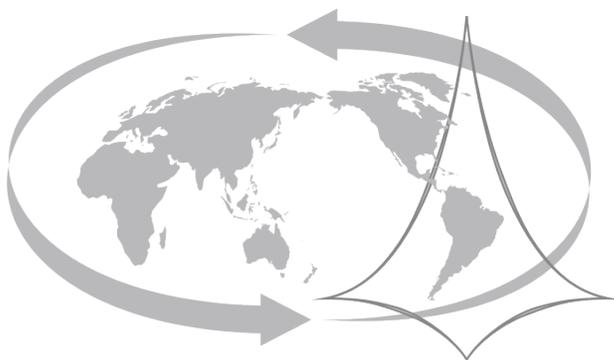


ISSN 2238-6262 / e-ISSN 2238-6912

# AUSTRAL

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



Porto Alegre, v.5, n.10 | Jul./ Dez. 2016



Austral	Porto Alegre	v.5, n.10	p. 1-290	Jul./Dez. 2016
---------	--------------	-----------	----------	----------------

## Sobre a Revista

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

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

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

## Indexadores

LivRe! | Latindex | ISN-ETH | Journal TOCs | Sumário de Revistas Brasileiras  
Beardsley Library Journals | Directory of Open Access Journals | Scopus  
Columbia International Affairs Online | EZB - Social Science Research  
Center Berlin | ROAD - Directory of Open Access scholarly Resources

---

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



**Programa de apoio à  
Edição de Periódicos**

## Equipe Editorial | *Editorial Team*

### Editor | *Editor*

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

### Editor Adjunto | *Deputy Editor*

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

### Conselho Editorial | *Editorial Board*

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

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

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

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

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

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

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, EUA)

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

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

### Assistentes de Edição | *Edition Assistants*

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

João Vitor Corrêa (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

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

### Conselho Consultivo | *Consultative Board*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

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

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

Antônio Carlos Lessa (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

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

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

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

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

Cristina Pecequilo (Universidade Federal de São Paulo, Brasil)

Diego Pautasso (ESPM-Sul / Unisinos, Brasil)

Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)

Ilter Turan (Istanbul Bilgi University, Turquia)

José Ariosa Pérez (Universidad de la Habana, Cuba)

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

Liu Youfa (China Institute of International Studies, China)

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

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

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

Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

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

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Países Baixos)

Monica Hirst (Universidad Torcuato di Tella, Argentina)

Nikolai Mikhailov (Russkiy Mir Foundation, Rússia)

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



© Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS

Capa e Diagramação: Tiago Oliveira Baldasso

*AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* está disponível online em [www.seer.ufrgs.br/austral](http://www.seer.ufrgs.br/austral)

### Contato

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Faculdade de Ciências Econômicas  
Av. João Pessoa, 52, sala 18E - CEP 91040-000 - Centro  
Porto Alegre/RS - Brasil  
Fone: +55 51 3308.3963 | Fax: +55 51 3308.3963  
E-mail: [austral@ufrgs.br](mailto:austral@ufrgs.br)

[www.seer.ufrgs.br/Austral](http://www.seer.ufrgs.br/Austral)

### Cataloging-in-Publication (CIP)

Austral : Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais = Brazilian Journal of Strategy & International Relations / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas.  
- v.5, n.10 (Jul./Dez. 2016). - Porto Alegre: NERINT/PPGEEI/FCE/UFRGS, 2012-  
Semestral.  
ISSN 2238-6262. e-ISSN 2238-6912  
1. Political Science. 2. International Relations.  
3. International Politics. 4. Diplomacy. 5. Developing Countries.

CDU 327

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

## Sumário

<b>Editorial</b>	<b>7</b>
<i>Paulo Fagundes Visentini</i>	
<b>Enquadrando a cooperação energética sino-brasileira: perspectivas chinesas</b>	<b>9</b>
<i>Cui Shoujun, Otávio Costa Miranda</i>	
<b>As interações das Forças de Autodefesa do Japão com a Organização das Nações Unidas e a repercussão para a segurança nacional do Japão</b>	<b>34</b>
<i>Aline Chianca Dantas, Alexandre Cesar Cunha Leite</i>	
<b>A consolidação da Coreia do Norte como potência nuclear através da liderança de Kim Jong Un</b>	<b>51</b>
<i>David Morales Martinez, Cristian Pires Coelho Martins</i>	
<b>A sociedade civil e as potências regionais em um mundo em transformação: os casos do Brasil e da Índia</b>	<b>75</b>
<i>Daniela Vieira Secches, Maria Cristina Andrade Aires</i>	
<b>A geopolítica dos mares como fator estratégico para a integração na América do Sul</b>	<b>95</b>
<i>Fernanda Pacheco De Campos Brozoski, Raphael Padula</i>	
<b>África do Sul e estabilidade regional na era Mbeki: o <i>nexus</i> entre a personalidade e questões geopolíticas e econômicas na formação da política externa</b>	<b>114</b>
<i>Olajide Olayemi Akanji</i>	
<b>A evolução do Peacekeeping: Suez, Ruanda e República Democrática do Congo</b>	<b>129</b>
<i>Maria Fernanda Affonso Leal, Rafael Santin, David Almstadter de Magalhães</i>	
<b>¿De “Estado Fallido” a exportador de seguridad? Colombia y la diplomacia de la seguridad</b>	<b>156</b>
<i>Esteban Arratia Sandoval</i>	

<b>Política nacional de defesa e proteção da infraestrutura energética crítica no Brasil</b> <i>Iure Paiva</i>	<b>182</b>
<b>Panorama atual e perspectivas futuras de uma logística de defesa integrada na América do Sul: oportunidades para a indústria regional de defesa</b> <i>Edson Aita, Álvaro Vasconcelos Studart, Marcos Aurelio Guedes de Oliveira</i>	<b>209</b>
<b>UNASUL à luz de um contraste: as relações com Venezuela e Colômbia</b> <i>Fabio Luis Barbosa Dos Santos</i>	<b>240</b>
<b>Política externa bolivariana: a inserção internacional da Venezuela ao longo dos dois primeiros mandatos de Hugo Chávez Frías (1999-2007)</b> <i>Pedro Henrique de Moraes Cicero</i>	<b>264</b>
<b>Parceiros</b>	<b>284</b>
<b>Normas de Submissão / Números Anteriores</b>	<b>287</b>

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

**Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**  
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262 | v.5, n.10, Jul./Dez 2016

## EDITORIAL

Paulo Fagundes Visentini<sup>1</sup>

Com a publicação da sua 10<sup>a</sup> edição, a AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, completa 5 anos de existência. Desde sua criação, vem publicando artigos analíticos densos e prospectivos, escritos por Professores e Doutores, especialistas renomados em seus campos de pesquisa. O tom foi, inicialmente, o de chamar atenção para uma crise global (geográfica e temática) em gestação. Logo, mencionamos a ocorrência de uma aceleração dos processos políticos e econômicos das Relações Internacionais. Finalmente, em 2016 podemos falar de um verdadeiro terremoto a sacudir a já frágil ordem mundial.

A crise do Oriente Médio sofreu uma evolução e alteração notável, particularmente no que diz respeito ao papel da Turquia (com seu golpe de Estado falhado) e da Rússia na Síria. A solidez da OTAN parece abalada, enquanto Moscou afirma sua presença com a recente retomada de Aleppo pelo governo sírio. Já a Europa conhece o agravamento da questão migratória, a crise da integração e o voto do Brexit, que, pela primeira vez, fará um país abandonar a bem sucedida união supranacional em quase 60 anos.

A Alemanha parece estar numa posição desconfortável, enquanto a xenofobia e o avanço eleitoral e social do populismo de direita, bem como a instabilidade financeira e social não param de crescer. As respostas parecem contraditórias, com tentativas de retomar as bases da integração, ao mesmo tempo em que as manobras da OTAN sinalizam em direção contrária. Já a América do Sul passou por uma alteração política quase completa, com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff no Brasil e as derrotas eleitorais da centro-esquerda, num quadro de permanente instabilidade e realinhamentos internacionais ainda não muito claros.

Mas nada foi mais impactante do que a eleição de Donald Trump à presidência americana. Trata-se de um fenômeno de raízes profundas que,

---

<sup>1</sup> Editor; Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Coordenador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NER-INT). E-mail: paulovi@ufrgs.br

em lugar de ser analisado, vem sendo caricaturizado. Mais do que a aproximação com a Rússia de Vladimir Putin, já defendida por Henry Kissinger em seu último livro *World Order*, a rejeição de diversos Acordos de Livre Comércio no Pacífico e no Atlântico sinalizam uma alteração de rumos significativa no cenário internacional, reforçada pela proposta de Trump de reduzir o engajamento americano na OTAN. Por fim, nos últimos dias do ano ocorreu o impensável: o Conselho de Segurança da ONU condenou os assentamentos israelenses na Cisjordânia, o que só foi possível pela abstenção americana, uma das últimas disposições da era Barack Obama.

Nesta edição de meia década, a revista foca, especialmente, em temas da área de Defesa, em particular na Ásia e na América do Sul, além de outras regiões.

\*\*\*

Agradecemos o Programa de Apoio à Editoração de Periódicos (PAEP) da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS pelo apoio para tradução, edição e impressão. Da mesma forma, agradecemos a toda equipe que trabalhou no processo de edição e tradução, em particular os Assistentes de Edição Guilherme Thudium, João Vitor Corrêa e Vitória Gonzalez Rodriguez, bem como o designer Tiago Oliveira Baldasso. Por último, nosso agradecimento à professora Cristina Soreanu Pecequilo pela revisão da versão em inglês.

# ENQUADRANDO A COOPERAÇÃO ENERGÉTICA SINO-BRASILEIRA: PERSPECTIVAS CHINESAS

Cui Shoujun<sup>1</sup>  
Otávio Costa Miranda<sup>2</sup>

A vasta demanda de recursos impulsionada pela rápida urbanização e pelo crescimento econômico chinês e as abundantes reservas de recursos somadas com uma capacidade de exploração eficiente consolidaram uma concreta fundação para um vigoroso crescimento de comércio bilateral. Enquanto isso, o aumento da sinergia política reforçou os laços bilaterais fortalecidos pelos interesses mútuos e também as visões em comum das elites nacionais de ambos os países, tanto quanto de especialistas e empresários, destacaram a complementariedade de suas aspirações políticas e de seu desenvolvimento econômico. Seguindo os incentivos naturais supracitados, os Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) fluíram numa ampla gama de setores que variam desde mineração e infraestrutura até telecomunicação e serviços (Fritschak, Soares e O'Connor); entretanto, acima de todos, o setor de energia representa o investimento mais substancial. De acordo com o China Global Investment Tracker, de 2005 até 2016 o IED Chinês no Brasil representou US\$ 45 bilhões, no qual o setor de energia ranqueou como o maior setor, recebendo mais de US\$ 30 bilhões (AEI 2016).

A República Popular da China (RPC), a maior consumidora de energia e a segunda maior economia mundial, tem experimentado um notável crescimento econômico sustentado por uma crescente dependência na importação de recursos energéticos - petróleo e gás em particular. Consequentemente, a oferta de energia está se tornando uma das mais urgentes preocupações para a sua segurança energética. Já o Brasil, por outro lado, é a maior

---

1 Professor Associado e Reitor Assistente na Faculdade de Relações Internacionais na Renmin University of China (RUC). E-mail: cuishoujun@ruc.edu.cn

2 Assistente de Pesquisa de Estudos Internacionais na Renmin University of China. E-mail: cuishoujun@ruc.edu.cn

economia emergente do hemisfério ocidental, possuindo abundantes reservas de petróleo e gás natural em profundas águas *offshore* tanto quanto em novos campos petrolíferos. Ademais, o Brasil detém um imenso potencial hidrelétrico, uma produção de biocombustíveis e um significativo investimento em fazendas de energia solares e eólica, quais estão transformando o Brasil numa superpotência energética.

China e Brasil são as maiores nações em desenvolvimento dos hemisférios Oriental e Ocidental, respectivamente, e a natureza de sua cooperação energética complementa evidentemente uma a outra, além de carregar uma importância estratégica, destacando o enorme potencial de crescimento futuro nas próximas décadas. As implicações de uma cooperação Sino-Brasileira não estão somente restritas a ambos os países, mas também têm um impacto ainda maior tanto na esfera intrarregional quanto global. A cooperação também mira numa melhora contínua no mecanismo de integração Chinês com a América Latina, tendo o setor de energia como uma área central de cooperação. Assim, o exame da situação presente e dos desafios futuros da cooperação energética Sino-Brasileira, tanto quanto a discussão de ações que visam progredir o atual momento são pertinentes nesse contexto.

## Desenvolvimentos Recentes na Cooperação Energética Sino-Brasileira

Atualmente, o Brasil se encontra na posição de sétima maior economia mundial e a mais próspera economia na América do Sul (World Bank 2014). De acordo com a U.S. Energy Information Administration (EIA), o Brasil é o oitavo maior consumidor de energia e também o décimo maior produtor de energia mundial. Devido ao rápido aumento da demanda de óleo, o consumo do Brasil de petróleo atingiu a marca de 3 milhões de barris por dia em 2014 (EIA 2014). Na última década, por causa do rápido crescimento de sua economia, a demanda nacional de energia aumentou em um terço. Em 2014, a capacidade de produção líquida de petróleo e outros óleos alcançou a marca de 2,8 milhões de barris por dia, com a exploração de águas profundas *offshore* representado mais de 91% da produção nacional (EIA 2014). Consoante aos dados divulgados pela Agência Nacional de Petróleo do Brasil (ANP 2014), em 2014, o petróleo bruto explorado das reservas do Pré-Sal alcançou a taxa de 300 mil b/d, representando 15% da produção total de petróleo, enquanto que, em 2008, durante o início da exploração dos campos de petróleo do Pré-Sal, a produção representava apenas 0,4% da produção anual de petróleo bruto (ANP 2014).

A descoberta de reservas de petróleo *offshore* permitiu que o Brasil se tornasse um importante produtor de petróleo. Em 2007, a Petrobras anunciou a descoberta de petróleo *offshore* com uma reserva estimada de 5 até 8 bilhões de barris de petróleo na Bacia de Santos, depois denominada “Campo Petrolífero de Lula”. De acordo com a estimativa da empresa BP, a reserva total possivelmente encontra-se entre 12 a 13 bilhões de barris, uma das maiores descobertas de campos de petróleo na última década (Cui 2012).

É estimado que a produção atual de petróleo alavancou o Brasil ao patamar de segunda maior reserva petroleira na América do Sul, somente atrás da Venezuela (Jia 2009). De acordo com as estimativas da International Energy Agency (IEA 2014), até 2035 a oferta global de petróleo *offshore* aumentará em 13%, na qual a produção brasileira sozinha representará um terço dessa nova oferta (IEA 2013). A IEA também prevê que, até 2035, a produção brasileira de petróleo poderá dobrar o atual número, tornando-se a sexta maior produtora mundial (IEA 2013). De fato, o grande potencial de exploração petroleira, somado ao avançado *know-how* tecnológico de exploração de águas profundas, transformarão o Brasil num dos maiores países produtores de petróleo nas décadas vindouras.

O Brasil não é somente um país avançado em energia convencional, mas também um líder global no desenvolvimento e utilização de novas fontes energéticas. O vasto potencial hidrelétrico nacional e a grande quantidade de investimento apoiado e até mesmo estimulado pelo governo nas áreas de energia limpa e renovável fazem do Brasil um valioso detentor de um conjunto de recursos energéticos como um dos maiores investidores mundiais, juntamente com a China, a Índia e África do Sul, estando no top 10. Sendo conduzido pela sua própria estratégia energética robusta e diversa, o Brasil foi a primeira nação a aproveitar biocombustíveis. Sendo um dos maiores produtores e consumidores mundiais de etanol, o país tem alcançado um notável progresso em produção bioenergética, representando 35% da produção mundial e 13,6% do consumo global (Xinhua2015). Ademais, o Brasil também possui uma ampla indústria hidrelétrica, com geração hidrelétrica representando aproximadamente 80% da oferta nacional de eletricidade total (IEA 2013).

Em contraste, enfrentando uma situação energética severa, a China tem priorizado o progresso de parcerias energéticas, inclusive com o Brasil. O estado geral da cooperação energética Sino-Brasileira se desdobrou em duas hierarquias paralelas, porém complementares, quais podem ser propostas no nível de governo-a-governo (*government-to-government level*) e no nível de negócio-a-negócio (*business-to-business level*)

## Cooperação no nível *governo-a-governo*

Na perspectiva *governo-a-governo*, desde o começo do Século XXI, a dinâmica de alto nível entre os dois governos tem logrado numerosos avanços na prática de cooperação energética. China e Brasil já estabeleceram uma plataforma de cooperação intergovernamental pelo meio da criação de um comitê conjunto de alto nível. Inspirados por ideias inovadoras foram estabelecidos novos quadros de cooperação e uma série de acordos bilaterais e multilaterais. Em 2006, a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma da RPC (NDRC) e o Ministério de Minas e Energia do Brasil assinaram o Memorando de Entendimento (MOU) na Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). Perseguindo isso, logo foi estabelecido o Subcomitê de Energia e Mineração com o objetivo de acelerar a cooperação em vários campos de energia, aprofundar o entendimento mútuo da política energética de ambos e facilitar a resolução de disputas surgidas na cooperação bilateral de energia. Além disso, o governo Chinês tem tentando aplicar novos modelos de cooperação energética com o Brasil, no qual o mais conhecido modelo é denominado de *loan-for-oil*<sup>3</sup>.

Diferentemente de compras diretas de petróleo do mercado internacional, ou da aquisição de alguma porcentagem de capital por investimento estrangeiro, a China fornece empréstimos para um país exportador de petróleo esperando pagamentos desse empréstimo na forma de remessas de petróleo a preço de mercado. O empréstimo sustentado pelo petróleo é geralmente concedido a um país desenvolvido com altas reservas de petróleo e que detém uma política ambiental razoavelmente estável, porém com pouco investimento direto internacional. Em 2009, a China e o Brasil negociaram e assinaram um acordo de US\$ 10 bilhões em empréstimos sustentados pelo petróleo garantidos pelo Banco de Desenvolvimento Chinês (CDB, em inglês), para serem pagos com o fornecimento de 100 a 160 milhares de barris por dia nos valores de mercado da *commodity*.

Uma vez que o modelo de cooperação do empréstimo sustentado pelo petróleo (*loan-for-oil*) é considerado um meio benéfico e lucrativo para o governo brasileiro, pelo outro lado, possibilitou que a China mantivesse importações estáveis de petróleo bruto e aumentou sua segurança energética enquanto que o Brasil era financiado pelo fundo chinês, um aspecto fundamental para direcionar seu crescimento econômico. Por mais que a Petrobras

---

3 Estrutura de financiamento apoiada por recursos, fornecido para um mutuário estrangeiro, com base na compra de produtos no longo prazo e no contrato de venda assinado entre a empresa doméstica e a mutuária, sendo a maior fonte de reembolso a receita das futuras vendas da empresa estrangeira sob os contratos de compra e venda.

se encontra, atualmente, em uma crise de dívida, a cooperação garantida pelo petróleo não será afetada, visto que o governo chinês prefere uma visão de investimento de longo prazo mais do que uma abordagem de curto prazo. O Banco de Desenvolvimento Chinês e a Petrobras assinaram um acordo de US\$ 5 bilhões em 2015, que garantiu que o Brasil e a China continuarão a fortalecer a cooperação financeira e energética com os atores brasileiros (Petrobras 2015). Os investimentos do CDB irão, parcialmente, amenizar a crise da dívida e de credibilidade enfrentando pela Petrobras e tranquilizar as mentes céticas.

Além da criação do comitê de alto nível e da adoção de um novo modelo de cooperação, China e Brasil também assinaram uma série de acordos buscando expandir a cooperação energética bilateral (Tabela 1). Em abril de 2001, China e Brasil divulgaram o “Comunicado Conjunto entre a República Popular da China e a República Federativa do Brasil”, o qual cobriu diversos campos de cooperação, em particular no campo energético. Ambos os lados demonstraram vontade de aprofundar o comércio de petróleo, financiando e desenvolvendo a exploração e produção de petróleo (E&P), eletricidade, equipamentos energéticos, o uso pacífico de energia nuclear, biocombustíveis e novas fontes de energia. Em fevereiro de 2012, um “Plano de Ação Conjunta” também foi assinado para formalizar a década de cooperação. Durante a cúpula do BRICS de 2014, o Presidente Russo Vladimir Putin propôs a iniciativa de criação da Coalização Energética do BRICS, somado a um Banco de Reserva de Combustível e ao Instituto de Política Energética para promover a cooperação energética e a integração entre os Estados membros, devido à ausência de mecanismos de coordenação dentro do grupo. Sua proposta foi aceita com elevado entusiasmo por todos os membros.

A cooperação energética intergovernamental sino-brasileira não somente reforçou os laços de confiança política entre os Estados, como também levou a uma fundação sólida de cooperação no nível de “negócio-a-negócio”, dirigida por companhias de ambos os países.

**Tabela 1 – Tabela de negociações de sucesso entre os governos sino-brasileiros em cooperação energética**

Período de tempo	Acordo
10/1984	Acordo Intergovernamental no Uso Pacífico de Energia Nuclear
11/1985	Protocolo Governamental na Cooperação da Indústria de Aço

7/1985	Acordo sobre a Cooperação Técnica na Exploração de Petróleo no Mar assinado entre o Ministério de Mineração da República Popular da China e o Ministério Brasileiro de Mineração e Energia
7/1988	Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica em Eletricidade (incluindo hidroeletricidade)
6/2006	Memorando de Entendimento do Subcomitê de Energia e Mineração do COSBAN
2/2009	Protocolo Governamental de Cooperação em Energia e Mineração
5/2009	Memorando de Entendimento Governamental sobre Petróleo, Equipamento e Financiamento
11/2009	Acordo de Financiamento no Modelo de Empréstimo Sustentado pelo Petróleo de US\$ 10 bilhões assinados entre a Petrobras e o CDB
4/2011	Memorando de Entendimento assinado entre o Ministério de Recursos Hídricos da RPC e o Ministério Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
6/2012	Memorando de Entendimento entre os Ministérios Brasileiro e Chinês de Ciência e Tecnologia sobre a Formação de um Centro Biotecnológico Sino-Brasileiro
4/2015	Acordo de Financiamento de US\$ 5 bilhões na forma de empréstimo garantido pelo petróleo assinado entre a Petrobras e a CDB

Fonte: Ministérios de Relações Exteriores da RPC e do Brasil

### Cooperação no nível *negócio-a-negócio*

Do ponto de vista do nível “negócio-a-negócio”, o desenvolvimento potencial dos recursos naturais brasileiros é o principal incentivo que guia as companhias chinesas sedentas por petróleo a explorarem oportunidades comerciais. Nesse nível, a cooperação energética entre a China e o Brasil é concentrada sobretudo em quatro campos: comércio de petróleo bruto, acesso ao mercado, absorção tecnológica e cooperação bioenergética.

O primeiro campo de cooperação é o comércio bilateral de petróleo. Nos últimos anos, o Brasil teve um aumento significativo no seu papel de fornecimento de energia para a China. Entre 2003 e 2014, a exportação de petróleo bruto brasileiro para a China foi de menos de 200 mil toneladas para mais de 7 milhões de toneladas de petróleo, tornando-se o décimo maior fornecedor de petróleo para a China (Pang 2014). Se o ímpeto atual de comércio de petróleo continuar, a China, o maior importador de petróleo mundial, pode ultrapassar os Estados Unidos e se tornar o maior comprador de petróleo

bruto do Brasil. Nos dias de hoje, a dependência chinesa de importações de petróleo no exterior já chega ao patamar de 60%, metade vindo do Oriente Médio. Nesse contexto, o fortalecimento da uma parceria energética entre o Brasil e a China é mais do que uma oportunidade de negócio, também detém um papel central na diversificação das fontes de importação de petróleo, aliviando a China da sua dependência dos crescentemente caóticos do Oriente Médio.

O acesso chinês ao mercado brasileiro de energia é o segundo campo de cooperação. As descobertas tardias de campos de petróleo offshore providenciaram oportunidades de investimento para companhias chinesas. Além disso, o ajuste da política energética brasileira introduziu um ambiente de investimento mais favorável para as companhias chinesas no Brasil, que se percebe no fato dessas companhias estarem adquirindo parcelas de capital de empresas de transmissão de energia e de construção de linhas de transmissão de energia. A Petrobras, sendo a companhia pública brasileira de maior e mais importante valor, estabeleceu parcerias com gigantes energéticos chineses como a Sinopec, CNPC, SinoChem e CNOOC nas áreas de comércio de petróleo bruto, exploração de águas profundas, construção de navios e de manufatura de equipamentos marinhos. Como resultado, todos os campos supracitados têm estado em significativo desenvolvimento. A frutífera e benéfica cooperação mútua tem permitido que ocorra um maior incentivo para que as empresas chinesas adquiram ativos locais, participando de licitações públicas e ainda participando de operações transnacionais. Somado ao lucro comercial tangível, a competitividade e a internacionalização de empresas Chinesas também tem substancialmente aumentado (Tabela 2) (Gu 2014).

