do Sul democrática, menos da metade dos eleitores apoiava o partido governante. A DA perdeu 6,9%, chegando a 20%, enquanto o EFF subiu 2,3%, chegando a 10,6%.

No entanto, apesar do evidente fracasso e de fortes críticas ao atual governo ANC, é fato universalmente reconhecido na África do Sul que até agora não há outra real força que possa governar o país. A nível local, entretanto, a situação é bastante diferente. Na véspera das eleições, Ramaphosa expressou sua confiança de que o ANC ganharia facilmente e disse que coalizões não eram parte de seu vocabulário [Sidimba 1]. Infelizmente para ele, o vocabulário do partido logo teve de mudar. A questão agora não é de entrar ou não em coalizões, senão sob quais condições fazê-lo. Ao falar sobre coalizões, o Vice-Secretário Geral do ANC, Jessie Duarte, disse que nada estava fora de pauta: “Existem muitos tipos de coalizão, como coalizões transacionais. Uma coisa é certa, nós não estamos negociando de uma posição de fraqueza. Coalizões são sobre concessões”.

David Makhura, chefe provincial do ANC, especificou: “Eu quero enfatizar que nós não estamos desesperados apenas para estar nos governos municipais... Por isso, nós estamos abordando tudo baseados em princípios, mas também em nossa experiência, e nós não queremos formar coalizões que no meio [do mandato] se desfaçam. Nós não queremos formar coalizões que tenham um grupo de pessoas que não se decidiram a respeito do que realmente querem fazer. Por isso, não estamos procurando parceiros desesperadamente.” Ele disse que a apatia eleitoral em Gauteng significou que as pessoas não se convenceram da renovação do partido com a mensagem da campanha. O partido agora precisava abordar a agenda de renovação com urgência.

No final das contas, dos 213 municípios disputados, o ANC conseguiu uma boa maioria de assentos em 161, a DA conseguiu a maioria em 13, e o IFP em 10 municípios. 66 ainda estão “pendurados”, sem governo ou coalizão majoritária definida. Ainda assim, mesmo tendo garantido o controle sobre 75% dos municípios do país, o ANC teve de lutar duro pelas grandes cidades, e com sucesso limitado.

O ANC conseguiu mais de 50% dos assentos em apenas dois dos oito municípios metropolitanos da África do Sul, Mongaung (Bloemfontein) e Buffalo City (East London). O partido recebeu mais votos que a DA em três municípios metropolitanos pendurados da província central de Gauteng: Joanesburgo, Tshwane – a capital administrativa da África do Sul – e Ekurhuleni, mas precisa de parceiros de coalizão para formar os governos locais. O ANC perdeu sua maioria completa em Ethekewini (Durban), com 30 assentos a menos no conselho municipal, e precisa procurar parceiros de coalizão lá também. Os dois outros principais partidos receberam um número quase igual de votos em Gqeberha (Porto Elizabeth), com apenas 2564 a mais (0,5%) para o DA. Logo, a coalizão com um deles é inevitável nessa cidade. A Aliança Democrática manteve o controle sobre a Cidade do Cabo, a capital parlamentar, embora com uma maioria reduzida.

Assim surge um papel único para partidos menos, que podem desempenhar a função de “fazedor de reis”, mesmo com um número pequeno de assentos.

Naturalmente, levará tempo para que se analise profundamente as causas desse dramático revés, mas as opiniões que vêm chegando são reveladoras. De acordo com o Dr. Blade Nzimande, membro do NEC do ANC e Secretário Geral do SACP, também ministro da educação superior, ciência e tecnologia, “fatores contribuintes para o declínio no comparecimento às urnas incluem divisões internas no ANC, conduta faccional e situações nas quais parceiros de aliança estavam marginalizados. “... Nós temos observações iniciais a destacar. Os resultados que começam a emergir eram previsíveis. É por isso que durante a campanha nós tentamos virar a maré contra, ou pelo menos limitar a extensão do declínio. Houve problemas com serviços de entrega afetando várias comunidades através do país. Problemas dentro do nosso amplo movimento, como divisões internas e contra-campanhas do ANC, conduta faccional e situações nas quais parceiros de Aliança eram marginalizados, resultando em comunidades divididas e numa falha em providenciar serviços de qualidade,” Nzimande disse.

Ele ainda enfatizou que o ANC precisa que COSATU e SACP sobrevivam. “Aqueles que pensam o contrário, aqueles que pensam que o ANC pode sobreviver e se dar bem abandonando a Aliança, causarão mais danos para o ANC e sua natureza e caráter. Deixar isso ter precedência

equivaleria a abrir caminho para o abandono da trajetória de uma revolução democrática nacional e fortalecer a corrente contrarrevolucionária, da qual alguns elementos se encontram nas fileiras de nosso amplo movimento.”

Representante de outro membro da aliança liderado pelo ANC, o porta-voz nacional do COSATU, Sizwe Pamla disse que o número de eleitores foi “decepcionante, mas não chocante. Faccionalismo, corrupção, má gestão da economia, de estatais e de municípios. Reduções de carga e outras inúmeras razões levaram à apatia eleitoral. Faccionalismo e disputas internas são alguns dos fatores contribuintes”.

Diferente de suas declarações pré-eleição, o Presidente Ramaphosa usou um tom conciliatório quando discursou na apresentação dos resultados eleitorais pela Comissão Eleitoral Independente (IEC). Tendo lembrado que a eleição “foi disputada por um número recorde de 325 partidos políticos e quase 95.000 candidatos, dos quais mais de 1.500 eram independentes, ele continuou: “Se nós vamos fazer dessa era uma nova e melhor era, nós, como líderes, devemos deixar nossas diferenças de lado e trabalhar juntos num espírito de parceria, de cooperação, de colaboração e de propósito comum, no interesse do povo da África do Sul. No final do dia, nós todos queremos a mesma coisa: melhorar as vidas do povo sul-africano. Tornemos as promessas que fizemos durante as campanhas em realidade. Nos unamos pelo propósito comum de recuperação e reconstrução.

Os resultados da eleição foram anunciados pela Comissão Eleitoral Independente da África do Sul na noite de 4 de novembro, e foi relatado que o Grupo de Trabalho Nacional do ANC logo reuniria uma comissão de trabalho ampliada, que incluiria líderes provinciais. O partido governante então realizará uma sessão do Conselho Geral Nacional para decidir sobre políticas e matérias constitucionais, a ser seguido pela 55ª Conferência Eletiva Nacional em 2022 e pelas eleições gerais parlamentares e provinciais de 2024.

Os tempos vindouros não serão fáceis para o Presidente Ramaphosa. “O ANC precisa começar a discutir com Cyril a possibilidade de ele cumprir apenas um mandato, em 2024 precisamos de um líder forte”, diz um comentário na internet. Zakhele Ndlovu, um analista político sul-africano disse: “A facção Zuma deve tentar capitalizar o mau desempenho nas eleições e tentar se livrar de Ramaphosa.” Uma derrota da “facção RET” fortaleceu a posição de Zuma no ANC. Além disso, após sua suspensão, Magashule não consegue mais inflar o número de ramos e membros do partido para ganhar mais apoiadores na próxima conferência eletiva nacional. Entretanto, Zuma ainda permanece popular, especialmente em KwaZulu Natal, onde é visto como vítima do presidente atual e de outros no ANC com supostos vínculos ao “capital de monopólio branco”.

É verdade que até agora não há nenhum concorrente visível para o

cargo máximo, mas tais candidatos aparecerão se Ramaphosa seguir perdendo sua popularidade inicial.

A situação na África do Sul definitivamente se estabilizou após os trágicos eventos de julho de 2021, e a prova disso foi o sossego e a paz das eleições, sem qualquer incidente significativo. No entanto, alguns na África do Sul acreditam que os eventos do passado são apenas um “ensaio geral” para o futuro e que o veredito esperado para Zuma no julgamento por corrupção, em particular, pode servir como um novo “gatilho”.

Muito se fala sobre a necessidade de “reformas econômicas” na África do Sul, mas isso é frequentemente reduzido a mais privatizações e a “liberalização” das leis trabalhistas. Entretanto, parece que, para se manter estabilidade e prevenir a repetição de eventos tão trágicos, além de se aprimorar o trabalho da segurança governamental e de outros órgãos, é necessário garantir um real aumento no padrão de vida da maioria dos sul-africanos. Será isso possível sem abandonar a política econômica atual, considerada “neoliberal” na África do Sul, e fortalecendo o papel do Estado na economia? Eis a questão.

REFERÊNCIAS

- ANC. 2021. *54th National Conference. Reports and resolutions.*
- Businesstech. 2019. *Public protector says Ramaphosa violated the constitution.* July 19 2019. available at <https://businesstech.co.za/news/government/330319/public-protector-says-ramaphosa-violated-the-constitution/>
- ENCA. 2021. ‘I handed myself over to avoid bloodshed’ – Zuma. October 14 2021.
- Feketha Siviwe. 2020. *The ANC may not stand alone in the dock, but it does stand as Accused No.1 – Ramaphosa.* (iol.co.za) Aug 23, 2020.
- Ferreira Emsie. 2021. Ramaphosa confronted with too much evidence of his inaction. Mail and Guardian, 11 August 2021.
- Harvey Ebrahim. 2015. *Is Ramaphosa still a shoo-in?* Mail and Guardian, 20 September 2015.
- IOL. 2021. *News that Connects South Africans.* October 31, 2021.
- Mezyaev Alexander. 2021. South African commission on so called state capture. *XV International Conference of Africanists. DESTINIES OF AFRICA IN THE MODERN WORLD.* Moscow, Russia, May 24–28, 2021. ABSTRACTS, p. 544-545.
- Macupe Bomgekile. 2021. We are not desperate to be in government, so we

won't rush into coalitions', says ANC's Makhura. *City Press*, 3 November 2021.

Mavuso Sihle. 2021. *Jacob Zuma votes in Nkandla; says no one can tell him to shun ANC*. Available at: iol.co.za. 1 November 2021.

News 24. 2021. *Julius Malema challenges Ramaphosa to recall the army from unrest hotspots*. 26 July 2021. Available at: <https://www.news24.com/news24/southafrica/news/julius-malema-challenges-ramaphosa-to-recall-the-army-from-unrest-hotspots-20210726>

Mahlali Zintle. 2021. ANC's poor election showing a 'warning shot' for the party, Mbalula concedes. *News 24*. Available at: <https://www.news24.com/news24/southafrica/news/ancs-poor-election-showing-a-warning-shot-for-the-party-mbalula-concedes-20211102>

Mayibongwe, Maqhina. 2021. *Police budget cut by R11bn due to Covid*. IOL, 4 May 2021. Available at: <https://www.iol.co.za/news/politics/police-budget-cut-by-r11bn-due-to-covid-91ea4717-fc3f-47bf-a71a-14e856e8f901>

Pillay Kailene. *Coalition talks and hung municipalities*. IOL, 4 November 2021. Available at: <https://www.iol.co.za/news/politics/coalition-talks-and-hung-municipalities-co4aeacf-fd82-4242-8580-33344e117cfe>

Reuters. 2021. *South Africa's unemployment rate hits new record high in second quarter*. 24 August 2021. Available at: <https://www.reuters.com/article/safrica-economy-unemployment-idUSJ8N2KH000>

SA News. 2021. 16 July 2021. Available at: <https://www.sanews.gov.za/south-africa/president-ramaphosa-attempted-insurrection-failed-gain-popular-support>

Sidimba Loyiso. 2021. *Ramaphosa: the ANC will win local government elections outright, not thinking about coalitions*. Oct 31, 2021. Available at: <https://www.iol.co.za/news/politics/ramaphosa-the-anc-will-win-local-government-elections-outright-not-thinking-about-coalitions-87fffe2e-6ddd-4d45-a90c-ar789c6d572b>

Sidimba Loyiso. 2021. *This is what the ANC, DA will need to do to govern Gauteng's big three metros*. Nov. 4, 2021. Available at: <https://www.iol.co.za/news/politics/this-is-what-the-anc-da-will-need-to-do-to-govern-gautengs-big-three-metros-ce671d90-1ee2-4412-bb75-54269407e31f>

Solomons Tarryn-Leigh. *ANC needs Cosatu and SACP to survive, says Blade Nzimande*. Available at: <https://www.iol.co.za/news/politics/anc-needs-cosatu-and-sacp-to-survive-says-blade-nzimande-a649f747-1af3-43a1-bc7e-014da3df0f40>

- South African Government. 2021. *President Cyril Ramaphosa: Update on security situation in the country*. 16 Jul 2021. Available at: <https://www.gov.za/speeches/president-cyril-ramaphosa-update-security-situation-country-16-jul-2021-0000>
- South African Government 2021. *President Cyril Ramaphosa: Results of the local government elections 2021*. 4 Nov 2021 Available at: <https://www.gov.za/speeches/president-cyril-ramaphosa-results-local-government-elections-2021-4-nov-2021-0000>
- Tandwa Liseka. 2021. The ANC's step-aside rule explained: past, present and what's next for Ace & co. *Mail and Guardian*, 2 May 2021.
- The Presidency. *Republic of South Africa*. President Ramaphosa releases Review Panel Report on State Security Agency. Available at: <http://www.thepresidency.gov.za/press-statements/president-ramaphosa-releases-review-panel-report-state-security-agency>
- Van Zyl, Corne. 2021. "Police recovered a looted casket in KwaZulu-Natal". *The South African*, 20 July 2021.

RESUMO

Este artigo foi preparado dentro do projeto "Ordem mundial pós-crise: desafios e tecnologias, competição e cooperação" apoiado pela bolsa do programa para projetos de pesquisa em áreas de prioridade de desenvolvimento científico e tecnológico do Ministério de Ciência e Educação Superior da Federação Russo.

PALAVRAS-CHAVE

África do Sul; Eleições Presidenciais; Jacob Zuma.

*Recebido em 05 de novembro de 2021
Aprovado em 07 de dezembro de 2021*

Traduzido por Frederico Fróes

ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT

Talibã e a Ingerência Externa no Afeganistão

Gabriela Ruchel¹

As cenas impactantes dos milhares de cidadãos que tentaram deixar o Afeganistão pelo aeroporto de Cabul nas últimas semanas dominaram os veículos de comunicação. O colapso do governo nacional e a (re)tomada do poder pelo Talibã foram antecidos pela retirada das tropas norte-americanas depois de duas décadas de ocupação no país, deixando para trás evidências não apenas da onerosa tragédia humana da “Guerra ao Terror”, mas, sobretudo, do seu mais do que comprovado insucesso, seja na esfera política, econômica ou militar.

As discussões sobre a retirada estadunidense iniciaram no governo de Barack Obama, cujo questionamento girava em torno de aumentar o efetivo armado e concluir os objetivos em solo afegão ou encerrar a guerra de vez. Estendidas à administração republicana de Trump, foi nela que se concretizaram negociações feitas diretamente com o Talibã, iniciadas em 2018 e concluídas com a assinatura do Acordo de Doha, em fevereiro de 2020, no Catar. O acordo não teve a participação do governo afegão, uma das exigências feitas pelos talibãs. As negociações previam um cronograma para a saída dos Estados Unidos, mas não houve, em contrapartida, qualquer salvaguarda de que as demandas dos EUA seriam atendidas no futuro próximo. Fato é que o reconhecimento e a legitimidade política, tão enfatizados pela mídia mainstream após o recente diálogo entre Talibã e China, foram conferidos por Trump ao grupo armado muito antes de ele ir a Pequim. Hoje Biden apenas finaliza, às pressas, o que foi iniciado há mais de um ano.