O terceiro campo de cooperação é o *know-how* tecnológico. Com o desenvolvimento rápido de tecnologias envolvendo E&P de petróleo em águas profundas, há um crescente consenso que o centro de gravidade da produção mundial de petróleo está transitando de campos convencionais para os não convencionais, como as reservas offshore. Nos anos recentes, a China adaptou tecnologia estrangeira para melhorar sua tecnologia de E&P em águas rasas; entretanto, a exploração de águas profundas offshore requer ainda mais melhorias. Atualmente, a tecnologia própria de exploração de petróleo das Companhias Chinesas Nacionais de Petróleo (NOCs, em inglês) está em 1500 metros de profundidade, mas desprovida de capacidade independente de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Contudo, o Brasil tem captado cada vez mais um sofisticado *know-how* tecnológico na exploração de petróleo de águas profundas e muito profundas, tendo perfurado com sucesso o petróleo em profundidades que ultrapassem a marca de 3000 metros. Além disso, o Brasil é o primeiro país no mundo a utilizar veículos remotamente operadores na

instalação de “Árvores de Natal Molhadas” em poços, além de ser o primeiro a usar elevadores de canárias de aço em plataformas semissubmersíveis, tendo agora 48 plataformas flutuantes, 56 navios de diferentes classes e mais de 30 mil quilômetros de gasodutos submarinos. O Brasil também detém a maior quantidade de plataforma de produção de petróleo offshore e seu modelo de produção, armazenamento, descarga e produção flutuante, somados com o armazenamento submarino e sistemas de disposições do “Sistema de Produção Flutuante Prévia” da Petrobras ou do “Modelo Brasileiro”, como também é conhecido (Li 2014). Nessa área, as NOCs Chinesas deveriam tomar uma abordagem pragmática para aprender dos atores brasileiros e, assim, cumprir seu objetivo de se tornar o país líder em manufatura de equipamentos marinhos como indicado no 13º Plano Quinquenal da China (2016-2020).

Por ultimo, mas não menos importante, encontra-se o campo de cooperação em biocombustíveis. Biocombustíveis, após carvão, petróleo e gás natural, são a mais disseminada forma de energia no planeta. O Brasil tem sido um líder na utilização de biocombustíveis no mundo. Em contraste ao relativo rápido desenvolvimento na cooperação de petróleo e gás, como também nos mais recentes investimentos em energia hidroeétrica e em linhas de transmissão, a cooperação no campo de biocombustível está ainda em um estágio inicial. O Brasil é um pioneiro no desenvolvimento da indústria de biocombustível líquido, resolvendo uma série de obstáculos tecnológicos e de barreiras tecnológicas. O desenvolvimento de biocombustível não só tem significativamente aumentado a segurança energética geral brasileira como também tem contribuído para o crescimento sustentável de sua economia nacional. Com o crescente esgotamento dos meios convencionais de energia, a sua característica de pouca emissão de gases de efeito estufa e sua alta eficiência estão tornando os biocombustíveis populares na comunidade internacional. Portanto, é inegável que uma cooperação consistente e bem planejada com o Brasil nesse campo iria enriquecer sua parceria estratégica.

**Tabela 2: Principais Acordos e Fatos da Cooperação Energética Sino-Brasileira (2004-2015)**

Ano	Conteúdo	Companhias	Modelo
2004	Acordo de cooperação estratégica na exploração e prospecção de petróleo, gasodutos e de aparelhos técnicos e de engenharia	Sinopec e Petrobras	Acordo
2004	Construção de gasodutos GASENE	Sinopec e Petrobras	Construção de infraestrutura

2006	Acordo de exportação de petróleo	Sinopec e Petrobras	Negociação
2006	Construção Conjunta do gasoduto Vitória-Cabiúnas	Sinopec e Petrobras	Construção de infraestrutura
2009	Empréstimo de US\$ 10 bilhões garantido pelo petróleo	CDB e Petrobras	Empréstimo sustentado pelo petróleo
2010	Sinopec adquire 40% das ações da Repsol Brasil por US\$ 7,1 bilhões	Sinopec e Repsol Brasil	Aquisição de participação
2010	Sinochem compra por US\$ 3 bilhões 40% das ações pertencentes a Statoil sobre o campo de petróleo de Peregrino	Sinochem e Statoil	Aquisição de participação
2010	Compra conjunta de 25% dos direitos de exploração em dois campos de petróleo no Nordeste	Sinopec e Petrobras	Aquisição de participação
2010	State Grid adquire sete companhias de transmissão elétrica e estabelece uma subsidiária no Brasil por R\$ 3 bilhões	State Grid e Spain's Elecnor, Isolux Corsan e Cobra	Aquisição de participação
2011	Acordo para aumentar a oferta de Gás Natural no Rio de Janeiro	Sinopec e Petrobras	Acordo
2011	Acordo de US\$ 3,9 bilhões para o crescimento da subsidiária brasileira da Galp Energia	Sinopec e Galp Energia	Financiamento
2012	State Grid adquire por € 751.7 milhões 7 linhas de transmissão energética	State Grid e ACS	Aquisição de participação
2013	CTG compra 50% de 2 plantas de hidroeletricidade por R\$ 900 milhões	CTG e EDP Energias do Brasil	Aquisição de participação
2013	Sinopec compra por US\$ 15 bilhões projetos de campos de petróleo em águas profundas	Sinopec, Petrobras, Shell e Total	Compra de Ações

2013	Joint venture para projetos de exploração na Bacia de Santos e do campo de petróleo de Libra	CNPC, CNOOC, Petrobras, Shell e Total	Joint Venture
2014	CTG compra por R\$ 364.8 milhões 49% de participação da EDP em 11 fazendas de energia eólica	CTG e EDP Renováveis Brasil	Compra de Ações
2014	State Grid apodera-se de 49% da joint venture para a construção e operação da linha de transmissão de Belo Monte até o Sudeste	State Grid e Eletrobras	Joint Venture
2014	CNPC compra por US\$ 2.6 bilhões todas as ações da Petrobras Energía Perú	CNPC, Petrobras e Petrobras Energía Perú S.A.	Compra de Ações
2015	CTG compra ativos da TPI por R\$ 970 milhões	CTG e Triunfo Participações e Investimentos	Compra de Ações
2015	State Grid ganha a licitação para a operação e construção do segundo sistema de transmissão de Belo Monte	State Grid	Projeto contratado
2015	Crédito de US\$ 5 bilhões providenciados para a Petrobras	CDB e Petrobras	Empréstimo sustentado pelo petróleo
2015	CTG compra integralmente as plantas de hidroelectricidade de Jupia e Ilha Solteira por US\$ 3.7 bilhões	CTG	Compra de Ações

Fonte: Compilação do autor

## Desafios para a Cooperação Energética Bilateral

Por mais que a cooperação energética sino-brasileira tenha vastos potenciais e abarque diversos campos, ainda há restrições inevitáveis que geram barreiras para um maior desenvolvimento dessa cooperação. Em suma, desafios momentâneos e crônicos podem afetar a cooperação. Esse artigo analisa principalmente os desafios crônicos, os quais podem ser definidos como nacionalização de recursos, diferenças culturais e legais, restrições legais e

de regulação e as relações dos Estados Unidos com sua vizinhança próxima.

O primeiro desafio é o sentimento de “nacionalismo de recursos”. O “nacionalismo de recursos” é a tendência de um governo de afirmar seu controle sobre seus recursos naturais ou de buscar participações nos lucros na exploração de recursos localizados no seu território, por razões econômicas e estratégicas, estabelecendo ou modificando termos contratuais para companhias estrangeiras de exploração desses recursos. Esses termos dificultam a operação ou os ganhos de lucro de entidades estrangeiras, que é particularmente incorporada no controle da indústria de hidrocarbonetos. Portanto, o nacionalismo de recursos entra em conflito com os interesses das corporações multinacional (Mares 2010). A América Latina é geralmente considerada como a origem histórica para a nacionalização de recursos, sendo uma das regiões nas quais alguns estados fortalecem o controle soberano no setor de petróleo e gás, restringindo a participação de corporações transnacionais nos seus setores de petróleo e gás.

Ainda há fortes evidências que ondas nacionalistas em alguns países latino-americanos remontam mais à esfera econômica do que à ideologia, e que nacionalismo de recursos segue o mesmo curso histórico (Berrios, Mark e Morgenstern 2010). Com o crescimento da nova esquerda na América Latina, a Venezuela foi o primeiro Estado a implementar políticas nacionalistas de controle sobre recursos de petróleo. Em 1999 e 2001, a nova constituição venezuelana, junto com novas leis, garantiu a total posse do Estado das ações da PDVSA. Consequentemente a administração de Hugo Chávez, adotou políticas de nacionalizações de empresas estrangeiras demandando que as NOCs venezuelanas não detenham mais que 60-80% das ações (Sidney 2007), aumentando substancialmente a taxação no capital estrangeiro e privado investido em hidrocarbonetos, modificando, assim, o status de contratos e acordos prévios assinados entre a PDVSA e investidores estrangeiros, reduzindo a margem de lucros de companhias nacionais e internacionais. Em 2008, a Bolívia e o Equador seguiram políticas similares em relação a companhias internacionais de petróleo, que colocaram particularmente as empresas europeias, americanas e brasileiras em situações complicadas.

As políticas energéticas brasileiras também são dignas de nota. Como a descoberta de reservas massivas de petróleo em águas profundas é um fenômeno recente, o Brasil não desfrutou os mesmos benefícios históricos de “dividendos de petróleo” como outros países latino-americanos desfrutaram. Assim sendo, o sentimento do nacionalismo de recursos é ameno quando comparado com países como a Venezuela, a Bolívia ou o Equador. Contudo, o Brasil não é apático à tendência regional em relação ao nacionalismo de recursos; durante a administração de Lula, o governo introduziu regulações e

reformas com fortes características nacionais em relação à reserva do Pré-Sal, estabelecendo a obrigação da Petrobras de deter ao menos 30% das ações nas explorações de suas reservas (Viscidi 2015). Além disso, para garantir sua liderança global na perfuração em águas profundas, o governo brasileiro adotou medidas de proteção especiais em relação às suas avançadas tecnologias, prevenindo que empresas estrangeiras obtivessem acesso ao *know-how* tecnológico de perfuração offshore, e assim, aumentando indiretamente os custos de exploração para os países parceiros.

O segundo desafio vem das diferenças legais e culturais. Pode-se alegar que a abordagem chinesa ao sistema internacional e sua estrutura social origina-se de tradições culturais Confucianas, enquanto que a cultura, as instituições e a inserção internacional brasileira são baseadas em valores ocidentais, destacando as diferenças entre os dois Estados emergentes. No aspecto legal, as instituições brasileiras derivam do sistema de direito civil. Contudo, a combinação única de direito civil e o direito consuetudinário americano faz com que o entendimento do sistema legal brasileiro seja mais complexo para investidores estrangeiros. No Brasil não há uma lei abrangente e singular que aborde vários setores de energia, mas sim regulações específicas para diferentes campos energéticos, os quais são compostos por um sistema regulatório geral sobre energia. A atual Constituição está claramente mantendo o monopólio do governo brasileiro na E&P de campos e recursos importantes. Antes de 1997, a indústria de petróleo brasileira era monopolizada pela Petrobras, a única companhia pública no país, não só participando na formulação e implementação de políticas energéticas nacionais como também sendo responsável pela administração e supervisão da exploração, produção, refino e transporte domésticos de petróleo. Depois de aproximadamente 40 anos de monopólio, nos anos 1990 o Brasil implementou uma reforma orientada pelo mercado nos campos de energia. Em 1997, a lei 9.478 (popularmente conhecida como “Nova Lei do Petróleo”) permitiu que companhias estrangeiras a participarem de licitações públicas para explorar os campos de petróleo nacionais, liberalizando os setores de petróleo e gás.

Seguindo essa nova lei, um novo quadro legal também foi estabelecido para sustentá-la, resultando na criação de um novo Conselho Nacional de Política Energética (o CNPE) e da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), buscando a elaboração de diferentes políticas para vários setores energéticos e para definir diretrizes para a participação de companhias domésticas e internacionais (Gomes 2014). A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) também foi fundada, sendo a principal responsável da gestão da hidroeletricidade. O Ministério de Minas e Energia foi indicado como o coordenador de todas essas novas agências. Além dessa

nova lei, outras regulações também foram emitidas, como a “Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia”, o “Novo Marco Regulatório do Petróleo”, o Decreto Interministerial 553 (o qual lida com eficiência energética nacional), como também outras leis que compõem o sistema de regulação energética brasileira (Yang 2013).

O sistema regulatório energético brasileiro é muito amplo, cobrindo desde os direitos da extração de hidrocarbonetos até a taxação, licenciamento e sistemas de eficiência energética, todos eles tendo regulações legais específicas que se adicionadas as barreiras culturais e linguísticas criam grandes restrições de acesso ao mercado para companhias estrangeiras chinesas e também de outras nações, fazendo necessário que haja um estudo metuculoso de todo o sistema legal. A legislação brasileira e os processos de aplicação da lei são criticados pela falta de transparência, com um elevado grau de arbitrariedade. Como um exemplo, logo após a descoberta de petróleo em águas profundas, em 2008, o governo brasileiro decretou que a Petrobras deveria ter ao menos 30% das ações em todos os novos projetos de campos de petróleo localizados no Pré-Sal. Contudo, o governo brasileiro inesperadamente suspendeu as licitações legais no meio do caminho para uma exploração em blocos do Pré-Sal, com o objetivo de esperar até que o decreto estivesse formalmente legislado como lei. As licitações públicas voltaram a acontecer somente depois de uma nova lei que foi aprovada em 2013; entretanto, essa ação desencorajou companhias estrangeiras a investir nos campos de petróleo. Todavia, desde a descoberta do petróleo do Pré-Sal, o governo brasileiro introduziu políticas de preferência com a intenção de proteger o controle nacional nas reservas de petróleo, quais indiretamente aumentaram os obstáculos legais para investidores internacionais. As severas regulações, os altos impostos em companhias estrangeiras e o sistema financeiro complexo irão potencialmente aumentar os custos de investimento (EIA 2014). Além de ter um maior entendimento nas leis de energia e na regulação energética, companhias chinesas também deveriam se adequar aos padrões de trabalhos brasileiros e de direito ambiental para atuar de forma positiva no mercado nacional energético.

A influência dos Estados Unidos é o último desafio da perspectiva chinesa. Do ponto de vista dominante da China, a América Latina é historicamente concebida como uma esfera de influência geopolítica de Washington e, portanto, as relações triangulares entre China, os EUA e o Brasil não podem ser negligenciadas. Contudo, com a crescente ascensão de governos nacionalistas de esquerda na América Latina, a busca por políticas externas independentes se tornaram mais evidentes se comparadas com o impulso político que precedeu essa tendência (Hirst 2013).

Buscando reduzir a sua dependência no petróleo venezuelano, o gov-

erno norte-americano vê no mercado energético brasileiro uma fonte alternativa importante de fornecimento. Especialmente depois da “Revolução do Xisto”, ajustes nas prioridades nos acordos de cooperação energéticos dos EUA são facilmente percebidos, com um forte interesse norte-americano na cooperação energética com o Brasil, particularmente nos setores de energia sustentável (Stevens 2012). Desde o começo da última administração Bush, essa tendência é notada e diversos memorandos de entendimento para cooperação em projetos de energia foram assinados. O crescente envolvimento entre os países latino-americanos e a China coincide com o distanciamento de alguns governos de esquerda da influência dos EUA, fazendo com que a inserção chinesa naturalmente aumente a preocupação de Washington no hemisfério ocidental no qual as intensas atividades comerciais, investimentos e as dinâmicas políticas chinesas estão gradualmente contestando a influência americana e, assim, ameaçando sua hegemonia na região (Johnson 2005).

Apesar das recentes conquistas e progressos, a relação Sino-Brasileira é marcante, e a presença chinesa na América Latina é um fenômeno recente. A América Latina histórica e geograficamente é vista como uma esfera de influência dos Estados Unidos, que ainda detém um volume de comércio e investimento na região muito maior que o chinês. Portanto, o fator de influência dos Estados Unidos na região, seja direta ou indiretamente, não pode ser ignorado.

## **Sugestão para a Promoção da Cooperação Energética Sino-Brasileira**

Em janeiro de 2015, o primeiro Encontro Ministerial do Fórum CELAC-China foi realizado com sucesso em Pequim, obtendo um salto histórico e avançando a um novo capítulo no desenvolvimento das relações entre a China e a América Latina. Durante a Cúpula, o governo chinês propôs o “Plano de Cooperação China-CELAC 2015-2019” e anunciou seis campos prioritários de cooperação, no qual a energia foi definida como a primeira e a principal prioridade para a cooperação de capacidade industrial. Em relação a isso, a cooperação energética sino-brasileira irá se aprofundar ainda mais e desenvolverá as relações holísticas entre a China e a América Latina, no qual o progresso destas relações irá acelerar a cooperação energética entre a China e o Brasil.

Apesar dos problemas e desafios enfrentados na cooperação bilateral, a cooperação energética entre os dois países estará se tornando uma oportunidade histórica nas próximas décadas. Olhando para o futuro, a China deverá adotar uma diplomacia proativa no campo de cooperação energética, com o

objetivo de fortalecer uma cooperação de longo prazo, reforçando seu entendimento do mercado de energia local. Ademais, a China deverá buscar um melhor entendimento das abordagens de engajamento do Japão e a Coreia do Sul, e também entender as relações triangulares entre a China, o Brasil e os EUA.

Primeiramente, a China deveria aumentar seu entendimento do mercado de energia brasileiro, reduzindo os riscos legais, sociais, ambientais e comerciais. Sem sombra de dúvida, um conhecimento abrangente e profundo é o pré-requisito mais básico para que as companhias de energia chinesas se engajem e expandam seu papel no mercado de energia brasileiro. Esse conhecimento não está restrito aos recursos energéticos, mas também às complexas políticas energéticas brasileiras, diferentes culturas, instituições diversas, entre outras. Quando comparada com a América Latina, as políticas energéticas brasileiras podem ser vistas como favoráveis, mas quando comparadas com as políticas energéticas globais, parecem restritivas, particularmente no que se refere à indústria de hidrocarbonetos.

Enquanto o Brasil tem consistentemente reduzido as barreiras para investimentos estrangeiros, não obstante, suas medidas legais e administrativas ainda restringirem a participação de companhias estrangeiras, como a Lei 12.351, que estipula parâmetros técnicos para que companhias de petróleo e provedoras de serviço que precisamente pretende proteger e aumentar a participação no mercado das companhias domésticas (Macedo 2013). Seguindo esses requerimentos, uma parte significativa das companhias de petróleo operando no Brasil precisam comprar produtos e serviços de construtoras navais ou provedoras de serviço domésticas, com um baixo grau de competitividade de mercado. De acordo com o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (IBP), as políticas de monitoramento do governo e seus mecanismos são carentes de flexibilidade, o que acabando bloqueando o desenvolvimento da indústria de petróleo doméstica. A baixa eficiência administrativa do governo brasileiro não só se deve ao seu complicado sistema legal, mas também à falta de transparência e à fiscalização exagerada sobre os investidores estrangeiros.

A opacidade e a suspensão abrupta de licitações devido a ajustes de várias ordens administrativas nas normas dos processos são as principais queixas das companhias de petróleo internacional, visto que acabam comprometendo a presença de companhias de petróleo estrangeiras pela falta de justiça procedimental e planejamento ruim, também sendo prejudicial aos interesses brasileiros por tornar deficiente a competição no mercado. A atual recessão econômica pode obrigar o Brasil a tomar medidas mais flexíveis em relação à política energética, o que pode ser observado pelas desregulamen-

tações do mercado doméstico de petróleo e gás natural, assim como pelas declarações feitas pelo presidente da Petrobras e do Ministério de Minas e Energia, as quais indicam a necessidade de políticas adequadas para atrair mais investimentos estrangeiros (Globo 2015).

Em segundo lugar, as intenções das companhias chinesas em aumentar seus investimentos no Brasil precisam ser bastante conscientes dos impactos ambientais e socioeconômicos de suas operações, além de desenvolver um laço muito mais próximo com as comunidades locais e com a sociedade civil. Percebe-se que um fator de resistência importante para o engajamento chinês em vários projetos é causado por uma falta de entendimento da sociedade civil doméstica brasileira, que se encontram muito integradas à vida social do país. Em comparação com a China, a sociedade civil brasileira é muito mais integrada, autônoma e ativa, muito por causa da intensa participação e mobilização de vários estratos sociais durante o processo de democratização, sendo essa uma parte fundamental da democracia brasileira, representada pelos vários e diversos grupos ativos que detêm um alto grau de participação nos assuntos econômicos, políticos e sociais do país (Avritzer 2012).

Em relação aos recursos energéticos, as Organizações da Sociedade Civil Brasileira (CSOs) estão desempenhando um importante papel na formulação de projetos de implementação, mais especificamente as comunidades indígenas, os grupos ambientais, as Organizações Não Governamentais e sindicatos trabalhistas. Projetos de mega-infraestrutura como o da barragem de Belo Monte tem encontrado protestos de ONGs e da população indígena local, devido aos impactos socioambientais adversos e à falta de envolvimento das representações locais nesses processos. Apesar da população indígena ser bastante diversa e ter diferentes laços históricos, a América Latina está atualmente experimentando um ressurgimento indígena. Do México até os Andes, povos indígenas têm tomado a frente dos processos exigindo seus direitos econômicos, políticos e culturais por muito tempo negados (Cleary e Steigenga 2004). No Brasil, as reivindicações de participação como partes interessadas (*stakeholders*) nos sistemas políticos e econômicos parecem estar seguindo a mesma tendência. Somado a isso, ONGs internacionais como a “Amazon Watch”, a “Conservation International” a “Earth Rights International” e a “Associação de Conservação da Amazônia” tem tido uma grande influência em relação à representação política, articulação de opinião e mobilização social. Os direitos trabalhistas brasileiros também estão justamente protegidos e diariamente sindicatos trabalhistas desempenham um papel importante e impactante. Por exemplo, apesar dos investimentos de US\$200 bilhões na indústria petrolífera depois da descoberta dos campos de Libra, numerosas greves paralisaram a capacidade de produção, o que trouxe grandes

preocupações entre investidores estrangeiros (Li 2014).

É bastante conhecido que os projetos de infraestrutura energética e de exploração de petróleo têm altos riscos socioambientais se gerenciados de forma imprópria, assim levando a conflitos sociais e ambientais que podem prejudicar a legitimidade governamental, simultaneamente sendo também uma das principais preocupações na sociedade brasileira. Manifestações, greves e outras formas de pressão são constantemente desencadeadas contra as companhias energéticas e contra o governo, o que definitivamente aumenta o custo e risco de investimento pelas razões supracitadas. Para as companhias de energia chinesas, eles deverão levar isso em conta ao se engajarem no mercado de energia brasileiro.

Em terceiro lugar, companhias chinesas deverão aumentar sua Responsabilidade Social Corporativa (CSR), a qual muito provavelmente ajudará a criar uma imagem positiva das corporações e assim reduzir conflitos em questões socioambientais. Proteção ambiental e responsabilidade social são indicadores importantes para avaliar a performance de companhias estrangeiras no Brasil. Historicamente, antes das companhias chinesas começarem seu investimento no Brasil, algumas companhias ocidentais não conduziram com o devido cuidado a atenuação dos impactos ambientais na produção e exploração de energia. Os problemas socioambientais deixados por essas companhias agravaram um sentimento e preocupação antidesenvolvimentista na sociedade local, a qual veio a se tornar uma das mais importantes bases para o nacionalismo de recursos.

Considera-se amplamente que os impactos ambientais da exploração de petróleo e gás são relativamente altos, visto que os sistemas ecológicos são muito sensíveis e vulneráveis às atividades humanas. Nos estágios iniciais do engajamento chinês na África, episódios negativos de dano ao meio ambiente local ocorreram em alguns projetos de infraestrutura e de exploração de recursos naturais, principalmente devido à falta de medidas de mitigação ambientais apropriadas. Esses comportamentos de curto prazo e irresponsáveis na África foram destacados pela mídia internacional, a qual não só substancialmente prejudicou a imagem chinesa, como também levou ao surgimento de violentos conflitos locais (Wu 2013). Em relação ao impulso crescente da participação chinesa na América Latina, companhias chinesas deveriam aumentar iniciativas de investimento na comunidade para mudar a abordagem ambientalmente indiferente e voltada somente ao lucro adotando um forte sentido de “responsabilidade global”, sendo assim capaz de corresponder às expectativas e demandas do público brasileiro e cumprir com os compromissos internacionais feitos pelo governo Chinês.

Em quarto lugar, a RPC deveria aprender com as companhias Japone-

sas e Sul Coreanas a forma de acessar o mercado brasileiro. A Coreia do Sul e o Japão foram pioneiros no estabelecimento de frutíferas cooperações energéticas com o Brasil, com as suas experiências merecendo um estudo meticuloso. Da perspectiva cultural, os três Estados têm um plano de fundo asiático, com seu conhecimento acumulado podendo facilitar as inspirações e entendimentos das companhias chinesas do mercado local e assim desenvolver um quadro de cooperação favorável. Com a vantagem de terem desenvolvido antecipadamente uma indústria naval, ambos entraram no mercado brasileiro muito antes que outros países asiáticos. O Japão e a Coreia do Sul desenvolveram sua indústria de construção naval antes que a China e, apesar das notáveis melhorias em indústria pesada e manufatura feita pela China, os dois Estados detiveram um importante papel no mercado brasileiro desde o início dos anos 1990, quando a indústria de construção naval brasileira estava à beira da falência devido às crises de endividamento.

Até os dias de hoje, a construção naval brasileira é bastante sofisticada em relação à engenharia e tecnologia de manufatura, mas de alguma forma a capacidade industrial ainda não conseguiu cumprir a crescente demanda surgida da exploração de petróleo e gás em águas profundas. As altas demandas do Pré-Sal por navios, plataformas e equipamentos marinhos criaram enormes oportunidades de investimento para companhias estrangeiras. Por mais que as companhias chinesas estejam muito interessadas e envolvidas na construção naval brasileira e na plataforma de perfuração em águas profundas, a cooperação bilateral é restrita principalmente a áreas como compra de equipamentos e injeção de capital, focando nas companhias e bancos públicos Chineses, enquanto que o foco japonês e sul-coreano está voltado a suas gigantes nacionais, priorizando o setor privado (Myers e Viscidi 2014). Nesse meio tempo, companhias japonesas e coreanas tornaram-se mais envolvidas na cadeia integrada industrial.

O Japão, mais especificamente, tem procurado por parceiras ansiosamente nas cadeias de colaboração industrial tanto ascendente quanto descendente, incorporando sua construção, manejo e operação de equipamentos marinhos, tecnologia de construção naval, recursos humanos, transferência tecnológica e assim por diante. Em 2014, Shinzo Abe e o governo brasileiro assinaram a “Declaração Conjunta sobre Cooperação na Área de Construção Naval para Facilitação do Desenvolvimento de Recursos Offshore entre a República Federativa do Brasil e Japão”, buscando o aumento da cooperação marinha entre ambos os países em todas as direções. Apesar da atual crise da Petrobras e seus planos de desinvestimento, o Japão ainda detém duas importantes *joint ventures* nos estaleiros brasileiros: o Estaleiro Enseada do Paraguaçu-Kawasaki (EEP) e os Investimentos e Participações EAS do Japão

(JEI) entre a Ishika-Wajima-Harima Heavy Industries (IHI), JGC Corporation, Japan Marine Unites e o Estaleiro Atlântico Sul

Por último, a China deverá encontrar uma maneira delicada de equilibrar sua relação triangular com o Brasil e os Estados Unidos. A América Latina tradicionalmente se encontra na esfera de influência dos EUA, e o surgimento de relações sino-latino-americanas naturalmente aumenta as precauções do lado norte americano. Além da parceria econômica, a América Latina também é uma área vital para a segurança e estabilidade regional dos EUA. Os EUA fazem parte de diversas associações regionais, além de bancos e fóruns; contudo, a China está aumentando seus laços com a América Latina adentrando em associações já existentes como a Organização de Estados Americanos (OEA) como um membro observador, além de apoiar o avanço de mecanismos de integração regional da América Latina conhecido como CELAC. Mais especificamente, a China é vista pelos EUA muito agressivamente por lentes geopolíticas pela criação do Fórum China-CELAC, visto que a CELAC intencionalmente exclui os Estados Unidos e o Canadá (Ellis 2015).

Em termos de cooperação energética, os laços entre o Brasil e os EUA ainda são próximos, mesmo com um recente declínio na sua relação sendo notado. Em 2013, o Brasil exportou 100 mil barris por dia aos EUA, 30% menos que no ano anterior, devido à “Revolução do Xisto” nos EUA que significativamente aumentou sua autonomia energética (EIA 2014). Concorrentemente, as relações sino-brasileiras têm uma característica estratégica sólida, e tem se desenvolvido de forma rápida, devido a participação chinesa em campos de energia ter sido bem sucedida em múltiplas áreas, tendo se tornado um investidor chave em vários projetos importantes. Apesar da relativa desaceleração do crescimento econômico chinês no último ano, a China é a mais robusta economia mundial e é o maior importador e consumidor mundial de petróleo bruto, com a tendência de continuar aumentando suas importações, trazendo ao Brasil um papel de destaque nos investimentos chineses como uma forma de diversificar suas fontes de importação de petróleo, para internacionalizar sua energia e companhias de infraestrutura e para fortalecer a complementaridade de sua cooperação energética.

Desde o começo do século XXI, o comércio bilateral cresceu mais de 13 vezes. Em 2009, a China ultrapassou os Estados Unidos como o maior parceiro comercial brasileiro, e desde 2010 se tornou o maior investidor estrangeiro no Brasil. A importância estratégica do Brasil e seu enorme potencial econômico indica que a China continuará aumentando seu investimento no país, abrangendo projetos de mega-infraestrutura como a linha férrea Transoceânica entre o Brasil e o Peru até a construção de plantas de energia limpas.

O Brasil e a China, ambas economias emergentes e nações em de-

envolvimento, compartilham os mesmos objetivos e aspirações em relação ao mundo. O Brasil é o primeiro país a estabelecer uma parceria estratégica com a China, e os dois países possuem pontos de vista similares em muitos assuntos contemporâneos de relações internacionais. Ambos os países têm apoiado um ao outro em organizações multilaterais como o G20, o BRICS, o BASIC, entre outros, coordenando sua política externa nos mais urgentes problemas globais como a reforma do sistema financeiro internacional, mudança climática, as negociações da Rodada de Doha, redução da emissão de gases de efeito estufa e etc., defendendo os interesses comuns dos países em desenvolvimento e avançando e promovendo continuamente uma ordem internacional mais razoável.

O Brasil e a China detêm diferentes modelos de desenvolvimento político e econômico e, conseqüentemente, sua parceria positiva cria um novo paradigma e uma demonstração assertiva para outros países. A energia tem um caráter político e global e o equilíbrio nas relações China-Estados Unidos como também das relações Brasil-Estados Unidos são vitais para um progresso estável da cooperação energética sino-brasileira.

## Conclusão

A crescente e difícil situação de segurança energética chinesa reforça a importância estratégica de uma cooperação energética sino-brasileira, reduzindo a dependência chinesa na importação de petróleo do Oriente Médio e diversificando suas fontes de fornecimento de energia. O Brasil é o maior e mais populoso país da América Latina com abundantes recursos naturais e uma tecnologia avançada na perfuração de campos de petróleo e gás offshore, enquanto que a China é a segunda maior economia mundial com um crescente consumo de energia. A determinação de ambos os países em fortalecer uma cooperação energética bilateral, nos quais os benefícios não estão restritos à economia local, também servirão como um novo modelo de Cooperação Sul-Sul entre a China e as nações da América Latina.

Nas décadas recentes, o panorama energético internacional sofreu uma mudança dramática e a descoberta brasileira do Pré-Sal chamou a atenção mundial e criou uma oportunidade histórica para o incremento da cooperação sino-brasileira. Mesmo assim, a cooperação energética é liderada pela indústria de petróleo, por grandes investimentos em eletricidade, energia hidroelétrica e fontes limpas de energia que têm crescido rapidamente nos últimos anos, enquanto que gás natural, carvão e energia nuclear permanecem como áreas com grande potencial. Além disso, as cadeias abrangentes de co-

operação entre as indústrias petroleiras dos dois países criaram uma perspectiva positiva para uma contínua expansão futura, desde a exploração até o refino, do financiamento até a transferência tecnológica, da manufatura de equipamento à construção de infraestrutura, abrangendo o começo, o meio e o fim das cadeias de produção de petróleo.

## REFERÊNCIAS

- AIE and Heritage Foundation. China Global Investment Tracker. 2016. <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- ANP. 2008. Oil, Natural Gas, and Biofuels Statistical Yearbook 2014: Agencia Nacional de Petroleo, Gas Natural e Biocombustiveis, 2008. <http://www.anp.gov.br/SITE/acao/download/?id=73192>
- Avritzer, Leonardo. 2012. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *OPINIÃO PÚBLICA*, 18(2): 383-398.
- Berrios, Ruben , Marak, Andrae and Morgenstern, Scott. 2010. ‘Explaining hydrocarbon nationalization in Latin America: Economics and political ideology’, *Review of International Political Economy*, Primeiramente Publicado em 19 de Outubro de 2012 (iFirst) DOI: 10.1080/09692290.2010.493733
- Cui, Shoujun. 2012. *nengyuan dawaijiao: zhongguo jueqi de zhanlv zhihou* [Energy Diplomacy: the rise of China’s strategic support shaft]. Beijing: Petroleum Industry Press, 224.
- Cleary, Edward L., and Steigenga, Timothy J.. 2004. Resurgent Voices: Indians, Politics, and Religion in Latin America, Pt1, in Edward L. Cleary and Timothy J. Steigenga edited *Resurgent Voices in Latin America: Indigenous Peoples, Political Mobilization, and Religious Change*, 1.
- Ellis, R. Evan. 2015. “Testimony to the Subcommittee on the Western Hemisphere Foreign Affairs Committee”, The U.S. House of Representatives, February 3, 2015, 2-3. <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20150203/102885/HRG-114-FA07-Wstate-EllisE-20150203.pdf>.
- Estrella, Guilherme. 2011. Pre-salt Production development in Brazil, Qatar : WPC, 2011. World Petroleum Conference, 96-99.
- Fariello, Danilo. 2015. “Ministro Quer Mais Estrangeiros No Setor de Transmissão de Energia”, *O Globo*, Acessado em 2 de Setembro de 2015. <http://oglobo.globo.com/economia/ministro-quer-mais-estrangei->

- ros-no-setor-de-transmissao-de-energia-17384078#ixzz3qAWZSZ1D
- Fritschak, Claudio; Soares, André and O’Conor, Tania. Chinese Investments in Brazil from 2007-2012: A review of recent trends. China-Brazil Business Council. Junho de 2013.
- Gomes, Ieda. 2014. Brazil:Country of the Future or Has its Time Come for Natural Gas?, The Oxford Institute for Energy Studies. Acessado em Junho de, 2014, 10-11. <http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/07/NG-88.pdf>
- Gu AnPing. 2014. zhongshiyou shugou baxi nengyuan bilu gongsi [Petrochina Acquisition of a Brazilian Energy Company in Peru]. renmin ribao haiwai ban [People’s Daily Overseas Edition] 8 de Novembro de 2014.
- Hirst, Monica. 2013. Understanding Brazil-United States relations : contemporary history, current complexities and prospects for the 21st century, Brasília : FUNAG, 2013, 54-62 and 197-227
- Ibope Inteligencia. 2015. “Hoje 70% dos brasileiros consideram governo Dilma ruim ou péssimo”. Acessado em 15 de Dezembro de 2015: <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/hoje-70-dos-brasileiros-consideram-governo-dilma-ruim-ou-pessimo/>
- IMF. 2016. World Economic Outlook Update, International Monetary Fund, Acessado em 19 de Janeiro de 2016: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/update/01/pdf/0116.pdf>
- International Energy Agency (IEA). 2013. *World Energy Outlook 2013*, London, November 12, 2013 , 55.
- International Energy Agency (IEA). 2013. *World Energy Outlook 2013* , London, November 12, 2013, 23.
- International Energy Agency (IEA). 2013. *World Energy Outlook 2013* , London, November 12, 2013, 303.
- JIA, Lu. 2009. baxi shiyou ziyuan xianzhuangyu touzi jihui [Petrobras resources and investment opportunities]. *Petroleum & Petrochemical Today*, (6): 39-40.
- Johnson, Chalmers. 2005. The Real China Threat, in *Asia Times*, March 19, 2005. <http://www.atimes.com/atimes/China/GC19Ad05.html>
- Li, Huai Yin and Li, HongWei. 2014. zhongguo yu baxi haishang youqi fazhan bijiao yanjiu [A Comparative Study of China and Brazil’s offshore oil and gas development]. *zhongguo gongcheng kexue [China Engineering Science]*. (3): 23-24.

- Li, Hui. 2014. baxi shiyou zhengce baobian buyi [Brazil's mixed oil policy]. zhongguo nengyuan bao [China Energy Journal]. 7ª Edição, 22 de Setembro de 2014.
- Macedo, Marcelo Mafra Borges de. 2013. Análise das Rodadas de Licitação até 2013 e perspectivas para a exploração de petróleo no horizonte 2020. Rio de Janeiro, Agência Nacional do Petróleo, 10º Encontro Nacional do Prominp.
- Mares, David R.. 2010. Resource Nationalism and Energy Security in Latin America: Implications for Global Oil Supplies, James A. Baker III Institute for Public Policy Working Paper, Acessado em Janeiro de 2010. <http://bakerinstitute.org/publications/EF-pub-MaresResource-NationalismWorkPaper-012010.pdf>.
- MME. 2014. Boletim Mensal de Acompanhamento da Indústria do Gas Natural. Brasília : Ministério de Minas e Energia, 2014.
- MRE. 2009. Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, 2010-2014, Ministério de Relações Exteriores, Acessado em Maio de 2009 [http://pequim.itamaraty.gov.br/zh/2010\\_rr2014\\_rrrrrr.xml](http://pequim.itamaraty.gov.br/zh/2010_rr2014_rrrrrr.xml)
- Myers, Margaret and Viscidi, Lisa Viscidi. 2014. “Navigating Risk in Brazil’s Energy Sector: The Chinese Approach”, The Inter-America Dialogue, Acessado em Outubro de 2014, 2-3. <http://www.io.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14838.pdf>
- Pang, MingLi. 2014. 2014 nian zhongguo yuanyou jin chukou da pandian [2014 China’s oil import and export report]. caixin wang [Caixin Media], Acessado em 24 de Outubro de 2015. <http://www.wusuobuneng.com/archives/16440>
- Petrobras. 2015. “We have signed a US\$5 billion funding agreement with China Development Bank”, Petrobras, Acessado em 20 de Maio de 2015. <http://www.petrobras.com.br/en/news/we-have-signed-a-us-5-billion-funding-agreement-with-china-development-bank.htm>
- Stevens, Paul. 2012. The ‘Shale Gas Revolution’: Developments and Changes. EERG BP 2012/04, Chatham House (the Royal Institute of International Affairs), Agosto 2012.
- US Energy Information Administration. 2014. International Energy Data and Analysis of Brazil. Washington DC : EIA, 2014, 1. [http://www.eia.gov/beta/international/analysis\\_includes/countries\\_long/Brazil/brazil.pdf](http://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Brazil/brazil.pdf).

- U.S. Energy Information Administration (EIA). 2014. "International Energy Data and Analysis of Brazil", December 29, 2014. 3.
- US Energy Information Administration. 2014. International Energy Data and Analysis of Brazil. Washington DC : EIA, 2014, 6-7.
- Viscidi, Lisa. Energy and Politics in Brazil: A Retreat from Oil Nationalism, in *Harvard Review of Latin America*, Fall 2015. <http://revista.drclas.harvard.edu/book/energy-and-politics-brazil>.
- WB. 2014. Data of Brazil, the World Bank, 2014. <http://data.worldbank.org/country/brazil>
- Weintraub, Sidney (ed.). 2007. Energy Cooperation in the Western Hemisphere: Benefits and Impediments, The Center for Strategic and International Studies (CSIS) Press, 170-175.
- Wu, Baiyi. 2013. zhong la nengyuan hezuo: jingyan, wenti yu weilai xuanze [China-Latin America Energy Cooperation: experience, problems and future options]. dangdai shijie [Contemporary World], (4), 29.
- Xinhua Guoji. 2015. baxi huo jiang tigao putong qiyou zhong shengwu jiujiang de hanliang zhi 27% [Brazil will increase the content of bioethanol on regular gasoline to 27%] Xinhua News, 4 de Fevereiro, 2015.
- Yang, JieJun. 2013. meizhou guojia nengyuanfa gailun [Introduction to the American Countries' Energy Law]. Guangzhou, shijie tushuguan chuban guangdong youxian gongsi, [Guangdong World Publishing Co.], 2013, 134-136.
- Zhang, Fan. 2013. baxi gongmin shehui tanxi [Civil Society of Brazil]. lading meizhou yanjiu [Latin American Studies]. (5) 45-46.

## RESUMO

Com a expansão da perfuração brasileira de petróleo offshore, a cooperação energética sino-brasileira está diante de oportunidades históricas, manifestadas nas áreas de comércio de petróleo, acesso ao mercado, transferência de tecnologia e exploração de bioenergias. Para alcançar um desenvolvimento estável e robusto na cooperação bilateral, a China deverá adotar uma abordagem proativa em sua diplomacia energética para superar os desafios emergentes em decorrência de seu envolvimento crescente.

## PALAVRAS-CHAVE

Diplomacia Energética, Campos de Cooperação, Desafios,

*Recebido em 11 de Novembro de 2016.  
Aprovado em 1º de Dezembro de 2016.*

*Traduzido por Rodrigo Fuhr*

# AS INTERAÇÕES DAS FORÇAS DE AUTODEFESA DO JAPÃO COM A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E A REPERCUSSÃO PARA A SEGURANÇA NACIONAL DO JAPÃO

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

## Introdução

As Forças de Autodefesa do Japão (FAD) vêm, nos anos mais recentes, normalmente coincidentes com os mandatos do Japão como membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU (CSONU), atuando em ações conjuntas de *peacekeeping* demandadas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Contudo, a participação das FAD nessas ações conjuntas tem alterado seu caráter determinado pela Constituição japonesa em seu artigo 9º. Este explicita que as FAD devem trabalhar sob o signo da defesa interna e da segurança civil, não devendo constituir-se em um mecanismo de intervenção para além das fronteiras japonesas.

É válido frisar que uma emenda constitucional foi aprovada em setembro de 2015, garantindo a possibilidade de atuação das FAD em operações militares no exterior, embora haja muito questionamento interno e externo a respeito dessa mudança<sup>3</sup>. De todo modo, essa transformação reforçou o papel das FAD e mostra o interesse de fortalecimento da segurança nacional

---

1 Estudante de Pós-Graduação em Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: alinechiancadantas@gmail.com

2 Professor de Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: alexccleite@gmail.com

3 Disponível em: < <http://www.aereo.jor.br/2015/09/19/forcas-de-autodefesa-do-japao-ago-ra-podem-realizar-operacoes-militares-no-exterior/> > Acesso em: 22 out. 2015.

japonesa.

Considerado o acima exposto, este trabalho tem o objetivo de analisar a relação entre as Forças de Autodefesa do Japão e a Organização das Nações Unidas, a partir da participação do Japão, por meio das FAD, em operações de paz da ONU. Nesse sentido, são observados os reflexos dessa interação para a segurança nacional japonesa.

Inicialmente, são analisadas as FAD por meio de sua estrutura, características, restrições de sua atuação, relação com a sociedade japonesa e a segurança nacional do país. Ademais, desenvolve-se um debate à luz das teorias liberais e realistas das Relações Internacionais para se discutir as nuances do caráter defensivo das FAD, os aspectos que estão por trás das instituições e do conceito de segurança nacional japonesa.

Em um segundo momento, observa-se a atuação das FAD em operações de paz da ONU, sendo delineados os tipos de participações, os resultados gerais dessas operações, as dificuldades encontradas e as mudanças percebidas nas FAD. Ao mesmo tempo, são utilizadas discussões teóricas realistas e liberais nessa análise.

Posteriormente, é discutida a relação entre as FAD e a ONU, buscando-se perceber se a ONU é um limite para a atuação das FAD internacionalmente, é o objetivo de atuação das FAD, é legitimadora das FAD ou, ainda, se as FAD são as grandes limitadoras de si mesmas. Diante desse debate, são vislumbrados os reflexos da interação entre as duas organizações supracitadas para a segurança nacional japonesa, no sentido de uma possível remilitarização do Japão e de uma preocupação com a imagem do Estado japonês.

Essa discussão também é permeada por análises norteadas pelas perspectivas realista e liberal das relações internacionais, observando-se, por exemplo, o papel da ONU à luz da teoria liberal, com foco na promoção da paz, e da teoria neorrealista que enxerga os interesses estatais inerentes às instituições, podendo-se pensar na ONU como um instrumento de fortalecimento internacional dos atores.

Por fim, diante do debate empreendido no decorrer do texto, podem-se pensar as FAD como limitadoras de si mesmas, em virtude da maneira como a organização incorporou a imposição da sociedade e do próprio Estado japonês do caráter defensivo que ela deve ter (Kurashina 2005); contudo, observando-se essa nova atuação das FAD no meio internacional, através das operações de tipo *peacekeeping*, a serviço da ONU, é possível pensar em outro momento da segurança nacional japonesa, havendo uma maior preocupação com a imagem do Estado japonês externamente. Nesse sentido, a ONU estaria sendo um instrumento de fortalecimento e legitimação da atu-

ação das FAD no âmbito interno e internacional. Dessa maneira, a relação das FAD com a ONU pode ser vista como um primeiro passo para a possibilidade de mudança da percepção interna e externa das FAD rumo a objetivos mais abrangentes no futuro. Além disso, as mudanças ainda mais recentes da Constituição Japonesa fortalecem o papel das FAD e mostram o caminho que está sendo seguido pelo Japão em termos de sua segurança nacional.

## Contextualizando as Forças de Autodefesa do Japão

Segundo Kurashina (2005), as Forças de Autodefesa do Japão emergiram entre 1945 e 1960 e estavam relacionadas às limitações oriundas do artigo 9º da Constituição japonesa<sup>4</sup>, à autodefesa, ao caráter policial e à falta de legitimidade. O autor supracitado declina que a FAD sobrevive como uma organização de “trabalho sujo”, visando à manutenção da pureza da população, em meio à memória dos crimes de guerra. Por tal motivo e pela pecha que carregam, as FAD vivem um processo vicioso de busca de legitimação (Kurashina 2005).

Entretanto, quando se considera o caráter pacifista atribuído ao Estado japonês e os impedimentos de uso da força explicitados constitucionalmente, observa-se que as FAD surgiram para responder às necessidades imediatas da situação de segurança doméstica do Japão, tendo em vista a ocupação (e influência) estadunidense do território japonês. Ao fim e ao cabo, segundo a argumentação presente em Kurashina (2005), as FAD acabam por funcionar como uma força policial.

Durante esse processo de formalização das FAD, houve o incentivo estadunidense para sua consolidação visando o combate a invasões diretas ou indiretas ao território japonês. Nesse sentido, em 1953, foram criadas leis que efetivamente modelaram as FAD e a Agência de Defesa. Já em 1954, ocorreu uma reforma que possibilitou a existência das três esferas das FAD, a saber: terrestre, marítima e aérea. Posteriormente, ainda segundo Kurashina (2005), houve uma reinterpretação do art. 9º da Constituição, no sentido de possibilitar a existência de um poder de defesa militar para as FAD.

No que concerne à organização e à constituição das FAD, é pertinente destacar os princípios que as permeiam, quais sejam: (i) política orientada

---

4 Art. 9º da Constituição Japonesa: “*Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes. In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized.*” Disponível em: <<http://www.solon.org/Constitutions/Japan/English/english-Constitution.html>> Acesso em: 12 jun. 2011.

exclusivamente para defesa; (ii) não se tornar um poder militar e (iii) observar os três princípios de não proliferação e controle da segurança civil (Kurashina 2005).

Em virtude dos preceitos acima delineados, que regem as atividades das FAD, e das características da própria segurança nacional japonesa, torna-se nítida a compreensão sobre a impossibilidade de envio de tropas japonesas para operações de paz da ONU até então. Assim, o Japão sempre manteve sua relação com o meio internacional e com a ONU por meio de uma diplomacia de cheque (Segura 2006/2007), que se consubstanciava na doação de valores monetários destinados às operações.

A grande discussão sobre o envio das FAD para participar de operações de paz da ONU gira em torno da característica primordial das FAD que é a autodefesa. No tocante a essa questão, é válido tecer uma discussão teórica em torno do que é a defesa e quais são os seus limites, visando a uma melhor compreensão dos receios internos relativos à possível participação em ações internacionais das tropas japonesas.

Problematizando a discussão, Norman Angell (2002, 268), ao delinear a relação entre defesa e agressão, através do seu olhar liberal, pontua que: *“A necessidade da defesa provém da existência de um motivo para o ataque. As rivalidades que todos ignoram. Atenuar o motivo para agressão equivale a fomentar o trabalho da defesa.”* Logo, embora o referido autor reconheça a necessidade da defesa, especialmente na época em que seu livro foi originalmente escrito, tendo em vista o receio da 1ª Guerra Mundial, ela implica em um motivo para a agressão, considerando a crença, na época universal, das vantagens sociais e econômicas da conquista.

Assim, um ator na arena internacional defende-se porque o outro também o faz e, com isso, corrobora-se para aumentar a possibilidade de agressão mútua. É justamente nisso que se encontra a grande ilusão, como declina o autor supramencionado. Nesse sentido, Angell (2002, 269) explicita que: *“O que determina a conduta dos homens não são os fatos, mas a ideia que eles fazem desses fatos”*. Diante disso, as ideias levam a políticas e estas ao armamentismo, reforçando a esfera da defesa e possibilitando uma futura agressão.

Sob essa perspectiva, observa-se que o limiar entre defesa e agressão é extremamente complexo e que a defesa é pensada em termos de animosidades, causas para o ataque e como uma forma de atenuar o motivo para a agressão. Logo, vislumbrando o caso japonês, constata-se que declarar que o Japão prima pela autodefesa é simplesmente apontar que o país utiliza-se de uma estratégia de atenuação das justificativas para ataque. Nesse sentido, a saída das tropas japonesas para participar de operações de paz torna a relação

defesa e agressão ainda mais tênue. Ademais, afirma-se que, em si mesmo, o termo autodefesa, incorporado pelas FAD, é falho, tendo em vista que não há como pensar em uma defesa que não leve em consideração o outro, como já discutido à luz da perspectiva presente em Norman Angell.