Em termos político-estratégicos, há que se considerarem as exigências contemporâneas que a conjuntura poderá impor ao Talibã. Entre elas está a necessidade de estabelecer um diálogo com os demais Estados, seja com o objetivo de evitar o isolamento do final do século XX, seja para assegurar

¹ Mestranda pelo PPG em Ciência Política da UFRGS e pesquisadora do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), Brasil.

o fluxo de ajuda externa, fator preponderante para a estabilização do país. Nesse contexto, surge outro jogo de forças regional na Ásia Central. Com um forte protagonismo de China e Rússia, seguidos dos demais membros da Organização para Cooperação de Xangai, tais países demonstram ser favoráveis ao reconhecimento do novo regime e o estabelecimento de relações pragmáticas. A China vem realizando grandes obras de infraestrutura no Paquistão, Irã e outras nações asiáticas, essencialmente vinculadas à Belt and Road Initiative (BRI), ou sua Nova Rota da Seda, o que a coloca na posição de principal potência do continente asiático.

Para além dos prognósticos ingênuos de um novo Talibã moderado, que agora fornece um discurso mais palatável para consumo externo, a verdade, todavia, é que a realidade doméstica afegã possivelmente seguirá as mesmas diretrizes do final dos anos 1990, período da primeira chegada ao poder pelo grupo. Isso inclui a imposição da Sharia, lei islâmica, a toda a população, com efeitos especialmente danosos para as mulheres.

Como sugere o título de uma das obras do colombiano Gabriel García Márquez, “Crônica de uma Morte Anunciada”, não se pode dizer que o resultado da ingerência externa seria imprevisível no caso afegão. País altamente fragmentado, com vínculos de lealdade locais e historicamente alvo de disputas por conta de sua posição geoestratégica, o que se pode dizer é que o Afeganistão nunca contou com um Estado nacional centralizado e coeso. O país sempre esteve suscetível aos reveses de suas próprias forças regionais e aos interesses políticos de quem as conduzia. Ademais, todas as suas tentativas de modernização foram frustradas. Desde a monarquia secular de Mohammed Zahir Shah, passando pelo período da “Nova Democracia” e a República de 1973, até o governo marxista do Partido Democrático do Povo Afegão (PDPA), em 1978.

No caso do último, a entrevista concedida em 1998 por Brzezinski, ex-Conselheiro de Segurança Nacional do presidente Jimmy Carter, deixava bem claro o caminho seguido. Sob a ótica da Guerra Fria, o objetivo era, segundo ele, “dar à União Soviética o seu Vietnã”. A narrativa convencional de difusão dos ideais democráticos cai por terra ao ser confrontada com a realidade do apoio dos EUA concedido aos militantes extremistas com a intenção de provocar a intervenção soviética em 1979, o que radicalizaria a guerra civil.

O apoio aos mujahideen, então chamados de freedom fighters, ou guerreiros da liberdade, teve início seis meses antes de a URSS intervir no país, quando Carter assinou a primeira diretriz de ajuda secreta aos oponentes do regime pró-soviético em Cabul. Essa mesma insurgência seria a base para o Talibã, agora considerado um grupo terrorista, que governaria o Afeganistão pela primeira vez entre 1996 e 2001, até ser deposto pelas forças

estadunidenses.

Passados vinte anos de conflito e com o Talibã novamente assumindo o controle sobre o Afeganistão, ficam nítidos os fracassos do modelo e das políticas ocidentais de state-building – a tentativa de construção de Estados-nação de fora para dentro. Sobretudo quando o Estado em si assume formas de organização diferentes dos modelos ocidentais, como é e sempre foi o exemplo do Afeganistão, mas também nos casos de Iraque, Síria e Líbia. Fica em aberto a questão de saber se a saída norte-americana gerará um caos que afetará negativamente a China ou dará a ela a oportunidade de gerar estabilidade na Ásia Central.

A Síndrome de Cabul: O Novo Século Americano e a Velha Geopolítica (2001-2021)

Paulo Fagundes Visentini²

O Afeganistão se igualou ao Vietnã como nação periférica que derrotou três potências. Nas florestas vietnamitas franceses, norte-americanos e chineses foram vencidos, enquanto nas montanhas e desertos afegãos, foram derrotados ingleses, soviéticos e norte-americanos (com seus aliados da OTAN, Austrália, Nova Zelândia e outros). Na madrugada de 2 de julho de 2021 as tropas americanas se retiraram do Afeganistão, sem comunicar previamente o regime que implantaram duas décadas antes. Ele acabou caindo no dia 15 de agosto, com a entrada do Talibã em Cabul. E no dia 11 de setembro os atentados terroristas às Torres Gêmeas de Nova Iorque e ao Pentágono em Washington completaram vinte anos. Apesar de todos os presidentes americanos do período (Bush, Obama, Trump e Biden) haverem sinalizado o desejo de retirar as tropas, tudo aconteceu de forma inesperada e insólita. O desfecho da mais longa guerra dos Estados Unidos, perdida, e a incerteza que se abre na região, infelizmente, não deram lugar a análises estratégicas, prospectivas, objetivas e bem embasadas. Afinal, o que realmente aconteceu e quais as perspectivas futuras? Para tanto, há que se observar os processos de curto, médio e longo prazos.

² Fundador e coordenador do NERINT/UFRGS.

Como o Ocidente politizou o Islã contra a modernização

O Grande Oriente Médio, do qual o Afeganistão faz parte, constitui uma região mal compreendida no Ocidente. Questões ideológico-culturais e geopolíticas apenas fazem sentido no contexto da evolução socioeconômica e das respectivas relações de poder locais e mundiais. Após a Segunda Guerra Mundial, a contradição entre o atraso local e a crescente conexão externa de uma região de vital importância geopolítica e energética (petróleo), gerou novas formas de conflitos. Houve revoluções republicanas, modernizadoras, laicas e desenvolvimentistas, por forças políticas como o nasserismo (Egito, Iêmen do Norte, Líbia), o baatismo (Síria, Iraque) e o comunismo (Iêmen do Sul, Afeganistão). Além disso, houve as revoluções da Argélia e do Irã (religiosa, porém republicana) e a radicalização palestina a partir da Guerra dos Seis Dias (1967).

Além dos anglo-americanos temerem o impacto geopolítico de tal fenômeno, que implicava na ruptura de antigas alianças e dependências, nos marcos da Guerra Fria, os conservadores árabes foram tomados pelo pânico. O Rei Faruk do Egito se exilou, o Rei Fayçal do Iraque foi trucidado pela multidão nas ruas de Bagdá e o Emir Badr fugiu do Iêmen do Norte. As petromonarquias absolutistas do Golfo Pérsico/Árabe eram as mais preocupadas, assim como o Reino da Jordânia, que era vital para a segurança de Israel. Contudo, o país que mais se sentia ameaçado era a Arábia Saudita, monarquia absolutista, patrimonialista e teocrática, em que o islã era vital para a legitimidade do regime e controle da sociedade. O Rei era guardião das cidades sagradas de Meca e Medina, bem como estabelecera uma aliança política institucionalizada com a seita fundamentalista Wahabita (sunita). Essas monarquias, com uma população escassa e mantida em estruturas arcaicas por uma elite bilionária, temiam a agitação de dezenas de milhões de pessoas no Oriente Médio. A clivagem entre modernização versus conservadorismo no mundo árabe superou a preponderância do conflito com Israel, que considerava a modernização árabe mais ameaçadora do que as frágeis monarquias, também aliadas do Ocidente.

A reação anglo-americana e das petromonarquias foi utilizar o sentimento religioso da população mais conservadora com fins políticos. Para tanto, em 1962 foi fundada, em Meca, a Organização Islâmica Mundial e, em 1973 (com os vastos recursos dos petrodólares), o Banco de Desenvolvimento Islâmico, responsável por uma diplomacia financeira conservadora. Além do apoio à grupos políticos e organizações armadas de oposição, houve a promoção de políticas educacionais-religiosas (construção de Escolas Corânicas, as Madraças), ajuda social aos fiéis islâmicos e a contratação de operários e técnicos do mundo árabe para trabalhar nas petromonarquias.

Tudo isso propiciou a formação de sólidas redes internacionalizadas. A Revolução socialista no Afeganistão, em 1978, e a Revolução Iraniana, um ano depois, serviram de elementos catalisadores para a atuação de uma espécie de “Internacional Islâmico-Sunita”. Mesmo quando a Revolução Iraniana se tornou islâmico-xiita, ela era republicana, inimiga dos anglo-americanos e, especialmente, das petromonarquias, disputando a narrativa muçulmana, pois elas eram pró-Occidentais e teriam corrompido o islã. Por fim, o declínio do Egito nasserista permitiu aos sauditas passar a dar as cartas na Liga Árabe, utilizando seus recursos financeiros e “religiosos”.

A I Guerra Afegã: do socialismo à teocracia (1978-2001)

A instabilidade social do Grande Oriente Médio decorria do desgaste das estruturas de poder tradicionais frente ao avanço da urbanização e da alfabetização, sem que houvesse alternativas socioeconômicas para a potencial emergência de uma classe média moderna. Foi o caso do Afeganistão, uma monarquia arcaica, porém neutralista, que foi o primeiro Estado a reconhecer a União Soviética (1919) e dela receber apoio técnico e econômico desde 1924. Uma sociedade baseada em clãs, fortemente isolados pela conformação montanhosa do país e pela ausência de infraestrutura de transportes, constituía uma espécie de confederação tribal com um governo central limitado aos poucos centros urbanos. A tentativa de modernização da monarquia apenas produziu sua queda, em 1973, mas os problemas só se agravaram durante o governo do Presidente Daud (que era Príncipe). Além do seu autoritarismo, a crescente aliança dependente com a monarquia do Xá do Irã, e sua ingerência no país, bem como a projeção do Paquistão do General Zia ul-Hak na região, agudizaram a crise.

O pequeno, mas dinâmico, Partido Democrático do Povo Afegão (PDPA, marxista, fundado em 1965), era integrado por funcionários públicos, estudantes (que não conseguiam emprego após formados), professores de escola, sindicalistas, intelectuais e, last but not least, por militares. Embora a facção moderada do PDPA (Parcham) tenha colaborado com o governo, ela foi excluída e, no início de 1978, o partido começou a ser perseguido e a ter sua liderança morta ou presa. Oficiais ligados à facção Khalk, em colaboração com líderes civis, então atacaram o palácio e, após um duro combate, o presidente foi morto. Era a “Revolução Saur” (de Abril), que criava um governo do PDPA, em aliança com alguns grupos de oposição. Apesar de muitos militares haverem sido treinados na URSS ou por conselheiros soviéticos, o Golpe foi uma reação interna, pois as prisões revelariam os militares vinculados ao PDPA, que seriam expurgados. Segundo a bibliografia especializada, o embaixador soviético foi avisado da improvisada ação poucas horas antes e

Moscú ficou observando os acontecimentos com apreensão.

O governo foi dominado pela facção Khalk (que desejava “Revolução já”), iniciando políticas de reforma agrária, nacionalizações, educação obrigatória, emancipação das mulheres e jovens. Embora não atacasse a religião, as regiões rurais reagiram mal, por razões sociológicas e pela atitude afoita e despreparada com que as políticas públicas foram implantadas. A família patriarcal utilizava os jovens para os trabalhos de pastoreio e plantação e as mulheres para o trabalho doméstico, e se sentiu “expropriada” do seu poder e mão de obra. Já a situação da agricultura demandava um modelo múltiplo e gradual, pois a situação era diferente em cada região. Com o passar do tempo, os líderes de aldeia ou religiosos passaram a assassinar funcionários “ateus” enviados por Cabul, incendiar escolas, espancar mulheres que as frequentavam e castigar professores.

A reação do regime, onde o componente militar era forte, foi reagir à violência com mais violência, como é a lógica da vendeta em sociedades de clãs. Logo, os gradualistas do Parcham, mais atentos aos conselhos soviéticos de prudência, foram sendo afastados dos cargos importantes, enquanto o Paquistão (que se declarara “islâmico”), passou a orientar e ajudar materialmente os rebeldes e refugiados. E os Estados Unidos, através do Paquistão e com seu suporte logístico, passaram a apoiar os sete partidos mujahidin (combatentes), contando com recursos financeiros das petromonarquias. Em fevereiro de 1979 o Xá do Irã é derrubado pela Revolução liderada por Khomeini e a situação se complica ainda mais. Por fim, no governo da República Democrática do Afeganistão, Taraki vai sendo suplantado pelo mais radical, Amin. Extremamente preocupada com a possibilidade de outro regime islâmico se implantar nas fronteiras das repúblicas soviéticas da Ásia Central (culturalmente muçulmanas), Moscú tentou apoiar o declinante Taraki, que foi assassinado por Amin em setembro, ao retornar de uma reunião com Brejnev.

Os soviéticos não viam mais outra alternativa senão depor Amin e colocar em seu lugar o moderado Karmal, do Parcham, e intervir para salvar o regime e reconstruir o Estado, que estava para entrar em colapso. A decisão de intervir foi muito difícil e por estreita margem, como demonstram as atas das reuniões do Kremlin, agora disponíveis. No dia 27 de dezembro o exército soviético entrou no país, eliminando Amin. A reação americana, apesar da narrativa de indignação, foi mais de júbilo do que de apreensão, pois o urso saíra da toca e “agora os russos teriam seu Vietnã”, segundo assessores de Carter. E a China também passou a apoiar os guerrilheiros, tanto diretamente, como via Paquistão, seu aliado. Nunca houve uma guerra total, pois os soviéticos e as forças do regime controlavam as cidades e os eixos rodoviários, deixando a guerrilha nos confins do país. Os mujahidin foram

legitimados como “Lutadores pela Liberdade”, segundo Reagan, apesar da extrema crueldade com prisioneiros e mulheres que iam à escola. Mas o custo diplomático, militar e financeiro era grande, já que a contra-insurgência não era especialidade soviética, e a rivalidade suicida entre o Khalk e o Parcham continuava. Por fim, Gorbachov insistiu na solução política e, em fevereiro de 1989, os soviéticos se retiraram.

O Afeganistão foi para o socialismo o que a Vendéia fora para a Revolução Francesa: os mais pobres e atrasados, que se beneficiariam com a modernização, lutaram contra ela. Todavia, para surpresa de todos, o regime resistiu sozinho por três anos e só caiu após a URSS, em abril de 1992. Os sete grupos mujahidin, então, tomaram Cabul e iniciaram uma guerra fratricida, que destruiu a cidade (até então intacta) e fragmentou e arrasou o Afeganistão, que não era mais do interesse dos EUA. Frente ao caos reinante, a inteligência paquistanesa (Inter-Service Intelligence/ISI) preparou o Talibã, milícia de “estudantes de religião”, órfãos criados nas Madraças dos campos de refugiados, que entraram no país em 1994 e conquistaram Cabul e 90% do país em 1996. Surgiu, enfim, uma ordem, inicialmente bem recebida interna e externamente, porque as corporações transnacionais precisavam que as novas repúblicas ex-soviéticas da Ásia central tivessem acesso ao mar para exportar petróleo. Mas logo o Talibã mostrou o lado duro de uma teocracia, que revelava seu primitivismo sociocultural e alienação face à realidade internacional e à complexidade política.

Em suas fileiras havia milhares de voluntários árabes fundamentalistas, paquistaneses e grupos terroristas como a Al-Qaeda. Bin Laden, seu líder, era de uma família saudita milionária, lutara contra os soviéticos e passou a pregar uma luta contra o Ocidente, ganhando audiência quando os EUA enviaram tropas contra os iraquianos no Kuwait: “estão ocupando terras islâmicas para roubar o petróleo”, denunciou à época. Após atentados na região e no leste da África, vieram os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque e em Washington, marcando a passagem do século e do milênio. A origem e meandros da trama ainda permanecem um tanto obscuras, mas é inegável que o poderoso impacto simbólico dos atentados abalou, justo em seu início, o anunciado “Novo Século Americano” que se seguiria ao fim da Guerra Fria. Um sentimento de insegurança tomou conta da sociedade internacional, especialmente no mundo norte-atlântico, após a década de panaceia otimista da Nova Ordem Mundial pós-Guerra Fria. A recusa do Talibã de entregar Bin Laden permitiu aos Estados Unidos obterem ampla legitimidade internacional em intervir no país e lançar a Guerra ao Terror.