Apesar da celeuma interna para a atuação das FAD em operações de paz, como se pode perceber, por exemplo, pelas discussões sobre as nuances já explicitadas em torno do termo (auto) defesa, a Guerra do Golfo marcou um ponto de inflexão na segurança nacional japonesa e, conseqüentemente, nas FAD, tendo em vista que, a não participação efetiva de tropas japonesas no conflito gerou uma percepção internacional negativa a respeito da política externa japonesa e, por conseguinte, de sua diplomacia de cheque. Nesse sentido, o Japão resolve participar mais ativamente da ONU, passando, a partir da década de 1990, a atuar em operações de paz da referida organização (Segura 2006/2007).

Quanto a esse ponto, é pertinente ressaltar que a participação japonesa em operações de paz da ONU foi marcada por uma pressão externa, especialmente estadunidense; porém, não se deve deixar de referendar que, simultaneamente, existiam forças internas importantes que primavam por essa atuação japonesa através de operações de paz no meio internacional (George 1993).

Assim, visualiza-se um momento de transição na diplomacia japonesa, percebendo-se um novo papel do Japão e de suas FAD, as quais passam a atuar em questões ligadas à segurança regional, a operações de paz e de defesa civil. Todavia, o constitucionalismo interno do Japão exerceu influência direta sobre a política externa do país, perpetuando a rigidez da política de segurança japonesa, mesmo diante de mudanças no sistema internacional. O art. 9º da Constituição Japonesa está conectado diretamente com a perpetuação democrática e a influência cultural (Katzenstein e Okawara 1993).

No entanto, apesar da visão ressaltada por Katzenstein e Okawara (1993) ser bastante forte no Japão, não há como deixar de lado as mudanças dentro da estrutura da segurança nacional japonesa diante da Nova Diretriz do Programa de Defesa Japonês – *New National Defense Program Guidelines* – que visa dinamizar as forças de defesa japonesas, buscando operacionalizá-las em resposta aos desafios de segurança. Assim, os grandes objetivos apontados por Joshy M. Paul (2011) quanto às FAD são: (i) alcançar dinamicidade; (ii) proteger os direitos soberanos japoneses; (iii) atuar apropriadamente na promoção da estabilidade da Ásia; e, (iv) ter um papel mais ativo no ambiente da segurança global.

As Diretrizes do Programa de Defesa Nacional Japonês<sup>5</sup> delineiam a importância de uma política proativa baseada na contribuição para a paz, na construção de uma arquitetura de defesa ampla, no reforço da aliança com os EUA e na efetividade da força de defesa, mas sem torná-la uma força militar que imponha medo a outros países. No que se refere às FAD, há a preocupação com sua estrutura, no sentido de priorizar suas capacidades marítimas e aéreas, de fortalecer o sistema de inteligência, de transporte, as capacidades de comando, controle, informação e comunicação, resposta a ataques em ilhas remotas e a ataques de mísseis balísticos, dentre outros aspectos.

Conforme Berkofsky (2011), com a adoção do novo programa de defesa japonês, em dezembro de 2010, muitas transformações foram deflagradas na segurança e na política de defesa japonesas, dentre elas, o Japão deixa de ser obrigado a limitar o gasto com defesa em 1% do Produto Interno Bruto (PIB), podendo, então, aumentar a capacidade militar e de defesa caso ocorram mudanças no ambiente de segurança que demandem novos posicionamentos e ações. O autor supracitado, todavia, frisa que isso não significa que o Japão vai ultrapassar esse 1% de imediato; mas, que passa a ter a possibilidade de fazê-lo, caso a China e a Coreia do Norte (por exemplo) ameacem a soberania nacional. Ademais, observa-se, diante do novo cenário, uma valorização das FAD, um fortalecimento da Guarda Costeira Japonesa (*Japan's Coast Guard*), uma preocupação com a implementação de um sistema de defesa de mísseis em conjunto com os EUA e uma modernização dos equipamentos militares japoneses.

Não obstante, como retrata Berkofsky (2011), essa perspectiva militar por parte do Japão não é divulgada visto que, oficialmente, o Japão permanece como um país pacifista dotado de uma Constituição coerente com tal percepção. Frise-se, todavia, que as mudanças em torno do artigo 9º, permitindo a atuação externa das FAD demonstra uma ação mais ativa do Japão no âmbito de segurança, em consonância com as diretrizes do novo programa de defesa nacional.

Apesar das mudanças apontadas na segurança nacional japonesa, cujas implicações são refletidas nas FAD, Berkofsky (2011) deixa claro que a perspectiva defensiva do Japão continua. Assim, por meio de uma análise realista das relações internacionais, pode-se cogitar em uma reflexão de que o Japão guia-se através de uma perspectiva realista de caráter estrutural defensiva (Walt *apud* Elman 2008), pois não atua de maneira perceptivelmente antecipada e visa à manutenção do *status quo* regional, embora a estratégia japonesa possa mudar em virtude da presença forte e crescente da China e

---

5 MOD. Disponível em: <[http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217\\_e2.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217_e2.pdf)> Acesso em: 20 out. 2015.

nuclearizada da Coreia do Norte.

O quadro abaixo reforça o interesse de reforço das FAD aéreas e marítimas em termos logísticos.

**Quadro 1: FAD e Novas Diretrizes do Programa de Defesa Nacional**

Category		Present (as of the end of FY2013)	Future	
Ground Self-Defense Force	Authorized Number of Personnel		approx. 159,000	
	Active-Duty Personnel		approx. 151,000	
	Reserve-Ready Personnel		approx. 8,000	
	Major Units	Rapid Deployment Units	Central Readiness Force 1 armored division	3 rapid deployment divisions 4 rapid deployment brigades 1 armored division 1 airborne brigade 1 amphibious rapid deployment brigade 1 helicopter brigade
		Regional deployment Units	8 divisions 6 brigades	5 divisions 2 brigades
		Surface-to-Ship Guided Missile Units	5 surface-to-ship guided missile regiments	5 surface-to-ship guided missile regiments
		Surface-to-Air Guided Missile Units	8 anti-aircraft artillery groups/regiments	7 anti-aircraft artillery groups/regiments
Maritime Self-Defense Force	Major Units	Destroyer Units	4 flotillas (8 divisions)	
		Submarine Units	5 divisions	
		Minesweeper Units	5 divisions	
		Patrol aircraft Units	1 flotilla 9 squadrons	
	Major Equipment	Destroyers (Aegis-Equipped Destroyers)	47 (6)	
		Submarines Combat Aircraft	16 approx. 170	
Air Self-Defense Force	Major Units	Air Warning & Control Units	8 warning groups 20 warning squadrons 1 AEW group (2 squadrons)	
		Fighter Aircraft Units	12 squadrons	
		Air Reconnaissance Units	1 squadron	
		Aerial Refueling/Transport Units	1 squadron	
		Air Transport Units	3 squadrons	
		Surface-to-Air Guided Missile Units	6 groups	
	Major Equipment	Combat Aircraft Fighters	approx. 340 approx. 260	

Fonte: Japan Ministry of Defense. National Defense Program Guidelines for FY 2014 and beyond 2013, 31.

Diante de todo o quadro delineado acima, percebe-se, nas entrelinhas

da segurança nacional japonesa e das FAD, um esforço direcionado para o desenrolar das discussões que serão tecidas nos próximos pontos e, especialmente, na discussão final sobre a relação entre as FAD e a ONU e os reflexos para a segurança nacional japonesa. Assim, o tópico seguinte visa a compreender como se dá a atuação das FAD em operações de paz da ONU.

## A relação entre as Forças de Autodefesa do Japão e as Operações de Paz

A partir da aprovação da lei de operações de manutenção de paz (*Peacekeeping Operations Law*) em 1992, foi permitido ao Japão enviar tropas das FAD para o meio internacional. Sua primeira ação teve como objetivo participar das missões de paz no Camboja. Assim, a *United Nations Transitional Authority in Cambodia* – UNTAD-, operação de tipo *peacekeeping*, teve a participação de 1300 japoneses, dentre eles estavam engenheiros encarregados de monitorar o cessar fogo, policiais e observadores de eleições (Guimarães 2005).

É pertinente ressaltar que a justificativa para a atuação das FAD em operações de manutenção de paz encontra-se no argumento de que essa ação consiste em uma autodefesa coletiva (Berkofsky 2011); contudo, se o termo autodefesa já possui problemas, como analisado anteriormente, o vocábulo autodefesa coletiva é algo ainda mais difícil de ser sustentado<sup>6</sup>.

Apesar da lei sobre operações de tipo *peacekeeping* ter garantido a participação das FAD em operações de paz, o art. 9º da Constituição japonesa continuava inalterado, gerando intensos e acalorados debates sobre a inconstitucionalidade dessa lei e a violação do art. 9º (George 1993). Segundo Uehara (2003), alguns analistas acreditam que as FAD poderiam participar das ações conjuntas sem armas, outros, conforme Wilborn (1994), visualizam as FAD como possíveis instrumentos para agressão no futuro, em consonância com o debate entre defesa e agressão já empreendido anteriormente. Os alarmistas, como ilustra George (1993), diziam que a participação japonesa em operações de paz poderia ser um desejo de mascarar uma intenção de possuir um papel militar internacional ou ainda de reviver o militarismo japonês<sup>7</sup>.

Todavia, embora haja toda essa discussão interna e internacional sobre a participação das FAD em operações de paz, o fato é que elas vêm atuando no âmbito internacional, devendo, no entanto, seguir algumas regras,

---

6 Não é o objetivo desse texto entrar na discussão conceitual no que tange ao termo autodefesa.

7 É válido relembrar a mudança ocorrida no ano de 2015 no sentido de possibilitar a atuação externa dessas forças.

quais sejam: (i) deve ter sido alcançado acordo de cessar fogo entre as partes em conflitos armados antes do ingresso das FAD; (ii) é necessário o consentimento pelos países hospedeiros, bem como das partes em conflito armado, para realização de operações de paz da ONU; (iii) as operações devem manter a imparcialidade sem favorecer nenhuma das partes do conflito armado e (iv) o uso de armas deve ser limitado ao mínimo necessário à proteção das vidas das pessoas. Assim, todos os requisitos apontados devem ser seguidos, pois, caso contrário, o governo japonês pode retirar as FAD do local em que se encontram findando a ação e sua participação na operação (Kurashina 2005).

Através de suas possibilidades, as FAD depois da atuação no Camboja, participaram de operações em Moçambique em 1993, por meio de uma missão da ONU denominada *United Nations Operation in Mozambique* – UN-UMOZ - para a qual foram enviados 160 especialistas. Em Ruanda, 1994, o Japão mandou 400 especialistas para, especialmente, apoiar os refugiados. Desde 1996, aproximadamente 800 japoneses foram enviados para as Colinas do Golã. Já em 1999, 2300 indivíduos foram mandados para o Timor Leste para participar da *United Nations Transitional Administration in East Timor* - UNTAET. Em 2001, foram enviados navios para atuação no Oceano Índico, buscando combater o terrorismo dentro de uma estratégia proposta pelos EUA (Guimarães 2005).

Por sua vez, em 2003-2004, o Japão atuou no Iraque e as FAD passaram, em 2004, a incluir apoio ao processo de reconstrução do país (Kawahara *apud* Guimarães 2005). Segundo Fouse (2007), essa foi a primeira vez, após a 2ª Guerra Mundial, que os soldados puderam carregar armas com eles e, conforme Pilling (2004), foi a primeira atuação das FAD sem que tenha havido um mandato da ONU para tal. Diante dessa última informação, percebe-se que a ONU não é, então, uma limitação para a atuação das FAD, mas sim um reforço e uma maneira de promover o seu fortalecimento.

Dessa maneira, observa-se que todas as atuações das FAD citadas acima estão relacionadas com operações de tipo *peacekeeping*, ou seja, são intervenções que utilizam a presença militar como veículo de operacionalização (Kurashina 2005), embora existam outras formas de atuação que mantêm esse caráter não militar, como operações de ajuda a desastres, de ajuda humanitária e operações antipirataria (White Paper 2009 e 2012). Ademais, pode-se perceber que todas as participações das FAD citadas estavam ligadas a um mandato da ONU (reflexo da necessidade de atuação do Japão enquanto membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU), exceto a operação no Iraque, como já foi descrito acima.

Diante dessas observações, seria relevante pensar sobre as implicações dessas operações na segurança nacional japonesa. Nesse sentido, a

atuação das FAD no meio internacional pode estar funcionando como um instrumento de *soft power*, promovendo a imagem do Estado japonês de maneira suave; mas, ao mesmo tempo, como uma forma de treinamento e aprimoramento dessas forças, que, no âmbito interno, seriam mais vigiadas e impedidas de fazer uso de determinados equipamentos, podendo levar a uma abertura para a remilitarização do Japão. Kurashina (2005), por outro lado, não corrobora com essa possibilidade de remilitarização do Japão por meio da atuação das FAD externamente, pois mediante entrevistas realizadas com membros das FAD japonesas, percebe que há uma limitação das FAD no sentido de se voltarem para autodefesa, que foi incorporada pelos membros da organização ao longo do tempo, impedindo essa caracterização de cunho mais militar/belicoso.

Portanto, como declinam alguns autores (Kurashin, 2005; Fouse 2007), observa-se uma experiência positiva das atuações japonesas em operações de paz solicitadas pela ONU. Essas estariam refletindo na aproximação da figura do “soldado japonês”, na modificação da percepção da FAD enquanto organização e da maior aceitação de seus membros dentro do seio social. No que diz respeito à nova percepção das FAD, outros fatores devem ser considerados além das operações de paz, tais como, mídia, tentativas de quebra de autoridade para aproximação social e inclusões de gênero, dentre outras (Kurashina 2005). Todavia, a contribuição das operações de paz parece ter sido fundamental para a nova roupagem das FAD e sua visualização mais positiva pela população interna e internacional.

Vale acrescentar as dificuldades encontradas pelas FAD em sua atuação nas operações de paz, trazendo indagações em torno de suas características basilares. Internamente, há o questionamento do papel das FAD nessas operações, tendo em vista os obstáculos existentes para sua ação, declarando que elas seriam altamente custosas para desempenharem o papel que civis poderiam fazê-lo. Além disso, existem as diferenças que os próprios membros das FAD sentem frente às tropas de outros países, pois muitas são bem mais organizadas tecnicamente (Kurashina 2005).

Contudo, essas participações de operações de paz permitem, por outro viés, ampliar o ego dos membros das FAD, que se sentem mais úteis para sua própria sociedade, e isso fortalece a interação entre esses dois grupos separados historicamente (Kurashina 2005) e pode dar margem para uma atuação mais ativa do Japão no âmbito internacional, por meio de instrumentos ditos pacíficos.

Fazendo analogia com a abordagem de Aragusuku (2011) sobre a ajuda externa japonesa (ODA), a atuação japonesa através das operações de paz poderia ser caracterizada como uma estratégia de dominação simbólica, por

meio da qual o discurso altruísta de autodefesa coletiva proporcionaria, de maneira suave, uma ampliação da força do Japão no âmbito externo associada a uma boa imagem do Estado.

Sustenta tal argumentação, a percepção de Aurelia George (1993), pois a autora acredita que fazer contribuições para a comunidade internacional não é a prioridade do governo japonês, mas sim o aprimoramento e a mobilidade das FAD no nível internacional, alterando-se a percepção a respeito da posição japonesa no jogo internacional. Considerando o exposto, passa-se, no tópico seguinte, para a análise da relação existente entre as FAD e a ONU e dos reflexos em termos de segurança nacional.

## **As Forças de Autodefesa do Japão, sua relação com a ONU e os reflexos para a segurança nacional japonesa**

Após toda a abordagem delineada acima, é interessante discutir o papel da ONU frente aos interesses estatais, tendo em vista a atuação das Forças de Autodefesa do Japão e a segurança nacional do Japão.

Assim, para Kant (2008), a liga dos povos, compreendida analogamente ao que hoje é a ONU, deveria ser uma comunidade moral cujo valor superasse o das comunidades nacionais, na busca do bem comum; e o Estado, por sua vez, embora tendesse a se utilizar da sabedoria, seria conduzido pela prudência que se encarregaria de coadunar suas ações em consonância com os valores morais, logo, diante de tais pressupostos, seria possível a paz perpétua.

No entanto, o caso aqui em análise ilustra que nem sempre o interesse dos Estados é altruísta, ao contrário, os países agem, na maioria das vezes, egoisticamente, mas a prudência acompanha a racionalidade estatal. Observando o caso japonês, constata-se que a atuação das FAD em operações de paz da ONU não visa apenas ao bem comum, pois a competição inerente à anarquia internacional, conforme as premissas realistas, impele os Estados a pensarem em termos de poder e sobrevivência. Dessa forma, um interesse que, por exemplo, estaria por trás da atuação japonesa seria a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, como observa Pilling (2004).

Assim sendo, as operações de paz da ONU podem ser pensadas como um elemento do liberalismo republicano (Baldwin 1993), tendo em vista a valorização da paz e da democracia para o alcance do bem comum; mas também por uma ótica neorrealista, ressaltando a atuação dos Estados enquanto controladores das organizações internacionais, conforme bem res-

salta Mearsheimer (1995).

Assim, quando Mitrany (1948) desenvolve sua tese dentro da abordagem funcionalista de que as organizações internacionais podem atuar como responsáveis apenas pelo papel técnico, promovendo a cooperação, é perceptível um distanciamento da realidade, pois na prática os Estados são os grandes constituidores das organizações internacionais e, como fica perceptível no caso da ONU, sua ação está vinculada aos Estados, tanto por meio da Assembleia Geral quanto do Conselho de Segurança. Logo, simples ações da ONU voltadas para operações de paz levam em consideração um Estado hospedeiro e tropas disponibilizadas pelos Estados para atuarem no local, como é o caso do Japão. Por conseguinte, o processo de *spill over*, por meio do qual Haas (1956) acredita que uma cooperação em uma área leva a outra em um aspecto diferente só é verdade quando os Estados possuem interesse de estabelecer outros tipos de cooperações, pois como ele mesmo aponta em seus escritos, o elemento político também importa para as instituições.

Nesse aspecto, como ilustram Keohane e Nye (2000), por meio de suas discussões sobre a interdependência complexa, as organizações internacionais são instrumentos de negociação e cooperação; contudo, poder e interesse não podem ser deixados de lado. Todavia, eles afirmam que as instituições são capazes de resolver problemas dos quais os Estados estejam interessados em solucionar, pois o que se vive é uma interdependência assimétrica. No entanto, Mearsheimer (1995) é ainda mais incisivo quando fala que os ganhos relativos são inerentes às escolhas dos Estados; então, pensar numa atuação voltada para as operações de paz, seria ter em mente uma cooperação japonesa articulada para obter ganhos para si levando em consideração os ganhos dos demais países ao fazer o mesmo.

Atentando para a discussão teórica estabelecida acima, passa-se a analisar de maneira prática a relação da ONU com as FAD e os reflexos para a segurança nacional japonesa. A primeira pergunta que pode ser lançada ao discutir essa relação é se a ONU é um limite para a atuação das FAD no meio internacional, tornando a atuação dessa última organização vinculada bilateralmente à ONU e mantendo a segurança nacional japonesa com caráter defensivo. Por meio das abordagens desenvolvidas ao longo do trabalho, percebe-se que não é isso que vem ocorrendo de fato, até mesmo porque as FAD tiveram atuação desvinculada da ONU no caso do Iraque, estando essa participação muito mais relacionada com a aliança existente com os Estados Unidos. Ademais, como aponta Kurashina (2005), a ONU não possui uma definição sucinta de operação de paz, o que daria margem para uso de qualquer atividade militar para resolver conflitos armados.

Dessa maneira, o centralismo da segurança nacional japonesa em tor-

no da ONU pode ser pensado muito mais como uma estratégia do governo japonês para manter o caráter pacífico do país do que como o resultado da falta de opções de atuação do Japão no meio internacional.

Como um segundo questionamento nesse tópico tem-se: seria a ONU um objetivo das FAD? Essa resposta será uma complementação da anterior, pois se vê que a ONU vem sendo sim um foco da segurança nacional japonesa, em virtude da conexão das políticas pacíficas da ONU e do Estado japonês. Quando se aprofunda a percepção sobre as FAD, observa-se que os seus membros veem a ONU como um dos seus objetivos de atuação, por se sentirem mais úteis e poderem efetivamente atuar em nome do país.

A terceira pergunta que pode ser tecida é se as FAD seriam limitadoras de si mesmas. Aqui se percebe que, como analisa Kurashina (2005), o antimilitarismo existente dentro do Japão, em virtude das consequências das guerras, embutiu na organização a incorporação de sua atuação voltada para autodefesa e isso provoca sim uma autolimitação das FAD. Contudo, como essa limitação é decorrente das amarras estruturais do Estado japonês e não da própria organização, pode ser que, posteriormente, através das atuações em operações internacionais, possa haver uma mudança da mentalidade dos membros das FAD no sentido de buscarem um papel mais ativo no meio internacional, afastando-se um pouco do caráter estrito da autodefesa. Inclusive, pode ser que a própria estratégia de segurança japonesa mude e isso levaria a uma transformação das próprias FAD.

Ainda pode ser depreendida a seguinte discussão: seria a ONU legitimadora das FAD? Esse é o ponto nevrálgico desse trabalho, pois leva em consideração que a atuação das FAD em operações de paz da ONU estaria reforçando tanto a primeira organização quanto a própria figura do Estado japonês no âmbito internacional. Parece que é justamente isso que vem ocorrendo, pois a participação das FAD em operações de paz da ONU vem possibilitando o estreitamento da relação da instituição com o povo japonês em geral, quebrando um pouco a separação social existente entre as duas esferas (Kurashina 2005), o que reforça a atuação dessas forças e pode dar abertura para uma possível mudança na segurança nacional japonesa de maneira implícita e não tão perceptível.

Acrescenta-se ainda que a participação em operações de *peacekeeping* é um bom treino para ato de defesa, possibilitando um aprendizado de técnicas relevantes que podem facilitar a estratégia em caso de invasão ao território nacional e reconhecimento do inimigo (Kawano *apud* Kurashina 2005).

Dessa forma, a contribuição para a paz mundial dada pelas FAD, está por trás de uma lógica de promoção da imagem do Japão, fortalecimento da segurança do país, preocupação regional de integração, elevação do perfil

político do país no cenário internacional, ampliação do respeito pelo Japão, dentre outros pontos (George 1993).

Nesse sentido, a dupla percepção que se pode ter da ONU, de um lado, como instituição promotora da paz internacional e, de outro, como instrumento de atuação dos Estados na busca de seus interesses próprios, contrapõe-se ao pensamento utópico de Kant (2008) de que seria possível existir uma instituição moral que buscasse o bem comum e estivesse desvinculada do interesse dos Estados.

Portanto, esse trabalho incita maiores discussões a respeito do ressurgimento militar japonês à luz do fortalecimento das FAD. Essa discussão é corroborada pelos autores que acreditam na normalização do Estado japonês, como Pyle (2007), apontando para as reformas pelas quais o Japão vem passando desde a década de 1990 e as implicações do ambiente internacional sobre o que se denomina de segurança nacional japonesa, levando à sua abertura em termos militares, especialmente quando se considera as nuances do espectro regional asiático.

## Considerações finais

Considerando tudo que foi exposto até então, observa-se que as FAD vêm tendo um papel cada vez mais ampliado e, ainda que haja restrições para a atuação dessas forças, essas barreiras aos poucos estão sendo quebradas, possibilitando inclusive discussões sobre o real caráter defensivo das FAD e da segurança nacional japonesa.

Ao se analisar a relação entre as FAD e a ONU, fica mais nítido o crescimento das FAD, tendo em vista que essas forças não estão atreladas à atuação dentro da relação bilateral com a ONU, já que a participação japonesa nas operações de paz no Iraque não estava vinculada a um mandato da ONU. Sendo assim, a ONU seria um objetivo das FAD como uma forma de manter o discurso de centralidade que as Nações Unidas ocupam dentro da política nacional japonesa. Por outro lado, vê-se que a ONU seria muito mais uma ferramenta de legitimação da atuação das FAD no meio internacional.

Quanto à autolimitação das FAD, essa realmente existe, todavia, é decorrente de um processo de internalização do caráter defensivo e das demais restrições impostas a essas forças e não advém da própria organização; sendo assim, com a mudança da percepção da população japonesa dessas forças e o afrouxamento das fronteiras japonesas para a atuação das FAD, possibilitado pela política do país, está ocorrendo uma abertura clara para a ascensão dessas forças interna e externamente, permitindo que elas atuem

não apenas visando à defesa do Japão, mas sim, pensando na segurança internacional (George 1993).

É relevante expressar que o crescimento das FAD representa não apenas uma mudança na organização e na segurança nacional japonesa, mas implicações para a própria relação bilateral do Japão com os EUA, tendo em vista que esse novo fato pode significar uma maior autonomia japonesa frente à nação estadunidense.

Nesse sentido, é possível que a atuação das FAD tenha sido o instrumento encontrado pelo Japão para promover a normalização do país de maneira suave, mantendo explicitamente o caráter pacifista e a boa imagem externa do país e, implicitamente, possibilitando que uma organização japonesa importante para a área de segurança cresça e se desenvolva. Assim, pode-se pensar na adoção por parte do Japão da filosofia do pacifismo ativo, por meio da qual o poder militar seria um instrumento necessário para se alcançar a paz.

Portanto, parece que está havendo sim uma abertura da segurança nacional japonesa, através da atuação das FAD em operações de paz no meio internacional, embora esse processo ainda seja tímido. Com a continuação dessas operações, a tendência é que no futuro seja mais perceptível uma atuação mais ativa do Japão no meio internacional.

## REFERÊNCIAS

- Angell, Norman. 2002. *A Grande Ilusão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 261-289.
- Aragusuku, Juliano Akira de Souza. 2011 “A assistência oficial para o desenvolvimento na política externa japonesa.”. Disponível em: <[http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/aragusuku\\_dissertacao\\_mestrado.pdf](http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/aragusuku_dissertacao_mestrado.pdf)> Acesso em: 02 jun. 2012.
- Baldwin, David A. 1993. “Neoliberalism, Neorealism and World Politics”. In: *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- Berkofsky, Axel. 2011 *Japanese Security and Defense Policies: Trends, Threat Perceptions and Prospects*. In: *Asian Paper*.
- Constituição Do Japão. 2012 Acesso em: 12 fev. 2012 <<http://www.solon.org/Constitutions/Japan/English/english-Constitution.html>>
- Elman, Colin. Realism. 2008 In: *Security Studies: An Introduction*. Ed. Paul

- D. Williams. London and New York: Routledge, 15-28.
- Fouse, David. 2007. *Japan's Dispatch of the Ground Self Defense Force to Iraq: Lessons Learned*. Disponível em: <<http://www.apcss.org/Publications/Japan's%20Dispatch%20of%20the%20GSDF%20to%20Iraq.Fouse.doc.pdf>> Acesso em: 15 jan. 2012.
- George, Aurelia. 1993. "Japan's Participation in U.N. Peacekeeping Operations: Radical Departure or Predictable Response?" *Asian Survey* 33(6.): 560-575.
- Guimarães, Lytton L. 2005 *A inserção político diplomática do Japão no cenário internacional*. Disponível em: <[http://vsites.unb.br/ceam/neasia/boletins/artigo\\_lytton20406.pdf](http://vsites.unb.br/ceam/neasia/boletins/artigo_lytton20406.pdf)> Acesso em: 08 jun. 2012.
- Haas, Ernst. 1956. *Regionalism, Funtionalism and the Universal International Organization*. *World Politics*, 8(2).
- JAPAN MINISTRY OF DEFENSE –MOD. 2013. *National Defense Program Guidelines*. Disponível em: <[http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217\\_e2.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217_e2.pdf)> Acesso em: 20 out. 2015.
- Kant, Immanuel. 2008. *A paz perpétua*. Porto Alegre: L&PM.
- Katzenstein, Peter J., e OKAWARA, Nobuo. 1993. "Japan's National Security: Structures, Norms and Policies". *International Security*. 17(4): 84-118.
- Keohane, Robert e NYE, Joseph. 2000. "Realism and Complex Interdependence." In: LINKLATER, Andrew (Ed.). *International Relations*. Vol. II. Florence: Routledge, 718-731.
- Kurashina, Yuko. 2005. *Peacekeeping participation and identity changes in the Japan Self Defense Forces: Military Service as "Dirty Work"*. Disponível em: <<http://drum.lib.umd.edu/bitstream/1903/2967/1/umi-umd-2760.pdf>> Acesso em: 01 jun. 2012.
- Mearsheimer, John J. 1994/1995. "The false promise of International Institutions." *International Security*.19(3): 5-49.
- Mitrany, David. 1948. The functional approach in International Organization. In: *International Affairs*.
- Paul, Joshy M. 2011. *China and Japan: Scrambling for Regional Space*. Disponível em: <<http://www.nids.go.jp/english/publication/commentary/pdf/commentary023.pdf>> Acesso em: 25 jan. 2012.
- Pilling, David. 2004. *The role of Tokyo's Self Defense Forces is increasingly beset by contradictions*. In: *Financial Times*.
- PODERAÉREO. 2015. Disponível em: <<http://www.aereo.jor.br/2015/09/19/forcas-de-autodefesa-do-japao-agora-podem-realizar-operacoes-militares-no-exterior/>> Acesso em: 22 out. 2015.

Pyle, Kenneth B. 2007. *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*. New York: Public Affairs.

Segura, Caterina Garcia. 2006/2007. *Seguridad humana: conceptos, experiencias e propuestas*. In: Revista CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS, 76: 79-95.

Uehara, Alexandre Ratsuo. 2003. *A política externa do Japão no século XX: o que faltou?* São Paulo: Annablume: Fundação Japão.

WHITE PAPER, 2009. Disponível em: <[http://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/2009.html](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2009.html)> Acesso em: 13 mar.2013.

WHITE PAPER, 2012. Disponível em: <[http://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/2012.html](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2012.html)> Acesso em: 13 mar.2013.

Wilborn, Thomas L. 1994. *Japan's Self Defense Forces: What Dangers to North-east Asia?*. Disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub102.pdf>> Acesso em: 15 jan. 2012.

## RESUMO

Este trabalho analisa as relações entre as Forças de Autodefesa do Japão e a Organização das Nações Unidas, através da participação da primeira instituição em operações de paz comandadas pela segunda. Posteriormente, são observados os reflexos dessa interação para a segurança nacional japonesa, no sentido de uma possível remilitarização do país e da manutenção da boa imagem do Estado japonês no cenário internacional.

## PALAVRAS-CHAVE

Forças de Autodefesa do Japão; ONU; Segurança nacional japonesa.

*Recebido em 18 de Maio de 2015.  
Aprovado em 25 de Novembro de 2016.*

# A CONSOLIDAÇÃO DA COREIA DO NORTE COMO POTÊNCIA NUCLEAR ATRAVÉS DA LIDERANÇA DE KIM JONG UN<sup>1</sup>

David Morales Martinez<sup>2</sup>  
Cristian Pires Coelho Martins<sup>3</sup>

## Introdução

Com a morte de Kim Jong-il, em 17 de dezembro de 2011, houve um significativo aumento do debate sobre o futuro da Coreia do Norte, principalmente no relacionado com seu sistema político interno e o futuro de seu programa nuclear. O processo de substituição do líder foi acelerado e, seu filho Kim Jong Un assumiu imediatamente o poder. A morte repentina de Kim Jong Il não era esperada, uma vez que teve como causa um infarto do miocárdio e não havia um processo de sucessão de liderança bem consolidado. Assim sendo, Kim Jong Un, mesmo sendo considerado jovem para o cargo (28 anos), assumiu em 30 de dezembro a posição de Comandante Supremo do Exército Popular Coreano (KPA) e foi oficialmente instalado como líder supremo do regime em abril de 2012 (Kim 2012).

Durante a Quarta Conferência da Comissão Militar Central (KWP), no dia 11/04/2012, Kim Jong Un foi nomeado Primeiro Secretário, controlando assim todo o aparelho hierárquico da KWP. Dois dias depois foi proclamado presidente da Comissão de Defesa Nacional (NDC), órgão supremo da Coreia do Norte, se tornando o sucessor oficial de seu pai e passando a liderar os principais cargos do partido (Kim 2012).

Pretende-se com este artigo abordar as implicações da consolidação do

---

1 Esta pesquisa contou com o apoio das agências CAPES/CNPq

2 Professor Adjunto do Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC. Professor do Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC. E-mail: david.morales@ufabc.edu.br

3 Graduado em Ciências e Humanidades pela Universidade Federal do ABC. E-mail: cristian\_piress@hotmail.com

poder de Kim Jong-Un para a questão nuclear da Coreia do Norte, perpassando a política interna norte coreana, através da filosofia *Juche* e da governança do atual líder. A política externa da Coreia do Norte será analisada através do seu programa nuclear, o qual tem adquirido uma contínua relevância nos estudos de relações internacionais direcionados a este país. As motivações para tal programa serão analisadas através do isolamento da Coreia do Norte no sistema internacional e da abordagem de Jacques Hymans (2006; 2008), Pinacho (2014), Brites (2016) sobre a identidade nacionalista de oposição, através das motivações exercidas pelos ambientes ou níveis interno e externo.

## Filosofia *Juche* e Política *Songun*

A filosofia *Juche*, caracterizada como um sistema ideológico monolítico, foi desenvolvida por Kim Il Sung, líder da Coreia do Norte desde a fundação do país (1948) até a sua morte (1994) quando seu filho, Kim Jong Il, assumiu a liderança após seu falecimento. A filosofia *Juche* tornou-se a base política oficial do país no final de 1960 e foi elevada ao patamar de “princípio orientador da política nacional em 1972 (Lee 2003; Person 2013; Armstrong 2008).

Nesse sentido, a filosofia *Juche* compreende um complexo sistema ideológico que compõe a base política da Coreia do Norte, sendo assim um princípio orientador das políticas interna e externa do país. Esta filosofia foi trabalhada através dos conceitos de autossuficiência e independência, principalmente em meio ao *modus operandi* de três atores estatais rivais da Coreia do Norte: o renascimento do imperialismo japonês, o estabelecimento do regime sul coreano e, a recuperação econômica do pós- guerra do imperialismo americano (Armstrong 2008).

A partir da Revolução Meiji, o imperialismo japonês se consolidou na região asiática a através de uma expressiva modernização industrial o que permitiu estabelecer um modelo político expansionista e favorecer a consolidação da sua hegemonia regional. Com o imperialismo e a militarização do Japão, a Coreia do Norte existiu como uma colônia japonesa, entre 1910 e 1945, após a vitória na guerra contra a Rússia.

Cabe lembrar que a Coreia do Sul esteve fortemente apoiada política e militarmente pelos EUA, que percebia a necessidade de defender os interesses geopolíticos na região através de uma generosa ajuda econômica por meio de pacotes financeiros, com o objetivo de elevar o crescimento e desenvolver a indústria da Coreia do Sul.

Nesse contexto, a filosofia *Juche* serviu como meio ou resposta às ameaças latentes, para garantir a segurança da Coreia do Norte. Por outro

lado, a filosofia *Juche* foi uma forma de garantir a fidelidade ao líder unitário, através dos dez pontos do sistema ideológico que tornaram a palavra do soberano absoluta (Person 2013a; Person 2013 b). Destacamos três pontos que representam claramente o poder conferido ao líder da Coreia do Norte:

[...] 1. Devemos dar o nosso máximo na luta para unificar toda a sociedade com a ideologia revolucionária do grande líder Kim Il-Sung; [...] 3. Devemos tornar absoluta a autoridade do grande líder e camarada Kim Il-Sung; [...] 5. Devemos aderir estritamente ao princípio da obediência incondicional no cumprimento das instruções do grande líder e camarada Kim Il-Sung.” (Tradução livre dos autores).

Deste modo, podemos evidenciar que o regime da Coreia do Norte que estava sendo estabelecido, durante todo o século XX e principalmente durante a Guerra Fria, sempre buscava encontrar os meios para garantir a sua autonomia e proteção perante as ameaças explícitas de natureza externa, o que significava fortalecer o poder local e estabelecer um mecanismo de fidelidade interno ao regime.

O fundamento filosófico da *Juche* está no fato de que o homem exerce controle sobre o mundo e o seu próprio destino, uma vez que ele possui consciência. Sendo ela estabelecida por Kim Il Sung como um pilar da revolução e da reconstrução do país, significando rejeitar a dependência dos outros e usar a própria força para determinar o espírito revolucionário da autossuficiência do regime (Lee 2003).

Kim Il-Sung trabalhou a filosofia *Juche* através de três princípios de independência:

- Política (*Chaju*), com a ideia de igualdade mútua entre as nações, na qual cada Estado teria o direito de se autodeterminar para garantir a felicidade e prosperidade de seu povo;
- Econômica (*Charip*), na qual a dependência econômica da ajuda externa tornaria o Estado um satélite político de outros países, vale reforçar que para o líder a autossuficiência econômica não seria igual à construção de uma economia isolada;
- Militar (*Chawi*), considerada fundamental para a filosofia de um Estado independente e soberano, contrariando quaisquer “movimentos imperialistas de agressão e de guerra” com violência, sendo esta a melhor maneira de defender a independência nacional e a causa revolucionária (Lee 2003, 106-107).

A filosofia *Juche* vai ficar mais fortalecida no cenário institucional norte-coreano principalmente devido ao fato de estar baseada na política *Songun*. As origens desta política datam da Conferência de Kalun, de 1930 quando o então presidente Kim Il Sung proclamou uma nova estratégia de luta armada para confrontar as tropas japonesas no processo de libertação (ZERPA 2011).

A política de *Songun* está fundamentada em duas vertentes. Uma, na prioridade que o Estado confere ao aparato militar como forma de impulsionar a luta revolucionária no processo de construção socialista. Outra, na relevância do sistema militar como tarefa prioritária do Estado para a defesa da pátria, a revolução e o socialismo, considerando o Estado ao exercito revolucionário como sua força principal (Bulling 2009; Zerpa 2011).

Interessante observar que a coexistência da Filosofia *Juche* e da Política *Songun* como fortes ferramentas na construção de uma estratégia nacional em grande escala, permitiu pelo menos duas dimensões de ação política do Estado no cenário internacional e igualmente favoráveis às suas necessidades nacionais. Em um primeiro momento, a Coreia do Norte conseguiu preservar a soberania e a dignidade nacional ao confrontar e conter a arremetida do exercito norte-americano na guerra de 1950. Por tanto, na visão de Vizentini e Pereira (2014, 176) a política de *Songun* foi implementada com o intuito de se tornar uma estratégia militar de sobrevivência.

Em segundo lugar, justamente desde a Guerra na Península Coreana em 1950, o país tem apresentado um fortíssimo impulso pelo aprimoramento das forças armadas, tornando-as poderosas e prontas para repelir qualquer ameaça externa. Bulling (2009, 47) constata que a partir da década de 1970 a defesa nacional tem sido alvo de enormes investimentos nacionais para a dotação constante de armamento bélico pesado, se transformando assim, em um dos grandes exércitos mundiais.

Assim sendo, podemos verificar que a manutenção da política *Songun* e a filosofia *Juche* tem uma justificativa forte e atual para a Coreia do Norte, principalmente na implementação da sua política externa. A *Songun* foi efetiva durante o processo de libertação do império japonês e posteriormente, junto com a *Juche* tem funcionado como política estratégica de defesa perante as ameaças advindas dos EUA durante o período do Pós-Guerra Fria.

## Governança e Consolidação de Kim Jong Un

Kim Jong Un ocupou o lugar do seu pai em meio a vários questionamentos quanto ao seu potencial para assumir o poder, de forma que pre-

cia gerar sua própria legitimidade, a qual incluía a promoção da imagem do seu progenitor (Frank 2012). Assim, da mesma forma que Kim Il Sung foi promovido pelo fim da sua “vida física” mas pela eternidade de sua “vida política”, Kim Jong Il foi cultuado de forma que a Coreia do Norte passou a ter dois ex-líderes, cada um com dois “corpos políticos eternos (Kwon 2013).

Kim Jong Un assumiu o legado do seu pai de um governo baseado na “política militar em primeiro lugar”, a qual deixou algumas questões econômicas de lado, gerando graves crises que foram agravadas pelo afastamento da Rússia no pós-Guerra Fria (Kim 2012; Kwon 2013; Lodgaard 2011). Dessa forma, Kim decide trabalhar com o legado dos ex-líderes em paralelo, apresentados como um todo orgânico, dando novas diretrizes para o Partido e para a economia, mantendo o legado militar de seu pai (Kwon 2013; Avery e Rinehart 2014).

Em 2012 Kim Jong Un trouxe novas diretrizes econômicas, com incentivos aos trabalhadores e camponeses como também mais permissões para o empreendedorismo (Kim 2012), mas não se juntando à reforma chinesa, pois poderia levar a uma significativa abertura social (Magalhães 2012a).

O fortalecimento dos programas militar e nuclear, consolidaram o poder interno e mostraram pulso firme com relação a política externa através de provocações com lançamentos de satélites, testes nucleares e lançamentos de mísseis que ocorreram com maior frequência desde 2006 (Magalhães 2012b; Avery e Rinehart 2014).

## Isolamento Internacional e Governo de Oposição

O país integrou o bloco socialista durante a Guerra Fria, tendo como oposição os Estados Unidos, a Coreia do Sul e o Japão, além disso, a queda da ex-URSS e a melhora das relações entre China e Coreia do Sul forçaram ainda mais o seu isolamento (Lodgaard 2011). Os Estados Unidos eram tidos como inimigos pela oposição ideológica, a qual estava aliada à participação do mesmo na Guerra da Coreia e de seu apoio ao governo sul coreano. A Coreia do Sul, desde a mesma guerra, constantemente se envolve em tensões e ameaças frequentes com os vizinhos da República Popular Democrática da Coreia (nome oficial da Coreia do Norte). O Japão era tido como um dos maiores inimigos dos norte coreanos, principalmente pela colonização sofrida de forma violenta até o fim da Segunda Guerra Mundial.

O isolamento também veio dos antigos aliados da Guerra Fria, isso porque a Rússia passou se basear numa política de modelo econômico ocidental e afastando-se do regime da Coreia do Norte. Já a China, apesar de

manter o regime comunista e de não se apartar completamente da Coreia do Norte, entrou em um processo de renovação econômica, a qual trouxe aproximação com alguns inimigos do regime norte coreano, como a Coreia do Sul.

Esta história funde-se com a sua oposição a outros países, a qual tem relação forte com a identidade nacional, a filosofia *Juche* e a política *Songun*. A auto diferenciação do inimigo e a necessidade de independência, frente ao seu isolamento e à sua percepção de ameaças, desde o imperialismo japonês e a Guerra da Coreia, têm ajudado a formar a identidade norte coreana (Armstrong 2008; Lee 2003).

O conceito de nacionalismo de oposição é construído por Jacques Hymans (2006) através da concepção de identidade nacional do líder, sendo este caracterizado pela crença de que os interesses e valores fundamentais de sua nação são naturalmente opostos aos principais países em comparação, ou seja, os valores e interesses fundamentais da nação norte coreana seriam, neste caso, opostos aos valores e interesses de outras nações passíveis de comparação, como os Estados Unidos, a Coreia do Sul e o Japão. Além disso, é observada a crença no nacionalismo como um dever de manter a cabeça erguida em relação aos outros países (Hymans 2008).

A decisão de adquirir armas nucleares é tida neste caso como uma escolha, e não como um resultado (Busch 2008), que reflete concepções de identidade nacionais profundas (Hymans 2008), servindo como fruto do nacionalismo do país e de sua oposição aos outros. Neste caso, o nacionalismo de oposição da dinastia Kim está no cerne da ideologia *Juche* (Hymans 2008). Jacques Hymans descreve a relação entre o medo, orgulho e o nacionalismo de oposição e como elas se transpassam na decisão de ser um país nuclear:

O líder que, como qualquer amuleto protetor, está fazendo pelo menos tanto controle como ele busca diminuir os perigos atuais. Em segundo lugar, o orgulho produz um desejo de marcadores de autonomia e poder - e destes, as armas nucleares são o padrão-ouro. A bomba é um símbolo do potencial ilimitado da nação, de suas proezas científicas, técnicas e organizacionais, e também de sua tenacidade diante da forte condenação internacional. (Hymans 2008, 263).

Vemos, portanto, que a decisão de se tornar um país nuclear, por parte da Coreia do Norte, está diretamente relacionada ao seu nacionalismo e à sua oposição a outros países, trazendo segurança para lidar, por um lado, com medos e ameaças, e por outro, com o orgulho pela sua representação de força e capacidade tecnológica.

## O Desenvolvimento do Programa Nuclear Norte Coreano

Esta análise contempla o programa nuclear norte coreano como resultado de fatores domésticos e externos. A vontade de ter armamento nuclear esteve presente na Coreia do Norte desde a década de 1960 (Hymans 2008), ao mesmo tempo em que estava sendo implementada a doutrina *Juche* e a política *Songun*. Junto à essa vontade, acontecia paralelamente a consolidação do sistema político do partido, e a identificação gradual dos países que até hoje são vistos como ameaça.

Durante a Guerra Fria, a União Soviética facilitou o desenvolvimento do programa nuclear norte coreano (Hymans 2008; Lodgaard 2011), ao ponto de torna-lo em um programa auto sustentável no futuro a curto prazo (Lodgaard 2011). Na política externa, a Guerra Fria terminou concomitantemente com a declaração dos Estados Unidos, da Coreia do Sul e do Japão como inimigos oficialmente do regime norte coreano (Lodgaard 2011).

Assim, o desenvolvimento histórico do programa nuclear da Coreia do Norte mostra-se unido a fatores internos e externos, seguindo com a política do militar em primeiro lugar nos anos 1990, com saída do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) em 10/01/2003 e com o início de seus testes nucleares em 2006. A saída do TNP por parte da Coreia do Norte ganha importância ao analisarmos seu programa nuclear e sua política externa. Temos tal ação como uma resposta à ameaça trazida pelos Estados Unidos, que a incluiu no Eixo do Mal em 2002, de modo que a Coreia do Norte passa a demonstrar suas pretensões concretas de se tornar um país belicamente nuclear. Posteriormente em um período de 10 anos, desde o primeiro em 2006, a Coreia do Norte tem realizado 5 testes nucleares, sendo os últimos em 2016 os mais potentes até o momento.

Na análise de Brites (2016, 17) encontramos três fatores estruturais e históricos que desde a ascensão de Kim Jong Un ao poder podem ser considerados centrais na análise da atual conjuntura do país e que motivaram o empreendimento de um programa nuclear com fins militares: 1- as questões não resolvidas da Guerra da Coreia; 2- A doutrina *Juche* e o desenvolvimento do programa nuclear e, 3- Os fatores característicos atuais do processo de modernização da Coreia do Norte e a doutrina da “paciência estratégica” implementada pelo governo dos EUA durante a presidência de Barak Obama.

Em primeiro lugar, temos as consequências que a Guerra da Coreia (1950-1953) trouxe para os desdobramentos políticos e estratégicos atuais na Península. A Coreia tradicionalmente foi um corredor de conexão ligando a China com o Japão, a qual historicamente sempre foi considerada como um espaço geopolítico de enormes interesses para ambos impérios. A colo-

nização japonesa e a divisão da península em duas partes devido às ocupações pelas tropas soviéticas e norte-americanas representaram, o que entendemos como um defeito histórico, uma ruptura com a realidade étnica e cultural da região, na qual a Guerra Fria ainda continua exercendo toda sua força dissuasiva e de contenção.

A Guerra da Coreia trouxe um aprofundamento da cisão ainda mais forte entre os dois Estados. Do ponto de vista econômico, já existia uma distinção entre o norte e o sul, e a partir da colonização japonesa foi que estabeleceu ao norte um aparato de infraestrutura industrial e no sul o predomínio da agricultura (Vizentini e Pereira 2014; Brites 2016).

Esta guerra tornou a península fundamental adquirindo relevância geopolítica no nordeste asiático com enormes impactos para o mundo. Conforme Brites (2016, 17):

Com a eclosão da conflagração, uma das mais sangrentas da Guerra Fria, as Coreias tornaram-se o epicentro geopolítico do Leste Asiático. A invasão estadunidense, a reação chinesa e o apoio soviético deixaram marcas profundas para as relações intercoreanas e, em grande medida, condicionam a inserção de ambos os países até hoje.

O Impacto da guerra não se limitou somente aos países que inicialmente estavam envolvidos. O avanço das tropas norte-americanas sobre o exercito de Kim Il-Sung extrapolou o mandato da ONU e terminou incentivando o ingresso da China no conflito e a retirada estadunidense em direção ao sul, especificamente para Seul. A entrada da China se deu com o propósito de afastar os EUA da sua divisa. No entanto, no exercício de retirada, as tropas destruíram grande parte da infraestrutura industrial do país, assim como todo empreendimento que pudesse auxiliar na reorganização das forças norte-coreanas. Foram bombardeadas usinas hidrelétricas, instalações de apoio logístico militar e civil. Nesse passo destruidor das tropas norte-americanas foram utilizados mais explosivos do que os utilizados contra o Japão durante toda a Segunda guerra Mundial (Cumings 2016; Brites 2016).

Nesse processo de avanços, retrocessos e destruição do país por parte das tropas invasoras, a Coreia do Norte foi constantemente ameaçada de ser atacada com armas nucleares. No desenvolvimento desse litígio conturbado que flagrou uma guerra de extermínio contra a população norte-coreana, além da humilhação foi gerada uma sensação de extrema vulnerabilidade no relacionado com a sua própria segurança. Portanto, talvez seja esse o elemento central e crucial para compreender os desdobramentos mais recentes do país no entendimento da opção para o desenvolvimento de armas nucleares com

fins bélicos (Cumings 2010; Vizentini e Pereira 2014; Brites 2016).

Atualmente o problema ainda é maior pois a Guerra da Coreia oficialmente não terminou ainda, pois em 1953 apenas foi estabelecido um armistício no qual as partes envolvidas concordaram em parar de lutar sem decretar oficialmente o fim da guerra. Foi tão somente um cessar-fogo que se prolongou por várias décadas sem que tenha sido redigido um tratado de paz. A ausência de um compromisso assumido através da oficialização da normalidade diplomática através de um tratado de paz com efeito vinculador à luz do direito internacional é um dos elementos condicionantes da inserção da Coreia do Norte até hoje.