A II Guerra Afegã: do terrorismo à “democracia” (2001-2021)

A intervenção americana, para derrotar o Talibã, necessitava do apoio do Paquistão (sobre o qual foi exercida enorme pressão), dos mujahidin da Aliança do Norte e do acesso terrestre e aéreo através das repúblicas ex-soviéticas da Ásia central para suas forças especiais. Um bombardeio espetacular de mísseis e de aviação contra a milícia talibã estava associado ao avanço da Aliança do Norte (abastecidas com novas armas), apoio aéreo e ação pontual das forças especiais. O Talibã, uma milícia, cometeu o erro de travar uma guerra convencional e perdeu, mas conseguiu se dispersar por regiões remotas e para a região de povoamento pashtu (etnia dominante no Afeganistão e base do talibã) no Paquistão. A Conferência de Bonn tratou de estabelecer um novo regime, revivendo o Conselho Tribal Loya Jirga como governo interino, que nomeou um candidato de compromisso, Hamid Karzai (o Rei Zahir, exilado na Itália, declinou). Posteriormente foram realizadas eleições, que confirmaram Karzai na presidência (até 2014) de um regime que o ocupante moldou como democracia liberal, em um país primitivo e completamente devastado.

Os depostos Talibãs e os fugitivos da Al-Qaeda apenas procuraram demonstrar que ainda existiam, em ações esporádicas, mas pouco puderam fazer. Com a situação aparentemente sob controle e a invasão do Iraque em março de 2003, os EUA transferiram tropas para o novo front. Cometeram o erro de lutar duas guerras simultaneamente, além de tentarem promover nation-building em ambos. O custo econômico, militar e político-diplomático se revelou insuportável nos dois casos. No Iraque colocaram no poder xiitas incapazes de estabilizar o país e que, posteriormente, se tornaram aliados do Irã, com a saída americana. No Afeganistão, a corrupção do regime e as falhas tático-estratégicas americanas no campo militar permitiram o retorno da insurgência do Talibã e geraram conflitos com o Paquistão, quando tentaram atingi-los em seu território (“Guerra dos Drones”).

Apenas para se ter uma ideia, o abastecimento das forças militares (que atingiu a cifra de 140 mil soldados em 2011) e civis era feito, basicamente, por comboios de caminhões através do Paquistão, sendo alvos de ataques que causavam enormes perdas e rupturas logísticas. A tal ponto que tiveram que solicitar permissão à Rússia para cruzar seu território, desembarcando em Riga ou Vladivostok, percorrendo mais de 5 mil km. Outro problema é que os “ataques cirúrgicos” da OTAN e aliados já mencionados matavam tantos civis quanto talibãs, colocando a população cada vez mais contra eles e a favor dos insurgentes. Houve também diversos massacres de aldeões afegãos, que minaram a estratégia de “conquistar corações e mentes”. Enquanto construía

o Estado e o Exército Nacional Afegão (treinamento, equipamento e soldo), os Estados Unidos pagavam a chefes locais para que não causassem problemas, e eles aceitavam, desde que exercessem o poder local. Assim, por exemplo, a emancipação da mulher permanecia restrita aos grandes centros urbanos.

Para complicar ainda mais, o governo era extremamente autoritário, corrupto e incompetente, sendo praticamente dominado pelos Senhores da Guerra da Aliança do Norte e caracterizado por disputas internas por poder e recursos. O Exército afegão foi moldado à imagem do norte-americano, com concepções tático-estratégicas pouco adequadas ao país, cujo povo e cultura jamais haviam sido compreendidos. Seus números eram inflados artificialmente para obter recursos dos EUA, boa parte deles desviados. Vale a pena assistir ao documentário norte-americano “Ponto de Virada” (Netflix), que mostra o desperdício de recursos pelo Estado afegão, Organizações Não-Governamentais, forças de ocupação e Brigadas de Reconstrução. Assim, logo o Talibã já não era mais visto no interior como a pior opção, inclusive porque protegia o cultivo de papoulas para a produção e exportação de ópio e heroína (que os EUA tentavam eliminar), o qual permitia a sobrevivência dos camponeses e o financiamento parcial da milícia talibã (ver artigo de Maria Gabriela Vieira).

Os conflitos se tornaram cada vez mais duros, com as forças Ocidentais procurando transferir a missão de combate para o Exército afegão e iniciar uma retirada gradual. O regime virou alvo de atentados suicidas e emboscadas, especialmente contra as forças de segurança, além de cooperantes civis nacionais e estrangeiros. A OTAN e aliados tiveram 7,5 mil mortos (metade soldados e os demais contratados de empresas de segurança, mercenários), o exército afegão teve 66 mil mortos, os talibãs 51 mil e a população civil 47 mil, além de feridos e mutilados. Assim como no caso do Iraque, traumatizados veteranos de guerra americanos hoje representam um problema político-econômico semelhante aos da Guerra do Vietnã. Foram gastos entre 2 e 3 trilhões de dólares, segundo a Brown University. Em 2001, buscando conseguir legitimidade internacional, o Talibã havia praticamente eliminado a produção de ópio e heroína, mas em 2021 o país era responsável por 80% da produção mundial.

Ao longo de 20 anos de conflito foram se configurando duas realidades bem distintas. Uma parte da população, especialmente a classe média urbana, trabalhava para a OTAN (tradutores, guias, assessores), Organizações Não-Governamentais, Nações Unidas e empresas estrangeiras, recebendo em dólar, além dos empregados pelo Estado e governo. As mulheres deste segmento, por exemplo, gozavam de um status semelhante ao ocidental, trabalhando, estudando e, ao menos legalmente, tendo os mesmos direitos que os homens. Os urbanos pobres viviam de pequenos serviços para a elite e

para os ocupantes. Mas havia os que seguiam subordinados aos chefes locais tradicionais favoráveis ao governo na zona rural, excluídos dos benefícios econômicos e direitos legais, como, principalmente, no caso das mulheres. Além deles, havia os que viviam em áreas gradativamente controladas pelo Talibã. Pobreza, opressão, guerra e violência eram um incentivo à migração para as cidades ou para o exterior, especialmente os que atravessavam o Irã e a Turquia a pé para tentar entrar na União Europeia como refugiados. O convívio com os ocupantes deu a eles uma noção da prosperidade Ocidental, da sua forma de pensar e da política migratória, além de um conhecimento ao menos rudimentar de idioma.

O “Neotalibã” face à disputa geopolítica da Eurásia

Em 2008 o Talibã havia rompido seus laços com a Al-Qaeda e em 2011 foi anunciado que uma Força Especial americana havia matado Bin Laden no Paquistão, jogando suas cinzas no mar. Enquanto isso, Ghani, o sucessor de Karzai desde 2014 através de uma eleição esvaziada, aprofundou o comportamento patrimonialista da elite dirigente, enquanto os ocupantes lhes transferiam mais poder e recursos, preparando a retirada. Tal situação gerou uma percepção e atitude fantasiosas na elite e na classe média urbana: a crença de que os Estados Unidos eram seus aliados e de que eles eram parte do Ocidente. Mas enquanto isso, a administração Trump estabeleceu uma negociação direta com o Talibã, em 2018, sem a participação oficial do governo. Tais contatos resultariam no Acordo de Doha, em fevereiro de 2020, onde, mais uma vez sem a participação do governo, foi acertada a retirada americana e a promessa vaga de um governo de coalizão pelo Talibã e concreta de não atacar as forças americanas.

Antes de completar o vigésimo aniversário do 11 de setembro, os EUA se retiraram na madrugada do dia 2 de julho de 2021, sem sequer avisar ao governo e ao exército nacional afegão. Os membros do Talibã, a maioria calçando chinelos, avançaram rapidamente sem encontrar resistência e, no dia 15 de agosto, ocuparam Cabul, gerando uma corrida para o aeroporto, majoritariamente de quadros que trabalhavam para os ocupantes e para o governo. Obter cidadania americana ou europeia seria a salvação para esse grupo, mas sua saída debilitará a economia, a governança e a modernidade do país. O presidente fugiu, ao que consta, carregando dinheiro do governo, e os norte-americanos abandonaram grande quantidade de armamento e equipamentos. Houve comparações com a queda de Saigon e com o colapso do regime socialista em 1992. Mas o regime do PDPA resistiu por três anos sem apoio soviético, porque já existia antes da intervenção, enquanto o

regime baseado na democracia Ocidental fora totalmente construído do zero pelos EUA e sua artificialidade era óbvia. Já a derrocada do exército tem uma explicação bem simples: o fim do financiamento americano e o abandono do regime por parte de Washington. Por que lutar e morrer por uma causa perdida?

Para muitos estrategistas americanos, a ideia era deixar o problema afegão para ser gerenciado pela China, prejudicando a Nova Rota da Seda. Mas os chineses já negociavam com o Talibã (houve, semanas antes, uma reunião pública na China) e os paquistaneses, aliados de Beijing, eram apoiadores do Talibã. A Rússia e países da Ásia central, que também previam a queda do regime implantado pelo Ocidente, igualmente tinham contato com o Talibã, que procurou se mostrar “amadurecido e moderado”. A China prometeu investimentos e há projetos de construção de obras de infraestrutura e desenvolvimento econômico. Uma consequência imediata foi a elevação do status do Irã de Observador para Membro Pleno da Organização para Cooperação de Xangai (OCX), da qual fazem parte a China, a Rússia, quatro Estados da Ásia Central e, desde 2017, Paquistão e Índia. O objetivo não é impedir os Estados Unidos de penetrarem na Ásia, mas garantir a estabilização do Afeganistão, o que não será uma tarefa simples.

Sem dúvida os acontecimentos reforçam os argumentos sobre o declínio americano, mas imediatamente os EUA reforçaram ações para a contenção marítima da China (Acordo UKUSA). E a súbita ressurreição do Estado Islâmico (ISIS), contra o Talibã, merece atenção dos analistas. Não deixa de ser paradoxal que o Afeganistão, uma nação débil e primitiva que sempre resistiu às grandes potências, siga tendo um papel crucial na geopolítica não apenas da Ásia, mas talvez no equilíbrio mundial, onde a disputa americano-chinesa se torna crucial. Enquanto os estudiosos se concentram na análise dos grandes vetores da pós-modernidade e sua tecnologia de ponta, atores que parecem ser parte de um passado superado ainda são capazes de perturbar a Grande Estratégia do século XXI. E, por fim, a História e o caso afegão demonstram que sem desenvolvimento socioeconômico, não surgem condições para a construção da democracia.

Produção de Ópio, Subsistência e Conflito: de onde vêm os recursos do Talibã?

Maria Gabriela Vieira³

Quem financia o Talibã? Desde que o grupo retomou após 20 anos o controle do Afeganistão tal questionamento tem sido recorrente entre aqueles que buscam compreender a atual conjuntura do país. Além das remessas internacionais de países como a Arábia Saudita, os Talibãs arrecadam recursos por meio da taxaço de boa parte das indústrias que estão nos territórios sob seu controle como a indústria de mineração e de telecomunicações. Mas é no mercado ilícito de ópio que o Talibã encontra sua principal fonte de recursos. De acordo com o relatório de 2020 do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)⁴, o Afeganistão foi responsável por aproximadamente 84% da produção mundial ilícita de ópio dos últimos anos. Tal dado permite dimensionar a importância financeira da taxaço da produção e do tráfico da substância para o grupo.

Foi a partir do envolvimento dos militantes com as redes internacionais do tráfico de drogas que o grupo pode retomar a luta armada pelo controle do país a partir de 2006. A participação na economia ilegal do ópio, contudo, não é exclusividade do Talibã. Há evidências de que outros grupos, como a Aliança do Norte (organização político-militar islâmica opositora ao Talibã), e até mesmo integrantes do governo afegão tenham se envolvido com a atividade ilícita. As conexões entre o mercado ilícito de ópio e os grupos armados em conflito, no entanto, não surgiram nos anos 2000. Autores à exemplo de Cornell (2007)⁵ exploram as dinâmicas da produção e do comércio ilícito de drogas em países (ou regiões) em conflito: de modo geral, a irrupção de um conflito armado não dá origem ao mercado ilícito da droga, mas ela transforma quantitativa e qualitativamente um cultivo já existente.

Assim, no caso do Afeganistão, o mercado ilegal de ópio que existe desde o começo da década de 1960 com a promulgação da Convenção Única sobre Drogas da ONU de 1961, até a intervenção soviética limitava-se a atender as demandas regionais pela droga. A primeira expansão na produção de ópio no Afeganistão, inserida nas dinâmicas da Guerra Fria, ocorreu durante a ocupação soviética, tendo participação ativa da Agência de Inteligência

3 Mestranda em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP), Brasil.

4 UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. 2020. *World Drug Report 2020*. United Nations Office on Drugs and Crime (Vienne).

5 Cornell, Svante E. 2007. "Narcotics and Armed Conflict: Interaction and Implications." *Studies in Conflict & Terrorism* 30 (3): 207-227. <https://doi.org/10.1080/10576100601148449>.

estadunidense, conforme detalha Alfred McCoy (2003)⁶. A cumplicidade dos EUA com a produção e o tráfico de ópio permitiu que os grupos mujahideen obtivessem os recursos necessários para lutar contra as forças soviéticas. Em consequência, a indústria do ópio afegã passou a atender às demandas globais, especialmente dos mercados europeus.

Durante o período que se seguiu à retirada das tropas soviéticas, em 1989, até o Talibã assumir pela primeira vez o controle do país, em 1996, o Afeganistão foi tomando pela violência generalizada da guerra civil e a produção de ópio mais uma vez prosperou, alcançando a marca de 3.400 toneladas em 1994. Apesar de o consumo de intoxicantes ser proibido no Islã, o cultivo de papoula não o era e, portanto, a produção permaneceu em expansão, conquistando a posição de maior produtor ilegal de ópio do mundo em 1998, com 4.500 toneladas produzidas no ano seguinte (UNODC 2005)⁷. Quando no poder o grupo optou, em um primeiro momento, por taxar o comércio de ópio; entretanto, frente a dificuldade de obter reconhecimento internacional quanto à legitimidade do regime, os Talibãs promoveram, em 2000, a mais eficiente proibição de ópio – o último esforço, para Mansfield (2016)⁸, na busca por legitimar o regime. A intervenção dos EUA após o 11 de setembro de 2001 e o conflito armado que se seguiu entre as forças da OTAN e da Aliança do Norte contra as forças talibãs viabilizaram a retomada da produção aos níveis anteriores à proibição.

Mesmo com a retirada momentânea dos Talibãs para o Paquistão, a produção de ópio e derivados permaneceu na casa das 4.000 toneladas anuais. Quando em 2006 o Talibã retorna ao Afeganistão e retoma a luta armada contra as tropas da Força Internacional de Apoio à Segurança (ISAF), passa a se envolver novamente com o tráfico de drogas. De acordo com Sufizada (2020)⁹, o grupo cobrava um imposto de 10% em cada um dos elos da cadeia de produção do ópio. Entre 2007 e 2009, a média da produção anual de ópio foi o equivalente a 7.600 toneladas, permitindo que o Talibã e outras forças político-militares não-estatais se beneficiassem com os recursos ilícitos. Tornava-se cada vez mais urgente para as forças de intervenção estancar a

6 McCoy, Alfred W. 2003. *The Politics of Heroin: CIA complicity in the Global Drug Trade*. 2nd ed. Illinois: Chicago Review Press.

7 UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. 2005. *Afghanistan Opium Survey 2005*. United Nations (Vienna).

8 Mansfield, David. 2016. *A State Built on Sand: How opium undermined Afghanistan*. London; New York: Oxford University Press.

9 Sufizada, Hanif. 2020. "The Taliban are megarich – here's where they get the money they use to wage war in Afghanistan." *The Conversation*. Acesso em: 05 set. <http://theconversation.com/the-taliban-are-megarich-heres-where-they-get-the-money-they-use-to-wage-war-in-afghanistan-147411>.

fonte de recurso que permitia aos insurgentes permanecerem no conflito.

Assim, se entre 1980 e 1990 o mercado ilegal de ópio era visto com certa tolerância pelo governo americano, a partir de 2009, a erradicação dos cultivos de papoula e a interdição de pessoas envolvidas com a produção e o tráfico de drogas passou a ser um componente central da estratégia para o Afeganistão – qual seja, garantir que o Talibã não retomasse o controle das províncias já pacificadas (Afghanistan Study Group 2010; Jalali 2016)¹⁰. De acordo com os dados do relatório de 2018 da UNODC¹¹ sobre o ópio produzido no Afeganistão, os fazendeiros relataram o pagamento de US\$29 milhões às forças político-militares não-estatais, sendo a maior parcela deste valor paga ao Talibã. É inegável que a produção e o tráfico de ópio contribuíram para o prolongamento do conflito armado, deixando explícita a conexão entre atividades ilícitas e a insegurança. Entretanto, observar tal atividade apenas como fonte de recursos para o financiamento do conflito oculta a complexidade social e política na qual o ópio está inserido.

A deterioração da economia do Afeganistão, consequência direta das mais de quatro décadas de conflito, levou a população afegã a recorrer ao cultivo de papoula para a produção de ópio e sua comercialização no mercado ilícito como forma de garantir sua subsistência. No relatório de 2018 da UNODC é apontado que naquele ano mais de 190 mil trabalhadores foram empregados diretamente no plantio e na colheita da papoula e que os recursos obtidos foram responsáveis por 44% da renda dos agricultores. Jonathan Goodhand (2005)¹² propõe que a análise da produção e do tráfico de ópio no Afeganistão seja feita a partir da intersecção da economia de conflito, responsável pela manutenção da luta armada; da economia de ilícitos, isto é, dos tráficos de drogas e armas; e a economia de subsistência, relacionado à renda dos indivíduos envolvidos no cultivo de papoula. Essa interpretação implica que a elaboração de políticas voltadas para o enfrentamento de uma das economias leve em consideração os impactos nas duas outras.

É evidente que o Talibã se beneficiou com o envolvimento na produção e no tráfico de ópio; Financeiramente pode obter os recursos necessários para

10 Afghanistan Study Group. 2010. A new way forward: Rethinking US Strategy in Afghanistan e Jalali, Ali Ahmad. 2016. Afghanistan National Defense and Security Forces: Mission, challenges, and sustainability. *United States Institute of Peace* (Washington D.C.). <https://www.usip.org/sites/default/files/PW115-Afghanistan-National-Defense-and-Security-Forces-Mission-Challenges-and-Sustainability.pdf>.

11 UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. 2019. *Afghanistan Opium Survey 2018: Challenges to sustainable development, peace, and security*. United Nations Office on Drugs and Crime (Vienne).

12 Goodhand, Jonathan. 2005. "Frontiers and Wars: the Opium Economy in Afghanistan." *Journal of Agrarian Change* 5 (2): 191-216. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2005.00099.x>

financiar a jihad contra os EUA e politicamente pode enfraquecer o governo de Karzai ao oferecer proteção contra os esforços de erradicação e combate. Agora, no entanto, o objetivo dos militantes é transformar o Afeganistão em um país livre de drogas. O anúncio foi feito em uma coletiva de imprensa por Zabihullah Mujahid dias após a tomada de Cabul. Na declaração o porta-voz do Talibã admite que será necessária colaboração internacional para que a proibição do ópio seja bem-sucedida (CNN 2021)¹³.

Mesmo que agora o grupo tenha acesso aos recursos lícitos do país, há de se levar em conta a situação geral da economia afegã, a qual é baseada na atividade agrícola e altamente dependente das divisas internacionais (75% dos gastos públicos são financiados por doações estrangeiras). Ademais, vale mencionar que a economia do ópio representa entre 8% e 11% do PIB do Afeganistão. Neste cenário, a proibição do ópio sem alternativas econômicas que deem conta do montante gerado no mercado ilícito e sem o apoio de potências internacionais, ao que tudo indica, não será sustentável para o regime Talibã.

A AUKUS e o Ingresso do Irã na OCX: Ásia mais perto da guerra ou da estabilidade?

José Miguel Quedi Martins¹⁴

João Gabriel Burmann da Costa¹⁵

Este artigo trata de três eventos pertinentes para análise da situação internacional e da compreensão das Relações Internacionais da Ásia. São eles: (1) a criação da AUKUS; (2) o ingresso do Irã na OCX; (3) a existência de um canal de confiança entre os EUA com a China – operado pelo General Mark Milley e seu homólogo chinês, General Li Zuocheng. A despeito do valor intrínseco de cada um desses acontecimentos, o principal propósito em reuni-los é o de permitir uma análise acerca da polarização internacional.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a AUKUS é uma aliança militar formada pelos EUA, Reino Unido e Austrália. A Organização de Co-

¹³ CNN. 2021. “Porta-voz do Talibã diz que ‘Afeganistão será livre de drogas’.”. Acesso em: 06 set. <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/porta-voz-do-taliba-diz-que-afeganistao-sera-livre-de-drogas/>.

¹⁴ Professor de Relações Internacionais (UFRGS). Pesquisador do NERINT, Brasil.

¹⁵ Doutorando do PPGEI-UFRGS e professor no Centro Universitário Ritter dos Reis (Uniritter), Brasil.

operação de Xangai (OCX), inicialmente formada para delimitação de fronteiras, acabou constituindo-se como um fórum de governança regional para questões relativas à segurança e integração de infraestrutura. Por fim, canais de confiança são contatos estabelecidos entre altos funcionários para intercambiar informações sensíveis sem autorização legal ou formal de seus superiores – o termo foi popularizado por Anatoly Dobrynin, embaixador soviético nos EUA, para descrever esse tipo de intercâmbio mantido com os Assessores de Segurança Nacional ou Secretários de Estado dos EUA¹⁶.

A criação da AUKUS – A pergunta que se impõem é o que muda? Afinal, estes países já se encontravam unidos por laços securitários há longa data. Cumpre mencionar: (i) O Tratado ANZUS, firmado em 1951, como acordo de defesa coletiva no contexto da Guerra Fria. Ele reunia Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos. (ii) E o UKUSA, acordo de cooperação em inteligência também conhecido como Five Eyes, firmado originalmente entre Reino Unido e EUA (1946). E que acabou por incorporar outros países da Commonwealth, a saber: o Canadá (1948), Austrália e Nova Zelândia (1956). Tratam-se, portanto, de 70 anos de cooperação regular, permanente e institucional envolvendo os signatários do atual AUKUS. Aqui cumpre retomar a pergunta: o que há de novo?

A resposta pode ser encontrada no montante do investimento e nas novas capacidades previstas para a Austrália. No orçamento estadunidense deste ano, foram reservados 280 bilhões de dólares para “conter” a China. Naturalmente, a cifra abrange diversas agências e a previsão de auxílio a um sem número de países, dentre os quais a Austrália inclui-se como mais um. Ainda assim, o montante – quase um trilhão de dólares –, superior ao PIB de um número considerável de países, serve para formar uma ideia da escala do esforço em termos globais.

No que tange a Austrália, apenas o negócio envolvendo a construção de submarinos com propulsão nuclear – acordo firmado originalmente com a França em 2015 – saltou de um montante de para 43 para 66 bilhões de dólares¹⁷. Para honrar seus compromissos, o Parlamento australiano aprovou uma lei que prevê a destinação obrigatória de 1,5 bilhão de dólares anuais para aquisições e modernização militar.

À primeira vista parece tratar-se apenas de mais um grande contrato de defesa – fosse este o caso, ainda assim, dado o seu valor, mereceria um lugar na história. Mas, não se trata apenas disso. Afinal, a Austrália tem um

16 Dobrynin, Anatoly. 1988. *En Confianza: El embajador de Moscú ante los seis presidentes norteamericanos de la Guerra Fría* (1962-1986). México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1988.

17 Fowdy, Tom. 2021. “The stunning betrayal of France by America over nuclear subs for Australia signals a huge geopolitical shift in US strategy”. *RT*. 16 setembro, 2021. <https://www.rt.com/op-ed/534991-geopolitical-shift-france-us-australia/>. Acesso em 09 Nov. 2021.

perfil caracterizado pela exportação de produtos primários e matérias-primas. Com a interdição do mercado chinês, o impacto se fará sentir sobre toda a sociedade australiana. A ideia parece ser promover uma industrialização acelerada, e substituir os empregos de baixa remuneração e qualificação, relacionados a agropecuária e o setor de minérios, por empregos qualificados de remuneração elevada, promovendo um alto grau de divisão social do trabalho. Ao que parece espera-se que essa nova classe média, embora pouco expressiva do ponto de vista numérico sirva como base de sustentação de um sentimento anti-China. E, em nome do “nacionalismo” e da “defesa da liberdade”, consiga convencer, intimidar ou mesmo coagir aqueles prejudicados com o realinhamento diplomático e econômico.

Para se ter uma ideia da profundidade da mudança pretendida é preciso ter em mente a visão do “pacote” mais amplo de gastos militares. Os submarinos de propulsão nuclear são apenas mais um dentre os vários negócios relacionados a Defesa – o que além das aquisições implica também em rubricas de custeio. Cumpre destacar: (i) A operação dos Navios Doca de Helicóptero¹⁸. (ii) A aquisição (com produção parcial local) de caças de quinta geração F-35 Lightning II, no valor de 11,5 bilhões de dólares. Por hora, o país adquiriu apenas a versão A, mas este tipo de contrato supõe termos aditivos, podendo adquirir a versão B, com decolagem vertical, para equipar esses navios doca. Essa ideia havia sido aventada quando da elaboração do Livro Branco de Defesa em 2015, mas foi declinada para manter a capacidade de assalto anfíbio intacta, uma vez que a operação de aeronaves de asa fixa embarcadas envolveria a modificação de conveses utilizados para carga de pessoal e equipamento. Ainda assim, permanece aberta a possibilidade dessas modificações serem realizadas no futuro, para operar com os F-35B dos EUA ou Reino Unido. Nesta hipótese, dotando os LHD australianos de valor equivalente a um porta-aviões convencional. De modo análogo, as capacidades detidas pela Marinha dos EUA (classe Wasp e America) ao operar com seus LHA¹⁹. (iii) A aquisição dos F/A-18E SuperHornet e dos EA-18G Growler, no valor de USD 9 bilhões. (iv) A aquisição e produção local do AH-64 Apache (atualmente a Austrália opera e monta localmente o Tiger, da Eurocopter). (v) A aquisição de veículos utilitários para todo terreno, que fornecem componentes de motomecanização para as Forças Terrestres; (vi) A aquisição de drones Loyal Wingman no valor de 115 milhões de dólares. (vii) E o mais importante, a aquisição e o desenvolvimento de mísseis cruzadores hipersônicos.

Trata-se, pois, de converter a Austrália não apenas em uma mera praça de armas dos EUA ou do Reino Unido. Mas em um autêntico polo indus-

¹⁸ Landing Helicopter Dock (LHD).

¹⁹ Landing Helicopter Assault (LHA).

trial, produtor de alta tecnologia, com capacidade de exportar materiais de emprego militar aos países da ASEAN e a própria Índia. Com isso espera-se compensar, ao menos parcialmente, a perda do mercado chinês, tornando o movimento sustentável. Dadas as características da sociedade australiana, as quais não cumpre discorrer no momento, torna-se plausível acreditar que o movimento terá êxito. Pouco importa que produza mais miseráveis do que classes médias. A resultante geral afigura-se como viável: a Austrália não deverá incluir o rol de países ameaçados por convulsão ou caos social.

Também importam as capacidades. Os submarinos de propulsão nuclear, a despeito de não portarem armas nucleares, serão capazes de entregar mísseis de cruzeiro. Estes, de seu turno, aptos a destruir alvos em terra. Atualmente a US Navy opera mísseis Tomahawk quer em seus SSBN²⁰ (classe Ohio modificados) ou em seus SSCN²¹ (classes Los Angeles, Seawolf e Virginia). Como todos mísseis cruzadores, o Tomahawk é subsônico e, portanto, vulnerável a interceptação por parte das defesas antiaéreas quando se dispõe da cobertura adequada de radar – caso da China. Contudo, o desenvolvimento local de mísseis hipersônicos, torna crível ataques de interdição, realizados em profundidade contra alvos de grande valor (econômico ou militar) na China continental. Mais que isso, torna plausível a negabilidade de um envolvimento direto dos EUA – que ainda não comissionaram seus mísseis hipersônicos – tornando a Austrália uma wild card, que pode ser lançada contra a China em represália a uma eventual unificação forçada de Taiwan.

Contudo, o mais óbvio é que todo comércio marítimo e as linhas marítimas de comunicação da China se tornarão vulneráveis. Aqui importa o tráfego mercante. A China certamente é capaz de comboiar com eficiência e competência mercantes em seu entorno estratégico. Mas, o elevado grau de autonomia propiciado pela propulsão nuclear dos submarinos australianos permitirá a interdição do tráfego marítimo chinês em qualquer ponto. Deste modo, dotará a Austrália não apenas de capacidade de dissuasão, mas também de algum grau de intimidação sobre a China. Assim, o que há de novo no AUKUS são as novas capacidades e o grau de autonomia estratégica que se pretende delegar a Austrália.

Mas, contraditoriamente, o AUKUS traz consigo elementos estabilizadores. O primeiro está contido no nome do tratado: limita a aliança anti-China, originalmente imaginada para abranger todos os aliados dos EUA na Ásia – até Bangladesh foi convidada – a três países, dos quais apenas dois são

20 Submarino Nuclear Lançador de Mísseis Balísticos – Nuclear-powered Ballistic Missile Submarine (SSBN).

21 Submarino Nuclear Lançados de Mísseis Cruzadores – Nuclear-powered Cruise Missile Submarine (SSCN).

genuinamente do Pacífico (EUA e Austrália). Mais que isso, a existência do tratado – que deverá corresponder a algum tipo de organização, seja ela de caráter intragovernamental ou supranacional – servirá para os EUA monitorarem os movimentos do Reino Unido na Ásia. Desse modo, adquirindo poder de veto às iniciativas que os EUA considerarem mais arriscadas ou desestabilizadoras – como a “Primavera” de Hong Kong. Ademais, mantém fora do Pacífico a França e a Alemanha. A primeira, claramente já havia se perfilado para ingressar na “OTAN da Ásia”, e agora se vê duplamente barrada: perdeu o negócio com a Austrália, e se viu excluída do leque de alianças militares do Pacífico.

Há um elemento adicional, sem o qual nada se pode aferir para além da aparência imediata: o papel da competição militar. Ela presta-se para explicar o efeito paradoxalmente estabilizador do AUKUS. Trata-se da compreensão de que o sucedâneo da guerra (bem substituto) não é a paz, mas a competição militar. O AUKUS forçará a China em investir mais em Defesa, o que – em função do “dilema de segurança”²² – elevará horizontalmente as capacidades da região. Tornando a dissuasão de cada uma das Unidades mais efetiva e, assim, a guerra mais onerosa e temerária. Assim, o resultado líquido parece aproximar-se mais da estabilidade estratégica do que da possibilidade de conflagração propriamente dita – embora essa última jamais possa ser descartada.