Para Brites (2016, 18) a normalização do país com a comunidade internacional passa pelo fim dos embargos promovidos pelos EUA, pela ONU e pelo Ocidente como bloco. Nesse sentido, a busca por capacidade de dissuasão está vinculada ao objetivo de estabelecer negociações diretas com os EUA.

Dando continuidade com a análise dos fatores estruturais e históricos que levaram o país para o desenvolvimento de um programa nuclear, temos em segundo lugar a implementação exitosa da doutrina *Juche*. Conforme foi abordado anteriormente, no período imediatamente posterior ao início do armistício, a Coreia do Norte adotou como doutrina oficial do Estado a filosofia *Juche* que pretendia estabelecer um mecanismo de coesão social do país baseado no ideário da autoconfiança e da autossuficiência.

Na visão de Brites (2016, 18) a doutrina *Juche* tornou o povo norte-coreano como senhor do seu próprio destino ao estabelecer as bases para o nacionalismo norte-coreano e a perspectiva de não submissão aos interesses externos como foi sujeita durante o longo período de colonização japonesa, chinesa e durante a guerra na península. Assim foi a doutrina *Juche* que trouxe a percepção de autossuficiência econômica e a capacidade de garantir sua segurança externa de modo autônomo.

Nesse contexto pós guerra na península, a Coreia do Norte inicia suas intenções de levar adiante um programa nuclear de forma autônoma e com propósitos militares para garantir sua estabilidade e segurança na região. Os EUA incentivaram indiretamente esse intuito uma vez que estabeleceu na Coreia do Sul artefatos nucleares sob a alegação de que seriam para manter a estabilidade regional em equilíbrio de poder.

O estabelecimento de um programa nuclear autônomo por parte da Coreia do Norte atendia, além de objetivos estratégicos, a uma questão de segurança não resolvida, assim como a satisfação de uma demanda energética na qual o país teria condições de fornecer as minas de urânio de alta qualidade que possuía. A implementação do programa nuclear norte-coreano se dá

somente na medida em que se estabelece uma aproximação entre o país e a ex-União Soviética, que através de um acordo de cooperação, em 1965 é instalado o primeiro reator na cidade de Yongyon e posteriormente dariam início ao programa missilístico igualmente em parceria (Brites 2016, 18).

Aqui é necessário discutir um pouco a influência que teve a ex-União Soviética e China no desenvolvimento inicial do programa nuclear norcoreano. A assistência científica e tecnológica dada por esses países se materializou na dotação de infraestrutura de uso duplo necessária para processar plutônio e urânio no reator de Yongyon (Petrovic 2010). Isto favoreceu ao país o desenvolvimento de um pequeno arsenal de bombas atômicas para seus mísseis, mas percebia alguns empecilhos de corte técnico e político para levar em diante a sua política de autonomia baseada na filosofia *Juche*.

Nesse sentido, King Il Sung tinha que tomar decisões de cunho práticas para poder materializar os intuítos que o levaram a decisão de empreender um programa nuclear bélico. Assim, Pinacho (2014, 3) argumenta que:

El reducido grupo de físicos e ingenieros nucleares que entonces había en Corea del Norte conocía que las bombas de uranio eran más voluminosas que las de plutônio y que, mientras que la fabricación de las bombas de uranio se encontraba al alcance de cualquier país de tecnología media, las de plutônio requerían un elevado número de físicos e ingenieros nucleares altamente cualificados, ya que la tecnología de estas bombas era extraordinariamente compleja. Sin embargo, el gobierno de Corea del Norte estaba decidido a que sus bombas atómicas fuesen lo suficientemente compactas para que cupiesen en la cabeza de sus misiles. Consideró como primera opción el desarrollo de las bombas atómicas de plutônio y, como segunda opción, las de uranio.

Uma vez decidido a opção pelas bombas de plutônio, era necessário manter a cooperação tecnológica com seus parceiros e encontrar novas fontes de apoio tecnológico para seus propósitos serem materializados. A questão que se tecia no ar era evidentemente até que ponto poderia chegar o apoio que tinha sido dado pelo regime socialista da ex-URSS para que a Coreia do Norte estivesse apta para dar seguimento às suas pesquisas de natureza nuclear com fins além dos pacíficos. Em 1985 Pyongyang aderiu ao Tratado de Não Proliferação Nuclear –TNP, fato que lhe permitiu continuar adquirindo tecnologia nuclear no cenário internacional. A assinatura do TNP foi uma demonstração de que o país renunciava ao desenvolvimento de armamento nuclear. Posteriormente, foram enviados centenas de físicos e engenheiros a estudar tecnologia nuclear no centros especializados da ex-URSS, China e Europa (Pinacho 2014, 3).

No entanto, o país teve de desenvolver estratégias para poder dar conta da sua população atendendo às necessidades básicas e, ao mesmo tempo, investir pesado em tecnologia de alta performance nuclear como política de Estado, e desta forma garantir um lugar no cenário internacional priorizando seus objetivos militares e estratégicos. Assim sendo,

El gobierno norcoreano se encontro desde un principio con dos sérios problemas. El primero de ellos era que, debido al deficiente desarrollo agrícola y a la escasez de fuentes de energía eléctrica se producían periódicamente hambrunas, por lo que necesitaban la ayuda norteamericana para el suministro de petróleo y de sus excedentes agrícolas. Por otro lado, tenían que desarrollar una ingeniosa política de confusión y cansancio, principalmente con Estados Unidos, firmando y denunciando acuerdos con objeto de conseguir el tiempo necesario para fabricar sus armas nucleares. Todo ello sin llegar a situaciones extremas que dieran lugar a la ruptura definitiva de las negociaciones con el gobierno norteamericano (Pinacho 2014, 4).

O fim da Guerra Fria e o declínio da URSS no final da década de 1980 significou para a Coreia do Norte a perda ou o afastamento do seu principal aliado e parceiro. Isto representou a diminuição drástica do fornecimento de alimentos e combustíveis subsidiados pela ex-URSS (Brites 2016, 19). Na procura para garantir a sua sobrevivência no novo contexto internacional que se iniciava, o Governo decidiu buscar se aproximar da república irmã, a Coreia do Sul no intuito de normalizar suas relações com os EUA. O resultado foi o estabelecimento do “Acordo para reconciliação, não agressão, cooperação e intercambio entre Norte e Sul” sendo assinado em 1992 e tinha como foco a desnuclearização da península coreana (Brites 2016). Nesse mesmo ano a Assembleia Suprema do Povo ratificou o TNP que tinha sido assinado 7 anos atrás e iniciaram-se as inspeções da Agência Internacional de Energia Atômica –AIEA.

Como podemos observar, os passos dados projetavam de forma positiva que o relacionado como programa nuclear norte-coreano estava indo em direção a uma resolução pacífica. No contexto internacional característico do início da década de 1990, o desarmamento nuclear se tornou uma prioridade, uma vez que estavam sendo dissolvidas e superadas as rivalidades clássicas da Guerra Fria entre os grandes blocos hegemônicos. Nesse sentido, foi dado início a um processo de maior controle de armamento nuclear que tinha como foco as potências regionais que apresentavam tecnologia nuclear avançada. A Coreia do Norte ficou no centro dessa nova realidade pelo fato de ter demonstrado capacidade tecnológica de enriquecer urânio desde que foram implementados os acordos de cooperação com a ex-URSS e a China.

Os esforços feitos para tornar a península coreana uma região livre de armamento nuclear foram abalados pelo menos por dois fatos que a história ainda devia reservar para o movimento nuclear se tornar mais forte ainda. Por um lado, a morte de Kim Il-Sung em julho de 1994 e o atraso na entrega de combustíveis prometida pelos EUA através do governo do presidente Bill Clinton levaram ao desânimo das negociações (Brites 2016, 19).

A ascensão de Kim Jong-Il ao poder foi interpretado como um sinal de transformação na política norte-coreana e no meio de um panorama coberto de incertezas, o novo líder implementou a doutrina *Songun*. Conforme foi explicado anteriormente, esta nova política deixa de lado o fundamento do governo assentado nas instituições e no papel preponderante do Partido dos Trabalhadores Coreanos (KWP) para se concentrar na política da primazia militar e constituir um Estado de bases guerreiras.

O programa nuclear iraniano entra numa fase espiral ascendente no governo de Kim Jong-Il baseado na política *songun*. No entanto, existe um fato que dá início a um novo direcionamento político do programa nuclear norte-coreano. Em 2002, os EUA acusaram a Coreia do Norte de ter desenvolvido um programa nuclear clandestino de enriquecimento de urânio com o propósito de obter material físsil para fabricação de bomba. As acusações foram substanciadas pelas declarações do cientista paquistanês Abdul Khan que reconheceu ter proporcionado a Líbia, Irã e Coreia do Norte tecnologia para o enriquecimento de urânio e outros segredos nucleares. Khan realizou pelo menos 13 viagens a Coreia do Norte durante a década de 1990, tendo a oportunidade de visitar as instalações subterrâneas que continham ogivas nucleares (Petrovich 2011).

Aliás, as relações com os EUA já tinham se tornado muito mais difíceis desde o momento em que os EUA pronunciaram a doutrina Bush do Eixo do Mal no qual foi incluída a Coreia o que trouxe muita instabilidade para a península e ampliou a percepção de ameaças e de extrema insegurança por parte dos norte-coreanos. Nesse contexto, as negociações para dar continuidade com o desarmamento nuclear da península começaram falir uma vez que a proposta da recompensa pelo congelamento do programa não foi materializada enquanto que os EUA afirmavam que não negociariam novamente até efetivamente acontecer o desmantelamento do programa nuclear (Brites 2016, 19).

Nesse sentido, pelo fato de não acontecerem avanços significativos de apaziguamento e aproximação, mas sim uma profunda paralisação das negociações, a Coreia do Norte adotou uma estratégia de natureza ofensiva se retirando do TNP em 2013 e, a partir de 2005, o país passou a utilizar toda a sua política nuclear como elemento de dissuasão dando via livre para o desen-

volvimento de artefatos bélicos.

É nesse contexto em que acontece os primeiros testes nucleares em 2006 e que da continuidade com os desdobramentos de uma nova política baseada na ascensão de Kim Jong-Un, com foco no processo de modernização através da doutrina *juche* e que explicamos anteriormente. Na visão de Brites (2016, 20):

A chegada de Kim Jong-Un ao poder trouxe uma série de questionamentos acerca da capacidade de resiliência do regime frente ao processo de transição política. Em termos gerais, a perspectiva ocidental tem se centrado, desde o final da Guerra Fria, na crença do colapso iminente. Entretanto, o novo líder assumiu o país reafirmando o discurso de autonomia e buscou dar demonstrações de força. Nesse contexto, o país iniciou uma nova rodada de ameaças e provocações.

Como podemos observar o desenvolvimento do programa nuclear norte-coreano esteve sempre marcado pela influência externa assim como a extrema percepção de insegurança de todos os lados (Ocidente, vizinhos regionais e Coreia do Norte). Mais do que isso, o incessante investimento do governo para aprimorar a tecnologia, mesmo estando o país praticamente isolado do mundo, e que em principio dificultaria tal desenvolvimento tecnológico, os resultados obtidos cada vez mais surpreendem a comunidade internacional pelo fato do país estar cada vez mais sofisticado no que se refere a tecnologia nuclear para fins bélicos.

Dentro de todos esses acontecimentos as características internas definidas pela filosofia *Juche* estiveram marcadamente unidas à fatores externos, como o isolamento internacional, aliado à composição de um governo nacionalista de oposição. Ademais, dada a centralização do poder, a escolha de ser um país nuclear é definida principalmente pelo seu governo, que por sua vez está caracterizado pelo nacionalismo de oposição, pela filosofia *Juche* e pelo seu isolamento conflituoso na política externa.

Na medida em que houve a atualização dos dez pontos do sistema da *Juche* por Kim Jong Un o seu governo se consolida e ele mesmo continua como líder supremo no país. Mantiveram-se a política militarizada, a hostilidade contra os seus inimigos e contra demonstrações de força, no mesmo sentido, a Coreia do Norte se mantém como um país nuclear.

Dessa forma, não é possível enxergar mudanças nos resultados dessa ligação entre o interno (Filosofia *Juche*) e o externo (Isolamento e Oposição perante a comunidade internacional), assim como não é possível ter perspectivas de uma desnuclearização no país, à exemplo da tentativa realizada através

da Declaração Conjunta de 2005 (US-Department of State 2005), surgindo dúvidas quanto aos erros da abordagem internacional para este problema e quanto à melhor forma de abordá-lo.

A Declaração Conjunta permitia estabelecer um acordo realizado durante a quarta rodada das Conversações Hexapartites, na qual, dentre outros pontos, a Coreia do Norte se comprometia a abandonar seu programa nuclear e tanto os Estados Unidos quanto a Coreia do Sul assumiam o compromisso de não implantar armas na região. O documento foi tido como um dos mais importantes das Conversações Hexapartites, realizadas entre Estados Unidos, Rússia, China, Coreia do Sul, Coreia do Norte e Japão, que desde 2003, vem visando à paz e estabilidade na península coreana através de sua desnuclearização.

## Crítica à Contra Proliferação

Sabemos que a Coreia do Norte já é um país com capacidade nuclear, e este fato decorre de que a comunidade internacional não soube prevenir essa proliferação nuclear de característica horizontal, acrescentando o fato de que as políticas adotadas pelos países para o impedimento do programa nuclear, como as Conversações a Seis (ou Hexapartites) em 2005 e a aplicação de sanções em 2006 e 2009 foram falhas (US-Department of State 2005; Kimball 2014).

Em primeiro lugar, temos o TNP como um regime de controle e de não proliferação nuclear que se fundamentou de maneira polêmica desde o princípio. A sua criação, através das potências nucleares legitimadas pelo mesmo tratado (EUA, ex-URSS, Reino Unido, França e China), teve como foco inicial a manutenção da hierarquia gerada pela posse das armas nucleares sob o véu do ideal de pacificar as relações interestatais e evitar um colapso mundial decorrente da proliferação nuclear. Consistindo em iniciativas multilaterais e bilaterais, o TNP se baseia em três partes: não proliferação, desarmamento e uso pacífico da energia nuclear (Lodgaard 2011; Willis 2013). O que incomodou a grande maioria dos países foi a forma pela qual a posse de armamento nuclear por parte dos países que tinham realizado testes bem sucedidos até 1964 se tornaram legais. Muitos afirmavam que foi legitimado o clube seletivo de países que podiam desenvolver tecnologia nuclear bélica enquanto que a maioria dos países passariam por restritas revisões periódicas para controlar o avanço da tecnologia.

Os sistemas de abstinência e dissuasão surgiram durante a Guerra Fria, de modo que, mesmo sendo antagônicos, operariam de forma conjunta para formar uma ordem nuclear global. O sistema de abstinência estaria rel-

acionado aos países não-nucleares, que fazem tal opção por verem as armas nucleares como uma fonte de insegurança. Já o sistema de dissuasão corresponde aos países que optam em serem nuclearizados por verem tal posse como uma fonte de segurança através da contenção, este sistema é tido como defensivo e utilizado através de normas de dissuasão (Walker 2000). Nestes dois sistemas, por exemplo, podemos enquadrar o TNP, como um sistema de abstinência, através da não-proliferação nuclear, e podemos enquadrar a Coreia do Norte em um sistema de dissuasão, mas levando em consideração que o país não está alinhado a nenhuma normatização relacionada à posse de armas nucleares.

Relacionado ao sistema de dissuasão, temos a análise de Waltz (1981) sobre a “proliferação otimista”, que sugere a possibilidade de pacificar o sistema, no sentido de que o equilíbrio geraria estabilidade e impediria conflitos. Com este raciocínio pode-se reforçar a ideia de Willis (2013) de que a não proliferação busca na verdade manter a dominação enquanto que a proliferação não é ameaçadora, mas sim as intenções por trás dela junto com as percepções de ameaça.

O modo utilizado pelos países envolvidos no caso coreano para conter o seu programa acabam reforçando as motivações em prosseguir com o mesmo. As sanções aplicadas frequentemente acabam aumentando o isolamento do país e não possuem efeito positivo, uma vez que o país não altera sua política de autossuficiência. Em adição a isso, vemos que a Coreia do Norte demonstra que não abdicará de sua autonomia na segurança e economia, encontrando fuga das sanções através de sua relação com a China, a qual não pretende criar tensões com o país pelos custos que elas trariam para sua estabilidade na região (Bishop 2005). Junto à isso, as sanções diminuem o próprio alcance do poder diplomático da China sobre a Coreia.

Por outro lado, consideramos importante compreender o processo pelo qual o país se tornou nuclear tendo em vistas os desdobramentos políticos e econômicos tanto em nível interno quanto no externo. As sanções econômicas que os EUA e a ONU têm implementado para barrar o programa nuclear norte-coreano desde a década de 1980, não tem dado eficientes resultados. O interessante desse jogo estabelecidos entre os diferentes atores é que a mesma política implementada teve dois direcionamentos totalmente diferentes e com utilidade estratégica divergente para cada lado. Assim:

[...] los Estados Unidos impusieron a Corea del Norte una serie de sanciones económicas y comerciales. A partir de entonces, tanto los gobiernos norcoreano como norteamericano establecieron una política de apretar pero no ahogar, con objetivos distintos. Corea del Norte el de conseguir el

tiempo necesario para fabricar su primera bomba de plutonio. Los Estados Unidos para socavar el régimen comunista (PINACHO 2014, 8-9).

Podemos definir o início do último e atual impulso proliferacionista da Coreia do Norte a partir do momento em que é desarticulada a Rede Jan, em 2003, rede que forneceu ao país materiais sensíveis no mercado negro. A Rede Jan teve início em 1976 quando Abd al-Qadir Jan e vários engenheiros paquistaneses que trabalhavam na empresa holandesa FDO de ultracentrifugadoras para a URENCO e que fornecia o urânio enriquecido em 3 e 4% para os reatores nucleares europeus, voltaram ao Paquistão com uma enorme quantidade de documentação técnica e planos sofisticados. A questão fundamental é que o presidente Ali Bhutto nomeou Abd Qadir Jan como diretor e coordenador do subprograma de obtenção de urânio enriquecido do programa nuclear paquistanês (Pinacho 2014, 5).

Durante mais de duas décadas, Jan aproveitou essa experiência em benefício próprio estabelecendo uma ampla rede para o suprimento de plantas de ultracentrifugadoras. Para tanto, construiu em Malásia uma fábrica clandestina de componentes para desenvolvimento de tecnologia nuclear de alto nível e que posteriormente seriam exportados e comercializados a través de Dubai. No entanto, em 2003, o navio BBC China que transportava ultracentrifugadoras procedente da Malásia e com destino Líbia, foi interceptado no momento em que atravessava o Canal do Suez. Isto foi possível graças à política da *Proliferation Security Initiative* que tinha sido proposta pelos EUA e destinada à interceptação de materiais relacionados com a fabricação de armas nucleares, radiológicas, químicas ou biológicas transportados ilegalmente, como também os sistemas de lançamento de tais armamentos (Pinacho 2014, 5).

A questão principal nesse assunto é que, com o desmantelamento da Rede Jan, ficou evidenciado que no ano 2000 a rede conseguiu fornecer à Coreia do Norte centrifugas dos mais diversos modelos, assim como a tecnologia desenvolvida pela URENCO. Por tanto, as evidências de que a Coreia do Norte tinha construído uma planta subterrânea para enriquecer urânio em níveis altos a fim de obter plutônio suficiente para construção de armamento bélico ficaram comprovadas mais uma vez.

Assim, perante a nova realidade internacional da guerra contra o terrorismo, a doutrina do *Eixo do Mal*, o desmantelamento da *Rede Jan*, a saída do TNP, e a escassez de produtos alimentícios, de energia elétrica e de petróleo, os iminentes bloqueios financeiros e as punições comerciais levaram o governo a desenvolver uma política intimidatória usando a discreta tecnologia nuclear bélica que até então o país possuía. Assim, em outubro 6 de 2006 o

país efetuou no polígono de provas Hwaderi seu primeiro teste nuclear, sendo fortemente condenado pela comunidade internacional.

Em 2009, o país realizou testes de lançamento de mísseis *Taepo Dong II* e seguidamente fez o segundo teste nuclear em 25 de maio. Mesmo sendo considerado um teste de limitada força, a energia da explosão foi estimada em 4.7 quilotons pelas estações da *US Geological Survey* (Pinacho 2014, 10). Isto elevou o nível de preocupação pois as medidas punitivas impostas não estavam dando conta para frear o desenvolvimento tecnológico bélico da Coreia do Norte. Por outro lado, o país lucrava gradualmente com a manifestação de força projetada no cenário internacional o que lhe rendeu ainda mais obstáculos para obtenção de materiais fundamentais para o desenvolvimento acelerado dessa tecnologia.

Tais medidas de contra-proliferação adotadas após o segundo teste nuclear não foram suficientes para que no dia 12 de fevereiro de 2013, a Coreia do Norte realizara seu terceiro teste nuclear. Desta vez, conforme os dados fornecidos pela mesma agência, o teste atingiu 12 quilotons de força. A mensagem dada foi de que os problemas técnicos pela carência dos materiais barreados como resultado das sanções punitivas impostas, tinham sido superados internamente e o programa continuou de forma acelerada (Pinacho 2014, 10).

Kim Jong Un, de fato, tem sido o líder que mais impulso deu ao programa nuclear norte-coreano. O projeto de desenvolver armamento nuclear bélico tem sido acelerado nos últimos anos. A questão fundamental é que de forma exponencial, os desdobramentos mais recentes denotam que existe de fato um interesse que não é somente o de demonstrar capacidade nuclear dissuasiva, mas sim de se posicionar como ator relevante em nível regional para exigir a satisfação dos seus interesses estratégicos mais imediatos.

Nesse sentido, a Coreia do Norte em janeiro de 2016 realizou seu quarto teste nuclear sendo considerado o mais estranho de todos realizados. Não foi por acaso que foi realizado dois dias antes do aniversário do líder nacional. O governo de Kim Jong Un garantiu ter detonado com sucesso uma bomba de hidrogênio, o que muitos cientistas da comunidade internacional colocaram em dúvida, mas no comunicado oficial do Estado ficou evidente que o país já possuía a capacidade de armar ogivas nucleares em mísseis balísticos. Assim sendo, a bomba de hidrogênio termina sendo 50 vezes mais poderosa do que a bomba nuclear. No entanto, as dúvidas ficaram porque de certo modo, a posse de uma arma de hidrogênio exige ter muita mais sofisticação logística o que significaria que a Coreia do Norte ainda não possuía toda a infraestrutura para o manuseio e deslocamento de tal armamento. O que os analistas apontam é que mesmo existindo dúvidas, a Coreia do Norte pode ter testado um artefato de hidrogênio em miniatura, não convencional, e de

uma outra tecnologia que não corresponde ao que tradicionalmente se refere às bombas de hidrogênio.

Ainda em 2016, em 10 de setembro, o país realizou o quinto teste nuclear em 10 anos. Esse último teste foi considerado o mais potente de todos os que tem feito na história do programa nuclear norte-coreano. A explosão teve uma força de 10 quilotons e causou um terremoto ao norte, na fronteira com a China sendo percebido pelas agências internacionais científicas. Um dos mais relevantes intuitos que o país buscou com este teste foi o de demonstrar ao mundo que de fato já conta com o poder suficiente para implementar ataques preventivos caso as ameaças externas sejam iminentemente materializadas. O teste foi uma como resposta às tensões vivenciadas na península coreana desde que os EUA e a Coreia do Sul acordaram implementar o avançado sistema antimísseis THAAD para confrontar os desafios que impõe o programa nuclear norte coreano à região como toda (Fontdegloria 2016).

Este novo cenário estabelece uma mudança gradual do equilíbrio de poder e de ameaças entre os atores estatais. Outro intuito que não podemos descartar é que há uma necessidade de evidenciar a capacidade da Coreia do Norte de intimidar não somente à Coreia do Sul, mas também ao Japão e assim desafiar as alianças estabelecidas entre esses países e as potências ocidentais. A posição da Coreia do Norte é a de manifestar claramente que existem estratégias e mecanismos de defesa perante uma agressão ao país e ao regime político. A questão fundamental é que existe ainda descrença e ausência de respeitabilidade internacional, e estaria buscando assim, fortalecer sua posição para enfrentar cenários futuros no qual possa se encontrar muito mais fraca perante os inimigos identificados (Azambuja 2016).

Nesse processo de aumento expressivo e ostensivo do programa nuclear norte-coreano com fins bélicos durante os últimos 10 anos, é interessante observar que paralelamente à emergência de Kim Jong Un, temos do outro lado, a implementação de uma política externa dos EUA liderada pelo presidente Obama muito particular. As relações diplomáticas e comerciais entre os dois países não são diretas e continuam distanciadas desde que foi proclamada o Armistício para deter a Guerra da Coreia. Mas o que chama a atenção é que o Kim Jong Un tem manifestado em várias oportunidades participar dentro da APEC – *Asia Pacific Economic Cooperation*; do Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura – AIIB; e se aproximar da *Regional Comprehensive Economic Partnership* – RCEP, porém para participar de todas essas coalizões de geometria variável de orientação econômica é necessário normalizar as relações com os EUA (Brites 2016, 21).