O AUKUS indica que os EUA não pretendem travar uma Guerra Fria contra a China nos mesmos termos da movida contra a URSS. Pelo contrário, se de um lado indica a clara intenção de limitar os movimentos da China, de outro sinaliza que isso não será feito a qualquer custo. E, mais importante, apresenta uma alternativa crível e sustentável a confrontação militar direta. Vale-se da Austrália enquanto proxy, o que acarreta um benefício adicional. Desta vez será o Reino Unido e a Austrália que pagarão a conta. Serão os países da Commonwealth que irão “exportar” empregos e impostos, que serão utilizados para a reindustrialização dos EUA. Trata-se de uma inversão, dos tempos de unipolaridade e de unilateralismo, quando para manter a Vantagem Militar Qualitativa (VQM)²³ e as demandas de alta tecnologia da frota “stealth” no ar e no mar, os EUA se viam obrigado a importar elementos de

22 Herz, John. 1950. “Idealist Internationalism and the Security Dilemma”. *World Politics* 2, no. 2 (jan. 1950): 157-180. <https://doi.org/10.2307/2009187>

23 Vantagem Militar Qualitativa (VMQ) – Originalmente associada a Segunda Offset Strategy. Trata-se de uma ideia que os EUA retiraram da experiência de guerra israelense no Oriente Médio. Acerca disso ver Friedman, Marcela F. 2016. *A doutrina da Vantagem Militar Qualitativa (VMQ) e as relações entre Israel e os Estados Unidos*. 104 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/166152>. Acesso em 09 Nov. 2021..

alta tecnologia da Commonwealth.

O ingresso do Irã na OCX – trata-se de evento que, na polarização, possui funcionalidade análoga ao da AUKUS. Na aparência, parece tratar-se de uma tentativa de “interditar” a Ásia à presença estadunidense. A imagem fica mais forte se cotejada com a retirada dos EUA do Afeganistão. Na imaginação de alguns afigura-se um Eixo Moscou-Teerã-Pequim, unido e coeso para agir contra os interesses dos EUA. O problema deste tipo de percepção é que os EUA são mais importante a cada um deles individualmente, do que o conjunto da aliança pode oferecer. Em suma, não se trata de uma frente indobrável, mas de arranjos que, em última instância, visam majorar o poder de barganha com os norte-americanos.

Adicionalmente, ao dificultar uma ação militar direta contra o país persa, fortalece a disposição estadunidense de reinserir-se no Acordo Nuclear com o Irã (Plano de Ação Conjunta Global)²⁴. Isto se dá pela redução do poder de veto de Israel, cujo elemento de barganha reside justamente em ameaçar os EUA em empreender uma ação militar direta contra o Irã. Ao mesmo tempo, ao inserir o Irã em um mecanismo securitário compartilhado, Rússia e China adquirem algum poder de veto sobre a Política Externa e de Segurança dos aiatolás. Em seu conjunto, estes dois elementos auxiliam a disposição do novo gabinete israelense, de Naftali Bennet, em reduzir as pressões contrárias a reaproximação entre EUA e Irã. Assim, a despeito da aparência imediata, também o ingresso do Irã na OCX antes de configurar um quadro rígido de alianças, como o que precedeu a Primeira Guerra, em sua resultante final acaba por pavimentar o caminho para a estabilidade estratégica.

Canal de Confiança – Por fim, o elemento sem o qual todo quadro fica inconcluso: o canal de confiança entre os militares dos EUA e da China. Quaisquer que sejam os objetivos pessoais, ou de política interna, envolvendo a publicização do fato²⁵ permanece a verdade insofismável: há um canal de confiança entre o alto escalão chinês e o estadunidense para prevenir uma confrontação acidental ou regular a escalada, caso essa se deflagre²⁶. Dado que se tratam de contatos entre militares, parecem existir mais medidas de

24 Plano de Ação Conjunta Global – Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA).

25 Motivações para publicar o Canal de Confiança – Há os que dizem que o Gen. Mark Milley quis apenas preservar seu cargo depois dos percalços envolvendo a retirada estadunidense do Afeganistão. Outros asseveram que trata-se um movimento de Biden para enfraquecer Trump junto aos militares e torná-lo inelegível – com a acusação de que ele pretendia desencadear uma guerra nuclear. Em termos sistêmicos, a motivação não importa, cumpre analisar as consequências.

26 Chappel, Bill. 2021. “Gen. Milley Defends His Call To A Chinese General About Trump’s Rhetoric And The U.S.” *NPR.org*. 15 setembro, 2021. <https://www.npr.org/2021/09/15/1037454733/milley-defends-call-to-chinese-general-about-trump>. Acesso em 09 Nov. 2021.

confiança entre China e EUA nos dias de hoje, do que se viu entre URSS e EUA na época da Guerra Fria.

Qual a relação disso com os temas precedentes? Em primeiro lugar, põem em evidência que os EUA são mais importantes para a China, do que a Rússia e o Irã. Em contrapartida, que a China também é mais importante para os EUA do que a Alemanha, França ou Inglaterra. Afinal, se o General Mark Milley estava disposto a avisar os chineses caso o Presidente Trump se dispusesse a realizar um ataque nuclear, ainda com mais razão é lícito supor que os EUA avisarão a China de qualquer ação temerária de parte da Inglaterra ou da Austrália.

Destarte, fica claro que os estadunidenses não parecem dispostos a empreender qualquer tipo de aventura envolvendo a “contenção” da China. De fato, desde o anúncio do pivot para a Ásia em 2011 não se tinha um parâmetro para aferir até onde ia a disposição estadunidense de levar a cabo tal política. Pela primeira vez, surge um indicador de que, a despeito da retórica contundente e das denúncias muitas vezes irresponsáveis, inexistia a disposição de ir-se até as vias de fato. Assim, embora a guerra central ainda esteja dentro do limiar do horizonte, afigura-se como mais provável a transição à estabilidade estratégica.

O que fica para o Brasil? A percepção de que não está em jogo a “existência civilização ocidental”. E que, portanto, abre-se um período de intensa competição entre as Grandes Potências, no qual o Brasil pode exercitar barganhas diplomáticas e pragmáticas²⁷ de modo a obter seus próprios objetivos de política nacional – fundamentalmente, a reindustrialização.

Fim do Momentum para Negociações na Península Coreana?²⁸

Luana Margarete Geiger²⁹

Após recentes especulações sobre o seu estado de saúde, Kim Jong-Un

27 Visentini, Paulo G. F. 1995. *Relações Internacionais e Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes. pp. 33; 63.

28 O presente artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

29 Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Ciência Política pela UFRGS. Bacharel em Relações Internacionais pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Pesquisadora do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), Brasil. E-mail: luanageigero@gmail.com.

volta a atrair a atenção da comunidade internacional em 2021, marcando o seu décimo ano no poder com a retomada de testes de armamentos militares, participando de comemorações e desfiles em Pyongyang e buscando reafirmar uma imagem pessoal dinâmica, atuante e de aparência mais saudável. O desfile de 9 de setembro de 2021, realizado por volta da meia noite, marcou o 73º aniversário da fundação da República Popular Democrática da Coreia (RPDC) e exibiu apresentações de paraquedistas, sobrevoos de aeronaves, além de soldados, armamentos de porte médio e uniformes de proteção sanitária – uma forma de demonstrar o suposto sucesso na luta contra a pandemia de covid-19, já que até o momento o país não reportou casos de infecção à Organização Mundial da Saúde (OMS). Também em setembro, ambas as Coreias realizaram testes de mísseis balísticos, somados aos testes norte-coreanos de mísseis de cruzeiro e de um míssil hipersônico.

A Coreia do Norte mantém o desenvolvimento paulatino do seu sistema armamentista em meio à estagnação das negociações com os Estados Unidos acerca da estabilização da península coreana. Os diálogos, iniciados pelo ex-presidente Donald Trump e o líder norte-coreano Kim Jong-Un em 2018, seguem sem avanços desde 2019 (Shin; Smith 2021)³⁰. As negociações em torno, principalmente, do programa nuclear norte-coreano, acontecem de forma recorrente, porém dificilmente avançam de forma significativa. Entre os motivos para isso, está a centralidade do programa nuclear para o regime norte-coreano – que faz com que o país não considere seriamente as concessões até hoje oferecidas em troca do seu desmantelamento –, além da baixa eficácia prática das sanções internacionais neste caso.

O presidente sul-coreano, Moon Jae-In, que pautou sua administração na busca pela reconciliação entre as Coreias desde que chegou ao poder em 2017, voltou a sinalizar sua disposição em incentivar e facilitar a execução de projetos de cooperação com o Norte. A Coreia do Sul detém um papel importante nos processos de negociação envolvendo o Norte, além de grande interesse na estabilidade da península. Seul é responsável, em muitas ocasiões, por pleitear em prol do diálogo entre Washington e Pyongyang. Em seu mandato, Moon realizou três cúpulas intercoreanas e auxiliou a organizar a histórica primeira cúpula entre a Coreia do Norte e os Estados Unidos em 2018. Após a segunda cúpula entre Kim Jong-Un e Donald Trump, no entanto, as negociações estagnaram, obtendo – mais uma vez – resultados mínimos.

30 Shin, Hyonhee; Smith, Josh. 2021. “North and South Korea conduct missile tests as arms race heats up”. *Reuters*. <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/nkorea-fired-unidentified-projectile-yonhap-citing-skorea-military-2021-09-15/> e Smith, Josh. 2021. “Kim Jong Un's big plan to grow North Korea's economy faces harsh reality”. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-politics-analysis-idUSKBN29Fo4T>.

Durante seu discurso na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2021, Moon propôs que as duas Coreias adotem uma declaração para formalmente por um fim à Guerra da Coreia (1950-1953) (The Korea Herald 2021)³¹ que, até os dias de hoje, obteve apenas um armistício, sem a assinatura de um Tratado de Paz. A mudança no tom está relacionada ao calendário político em Seul, que elege um novo presidente em março de 2022, esgotando para Moon a possibilidade de deixar um legado de engajamento intercoreano mais consistente. Havendo apostado importantes esforços do seu governo em avanços em torno da normalização da península, há pressão no sentido de conseguir emplacar algum tipo de aproximação antes do fim do seu termo. Especula-se, assim, que as Olimpíadas de Inverno, a acontecer em fevereiro de 2022 em Pequim, sejam cogitadas como plano de fundo para uma última tentativa de engajamento (Herskovitz 2021)³².

A Coreia do Norte, no mesmo sentido, vê a proximidade das eleições como uma chance de obter concessões do Sul, além de auxílio no sentido de pressionar os Estados Unidos a oferecer incentivos concretos ao país (Kelly 2021)³³. Os recentes testes de dispositivos militares, além de estarem relacionados ao desenvolvimento das capacidades de defesa, também estão inseridos em uma estratégia historicamente utilizada por Pyongyang para se manter relevante na agenda internacional e atrair atenção à necessidade de retomada das negociações, aumentando o seu poder de barganha.

Originado nas décadas seguintes à Guerra da Coreia, o projeto de desenvolvimento nuclear e missilístico da Coreia do Norte mantém o seu avanço gradual e é parte central da estratégia de sobrevivência do país. Considerando que o diálogo iniciado em 2018 tenha se desdobrado após um período de significativo desenvolvimento dos programas nucleares e missilísticos norte-coreanos, principalmente em 2016 e 2017, a tendência é que as tensões sigam aumentando, até que outra brecha para o diálogo seja aberta. Os testes também representam uma resposta em relação aos exercícios militares realizados de forma conjunta pelos Estados Unidos e a Coreia do Sul, vistos em Pyongyang como atos de hostilidade (Pereira; Geiger 2017)³⁴.

31 The Korea Herald. 2021. "Moon calls for co-prosperity with N. Korea after restoration of cross-border hotlines". <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20211005000782>.

32 Herskovitz, Jon. 2021. "North Korea trades scorn for flattery to win benefits from Moon". *The Japan Times*. <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/10/05/asia-pacific/north-korea-moon-approach/>.

33 Kelly, Robert E. 2021. "One More Korean Summit Before Moon Jae-In's Term Ends?". *National Interest*. <https://nationalinterest.org/blog/korea-watch/one-more-korean-summit-moon-jae-%E2%80%99s-term-ends-194902>.

34 Pereira, Analúcia D.; Geiger, Luana M. 2017. A Coreia do Norte e o Dilema Securitário do Leste Asiático. *Boletim de Conjuntura NERINT*. p. 9-18. https://www.academia.edu/43409594/A_

Baseando-se na política Byungjin desde 2013, o país busca o desenvolvimento paralelo da economia e do projeto nuclear. Em função da pandemia, a suspensão de parte considerável do intercâmbio com a China realizado através da fronteira terrestre entre as cidades de Dadong, na China, e Sinuiju na Coreia do Norte – somada às sanções internacionais e aos problemas climáticos – os avanços econômicos projetados para o período entre 2016 e 2021 não foram alcançados, conforme declarado por Kim Jong-Un no Oitavo Congresso do Partido em janeiro de 2021. No mesmo discurso, Kim Jong Un reiterou a necessidade de reforçar a autossuficiência, conceito expresso na política que rege o país desde a sua fundação em 1948, o Juche. Desde que chegou ao poder em 2011, o padrão de vida da população foi elevado com a proliferação dos mercados e da disponibilidade de bens de consumo (Smith 2021)³⁵, também investiu-se em obras modernas e futurísticas, como a cidade planejada de Samjiyon, no norte do país (BBC 2019)³⁶. O baixo desempenho econômico acontece após uma fase de crescimento do PIB norte-coreano, que em 2016 cresceu 3,9% em relação ao ano anterior, apesar das sanções (Kim; Chung 2017)³⁷.

As sanções impostas pela Organização nas Nações Unidas (ONU) não comprometeram a sobrevivência do país, pois sua economia não é globalizada (Visentini; Pereira; Melchiona 2015)³⁸, além de não impedirem o desenvolvimento do seu programa nuclear – lembrando que importantes avanços foram realizados durante períodos de penúria e extremas dificuldades econômicas (Lankov 2016)³⁹. Considerando a baixa eficácia prática das sanções em coibir os avanços nucleares e missilísticos, cresce a barganha de Pyongyang frente às negociações com Washington.

As imagens veiculadas pelo regime norte-coreano ao exterior costumam ser calculadas e carregadas de valor simbólico. Após se afastar das atividades em público por alguns espaços de tempo durante 2020 e 2021, Kim

Coreia_do_Norte_e_o_Dilema_Securit%C3%A7%C3%A3o_do_Leste_Asi%C3%A1tico.

35 Smith, Josh. 2021. “Kim Jong Un's big plan to grow North Korea's economy faces harsh reality”. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-politics-analysis-idUSKBN29F04T>.

36 BBC. 2019. “North Korea unveils town hailed as 'epitome of civilisation'”. <https://www.bbc.com/news/world-asia-50640033>.

37 Kim, Christine; Chung, Jane. 2017. “North Korea 2016 economic growth at 17-year high despite sanctions: South Korea”. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-economy-gdp-idUSKBN1A607Z>.

38 Visentini, Paulo F.; Pereira, Analúcia D.; Melchionna, Helena H. 2015. *A Revolução Coreana: o desconhecido socialismo Zuche*. São Paulo: Editora Unesp.

39 Lankov, Andrei. 2016. “North Korea has Nothing to Lose”. *Aljazeera*. <https://www.aljazeera.com/opinions/2016/3/8/now-north-korea-has-nothing-to-lose>.