Na visão do autor Brites (2016) nesse cenário geopolítico, o governo do presidente Obama tem adotado a chamada política da *paciência estratégica*

baseada na percepção de que o regime norte-coreano tenderia colapsar cedo ou tarde, e nesse sentido, seria extremamente útil a implementação de medidas não militares para promover e incentivar uma mudança de regime no país e, assim, seriam fundadas as bases para iniciar negociações sólidas:

[...] as definições estratégicas dos EUA para a península se mantêm voltadas para o controle de danos em caso de colapso do regime. E do ponto de vista político, o governo Obama adota a postura de afirmar que só aceitaria negociações em caso de demonstrações mais evidentes por parte da Coreia do Norte de que pretende abandonar seu programa nuclear (BRITES 2016, 21).

A questão que se desdobra nos últimos anos é que a práxis das potências hegemônicas de implementar mecanismos para iniciar as transições de regimes políticos em países que foram considerados alheios aos valores ocidentais, não tem sido de forma pacífica e muito menos os resultados serem bem sucedidos. Os casos de Iraque, Líbia e Síria reforçam o entendimento norte-coreano de que a queda do regime político e a renúncia do programa nuclear tornariam o país extremamente vulnerável aos interesses dos países ocidentais que entrariam com força para mudar o cenário geopolítico do nordeste asiático.

Esse cenário, de fato, já está mudando com a aliança entre os EUA e a Coreia do Sul na instalação do sistema antimísseis THAAD- *Terminal High Altitude Area Defense* perto da fronteira da Coreia do Norte. Tanto a Rússia quanto a China manifestaram preocupação por considerar a presença das tropas e do armamento dos EUA na área muito arriscada, provocadora que, de fato, alteraria o equilíbrio de poder regional. Para ambas as potências regionais (China e Rússia) em uma eventual transformação geopolítica da península coreana, teriam muito a perder com um colapso do regime de Kim Jong Un pois isso significaria uma maior presença dos EUA e das potências ocidentais na região.

Nesse sentido, é compreensível o porque o interesse de se manter esse *establishment* regional por parte dos grandes vizinhos da Coreia do Norte, uma vez que é mais susceptível iniciar diálogos de maior cooperação econômica entre China, Rússia, inclusive com o Japão e a Coreia do Sul, do que uma intervenção drástica Ocidental que convulsionaria a região aos patamares da guerra de 1950 e que ainda não foi resolvida. Por tais motivos, a política adotada por Kim Jong Un demonstra que Ocidente ainda deve lidar com o imprevisível no que se refere ao programa nuclear enquanto se buscam formas de diminuir a dissuasão bélica através de contatos comerciais e manter a região longe do conflito armado.

## Considerações Finais

Esta análise buscou analisar as motivações do desenvolvimento do programa nuclear norte coreano, através da liderança de Kim Jong Un. Para tal, o programa nuclear foi justificado pelas políticas interna e externa do país, nas quais a consolidação do seu regime se dá através da filosofia *Juche* e da política *Songun* no contexto de um cenário de isolamento internacional e de percepção de ameaças constantes. Desta forma, a Coreia do Norte também se enquadraria como um governo nacionalista de oposição, condição exposta por Hymans (2006) para justificar a decisão de alguns países em serem nucleares.

Para desenvolver a economia do país, Kim Jong-Un encontrou como saída demonstrar sua força através da consolidação do programa nuclear, a qual traz um sentido de segurança, através da sua consolidação como único líder do regime norte coreano (reforçando a filosofia *Juche* e agindo conforme a política *Songun*), demonstrado através da morte de Jang Thaek, e dando continuidade à revolução instituída pelo seu avô. Em outras palavras, o programa nuclear da Coreia do Norte se consolida através da liderança de Kim Jong Un, assim como a liderança de Kim Jong Un se utiliza do fortalecimento de seu programa nuclear para se consolidar.

Outra questão relevante está relacionada ao debate que emerge na medida em que surgem crises internacionais decorridas do programa nuclear do país. Tanto o fato de que a aplicação de sanções na Coreia do Norte não contém os avanços de seu programa nuclear, quanto a manutenção da hierarquia estabelecida pelas potências nucleares, através do TNP, são fatores que ganham importância em discussões que buscam a estabilidade no país, no nordeste asiático e no sistema internacional.

É importante destacar que o desenvolvimento de tecnologia nuclear bélica por parte da Coreia do Norte significa a materialização de duas dimensões estratégicas. Em primeiro lugar, percebemos que através do programa nuclear o país desenvolveu uma maior capacidade de dissuasão perante seus inimigos mais próximos, principalmente, a Coreia do Sul e o Japão. De outro lado, o programa é projetado como sinônimo de modernização das estruturas tecnológicas do país e como grandeza patriótica, o que lhe rende ao governo maior legitimidade popular e um retorno positivo das medidas adotadas para o desenvolvimento da tecnologia em patamares avançados.

Assim sendo, a implementação da filosofia *Juche* e da política *Songun* por parte da Coreia do Norte desafia cada vez mais às grandes potências, uma vez que as ameaças de usar armas nucleares por parte do regime de Pyongyang podem deixar de ser costumeiras para se tornar gradualmente retóricas

belicistas, o que deixa um cenário de completa incerteza sobre se Kim Jong Un poderá levar o país à uma transição pacífica e harmônica com Ocidente, ou pelo contrário, levará o país uma guerra contra as potências que defendem interesses na Península Coreana e no Nordeste Asiático.

## REFERENCES

- Armstrong, Charles. 2008. *Necessary Enemies: Anti-Americanism, Juche Ideology, and the Torturous Path to Normalization*. Washington: U.S.-Korea Institute -Working Paper Series.
- Avery, Emma; RINEHART, Ian (2014). “North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation”. *Congressional Research Service*. April 5, 2013. Acesso em 20 de Outubro de 2014 <https://www.hsdl.org/?view&did=734743>.
- Azambuja, Marco. 2016.” Coreia do Norte e a busca pelos holofotes”. CE-BRI-Textos. Acesso em 24 de Novembro de 2016 [http://midias.cebri.org/arquivo/Coreia\\_do\\_Norte\\_e\\_a\\_busca\\_pelos\\_holofotes.pdf](http://midias.cebri.org/arquivo/Coreia_do_Norte_e_a_busca_pelos_holofotes.pdf)
- Bishop, David. 2005. “Dismantling North Korea’s Nuclear Weapons Programs.” Publicado em: Strategic Studies Institute. United States Army War College. Acesso 20 de Novembro de 2014 <http://library.uoregon.edu/ec/e-asia/read/nkornuke.pdf>.
- Brites, Pedro. 2016. “A Questão Nuclear na Península Coreana: as Reformas Internas na Coreia do Norte e os Desafios Regionais”. *Boletim de Conjuntura NERINT*. Porto Alegre, 1(1): 15-24. Acesso 14 de Novembro de 2016 <https://www.ufrgs.br/nerint/wp-content/uploads/2016/07/Boletim-vini-questao-nuclear-coreia.pdf>.
- Bulling, Agustin. 2009. Un Estado “En Guerra”: Corea del Norte y el Mundo. **Revista Diplomacia**. No. 119, Abril-Junio. Acesso em 24 de Novembro de 2015 Disponível em: [https://www.csbsju.edu/Documents/Asian%20Studies/Revista%20Diplomatica%20no%20119\\_rev.pdf](https://www.csbsju.edu/Documents/Asian%20Studies/Revista%20Diplomatica%20no%20119_rev.pdf)
- Busch, Michael. 2008. “Identity and the Bomb.” *The Whithbead Journal of Diplomacy and International Relations*. Summer/Fall, 9(2): 165-171.
- Cummings, Bruce. 2016. “The North Korea that Can Say No”. *Bulletin of the Atomic Scientists*. Acesso em 14 de Novembro de 2016: [<http://thebulletin.org/north-korea-can-say-no9048>].
- Fontdegloria, Xavier. 2016. Coreia del Norte realiza el ensayo nuclear más potente de su historia. Acesso em 20 de Novembro de 2016 <http://>

- internacional.elpais.com/internacional/2016/09/09/actualidad/1473384714\_686411.html
- Frank, Ruediger. 2012. *North Korea's Ideology after April 2012: Continuity or Disruption?* Publicado em 38north.org. Acesso em 20 de Novembro de 2013 <http://38north.org/2012/05/rfranko50912/>.
- Hymans, Jacques. 2006. *The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press..
- Hymans, Jacques. 2008. Assessing North Korean Nuclear Intentions and Capacities: A New Approach. *Journal of East Asian Studies*, 8, (2008) 259-292.
- Kim, Hong. 2012. The Kim Jong-Un Regimes's Survival Strategy and Prospects for the Future of North Korea. *International Journal of Korean Studies*, Fall/Winter, 2012, 16(2): 81-106.
- Kimball, Daryl. 2014. *Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy*, publicado em armcontrol.org. Acesso em 1 de Abril de 2014 <http://www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron>
- Kwon, Heonik. 2013. *North Korea's New Legacy Politics*, publicado em E-International Relations: e-ir.info. Acesso em 5 de Dezembro de 2013 <http://www.e-ir.info/2013/05/16/north-koreas-new-legacy-politics/>.
- Lee, Grace. 2003. The Political Philosophy of Juche. *Stanford Journal of East Asian Affairs*, 3(1): 105-112.
- Lodgaard, Sverre. 2011. *Nuclear Disarmament and Non-Proliferation. Towards a nuclear – weapon – free world?* London/New York: Routledge.
- Magalhães, Nuno. 2012a. *A Liderança de Kim Jong-un*, publicado em Instituto Português de Relações Internacionais: [www.ipri.pt](http://www.ipri.pt) Acesso 17 de Janeiro de 2014. [http://195.23.110.38/publicacoes/working\\_paper/working\\_paper.php?idp=730](http://195.23.110.38/publicacoes/working_paper/working_paper.php?idp=730) .
- Magalhães, Nuno. 2012b. *Depois de Kim Jong-il*, publicado em Instituto Português de Relações Internacionais. Acesso 14 de Janeiro de 2014. [http://www.ipri.pt/publicacoes/working\\_paper/working\\_paper.php?idp=727](http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/working_paper.php?idp=727).
- Person, James. 2013a. *North Korea's Purges Past*, publicado em: [nationalinterest.org](http://nationalinterest.org) Acesso em 5 de Janeiro de 2014. <http://nationalinterest.org/commentary/north-koreas-purges-past-9628>
- Person, James. 2013b. *"The 1967 Purge of the Gapsan Faction and Establishment of the Monolithic Ideological System,"* publicado em [wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org) Acesso em 10 de Janeiro de 2014. <http://www.wilsoncenter.org/publication/the-1967-purge-the-gapsan-faction-and-establishment-of-the-monolithic-ideological-system>

ment-the-monolithic-ideological-system

- Petrovic, Milutin. “El Programa Nuclear de Corea del Norte.” *Análisis Internacional El País*. Acesso em 15 de Novembro de 2016. [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/20/actualidad/1324375721\\_863970.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/20/actualidad/1324375721_863970.html).
- Pinacho, Guillermo. 2014. “Desarrollo del Armamento Nuclear de Corea del Norte.” *Documentos de Opinión*. No. 78. Instituto Español de Estudios Estratégicos – IEEEE.ES. Acesso 28 de Novembro de 2016 [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEE078-2014\\_DesarmeNuclear\\_CoreaNorte\\_GD.Velarde.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEE078-2014_DesarmeNuclear_CoreaNorte_GD.Velarde.pdf).
- US–Departament of State. 2005. “Six-Party Talks, Beijing, China”, Acesso 5 de Janeiro de 2014. <http://www.state.gov/p/eap/regional/c15455.htm>.
- Vizentini, Paulo; Pereira, Analúcia. 2014. “A Discreta Transição da Coreia do Norte: Diplomacia de Risco e Modernização sem Reforma”. *Revista Brasileira de Política Internacional*.57(2). Acesso em 22 de Novembro de 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400310>.
- Walker, William (2000). “Nuclear Order and Disorder”. *International Affairs*. 76(4): 703-724.
- Waltz, Kenneth. (1981). “The spread of nuclear weapons: more may better”. *International Institute for Strategic Studies*. London: Adelphi Papers.
- Willis, Bem (2013). “Nuclear Proliferation Through Critical Security Studies”, Acesso em 5 de Fevereiro de 2014 <http://www.e-ir.info/2013/12/02/nuclear-proliferation-through-critical-security-studies/>.
- Zerpa, Ramon (2011). *La Política de Songun*. Acesso em 20 de Novembro de 2015. [www.aporrea.org/internacionales/a115577.html](http://www.aporrea.org/internacionales/a115577.html).

## RESUMO

Com a morte de Kim Jong Il em 2011 aumentou a incerteza do futuro da Coreia do Norte, tanto no sistema político interno quanto na inserção internacional. Pretende-se neste artigo abordar as implicações da liderança de Kim Jong Un através da filosofia Juche e da política -como princípios orientadores da política externa nuclear do país. O foco principal será a emergência do acelerado programa nuclear que, nos últimos anos, Kim Jong Un tem utilizado como estratégia de barganha e demonstração de poder regional e tecnológico e que modifica o cenário geopolítico regional. As motivações para a implementação desse programa serão analisadas com base nas abordagens de Hymans (2006-2008), Pinacho (2014) e Brites (2016) sobre a identidade nacionalista de oposição através das motivações exercidas pelos níveis interno e externo. O estudo aponta que a confluência de interesses e de estratégias implementadas pelos diversos atores sobre o programa nuclear norte-coreano, tem favorecido um enorme poder de barganha por parte da Coreia do Norte que desafia as punições impostas por Ocidente superando os obstáculos e testando cada vez mais artefatos sofisticados.

## PALAVRAS-CHAVE

Coreia do Norte; Proliferação Nuclear; Kim Jong-Un.

*Recebido em 6 de dezembro de 2015.*

*Aceito em 1º de agosto de 2016.*

# A SOCIEDADE CIVIL E AS POTÊNCIAS REGIONAIS EM UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO: OS CASOS DO BRASIL E DA ÍNDIA<sup>1</sup>

Daniela Vieira Secches<sup>2</sup>  
Maria Cristina Andrade Aires<sup>3</sup>

## Governança internacional em um mundo em transformação: novas interações e antigos atores

A governança internacional pode ser compreendida como um processo contínuo, a partir do qual se busca a harmonização dos interesses entre os atores do ambiente internacional, a fim de evitar conflitos e promover a cooperação (Commission On Global Governance 1995). O Concerto Europeu criado no Congresso de Viena em 1815 é um marco histórico importante para a compreensão deste conceito como uma rota onde o Estado foi o protagonista. No entanto, a proeminência estatal não significava que todas as negociações dentro desse quadro normativo não tivessem sido abertas ao escrutínio público (Krasner 2009).

Durante o século XX, as relações interestatais foram formuladas através de uma diplomacia centrada no líder do poder Executivo. Apesar das revoluções liberais dos séculos anteriores, os plenipotenciários mantiveram-se revestidos de uma legitimidade que ainda carecia de solidez institucional para ser verdadeiramente transferida para o povo. A política externa, entendida

---

1 Um rascunho do tópico foi apresentado e discutido durante a Convenção da International Studies Association – FLACSO em Buenos Aires, 2014.

2 Coordenadora e Professora do Curso de Graduação de Relações Internacionais no Centro Universitário UniBH. Doutoranda na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: drvieira@gmail.com

3 Professora de Relações Internacionais no Centro Universitário UniBH. Diretora do SERVAS – Serviço Voluntário de Assistência Social. E-mail: crisaires@gmail.com

como a demanda interna do Estado projetada para o ambiente internacional, foi elaborada com base em um interesse nacional unívoco (Hudson 2006).

Nesse cenário, foi definida uma linha clara entre política alta e baixa<sup>4</sup> (Bustamante 2000). Assim, a diplomacia tinha a nobre missão de assegurar a integridade da soberania do Estado e, portanto, sua própria sobrevivência no ambiente internacional. A política externa era vista exclusivamente como uma questão de alta política – não estava aberta para o debate público, e não deveria ser, para evitar pôr em risco toda a sociedade nacional. Baseou-se nisso a justificação do sigilo e da centralização da tomada de decisões sobre o poder Executivo.

Através dos anos, os fluxos estatais e transnacionais tornaram-se mais e mais intensos, e a fronteira entre a política alta e baixa não é mais tão óbvia. Os dois últimos séculos atestaram a ascensão de um mundo interdependente a respeito dos relacionamentos com todos os seus atores (Keohane; Nye 2011). Mais atores heterogêneos, importantes para o processo doméstico de tomada de decisões sobre políticas públicas, encontram mais canais para expressar seus interesses dentro de sociedades democráticas mais maduras (Lima 2000).

O capital global, o ativismo em redes transnacionais e as organizações internacionais são exemplos de atores que ganharam cada vez mais poder dentro da governança internacional, especialmente após a Guerra Fria (Keck; Sikkink 1998). Esses novos jogadores e suas novas interações impulsionam grandes oportunidades dentro da construção de política externa estatal desde a definição do interesse nacional até a tomada de decisão plenipotenciária.<sup>5</sup>

Como demonstrado por Robert Putnam (1988),<sup>6</sup> a tomada de decisões da política externa no nível II tem poder crescente neste processo. À medida

---

4 Nesta distinção, Maria Regina Lima (2000, 273, 274) afirma que “Nessa concepção, a política internacional está acima da política doméstica porque é voltada para a defesa dos interesses nacionais e por tratar de questões afetas à segurança e à sobrevivência do Estado, em um contexto em que tanto uma quanto outra não estão garantidas por qualquer instituição ou norma, mas apenas pelo próprio poder de cada Estado”.

5 Hermann e Hermann (1989) discutem as influências de múltiplos atores autônomos. Eles são indivíduos ou grupos que estão fora da estrutura de tomada de decisão, mas são capazes de constranger, mesmo que não determinem, uma decisão de política externa. Ver Hermann, M.; Heremann, C. Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry. *International Studies Quarterly*, 33(4), (Dec. 1989) 361-387.

6 Robert Putnam propõe analisar a tomada de decisão de política externa baseada em uma dinâmica entre o nível I (internacional) e o nível II (ambiente doméstico). Nesse sentido, o comportamento do negociador chefe na arena internacional é constrangido pela necessidade de reeleição e manutenção do poder no campo doméstico. Ver Putnam, R. (1988): *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level game*. *International Organization*, 42(3).

que as instituições do Estado solidificam seu regime democrático, os canais de controle de responsabilidade e o escrutínio social sobre as ações do governo também podem fortalecer e tender a se tornar mais frequentes e disponíveis. Portanto, o grupo de acordos que são possíveis para o plenipotenciário tê-los aprovados em casa – o “conjunto de vitórias” [win-set] é reduzido, porque o negociador chefe estará sujeito a fortes pressões no nível doméstico. A sociedade civil nacional torna-se então um importante ator, capaz de impor constrangimentos e demandar resultados a respeito de ações de política externa.

Por um lado, a sociedade civil nacional aumenta seu espaço para ação através de uma política externa que é mais responsável frente às suas instituições estatais. Por outro lado, o crescente número de interações transnacionais dentro da ordem hegemônica em transformação pode contribuir para modificar o próprio comportamento social da sociedade. Neste cenário altamente dinâmico, o Estado e seus desafios de definir o interesse nacional reagem e interagem com a estrutura do ambiente internacional lado a lado com o debate interno sobre democracia como um valor defendido pela sociedade internacional construído sobre uma estrutura liberal ocidental.<sup>7</sup>

O Brasil e a Índia são Estados cujo crescimento econômico e relações globais estão crescendo consideravelmente na última década, especialmente considerando os anos depois da turbulência financeira de 2008. Em uma ordem internacional onde potências tradicionais como os Estados Unidos da América (EUA) e a Europa encontram-se mais frágeis, há espaço para reconfigurar a governança internacional, como pode ser percebido com a crescente influência do G20 (Ramos 2013). Essas mudanças trazem alguns questionamentos.

Para pensar sobre como os Estados brasileiro e indiano inserem-se no ambiente internacional contemporâneo, o modelo do ator unitário não é suficiente. Algumas questões que surgem vão além desses arquétipos. Em que maneira as instituições de regimes democráticos estão influenciando as decisões de política externa? Qual é o lugar da sociedade civil nesses países relativa às decisões de política externa? A fim de compreender a tomada de decisões de política externa em um mundo em mudança, este artigo busca pensar em como o Brasil e a Índia decidem assuntos de política externa domesticamente, e se há alguma participação social neste processo. Mais do que chegar a resultados empíricos, busca-se divagar teoricamente sobre esses desafios como um esforço provocativo inicial sobre esse relevante tópico.

---

<sup>7</sup> Atualmente, pode ser notada uma tendência predominante de usar a democracia como elemento instrumental – democracia de baixo nível de intensidade. Para uma definição mais clássica nesse sentido, ver Robert Dahl e seu conceito de poliarquia. Em Dahl, R. (1972): *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven.

Dentro de uma dinâmica política moderna, a sociedade civil é responsável por produzir contribuições que devem ser direcionadas ao Estado, que então responde com políticas públicas – as soluções ou resultados. Apesar das tensões em como apresentar essas demandas e as dificuldades para estabelecer um limite sobre quando a sociedade civil deve gerar soluções para suas próprias necessidades, uma tarefa muito importante para essa força social, entendida como uma arena para construção de demandas, é verificar a responsabilidade das ações do estado (Bobbio 1999).

O Estado Democrático de Direito espera uma ação estatal que é jurídica dentro da sujeição hierárquica e a qualificação material feita através da lei. Uma democracia legal é legitimada, então, pela necessidade do Estado de absorver diversidades socioeconômicas em suas políticas públicas, usando a lei como um instrumento para a transformação e solidariedade. Nesse sentido, a reestruturação social e o controle estatal acontecem através da educação e da participação popular. A sociedade civil, desta forma, ocupa o papel de controlar o comportamento estatal e de combinar suas demandas com as políticas públicas construídas como respostas a elas (Wolkmer 1995).

Se a arena da sociedade civil dentro do Estado Democrático de Direito baseia-se principalmente em responsabilidade, a partir do momento em que a construção de resultados é transnacionalizada por meio de acordos internacionais e organizações, questões sobre sua legitimidade surgem, uma vez que políticas públicas são planejadas e/ou construídas fora das instituições democráticas domésticas e tem um efeito direto sobre a vida dos cidadãos e sua própria definição de bem comum. Como consequência, é bastante importante discutir como a sociedade civil se posiciona não apenas dentro do Estado, mas também em um horizonte transnacional mais amplo.

Com isso em mente, as próximas seções apresentam dois casos – Brasil e Índia. Esta discussão almeja elucidar (1) as linhas gerais sobre as quais a tomada de decisão de política externa ocorre no Brasil e na Índia; e (2) a abertura desses processos para a participação social. Por fim, algumas considerações serão trazidas sobre os desafios do Brasil e da Índia em uma ordem mundial em transformação, e como a participação social na tomada de decisão de política externa está relacionada à capacidade desses Estados de projetarem-se internacionalmente como potências emergentes.

## O Caso Brasileiro

O processo de tomada de decisão de política externa brasileiro tem sido tradicionalmente apontado como um processo isolado que não estabelece

uma clara conexão com o debate público, e com menor nível de participação do poder Legislativo. Durante toda história brasileira, algumas mudanças relevantes ocorreram dentro deste domínio, desde um aumento formal da participação do Legislativo até uma maior coordenação entre os novos atores domésticos em uma tentativa de democratizar a construção da política externa. Não obstante a academia ainda descreve o poder Executivo como um ator consagrado dentro do processo de tomada de decisão de política externa no Brasil.

Objetivando uma melhor compreensão deste enquadramento e em avaliar possíveis mudanças, uma breve discussão histórica sobre o papel do Legislativo dentro da diplomacia brasileira será feito inicialmente, seguido por uma apresentação de sua atual participação na política externa. Esse envolvimento praticou essencialmente um papel residual durante o Império. Esse momento de construção do Estado promoveu uma completa centralização de poder no Executivo baseada na defesa do interesse nacional e sobrevivência. Esse plano de fundo é relativamente revertido com a Revolução Republicana de 1889. Como Alexandre (2006:49) aponta, “pela primeira vez na história constitucional brasileira, previu-se a competência privativa do Congresso em ‘resolver definitivamente sobre tratados e convenções com as nações estrangeiras’ – redação que é mantida quase sem alteração até os dias de hoje”.

Apesar deste novo marco constitucional, a diplomacia brasileira durante a República Velha se manteve focada em esforços de configuração territorial. Durante esse período, o Barão de Rio Branco adquire sua proeminência, e a política externa é ainda repleta da sua influência. Ele é um personagem crucial e simbólico para a institucionalização do Ministério das Relações Exteriores e claramente defendeu a diplomacia separada da política doméstica. Os assuntos de Estado seriam então autônomos e independentes das clivagens e conflitos dos grupos sociais internos. Essa concepção contribuiu para reforçar o já em curso processo de insulamento da política externa brasileira, que hoje também faz parte do Itamaraty (Alexandre 2006; Lima 2000; Ramos 2012).