Jong-Un retorna a frequentar grandes eventos com aparência mais magra e vestindo ternos em tons claros e em modelo ocidental – com cortes diferentes das túnicas de inspiração maoista. Além da ideia de um líder maduro, enérgico e carismático, que relembra o seu avô Kim Il-Sung, a escolha de vestuário busca enfatizar a imagem de um líder disposto a negociar e de uma Coreia do Norte moderna e conectada, em oposição à noção de “eremita” frequentemente associada ao país no Ocidente.

Apesar do acréscimo de intensidade nos testes militares, Pyongyang ainda cumpre com a moratória de testes nucleares e de mísseis de longo alcance estabelecida em 2018 - mantendo, assim, a via diplomática oficialmente aberta. A ausência de uma política clara e detalhada em relação à Coreia do Norte, por parte do governo Joe Biden, porém, preocupa a ambas as Coreias. Aos norte-coreanos, resta seguir o conhecido manual de alternância entre testes militares e diplomacia, como forma de pressionar por uma definição para a agenda de relacionamento Washington-Pyongyang, especialmente frente ao aumento da competição com Pequim, de modo a superar a vaga postura “aberta ao diálogo” da Casa Branca e obter ofertas concretas, que durem além do mandato de Moon na Coreia do Sul. Importa ressaltar que, em caso de vitória de um presidente sul-coreano conservador e anti-China, Biden não se verá mais obrigado a acomodar as políticas de engajamento de Moon como forma de garantir apoio sul-coreano às iniciativas norte-americanas no Indo-Pacífico (Khang 2021)⁴⁰, diminuindo as perspectivas de negociação.

As aparições midiáticas de Kim Jong-Un e os acenos de Moon Jae-In indicam a intenção das Coreias em não arriscar perder *momentum* e chamar a atenção para a importância de se voltar à mesa de negociação, especialmente considerando as transições de poder para presidentes menos dispostos a priorizar o engajamento com Pyongyang, nos Estados Unidos e, possivelmente, na Coreia do Sul. A pressa por parte de Pyongyang também está atrelada à intenção de obter concessões imediatas, uma vez que o país enfrenta problemas climáticos e energéticos, ao passo em que se aproxima um inverno de escassez alimentar. Como sempre, o avanço efetivo de novas tentativas de diálogo depende de concessões que superem as retóricas diplomáticas, bem como as expectativas de desnuclearização unilateral da Coreia do Norte.

40 Khang, Vu. 2021. “With Biden’s lukewarm diplomacy, North Korea runs hot and cold”. *Lowy Institute*. <https://www.loyyinstitute.org/the-interpreter/biden-s-lukewarm-diplomacy-north-korea-runs-hot-and-cold>.

O Uzbequistão e seus Trinta Anos Depois: Rupturas ou Continuidades?⁴¹

Guilherme Geremias da Conceição⁴²

Localizado no coração da Ásia Central, o Uzbequistão é o único Estado centro-asiático que compartilha fronteiras com todos os demais países da região, nomeadamente o Cazaquistão (norte), o Quirguistão (leste), o Tadjiquistão (sudeste), o Turcomenistão (sudoeste) e o Afeganistão (sul). Apesar de possuir um território reduzido, o país detém a maior população da Ásia Central (com grupos étnicos uzbeques presentes também nos territórios vizinhos) e, desde a sua independência, desenvolveu a força militar mais profissional da região. Mesmo não acedendo diretamente aos mares, podemos considerar que o caráter “isolacionista” geralmente atribuído ao Uzbequistão, na realidade é enganoso, sendo este responsável por congregar todos os centros históricos, culturais e políticos da Ásia Central. Afora Tashkent, antigos itinerários da Rota da Seda, como Bukhara e Samarkand no sul, Khiva no oeste e Khoqand no leste, já foram capitais de grandes impérios do passado. Estas características, somadas ao importante papel regional de anfitrião da doutrina islâmica, de herdeiro da trajetória sedentária centro-asiática e do status de “ponte” entre o Ocidente e Oriente, fizeram com que o Uzbequistão se percebesse como uma potência regional fortemente comprometida com sua soberania nacional.

Existem ao todo cinco partidos políticos reconhecidos oficialmente no país. Eles são o Partido Democrático Popular do Uzbequistão (O'zXDP)⁴³, o Partido Social-democrata da Justiça/ Adolat (ASDP)⁴⁴, o Partido Liberal

41 O autor agradece ao professor Paulo Fagundes Visentini pela orientação na escrita deste material, bem como ao colega João Pedro Mascarello Funck pela qualificada revisão textual.

42 Graduando do último semestre de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Membro do Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) e do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), Brasil.

43 O O'zXDP foi uma das primeiras organizações políticas contemporâneas do país, sendo fundado pelo ex-Secretário Geral do Partido Comunista Uzbeque e ex-Presidente, Islam Karimov, após a independência em 1991. No espectro político nacional pode-se dizer que o partido ocupa a posição de esquerda, além de configurar também o segundo maior partido em número de assentos no Parlamento (Oliy Majlis) e uma oposição ao bloco governista na Câmara Legislativa. O O'zXDP defende a consolidação do Estado enquanto uma autoridade robusta, que garanta a proteção das camadas mais vulneráveis da sociedade e o desenvolvimento de uma economia de mercado regulada e socialmente orientada.

44 O Partido Social-democrata da Justiça Adolat, que se autodefine como um movimento de centro-esquerda, atua no Oliy Majlis semelhantemente ao O'zXDP enquanto uma oposição

Democrata do Uzbequistão (O'zLiDeP)⁴⁵, o Partido Democrático do Renascimento Nacional do Uzbequistão/Milliy Tiklanish (O'zMTPD)⁴⁶ e o Partido Ecologista do Uzbequistão (O'zEP)^{47 48}. Nas eleições gerais de 2021, realizadas no final de outubro, o atual presidente, Shavkat Mirziyoyev (O'zLiDeP), garantiu a reeleição com 80,31% dos votos registrados. Concorriam contra o mandatário os candidatos Maksuda Vorisova (O'zXDP, 6,65%), Alisher Kadyrov (O'zMTPD, 5,49%), Narzullo Oblomuradov (O'zEP, 4,15%) e Bakhrom Abdukhalimov (ASDP, 3,40%). Estima-se que cerca de 20 milhões de eleitores participaram deste que foi o sexto pleito presidencial realizado desde a independência do país da URSS⁴⁹, em agosto de 1991⁵⁰.

organizada. O partido, fundado também no contexto da independência, defende a criação de um Estado de bem-estar social para todos, a consolidação dos princípios de liberdade e igualdade e o fortalecimento da transparência judicial do país.

45 O O'zLiDeP, também criado por Karimov, após sua saída do O'zXDP, é o partido no poder desde 2007, e pode ser considerado uma organização política de centro-direita. As prioridades do partido, que representa a maior bancada no Oliy Majlis, incluem a diversificação da economia, a simplificação de procedimentos e a redução de preços no registro de entidades empresariais e no desembaraço aduaneiro.

46 O O'zMTPD é classificado como um movimento conservador de direita. O partido, fundado em 1995 e cujo número de assentos na Câmara Legislativa é o segundo maior, dá atenção especial à questão do renascimento nacionalista uzbeque e ao fortalecimento da identidade nacional. Na esfera sociopolítica se destina à preservação e ao desenvolvimento do Estado e da vida pública historicamente moldados conforme as tradições moral e familiar do país. O Partido Democrático Milliy Tiklanish e o O'zLiDeP formam o Bloco de Forças Democráticas no parlamento uzbeque.

47 O jovem Partido Ecologista, formado em 2008, mas atuante no país desde 2019, se distingue dos demais por enfatizar principalmente as questões ambientais e a utilização mais ampla de fontes renováveis de energia na produção. Recentemente o partido obteve novos assentos na Câmara Legislativa.

48 The Permanent Mission of the Republic of Uzbekistan to the United Nations. 2016. "What ideas do the political parties advance?". Disponível em: <https://www.un.int/uzbekistan/fr/news/what-ideas-do-political-parties-advance>. Acesso em 11 de Nov. 2021.

49 As primeiras presidenciais uzbeques ocorreram em 1991, quando Muhammad Solih, o líder do Partido Democrata/ Erk (EDP), perdeu a disputa para o antigo líder soviético Karimov, à época presidente do O'zXDP, por 12,7% a 87,1% dos votos respectivamente. A segunda corrida presidencial, em 2000, também apresentou apenas dois candidatos, Karimov (independente) e Abdulkhafiz Jalolov (O'zXDP), na qual Karimov conquistou a reeleição, com um percentual de 95,7%. Karimov (O'zLiDeP), que havia estendido constitucionalmente seu mandato, venceu novamente em 2007, desta vez contra o adversário Asliddin Rustamov (O'zXDP), com 90,7% dos votos e, em 2015, venceu no quarto pleito contra o candidato à presidência Akmal Saidov (O'zMTPD), com um percentual semelhante. Após ser vitimado por um acidente vascular cerebral (AVC) em 2016, Karimov foi sucedido pelo ex-Primeiro-Ministro do país Mirziyoyev (O'zLiDeP), eleito posteriormente para o cargo com 90% de aprovação nas eleições emergenciais daquele ano.

50 Aljazeera. 2021. "Uzbek president secures second term in landslide election victory".

Apesar das alegações de fraude nunca terem ultrapassado o aspecto da retórica política, os processos eleitorais do Uzbequistão constantemente são vistos com certa desconfiança pela mídia e pelas organizações do Ocidente⁵¹. Embora para alguns analistas não exista uma diferença ideológica significativa entre os partidos do país a ponto de torná-los “oposições efetivas”⁵², devemos levar em consideração as particularidades políticas nacionais. O fato do Oz’XDP, por exemplo, ter continuado apoiando algumas iniciativas do ex-Presidente Islam Karimov (após sua saída da organização), principalmente àquelas relacionadas ao recrudescimento do Estado na vida social do país, não o coloca automaticamente em uma posição de aliado. Pelo contrário, reafirma o impacto que os alinhamentos políticos temporários possuem no processo de tomada de decisão. Além do mais, de maneira geral, todos os partidos consideram a independência econômica do Uzbequistão uma prioridade em suas agendas, bem como a renovação técnica da produção, o desenvolvimento do turismo como uma ferramenta para a promoção da cultura e da história local e o apoio aos princípios de cooperação pacífica no âmbito externo. Nesse sentido, ao invés de “fantoques” utilizados pela administração Karimov para simular um “sistema multipartidário”, entende-se que as características comuns entre estas instituições foram percebidas e reunidas de maneira pragmática pelo ex-Presidente e seu sucessor direto, Mirziyoyev.

É importante ressaltar ainda que o preâmbulo da Constituição do Uzbequistão afirma seu compromisso com os ideais de democracia e justiça social. O artigo 70 da Constituição da República afirma: “O povo é a única fonte de poder estatal”, enquanto os artigos 320e o 1170 garantem o direito ao voto, à igualdade e à liberdade de expressão⁵³. Foi com o objetivo de fortalecer estas prerrogativas que, durante as eleições legislativas de 2019, realizadas sob o lema “Novo Uzbequistão - Novas eleições”, o Estado uzbeque adotou um novo

Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2021/10/25/uzbek-president-secures-second-term-in-landslide-election-victory>. Acesso em 25 de Out. 2021.

51 Após as eleições presidenciais de 2007, uma lei estabeleceu restrições para o registro partidário, o que acabou inviabilizando as recentes candidaturas presidenciais de Jahongir Otajonov (EDP), Khidirnazar Allakulov (Partido Social-Democrata Verdade e Progresso/Hakikat va Tarakkilot - HTSDP) e Mahmud Yuldashev (Partido Halq Manfaatlari), líderes de organizações independentes não reconhecidas pela Justiça Eleitoral. Por outro lado, a regulamentação destas restrições impediu a validação política de grupos radicais que atuam no país e garantiu a laicidade do Estado uzbeque que, em sua Constituição, proíbe a formação de partidos de bases religiosas.

52 OSCE. 2021. “Despite recent reforms Uzbekistan’s presidential election lacked genuine competition, international observers say”. Disponível em: <https://www.osce.org/odihr/elections/uzbekistan/502206>. Acesso em 31 de Out. 2021.

53 Uzbekistan. 1992. *Uzbekistan Constitution*. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20081205075249/http://www.eicee.org/pix/pdf/uzbekistan.pdf>. Acesso em 11 de Nov.

Código Eleitoral, que regulamentou os trâmites relacionados à preparação e condução dos pleitos nacionais a partir do Sistema de Informações de Gestão Eleitoral (EMIS) e da Lista Eletrônica Unificada de Eleitores (EECI), que garantiu a viabilidade do título unificado de eleitores e o princípio “um eleitor - um voto”. Em 2021, dando continuidade ao processo de liberalização política, foram incluídos na lista de votantes os cidadãos uzbeques que vivem no exterior, independentemente de estarem registrados em consulados de missões diplomáticas. Para garantir a lisura no uso dos recursos destinados à campanha, de acordo com a Lei de Financiamento dos Partidos Políticos, uma auditoria foi realizada pela Câmara de Contabilidade sobre as atividades dos partidos envolvidos no processo⁵⁴.

De acordo com a Comissão Eleitoral Central (CEC), cerca de mil jornalistas e observadores internacionais estiveram presentes no pleito de outubro. Como já era previsto, os pareceres do Parlamento Europeu - ODIHR e da Assembleia Parlamentar da OSCE, que pela primeira vez estabeleceram uma missão conjunta para observar o andamento das eleições no país, convergiram com o comunicado estadunidense, identificando violações no processo eleitoral. No entanto, estas declarações foram na contramão das emitidas por Sergei Lebedev, chefe da missão de monitoramento da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), que, além de não identificar violações na condução das eleições, também elogiou as autoridades uzbeques pela boa organização do pleito. O presidente da China, Xi Jinping, o presidente da Rússia, Vladimir Putin, o presidente da Turquia, Recep Tayyip Erdogan, e o presidente da Bielorrússia, Alexander Lukashenko, estiveram entre os primeiros líderes mundiais que parabenizaram Mirziyoyev pela vitória. Outros nomes, como o de Narendra Modi (Índia), Kassym-Jomart Tokayev (Cazaquistão), Sadyr Japarov (Quirguistão), Gurbanguly Berdimuhamedow (Turcomenistão) e Imran Khan (Paquistão) também se uniram ao coro de cumprimentos ao mandatário uzbeque⁵⁵.

O resultado das eleições presidenciais deste ano, sendo assim, representa a esmagadora popularidade das mudanças trazidas pela administração Mirziyoyev, que, ao menos do ponto de vista econômico, simbolizam uma verdadeira ruptura com o passado do país, cuja renda per

54 Europoter.co. 2021. “Electoral process transformation in Uzbekistan: Achievements and challenges during 30 years of independence”. Disponível em: <https://www.eureporter.co/world/uzbekistan/2021/09/13/electoral-process-transformation-in-uzbekistan-achievements-and-challenges-during-30-years-of-independence/>. Acesso em 01 de Out. 2021.

55 Belta. 2021. “CIS observers describe Uzbekistan presidential election as competitive, free, open and transparent”. Disponível em: <https://eng.belta.by/politics/view/cis-observers-describe-uzbekistan-presidential-election-as-competitive-free-open-and-transparent-144405-2021/>. Acesso em 26 de Out. 2021.

capita média já foi inferior a 75 rublos por mês. Publicada em 2017, a Estratégia de Desenvolvimento para 2017-2021 teve como objetivo “modernizar e liberalizar todas as esferas da vida”. Algumas das etapas propostas pela Estratégia de Desenvolvimento incluíram o levantamento dos controles cambiais, a redução de tarifas e a liberalização do regime de vistos. Por intermédio da interação de políticas fiscais e monetárias, observou-se também um crescimento dinâmico da economia nos últimos anos que, mesmo com o desaceleramento causado pela pandemia de Covid-19, está recuperando seu fôlego. Nos primeiros anos após a independência, a capacidade exportadora de toda a indústria era de apenas US\$ 7 milhões, enquanto hoje o volume de suprimentos de produtos têxteis para o mercado externo ultrapassa US\$ 1 bilhão. O PIB nos três primeiros meses de 2021 aumentou 3% e o Banco Mundial prevê que o crescimento econômico no Uzbequistão em 2021 e 2022 atingirá 4,8% e 5,5%, respectivamente⁵⁶.

Cabe destacar ainda que, ao longo dos seus trinta anos de independência, a autopercepção enquanto uma potência regional e o compromisso com sua identidade nacional no nível externo, fortalecidas ainda no período soviético e continuadas por Karimov, garantiram ao país um comportamento internacional autônomo, em contraste com os Estados vizinhos que tenderam ao alinhamento automático com grandes potências. Em termos de política externa, Tashkent procurou desenvolver relações cordiais com a Rússia ao tempo em que, buscando equilibrar a sua influência na região, também apostou em parcerias paralelas, a exemplo da Turquia, da Índia, da Coreia do Sul, do Japão, e da China. Em seu entorno estratégico, a atuação do Uzbequistão, condicionada pela noção de vulnerabilidade às ameaças externas⁵⁷, priorizou boas relações bilaterais com o Cazaquistão e o Turcomenistão, da qual se destaca o acordo trilateral cazaque-turcomano-uzbeque no setor energético, e manteve sob observação a intenção dos vizinhos Quirguistão e Tadjiquistão de construir novas represas nos rios

⁵⁶ Banco Mundial. 2021. “The World Bank in Uzbekistan-Overview w”. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/uzbekistan/overview#context>. Acesso em 12 de Nov. 2021.

⁵⁷ O Vale Fergana, situado entre o leste do Uzbequistão, o sul do Quirguistão e o norte do Tadjiquistão, considerado o berço do Islã na Ásia Central, estava em estado de alerta uma vez que a Guerra Civil Tadjique e o controle do Afeganistão pelo Talibã fizeram com que o radicalismo islâmico encontrasse um ambiente amistoso para sua difusão. A Administração Karimov, nesse sentido, ficou encurralada entre um modelo de inserção internacional mais ativo e outro focado em sua segurança doméstica.

dos quais depende o Uzbequistão⁵⁸. Ainda no contexto regional, a situação no Afeganistão, vista como uma ameaça importante à sua segurança, levou ao apoio das operações militares estadunidenses no local⁵⁹, mas, mais do que isso, estimulou o país na formulação de alternativas multilaterais para encontrar uma solução para a crise, propondo uma resolução 6 + 3 que envolveria consultas entre todos os vizinhos do Afeganistão, bem como os Estados Unidos, a Rússia e a OTAN. Recentemente o papel regional do país foi reforçado por meio da sua atuação, antes mantida em segundo plano, no âmbito de organismos internacionais, como na Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e na Iniciativa do Cinturão e Rota (OCR), instituições securitária e econômica, respectivamente, que reafirmam, cada vez mais, sua relevância global⁶⁰.

Podemos considerar, dessa forma, que a postura do Uzbequistão tem sido o fator crítico na determinação da geopolítica da Ásia Central desde a independência⁶¹ do país. Tashkent, sob os governos de Karimov e Mirziyoyev, manteve resolutamente a primazia de sua soberania e garantiu que a Ásia Central permanecesse um espaço geopolítico aberto, impedindo a influência constante de potências estrangeiras sobre a região, da mesma forma que a postura rígida do país foi crucial para negar ao radicalismo islâmico um território fértil para florescer. Tashkent assumiu a liderança na formulação de políticas que, embora gerassem críticas por sua natureza restritiva, ajudaram a manter a governança secular e permitiram enfrentar os desafios à segurança regional. Assim, as eleições de 2021 podem ser entendidas como uma

58 A chamada “Guerra da Água” é uma das mais controversas da região, uma vez que o Uzbequistão, o Turcomenistão e o Cazaquistão dependem dos recursos fluviais dos rios Amu e Syr Darya para a irrigação de plantios (ambos com suas nascentes nos Estados vizinhos). A cautela em relação ao Tadjiquistão foi ainda maior principalmente no final da década de 1990, quando o ex-Presidente Karimov responsabilizou extremistas islâmicos, sediados no território tadjique, por explosões na sede do governo uzbeque em 1999.

59 Embora o Uzbequistão tenha apoiado, ainda que de maneira pragmática, o envolvimento americano na questão do Afeganistão, o país adotou uma política que maximizou sua soberania por meio do seu poder de barganha. No entanto, as críticas ocidentais às políticas internas do Uzbequistão e o entusiasmo pela mudança de regime tanto no Oriente Médio quanto nos países pós-soviéticos levaram a “azedar” as relações com o Ocidente. Em 2005, após críticas do governo norte-americano à condução das políticas domésticas uzbeques, Karimov expulsou os militares estadunidenses da base aérea de Karshi-Khanabad (K2), utilizada como um ponto logístico para as operações no país vizinho.

60 S. Frederick Starr, Svante E. Cornell. 2018. “Uzbekistan’s New Face”. American Foreign Policy Council. Rowman & Littlefield, 2018.

61 Principalmente se considerarmos que, apesar do tamanho em extensão territorial e das notáveis conquistas econômicas desde a independência, o Cazaquistão, por deter uma população relativamente pequena e uma longa fronteira com a Rússia, possui uma capacidade limitada de definir, de forma independente, uma agenda para a região.

sinalização positiva para o modelo de inserção global conciliatório adotado por Mirziyoyev e pela manutenção e continuidade de um projeto nacional iniciado ainda no período soviético. O aceno às “reformas”, sobretudo no campo da economia e da “transparência política”, mais do que apenas tornar o país um parceiro comercial “atrativo” para a União Europeia e para os Estados Unidos frente à crescente presença sino-russa local, ressalta o protagonismo que a evolução política do Uzbequistão possui para o futuro da Ásia Central.

O Fim da Era Merkel e o Futuro da Alemanha

Guilherme Thudium⁶²

A eleição federal de 2021 na Alemanha, ocorrida na última semana de setembro, simbolizou o fim da Era Merkel. Após 16 anos ocupando a posição de chefe de governo, Merkel se tornou a primeira chanceler na história política alemã a não buscar reeleição. O Partido Social-Democrata (SPD) emergiu vitorioso pela primeira vez desde 2002, porém não atingiu a faixa de votos necessária para formar um novo governo de maneira autônoma – o que é comum no sistema eleitoral alemão.

Iniciaram-se, assim, as complexas tratativas de formação de uma coalizão governante. No último pleito federal, em 2017, esse processo durou cerca de quatro meses. É nesse cenário que partidos menores que tiveram bom desempenho, como os Verdes e o Partido Democrático Liberal (FDP), adquirem importância. O partido de Merkel, todavia, liderado por Armin Laschet, teve seu pior desempenho na série histórica da aliança CDU/CSU⁶³, apesar do alto nível de aprovação da chanceler. No dia 8 de dezembro de 2021, Olaf Scholz foi empossado como o novo chanceler em uma coalizão de três partidos com os Verdes e os Liberais.

Merkel não elegeu um sucessor, mas isso não desmerece o seu legado pessoal e político. Em uma conjuntura internacional polarizada e imprevisível, Angela Merkel virou sinônimo de estabilidade e pragmatismo. A Era Merkel é paradigmática por vários motivos, mas vale ressaltar que, além de se tornar a primeira mulher a assumir o posto de chanceler na história da Alemanha, ela

62 Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS). Presidente do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE) e membro do Centro de Estudos Alemães e Europeus (CDEA) da UFRGS e da PUC-RS, Brasil.

63 De acordo com a Lei Eleitoral Federal Alemã, o partido de Angela Merkel, a União Democrática Cristã (CDU), compete em todos os estados alemães, exceto na Baviera, onde opera seu partido aliado, a União Social Cristã (CSU).

foi também a primeira líder oriunda da Alemanha Oriental a ocupar o cargo após a reunificação em 1990.

Apesar de ter nascido em Hamburgo, sua família mudou-se para o leste quando ela tinha menos de um ano, em 1954. Com passagens pela Universidade de Leipzig e pela Academia de Ciências da RDA, tanto sua formação acadêmica como sua juventude política remontam à antiga Alemanha Oriental. A sua ascensão foi significativa para alterar estereótipos interalemães, ajudando a equilibrar assimetrias e desigualdades entre o leste e o oeste que se mantêm desde a queda do Muro de Berlim⁶⁴. Sua trajetória política, para tanto, teve de ser conduzida com flexibilidade, predicado que marcou também a sua postura internacional.

O longo governo Merkel, em especial o segundo (2009-2013) e o terceiro (2013-2017) dos seus quatro mandatos como chanceler, foram marcados por uma multiplicação de crises na União Europeia (UE): em 2009 houve a crise do Euro; em 2015 a intensificação da crise migratória; e em 2016 o referendo para a saída do Reino Unido do processo de integração. Se a crise do Euro revelou também uma grave crise social, e não somente da dívida pública, a crise migratória teve, por outro lado, contornos políticos significativos para além do problema humanitário, com a ascensão de movimentos populistas e forças políticas eurocéticas por toda a Europa.

As crises colocaram pressões adicionais sobre o já fragilizado processo de integração, tornando a Alemanha de Merkel sua principal articuladora. A indisputada superioridade econômica do país passou a ser acompanhada de pressões para que assumisse responsabilidades políticas equivalentes, reafirmando sua centralidade no tabuleiro europeu. Ainda que aparentemente hesitante em desempenhar um papel de maior responsabilidade internacional, Merkel se viu forçada, mais pelas circunstâncias do que por política de poder, argumenta-se, a tomar uma posição de liderança continental – formando, assim, um ‘império accidental’ que se sobrepõe à própria integração regional europeia⁶⁵.

A posição de liderança da Alemanha no âmbito da UE, todavia, não é algo meramente accidental: faz parte de um processo evolutivo das suas capacidades estatais e expansão econômica desde a reunificação. Está, igualmente, inserida em uma conjuntura de transição e reconfiguração do moderno sistema mundial: foram as crises europeias, enquanto efeitos de um contexto de crise estrutural do sistema mundial, que impulsionaram o

64 Ther, Philipp. 2016. *Europe since 1989: a history*. Princeton: Princeton University Press.

65 “Ulrich Beck: ‘Germany Has Created an Accidental Empire.’” EUROPP, April 11, 2013. <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2013/03/25/five-minutes-with-ulrich-beck-germany-has-created-an-accidental-empire/>.

protagonismo alemão. Nessa capacidade, a Alemanha se tornou o principal articulador diante dos problemas que desestabilizam o processo de integração europeu.

Neste sentido, é importante lembrar que a Alemanha de Merkel foi pouco afetada pela crise do Euro – sua economia, pelo contrário, foi reforçada durante o período, em boa medida graças à diversificação das suas relações exteriores com economias emergentes distantes das matrizes financeiras anglo-americanas que deram origem à crise financeira global. Foi no contexto da crise que a Alemanha se tornou o maior credor dentre os países-membros da Zona do Euro, fator que conferiu à administração Merkel poder de decisão sobre o futuro monetário de outras nações soberanas, porém devedoras.

Já a resposta política ao fenômeno migratório foi observada, por exemplo, na ascensão de partidos de extrema-direita por toda Europa, como o Alternativa para a Alemanha (Alternative für Deutschland – AfD), que se destacou nas eleições de 2016 (estaduais) e 2017 (federal), porém caiu da terceira para a quinta posição em 2021. Ainda que passível de críticas, argumenta-se que a política de portas abertas de Merkel foi a única abordagem proativa proposta de dentro da UE para a crise em um contexto de déficit de lideranças e consensos regionais⁶⁶.

Se a crise do Euro e a crise migratória elevaram a posição regional alemã, a crise do Brexit ajudou a fortalecê-la. Paradoxalmente, ao mesmo tempo que significou um retrocesso institucional para a integração que a Alemanha busca salvaguardar acima de tudo, a saída do Reino Unido tornou necessária uma coesão ainda maior dos membros remanescentes que fortaleceu a posição de liderança alemã. No contexto da pandemia, o último desafio da gestora de crises Angela Merkel, o bloco europeu, encabeçado pela Alemanha, liderou o concerto diplomático no âmbito da Organização Mundial da Saúde (OMS), buscando fixar-se como um ator estabilizador do sistema internacional.

É notável que o papel da Alemanha na política internacional tenha sofrido considerável transformação nas últimas duas décadas, conforme escreveu o ex-ministro de relações exteriores e depois presidente Frank-Walter Steinmeier – e precisa, portanto, acompanhar a evolução da sua posição regional e global⁶⁷. Se há uma crítica a ser feita ao governo Merkel, seria justamente o fato de ela não ter se aproveitado da ascendência política adquirida para formular uma grande estratégia alemã mais assertiva e de

66 Greenstein, Claire, and Brandon Tensley. "The Strongwoman of Europe: Germany's Principled Leadership." *Foreign Affairs*, September 24, 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-04-06/strongwoman-europe>.

67 Steinmeier, Frank-Walter. "Germany's New Global Role: Berlin Steps Up." *Foreign Affairs* 95, no. 4 (2016): 106–13. <http://www.jstor.org/stable/43946937>.

longo prazo, para além da retórica civil-normativa⁶⁸.

Em um contexto de multiplicação de crises, arrefecimento da aliança transatlântica com os Estados Unidos e ascensão do Indo-Pacífico, as engrenagens diplomáticas alemãs precisam estar munidas de uma visão de longo prazo para articular seus interesses e enfrentar os desafios que circundam o projeto de integração europeu – o que o debate público alemão vem chamando de *Zukunftsfähigkeit*, ou, em uma tradução livre, a capacidade de enfrentar o futuro.

As Eleições Nórdicas e a Social-Democracia

Cristina Soreanu Pecequilo⁶⁹

Nos últimos meses, a retomada do poder pelos sociais-democratas no conjunto dos países nórdicos, entendidos, em uma visão abrangente, como a Escandinávia – Suécia, Noruega e Dinamarca -, a Finlândia, a Islândia e a região da Groenlândia, é apresentada como uma vitória das forças progressistas e que sinalizaria uma mudança no perfil do eleitorado europeu, abandonando as visões de extrema-direita. A alternância de diferentes projetos de poder e a reestruturação de coalizões partidárias são, entretanto, fenômenos associados a qualquer dinâmica política.

Por isso, não deveriam ser associados a movimentações quase inéditas e que mudarão, da noite para o dia, o destino dessa ou daquela nação. Essas lógicas que deveriam ser encaradas como parte “do jogo” são cada vez menos compreendidas, e as avaliações sobre os resultados eleitorais tendem a ser encaradas como um “tudo ou nada”. A recente experiência nórdica não pode ser vista nem como uma consolidação da extrema-direita no passado, nem como um renascimento da social-democracia. Ela é uma expressão da volatilidade contemporânea gerada pelo choque de diferentes posições sem que nenhuma tenha forças para se tornar ou manter majoritária.

Exemplificando: ainda que nunca tenham deixado de figurar nos índices internacionais como os “países mais felizes do mundo”, ou os “melhores lugares para se viver”, sendo encarados como modelos de um estilo

68 Kurbjuweit, Dirk. “A First Look at Angela Merkel’s Legacy: The Era of Missed Opportunities.” *DER SPIEGEL*, September 6, 2021. <https://www.spiegel.de/international/germany/a-first-look-at-angela-merkel-s-legacy-the-era-of-missed-opportunities-a-3cdef2e3-e451-4e6b-91b5-c89f97acb9df>.

69 Professora de Relações Internacionais da UNIFESP, pesquisadora do CNPq e associada do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) da UFRGS.

de vida mais sustentável e empático, simbolizado no termo dinamarquês “hygge”, essas nações ganharam visibilidade por fatos menos positivos: o aumento dos casos de suicídio e alcoolismo, os atentados violentos contra minorias, a divulgação de pautas xenofóbicas, misóginas, fundamentalistas e fascistas.

No campo concreto, essas contradições expressaram-se eleitoralmente nas últimas duas décadas, com a ascensão justamente dessas linhas mais à direita e conservadoras ao poder, em detrimento das forças sociais-democratas. Antes um dos poucos pilares de resistência ao projeto neoliberal de Estado na Europa e no mundo, as nações nórdicas e seus mecanismos de proteção social e inclusão pareciam sucumbir à onda neoconservadora.

Menos do que o desmonte generalizado desse Estado de bem-estar, esses novos projetos, porém, centravam-se em alguns temas-chaves mais ligados à identidade, à nacionalidade, à União Europeia (UE) e em resposta às demandas de abertura de fronteiras e de inclusão de migrantes. O gerenciamento da pandemia de covid-19, da vacinação, e os movimentos antivacina somaram-se a essa agenda. Além disso, alguns desses países, mesmo não sendo membros da UE, como a Noruega, cresceram em importância geopolítica devido a seu papel no mercado energético de gás e petróleo. Às vésperas do inverno, o continente europeu e o Reino Unido recém-saído do bloco enfrentam uma crise energética de grande porte devido à escassez e ao preço inflacionado desses recursos. Quaisquer movimentações abruptas tendem a trazer mais temores de desequilíbrio que poderiam gerar ondas de instabilidade. Assim, é natural um certo alívio com esse novo quadro político.

A trajetória recente indica que a instrumentalização de todos esses temas pela extrema-direita, somada à fragmentação da extrema-esquerda e de parte das forças sociais-democratas em torno dos temas ambientais e identitários, favoreceu a migração de um eleitorado de centro mais para a direita. Isso deriva de uma tempestade perfeita que combinou os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos (EUA), a recessão econômica de 2008 nas principais economias avançadas e a crise dos refugiados a partir de 2011, devido à Primavera Árabe, com o substancial aumento da imigração islâmica. Episódios como o Brexit, a eleição de Donald Trump nos EUA, a ascensão conservadora na Hungria e na Polônia, e a continuidade da força da extrema-direita nacionalista na França e na Alemanha impulsionaram a imagem de solidez desse movimento. A França, inclusive, enfrentará uma eleição em 2022 cujos rumos se mostram incertos.

Mas a volta dos sociais-democratas ao poder é exceção ou tendência? A experiência nórdica não é exceção, pois reflete uma resposta do eleitorado à ineficiência das coalizões vigentes em responder aos desafios do dia a dia do governo. As vitórias da direita baseadas em promessas populistas e na

externalização dos problemas para qualquer outro grupo ou Estado, seja ele o imigrante, a China, a UE ou a pandemia de covid-19, rapidamente são desconstruídas à medida que a natureza da crise é estrutural e multidimensional: político-estratégica, social e econômica. Seria, então, uma tendência e razão de otimismo, ao lado da eleição alemã que também revalidou uma agenda moderada e com raízes na social-democracia?

Não necessariamente a presença ruidosa da extrema-direita e as dificuldades de unificar a fragmentada coalizão progressista, de centro e extrema-esquerda prevalecem. Afinal, a primeira-ministra dinamarquesa Mette Frederiksen (2019-atual), em entrevista de 2017 ao Financial Times, destacou: “Acredito que o mais importante de ser um partido social-democrata é, na verdade, ser relevante. Somos capazes de encontrar soluções para os problemas que as pessoas estão enfrentando?”.

Os resultados eleitorais atuais – que demandam amplas negociações de coalizões para formar governos – indicam que a pergunta de Frederiksen não foi adequadamente respondida. Com isso, não se compreende que, no fundo, a questão central que decide o voto do eleitor seja menos romântica e mais pragmática: qual partido político ou candidato defende um projeto que atende aos meus interesses?

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 (CESUL) e, em 2012, este transformou-se no Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA). Tudo isto permitiu a formação de uma massa crítica, apoiada em ampla biblioteca especializada.

A tradição de pesquisa que deu origem ao PPGEEI baseou-se numa análise prospectiva das tendências mundiais dos anos 1990. A notável expansão da diplomacia e da economia brasileiras a partir do início do século XXI confirmou a perspectiva adotada, que permitiu a intensa cooperação com os organismos diplomáticos e econômicos internacionais do Brasil. O curso já é uma referência na análise estratégica da inserção das potências emergentes e das relações internacionais Sul-Sul.

A visão diferenciada do PPGEEI dá ênfase a métodos estratégicos, teóricos e aplicados, sempre baseados em rígidos princípios acadêmicos e científicos. Por esta razão, tem sido procurado por estudantes de todo o Brasil e de vários países, e tem estabelecido parcerias em todos os continentes. Por essas razões, é um programa focado na compreensão das rápidas transformações pela qual passa o sistema internacional. Publica em parceria com o NERINT as revistas *Conjuntura Austral* (bimestral) e *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* (semestral e bilíngue). O PPGEEI possui três linhas de pesquisa:

Economia Política Internacional

Enfoca a inserção internacional da economia brasileira e de outros grandes países em desenvolvimento na América do Sul, na Ásia e na África; aborda as características e os efeitos da globalização; e desenvolve estudos comparados e setoriais preocupados com os efeitos da internacionalização de empresas e segmentos produtivos. Especial atenção é dada às crises financeiras internacionais e seus reflexos no Brasil e nos demais países do Sul.

Política Internacional

Enfatiza a análise do processo de formação, implementação e avaliação de política externa. Procura confrontar padrões de inserção internacional de países estratégicos de América do Sul, África e Ásia, considerando padrões institucionais, política comercial, estruturas de intermediação de interesses e atuação de atores da sociedade civil no eixo Sul-Sul das relações internacionais contemporâneas.

Segurança Internacional

Aborda os principais problemas de segurança no sistema internacional a partir de uma perspectiva que leva em conta os Estados mais poderosos no nível global, mas que introduz de maneira sistemática o problema das balanças regionais de poder, o eixo Sul-Sul, a existência de complexos regionais de segurança e o impacto das tecnologias de informação na Era Digital.

CEBRAFRICA

O Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) tem suas origens no Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL), um programa estabelecido em 2005 através de um convênio entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Suas atividades de pesquisa são desenvolvidas junto ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).

Em março de 2012 o CESUL foi ampliado para abranger o conjunto geográfico do continente africano, transformando-se em CEBRAFRICA, enquanto a Série Sul-Africana, que publicou cinco livros, foi transformada em Série Africana, com novas obras no prelo. O objetivo segue sendo o mesmo: realizar pesquisas, apoiar a elaboração de teses, dissertações e trabalhos de conclusão, 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”.

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 preferencialmente com até 50 palavras.
12. As contribuições devem ser feitas através do website: 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 10, número 19 (Jan./Jun. 2021)

Editorial

Os Trinta Anos do Mercosul: Apontamentos para um Balanço (*Leonardo Granato*)

Defesa Nacional e Desenvolvimento: Diálogos entre o Significado de “Autonomia” em Hélio Jaguaribe e a Estratégia Nacional de Defesa (*Luiz Felipe Brandão Osorio*)

A Reforma do Regime Antidumping Brasileiro: Um Balanço Parcial dos Determinantes e Implicações do Decreto 8.058/2013 (*Pedro Nogueira da Gama Correio*)

Geopolítica e Constituição À Luz do Estado Democrático de Direito (*Sezai Özçelik*)

Uma Zona Crepuscular? Paz e Conflito na América Latina e nas Nações Unidas (*Alana Camoça Gonçalves de Oliveira*)

A Transformação Militar Colombiana: Realidade Estratégica e Superação de Resistências (*Víctor M. Mijares e Paula Alejandra González*)

O Desenvolvimento da Geoeconomia: Uma Abordagem do Liberalismo Institucional (*Ricardo Vega Perez*)

Revisando a Guerra Comercial EUA-China: Uma Avaliação Estratégica (*Ramla Khan e Zaeem Hassan Mehmood*)

Estratégia Norte-Americana para o Desenvolvimento de Inteligência Artificial Militar: Um Horizonte de Curto Prazo (2020-2030) (*Daniel Barreiros e Ítalo Barreto Poty*)

A Importância do Oriente Médio na Política Externa Russa (*Seyed Javad Emam Jomehzadeh, Sanaz Rostamjabri e Mahnaz Goodarzi*)

África e a ‘Barganha da Globalização’: Rumo a uma Soberania Econômica Coletiva (*Al Chukwuma Okoli e Atelhe George*)

Guerra e Conflito no Sahel Africano, Fruto da Histórica e Permanente Guerra Entre Dois Impérios: Império Árabe-Islâmico e Império Ocidental (*Mamadou Alpha Diallo*)

ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT (2021/1) (*Vários autores*)

Volume 9, número 18 (Jul./Dez. 2020)

Editorial

ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT: Visões sobre a Diplomacia Pós-Trump (*Vários autores*)

O Sistema Mundial Contemporâneo: Uma Contribuição para o Debate sobre Desenvolvimento na Teoria Do Sistema-Mundo (*Analúcia Danilevitz Pereira e Salvatore Gasparini Xerri*)

Wallerstein, Arrighi e Amin: O Imperialismo no Capitalismo Fordista (*Luiz Felipe Brandão Osorio*)

A (Re)Emergência dos BRICS e o Reordenamento de Poder na Geopolítica Contemporânea

(Charles Pennaforte e Ricardo Luigi)

Geopolítica e Constituição À Luz do Estado Democrático de Direito *(Guilherme Sandoval Góes)*

O Declínio Hegemônico dos Estados Unidos e a Crescente Influência da China: Uma Perspectiva Crítica sobre a Teoria da Transição de Poder no Século XXI *(Nasa'i Muhammad Gwadabe, Mohd Afandi Salleh e Abdullahi Ayoade Ahmad)*

A Construção do Estado Jihadista: Redefinindo Hierarquias de Gênero e Empoderamento *(Hamoon Khelghat-Doost)*

A Toxicidade Institucional em Reformas do Setor de Segurança: Lições Aprendidas sobre o Fracasso na Construção das Instituições de Segurança do Timor-Leste *(Sugito, Tulus Warsito e Achmad Nurmandi)*

A Insegurança Marítima na África Subsariana e os seus Reflexos na Economia dos Estados *(ários autores)*

A Eficácia Estratégica dos Drones para a Grande Estratégia dos Estados Unidos *(Damião Fernandes Capitão Ginga)*

Os Triângulos Competitivo-Cooperativos nas Relações Internacionais: Uma Contribuição Teórica do Poder a partir do Estudo de Caso das Forças Políticas Internas e Externas na América do Sul *(Bernardo Salgado Rodrigues)*

A Diplomacia Multilateral: Dissensos e Contrastes. Dois Casos Genebrinos, Um Depoimento Pessoal *Pedro Motta Pinto Coelho*

ANÁLISE ESTRATÉGICA NERINT (2020) *(Vários autores)*

Volume 9, número 17 (Jan./Jun. 2020)

Editorial

Breve Nota Sobre o Impacto Internacional da Pandemia de 2020: Contribuição Para Uma Análise Estratégica *(Paulo Fagundes Visentini)*

O Declínio da Influência Internacional do Brasil: De Um País Emergente Para Um Estado Voltado Para Dentro *(Helio Caetano Farias, Leonardo Pace Alves)*

Uma Análise da Crise Brasileira: Efeitos Preliminares na Cooperação Sul-Sul *(Patricia Andrade de Oliveira, Niemeyer Almeida Filho)*

Estabilidade Regional: O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano *(Vinícius Damasceno Nascimento)*

A Rivalidade de Recursos Entre os EUA e a Rússia no Contexto da Atual Crise Venezuelana: Os Perigos do Petro-Estado Rentista *(Anurag Tripathi, Girisanter S.B.)*

Una Mirada a la Cooperación de Taiwán con Paraguay (2009 – 2019) *(Maria Antonella Cabral López)*

Regiões de Discórdia: Analisando Influências Subnacionais nas Políticas de Comércio Exterior e Investimento do Chile para os EUA Durante Eventos Críticos *(Rodolfo Disi Pavlic)*

As Atitudes das OTAN, OCX e OTSC em Relação à Situação no Afeganistão Após 2014 *(Łukasz Jureńczyk, Jildiz Nicharapova)*

A Geopolítica do Irã de Acordo com a Teoria dos Espaços Tampão Geográficos *(Syrus Ahmadi Nohadani)*

A “Iniciativa do Cinturão e Rota”: Desafios e Oportunidades para a China e para o Mundo
(Bruno Martarello De Conti, Petr Mozias)

Sobre a Mobilidade no Sistema Mundial: A Relevância do Conceito de Semiperiferia para os Projetos de Desenvolvimento no Séc. XXI (Alexandre Freitas)

A Armadilha da Pobreza: Uma Análise da Contribuição das Instituições Multilaterais e Regionais para o Fraco Desempenho Econômico e Social dos Países do Oeste Africano
(Taiane Las Casas Campos, Alexandre Cesar Cunha Leite)

Os Atores Externos, a Boa Governança e a Prestação de Serviços de Saúde na África
(Benjamin Uchenna Anaemene)

Volume 8, número 16 (Jul./Dez. 2019)

Editorial

NERINT/UFRGS: 20 Anos Analisando as Relações Internacionais (Paulo Fagundes Visentini, Guilherme Thudium)

O Nascimento das Relações Internacionais como Ciência Social: Uma Análise Comparada do Mundo Anglo-americano e da Europa Continental (Pedro Emanuel Mendes)

Conceitos Básicos e Teorias em Manutenção da Paz Internacional: Uma Revisão Analítica
(Isiaka Alani Badmus, Bert Jenkins)

Produtores e Fornecedores de Segurança: Um Ensaio Conceitual (Silviu Petre, Ella Ciuperca)

La Doctrina Salmán en la Política Exterior de Arabia Saudí: Objetivos y el Uso de la Fuerza Militar (Paloma González del Miño, David Hernández Martínez)

Política Nuclear Comparada: Um Estudo de Caso do Impacto Norte-americano nos Programas da Índia e do Brasil (1946/2018) (Cristina Soreanu Pecequillp, Artur Cruz Bertolucci)

Desenvolvimento w Poder Global da China: A Política Made In China 2025 (Diego Pautasso)

Por Trás do Mito da Burguesia Nacional: Uma Análise Comparativa do Estado Desenvolvimentista no Brasil e na Coreia Do Sul (Pedro Vinícius Pereira Brites, Bruna Coelho Jaeger)

O “Acordo Do Século” de Trump e a Resposta Latino-americana (Yoslán Silverio González)
África e as Ameaças à Sua Segurança (Francisco Proença Garcia)

Do Acordo Geral de Paz (1992) às Eleições Gerais em 1994: O Processo de Paz Conduzido em Moçambique (Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon, Anselmo de Oliveira Rodrigues)

La Necesidad de un Cambio de Doctrina de Conflicto Convencional a una de Tiempos de Paz: Los Casos de Chile y Ecuador (Lester Martin Cabrera)

La Superioridad Aérea en el Interés Nacional de Colombia: Una Necesidad para la Política de Seguridad y Defensa Nacional (David González Cuenca)

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 Shanghái 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*)