De 1946 em diante, o Brasil entra em um período de consolidação do modelo de substituição de importações. De acordo com Lima (2000), essa agenda econômica fez as negociações multilaterais adquirirem a conotação de um bem coletivo, uma vez que isso era desejado para a proteção da indústria nacional. Mais uma vez, o Ministério das Relações Exteriores tinha seu padrão de autonomia reforçado frente à política doméstica e às forças sociais. É importante ressaltar que os poderes Legislativos sobre a política externa (e todos os outros assuntos) foram suspensos durante o Estado Novo (1937 – 1945), enquanto o Congresso se manteve dissolvido. Em 1968, o Congresso novamente foi posto de lado durante a ditadura militar, e o poder Executivo

assumiu integralmente a tomada de decisões de política externa, incluindo a aprovação de tratados. Dessa maneira, parece que, durante a história, houve uma flutuação entre uma forte e completa autonomia do Executivo no processo de tomada de decisões de política externa.

Com a democratização política e a introdução na nova constituição de uma ampla gama de direitos sociais, era esperado que houvesse também mudanças em relação à democratização e descentralização da tomada de decisão de política externa. Não obstante, a versão final do texto constitucional manteve os poderes executivos sobre as relações internacionais e reforçou sua capacidade de decidir sobre esses assuntos perante o congresso, mesmo depois de dar ao congresso mais poderes exclusivos sobre a celebração de tratados<sup>8</sup> (Lima; Santos 2001). Alexandre (2006:60) afirma que “no regime constitucional de 1988, a participação fundamental do Legislativo em questões de política externa continuou assentada em sua competência para a aprovação ex-post de acordos internacionais”. Parece claro que o congresso tem sua atuação bastante limitada, uma vez que seus custos por rejeitar uma convenção já celebrada pelo Executivo traria grandes e possíveis sanções ao país. Dessa maneira, o Legislativo apenas atua na parte de aceitar o acordo já definido pelo Presidente e pelo Ministério das Relações Exteriores. A concentração de poder nas mãos do Executivo tem de ser destacada, pois lhe garante poder unilateral para definir a agenda externa do país (Lima; Santos 2001).

A nova constituição também trouxe certa confusão sobre os papéis do Executivo e do Legislativo: os artigos que lidam com política externa usam termos diferentes para definir a competência de cada poder em celebrar tratados. A obscuridade e a ausência de posterior regulação têm sido utilizadas, então, como mecanismos para destacar os poderes legislativos. A capacidade de fazer emendas, salvaguardas e marcas interpretativas para convenções internacionais permitiram a ampliação da participação do Legislativo. Ao analisar acordos feitos pelo Brasil, Alexandre (2005; 2006) ressalta a ainda permanente tendência pela qual o Congresso geralmente participa dentro da tomada de decisão de política externa através da inserção de emendas durante a aprovação de certos atos internacionais.<sup>9</sup>

---

8 A Constituição de 1988 afirma a exclusiva competência do congresso para “*resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*”. No artigo 84, entretanto, isso é definido como uma competência exclusiva do presidente, como um poder para “*celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional*” (Alexandre 2006).

9 Há um importante debate relativo à política externa brasileira e a relação entre os poderes Executivo e o Legislativo (Alexandre 2006; Cesar 2002). Essa discussão se baseia sobre as teorias de delegação e abdicação de poder que vão, entretanto, além do propósito deste trabalho.

Então pode ser percebido que o Legislativo recorreu a este vazio legal e o aumento da sua participação dentro da tomada de decisão de política externa não foi definitivamente resolvida. Contudo, não seria razoável supor que essa participação aconteceria em todos os tratados. Alexandre (2006) afirma que esse controle foi feito em situações nas quais havia mais sensibilidade da opinião pública a um dado acordo. Isto é, o Congresso reivindica mais poderes quando vê a mobilização social relativa à determinada negociação internacional. O interesse do Legislativo parece ser produzido através da ativação de alguns setores sociais domésticos (Alexandre 2005; 2006).

Essa participação do Legislativo sobre os vazios legais revela que o processo de tomada de decisão de política externa pode ser ampliado e menos insulado. Parece um caminho possível para a democratização da política externa, desde que os congressistas, representantes das pessoas, têm deflagrado essa prerrogativa precisamente quando eles veem mobilização da sociedade civil e conseqüente impacto na opinião pública. Nesta perspectiva, um argumento bastante frequente na academia aparece: a globalização e certos tópicos transnacionalizados promovem o componente doméstico dentro da formulação de política externa (Lima 2000).

Todavia, este artigo não é tão otimista em relação à democratização da política externa via aumento dos poderes legislativos. Parece crucial e urgente estabelecer ferramentas de democratização e descentralização dentro da tomada de decisão de política externa. Fortalecer a democracia interna também significa tornar as ações externas responsáveis, e, com uma análise mais cuidadosa, é possível encontrar alguns problemas que emergem com as ações do congresso neste campo. Estudos clássicos sobre a participação política (Verba, Schlozman & Brady 1995; Milbrath 1965) e diversas pesquisas atuais mostram que variáveis sociodemográficas como renda, escolaridade, raça e gênero podem prever participação política. Geralmente, essas variáveis indicam que a atividade política é inclinada a favor de grupos de renda e escolaridade mais altas (Aires 2010).

É possível perceber que indivíduos com mais recursos para participação política, de acordo também com sua diferenciação sociodemográfica, são aqueles geralmente ouvidos pelo governo. Isto é, eles podem expressar suas preferências de maneira mais eficaz e fazê-las atingirem o sistema político (Aires 2010). Essa hierarquia social restringe a participação de diferentes grupos sociais e influencia capacidade, e não é, como apontado por Fábio Wanderley Reis (2010:56), “incompatível com a existência de uma opinião pública atenta aos problemas internacionais e de política externa e capaz de exercer influência sobre as decisões a esse respeito”.

Como demonstrado acima, é a mesma opinião pública que tem pressionado por mais participação do Congresso dentro da política externa brasileira. O problema é como a opinião pública é distorcida por níveis socioeconômicos e de escolaridade, e, assim, não é capaz de suprir completamente os requisitos da democracia. Dado o padrão de participação política encontrado no Brasil, nota-se que a opinião pública reflete geralmente ideias, percepções e desejos de uma pequena elite socioeconômica. Isto é, a opinião pública de uma minoria.<sup>10</sup>

Aqui, pode ser encontrada uma contradição a respeito da atual participação fortalecida do Congresso na política externa seguida da mobilização nacional da opinião pública como um mecanismo democrático. O que pode ser, à primeira vista, percebida como uma possibilidade para aumentar a participação social dentro da formulação de política externa, através de seus congressistas eleitos, reduzindo assim o insulamento do Ministério e contribuindo para a democratização, precisa ser reavaliado mais cuidadosamente. É necessário ressaltar que atores com recursos desiguais para participação se encontram em posições desiguais dentro do regime democrático, uma vez que nem todos podem efetivamente ter a chance de serem ouvidos pelo sistema político.

Uma vez que a opinião pública reflete indivíduos e grupos mais bem posicionados no estrato socioeconômico, os governos escutam e respondem à mobilização desses grupos quando estes se comportam de acordo com a opinião pública. Há um risco claro ao princípio democrático da igual proteção do interesse (Verba; Schlozman; Brady 1995). Pode ser constatado que homogeneizar a opinião pública é fazer este papel nulo. A sociedade é composta de um grande número de interesses e os associados a grupos dominantes têm prevalecido, não de outro modo.

No entanto, a opinião pública tem sido ativada pelos formuladores de política externa, como uma expressão do inequívoco desejo nacional comum. Portanto, supõe-se que há algo coletivamente compartilhado por toda a população, e é possível entender e expressar a vontade nacional pela maneira como as elites restringem políticas a respeito da posição internacional do Brasil. Mais uma vez, o governo reforça o isolamento da política externa, desta vez protegido pela referência à opinião pública, a despeito da sua distorção. Isto é, como este desejo pode ser compreendido e expresso através da burocracia altamente qualificada do Ministério das Relações Exteriores; não há mais a necessidade de definir esse desejo pela disputa eleitoral ou deliberação de-

---

<sup>10</sup> Fábio Wanderley Reis (2010) ainda aponta, com sua usual precisão, o papel da mídia para a opinião pública, e ressalta que a posição de jornalista, geralmente, não corresponde a população brasileira.

mocrática (Reis 2010). Mais uma vez, o ideal democrático é corrompido.

Isso significa então que é impossível combinar formulação de política externa com práticas democráticas? De forma alguma. A legitimidade e a força de um regime democrático se baseiam na conexão entre múltiplas demandas de uma gama de estratos socioeconômicos e demográficos e na construção de políticas públicas, e a política externa é de fato uma política pública.<sup>11</sup> Esse mecanismo garante a ação estatal como um agente transformador e como promotor da justiça social. Como foi observado, no Brasil, na ausência de tal correspondência, há a necessidade de avaliar alternativas para a ação legislativa, como uma instância da representação democrática que efetivamente reflete demandas sociais mais amplamente. A fim de realizar isso, é de primordial importância estabelecer mecanismos de empoderamento da sociedade civil através de toda sua camada além dos canais institucionais e arranjos constitucionais. A busca pela expressão de grupos menos favorecidos, tradicionalmente excluídos do poder político formal, como uma maneira de efetivamente guiar a formulação de políticas públicas pode criar uma gestão mais democrática da política externa.

Esse processo de democratização no Brasil precisa, consequentemente, ter um desejo por construir “amplos consensos democráticos, de criar condições em que o público em geral perceba a relevância de iniciativas de política externa e as aprove, e de fazê-lo justamente pelo apelo a valores e mecanismos institucionais que a democracia consagra” (Reis 2010:66).

A existência das instituições democráticas é um marco que diferencia também a Índia dos outros países emergentes, na mesma linha demonstrada no caso brasileiro. Uma breve história de sua construção e funcionamento, e suas fragilidades a respeito da tomada de decisão de política externa serão debatidas a seguir. Por fim, essas observações serão comparadas aos atuais desafios que esses países enfrentam para sua projeção no sistema internacional.

## O caso indiano

A Índia é uma das mais antigas sociedades políticas na história humana (Karim 2013). A civilização hindu data de cinco mil anos atrás, de convivência social que dura até os dias de hoje. No entanto, só é possível pensar

---

<sup>11</sup> Nos últimos anos, o Brasil registrou uma significativa ampliação dos mecanismos de participação popular, como orçamento participativo, conselhos de gestão, comissões especiais e a criação de diversas organizações da sociedade civil que lidam com meio ambiente e direitos humanos, entre outros tópicos. Entretanto, esses esforços não foram traduzidos na participação substantiva crescente na tomada de decisão de política externa.

na Índia como um Estado moderno *westfaliano* com um regime democrático após sua independência do controle britânico, em 1947, depois de quase um século de dominação estrangeira.

Desde então, a Índia pode ser descrita como uma república federativa com um regime político democrático e um sistema de governo parlamentarista. A república foi a escolha natural após a submissão colonial monárquica do Vice Rei e após experiências anteriores de desestabilização territorial da nobreza. A adoção do federalismo tinha uma lógica similar devido às características multi religiosas, multiétnicas e multi linguísticas da população indiana (Lijphart, 1996).

Relembrando John Stuart Mill (1958), Karim (2013) discute como a democracia indiana sobreviveu apesar da indicação de Mill de que seria impossível adotar um regime democrático em uma sociedade tão dividida linguisticamente.<sup>12</sup> Neste sentido, a tradição *panchayat*, o colonialismo, líderes carismáticos, federalismo, eleições, constituição, relação entre os setores militar e civil, e o papel da Suprema Corte foram fundamentais para assegurar o relativo sucesso da mais diversa democracia atual.

A *panchayat* é uma tradição milenar indiana que os grupos sociais utilizavam para se organizar politicamente no âmbito local (Johnson 2003). É um conselho composto por, geralmente, cinco membros eleitos que buscam o consenso a respeito de disputas relacionadas com diversas questões. Originalmente, acreditava-se que eles tinham legitimidade divina, mas hoje em dia sua representatividade temporal é mais forte. Atualmente, esses conselhos ainda são a unidade política primária do governo na Índia, e acredita-se que eles colaboram para criar uma cultura de relação eleitoral entre os representantes e o *demos*.

Apesar das tentativas de se dissociar idealmente do domínio britânico durante o processo de independência, o legado da metrópole para as instituições democráticas na Índia ainda é bastante relevante. Em 1885, o Reino Unido autorizou a criação de um proto-partido, o Congresso Nacional Indiano, como um subterfúgio para expressar as preferências indianas para a Coroa Inglesa. No futuro, ele constituiu a base para o movimento de independência. De 1895 em diante, os governos locais eram invocados, e eles contribuíam também para moldar um grupo de indivíduos mais profissionalizado que eventualmente entraria para a política independente indiana (Karim 2013).

---

12 Atualmente existem dois idiomas oficiais na Índia, o Hindu e o Inglês, e outros vinte idiomas nacionais reconhecidos. Para ter uma ideia da complexidade linguística indiana, sua constituição, na Parte VII, define um emaranhado de regras para adotar diversos idiomas diferentes nos instrumentos oficiais. Ver INDIA. *Constitution of India*. [http://india.gov.in/sites/upload\\_files/npi/files/coi\\_part\\_full.pdf](http://india.gov.in/sites/upload_files/npi/files/coi_part_full.pdf). Accessed on July 1st, 2014.

Os líderes carismáticos também desempenharam um papel central para a criação do Estado indiano, e largamente dominaram sua tomada de decisões, especialmente em relação à política externa. Do legado de Mahatma Gandhi a Nehru e sua família – Indira, Rajiv e Sonia Gandhi, líderes fortes e primeiros ministros são uma parte significativa da história do país. Apesar das considerações de Karim (2013) que estas lideranças ajudaram a consolidação democrática do Estado e a configuração de diversidade na Índia, suas ações personalistas também marcaram seus governos, mas não somente de maneira positiva, como coloca Ganguly (2010).

A escolha federalista obviamente contribuiu também para configurar a alta diversidade étnica, linguística e religiosa, como fez a criação de muitos partidos regionais, especialmente a partir de 1960 (Narang; Staniland 2012). Além disso, a prática eleitoral indiana é surpreendentemente ininterrupta. Com uma breve suspensão nos anos 1970 por apenas dois anos, todos os outros governantes vieram ao poder com uma crescente participação eleitoral que chegou a 66,4% em 2014, de acordo com a Comissão Eleitoral da Índia.<sup>13</sup>

A regulamentação de eleições, o federalismo e uma Suprema Corte independente estão, entre outras informações sobre direitos fundamentais e organização estatal, em uma constituição escrita que entrou em vigor em 1950. Por fim, é importante ressaltar a separação entre os setores militar e civil, um legado da própria organização da Coroa Britânica (Karim 2013). Com um setor militar subserviente ao civil, o processo de tomada de decisão centrado na burocracia civil em grande parte controla até assuntos relacionados à segurança e defesa (Narang; Staniland 2012).

A tomada de decisão de política externa indiana acontece dentro do seu diverso ambiente federalista, parlamentar, democrático e altamente social. Nehru criou o Serviço de Política Externa Indiano nos anos 1940. Sua ação diplomática, entretanto, tem sido fortemente atrelada ao Primeiro Ministro, como durante os governos de Nehru, Indira e Rajiv Gandhi, ou os governos de coalizão, como pode ser observado nas últimas duas décadas (Narang; Staniland 2012).

Markey (2010) lista uma série de dificuldades para uma bem sucedida ação externa da diplomacia indiana focada em colocar a Índia dentro dos atuais desafios globais e em promover a liderança regional do país. O autor aponta para o reduzido tamanho da rede diplomática indiana, com cerca de 700 oficiais; a falta de informação das ações governamentais para serem analisadas por universidades e think tanks independentes e bem equipados; e

---

13 Election Commission Of India. *Turnout trends over the years*. [http://eci.nic.in/eci\\_main1/GE2014/line.htm](http://eci.nic.in/eci_main1/GE2014/line.htm). Accessed on July 1st, 2014.

a falta de interesse da mídia e do setor privado em realmente se engajar em debates sobre política externa.<sup>14</sup>

Essa estrutura é em grande parte isolada e dependente de uma pequena elite centralizada no governo federal (Fair 2012). O quadro político básico na Índia se estabelece sobre coalizões múltiplo-orientadas, construídas sobre etnia, região, religião, castas, dentre outros fatores (Narang; Staniland 2012). Um recurso que é amplamente usado na relação entre o Estado e o seu *demos* é a patronagem, definida como uma troca clientelista de provisões no ambiente público, baseado em relações privadas e em compromissos futuros feitos pelo ator político envolvido na negociação (Nunes 2013).

Não obstante, apesar de uma participação popular crescente durante as eleições, não há grandes incentivos para os políticos usarem assuntos de política externa como uma plataforma para a disputa eleitoral. Pode ser observado que o cidadão médio guia seu voto por problemas domésticos de curto prazo, como políticas de bem estar, e nas muitas clivagens internas e seu sistema de patronagem. Eventualmente, já se tentou mobilizar problemas internacionais para a disputa eleitoral, mas eles não foram tão eficazes em garantir votos quanto, por exemplo, as dinâmicas das coalizões (Narang; Staniland 2012).<sup>15</sup>

O baixo nível de mobilização social na política externa colabora para o seu isolamento e sua ideologização. Geralmente, a constância dessas duas características foi marcada pela fragmentação das orientações de política externa durante os diferentes governos, mostrando que falta à Índia uma estratégia sólida para sua inserção no ambiente internacional (Routray 2013; Tharoor 2012; Mohan 2010; Markey 2009). Entretanto, Narang e Staniland (2012) indicam que é possível perceber uma ênfase na busca por autonomia baseada na autoconfiança doméstica e na aversão a alianças durante três períodos principais da política externa indiana – a Era Nehru (1947 – 1965), a Era Gandhi (1965 – 1988) e a Era Pós-Guerra Fria (1989 – hoje).

Jawaharlal Nehru baseou as primeiras orientações de política externa indiana no não-alinhamento (Ganguly 2010). Temendo que uma próxima relação com uma das superpotências do sistema internacional bipolar troux-

---

14 Routray (2013) faz uma interessante revisão literária sobre críticas que foram feitas à diplomacia indiana. Ver: Routray, B. *National Security Decision Making in India*. Singapura: S. Rajaratnam School of International Studies, 2013.

15 Nota-se uma pequena sensibilidade a respeito de tensões com o Paquistão, população muçulmana na Índia, a situação do Sri Lanka e terrorismo. Nessa discussão, ver Routray, B. *National Security Decision Making in India*. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2013; e Sahni, A.; Mohan, R. India's security challenges at home and abroad, *National Bureau of Asian Research*, Special Report 39, May 2012.

esse a lembrança da dependência colonial, a estratégia indiana foi fundada na defesa da descolonização, do desarmamento, do compartilhamento equitativo de recursos internacionais e da participação em fóruns multilaterais.

Indira Gandhi e seu filho, Rajiv Gandhi,<sup>16</sup> não apresentaram uma visão tão coerente para a política externa indiana como seu antecessor fez com o não-alinhamento. Mais ferozmente oposta aos Estados Unidos, Indira Gandhi acabou se aproximando da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), como no Tratado de Paz, Amizade e Cooperação, assinado em 1971. Rajiv Gandhi, apesar de ter retoricamente proposto mudanças, em grande parte não modificou o legado de sua mãe (Routray 2013).

Narang and Staniland (2012) afirmam que é possível perceber um centro estratégico que persiste após a Guerra Fria, mesmo que algumas mudanças domésticas e estruturais tenham acontecido. Os governos de coalizão que vieram em seguida seguiram uma tendência de privilegiar a autonomia, flexibilidade e um desejo de evitar a dependência de fortes potências, como os elementos que remontam a Era Nehru, sem importar se eram do direito Hindu<sup>17</sup> ou de orientação esquerdista.<sup>18</sup> As dinâmicas da coalizão que eram atualmente predominantes tendem a modificar o aparato estatal a fim de dar voz a múltiplos interesses. De acordo com Muni (2009), a centralidade ao redor da liderança do partido tende a dar espaço para uma necessidade de consenso através da coalizão, o que poderia abrir mais espaço para mobilização social, historicamente importante para manifestações do *demos* desde a independência da Índia.

Os legados da *Pachayat* e da desobediência civil trazem a importância da sociedade civil para a Índia. Alguns resistem a discutir os grupos sociais na Índia seguindo o que consideram ser um conceito ocidental, e a maioria das leituras é focada numa interpretação mais restrita baseada nos movimentos rurais, trabalhistas e anticoloniais do começo da história do Estado, seguindo a referência liberal de três setores (Mcduie-Ra 2009). Contudo, pode se perceber a relevância dos grupos da sociedade civil na Índia por constituir o discurso construtivo do *demos*. Como Katzenstein *et al* (2001) destaca, muitos grupos políticos, especialmente os regionais, ganharam proeminência

---

16 Os governos de Indira Gandhi (1966 – 1977, 1980 – 1984) e Rajiv Gandhi (1984 – 1989) nesta era não foram contínuos e foram interrompidos por um curto interlúdio autoritário e por alguns governos de coalizão.

17 O partido *Bharatiya Janata Party*, especialmente. Está atualmente no governo com o Primeiro Ministro Narendra Damodardas Modi.

18 O partido mais forte desse espectro, nacionalmente falando, é o Congresso Nacional Indiano, um partido de centro esquerda que ocupou o o gabinete indiano até as recentes eleições de 2014.

primeiramente ligados a movimentos sociais e políticos antes de serem eleitos. Durante os anos 1940 e 1950, esses movimentos surgiram como lutas sociais primariamente conectadas ao imperialismo e anticolonialismo, o que levou o partido político de Nehru ao governo federal após a independência.

Especialmente após a Guerra Fria, com uma profunda crise econômica e liberalização estatal, movimentos políticos e sociais começaram a abranger o gerenciamento de recursos na Índia, assumindo às vezes o papel de provedores dentro do contexto liberal (Gupta 2013). Percebe-se a consolidação de uma elite governante em Nova Deli, crescentemente influenciada por partidos regionais, e uma mobilização social mais concentrada em problemas locais específicos, como, por exemplo, alguns movimentos do meio ambiente.<sup>19</sup> Como previamente discutido, a proatividade doméstica da sociedade civil na Índia não foi traduzida em grandes mobilizações em questões de política externa. O movimento de independência adotou uma posição não alinhada de rejeição de alianças internacionais, o que foi também adotado domesticamente pelo cidadão médio. Neste sentido, durante as cinco primeiras décadas do Estado indiano, houve pouco espaço para canais transnacionais de luta, ou mesmo para a conexão de problemas domésticos com o campo internacional.

Espera-se que a liberalização econômica e uma inserção mais profunda do mercado indiano no comércio internacional após a Guerra Fria possam contribuir para dirigir as demandas da sociedade civil para a tomada de decisão de política externa. Entretanto, pode se notar uma significativa apatia entre os eleitores médios, que, em grande parte, têm pouca informação e conhecimento de relações internacionais (Kapur 2009). Narang and Staniland (2012) acreditam que a tendência a uma maior elitização da política externa possa ocorrer devido à participação do setor empresarial. Grupos comerciais têm contribuído para efetivamente aumentar algumas falhas institucionais dentro da diplomacia indiana, especialmente a Confederação da Indústria Indiana (*Confederation of Indian Industry*, CII) e a Federação das Câmaras de Comércio e Indústria da Índia (*Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry*, FICCI). Alguns diálogos estratégicos têm sido mantidos entre a indústria indiana e figuras centrais nos Estados Unidos, Japão e Cingapura, e visitas comerciais são organizadas. Além disso, alguns autores relembram a importância da diáspora indiana e a mídia como veículos de expressão para os interesses da sociedade a respeito da política externa, mesmo que eles sejam restritos a uma elite privilegiada e distante da maioria.

---

19 Alguns exemplos são a luta contra a construção de barragens no Rio Narmada e movimentos contra o desmatamento em Uttaranchal. Ver Mcduie-Ra, D. *Civil society, democratization, and the search for human security: the politics of environment, gender, and identity in Northeast India*. Nova York: Nova Science Publishers, 2009.

Acredita-se que esse setor empresarial atuará progressivamente próximo a tomada de decisão de política externa na Índia, uma vez que o Estado é ineficiente para corrigir problemas institucionais da diplomacia. Eles terão, todavia, alguns desafios à frente, de acordo com Ganguly (2010). Primeiramente, não há uma alternativa verdadeiramente articulada ao não-alinhamento, e as decisões são feitas baseadas mais em expectativas de investidores do que em cálculos racionais de longo prazo (Routray 2013). Faltam boa análise e planejamento sobre problemas contínuos, como as tensões com o Paquistão, o aumento de relações bilaterais com os EUA e a ascensão da China. Há ainda sérias deficiências institucionais no Serviço de Política Externa, o que faz a tarefa de encontrar o novo eixo ainda mais difícil. Neste cenário, a Índia teria menos chances para agir com sucesso dentro dos regimes internacionais contemporâneos relevantes como não proliferação, mudança climática e comércio internacional.

Ao comparar os casos brasileiro e indiano, é possível notar algumas diferenças a respeito de seus processos de tomada de decisão de política externa. Não obstante, nota-se similitudes quando se lida com o envolvimento da sociedade civil nesse âmbito. Considerando os desafios atuais que o Brasil e a Índia enfrentam para sua inserção global, esses pontos serão debatidos na seção seguinte.

## **Brasil e Índia: antigos e novos desafios em um mundo em transformação**

O Brasil e a Índia são potências emergentes no sistema internacional contemporâneo, especialmente após a crise de 2008. Seus territórios e populações de dimensões continentais e seu acentuado crescimento econômico contribuíram para colocar mais do que nunca a diplomacia desses países na busca da consolidação de uma posição mais privilegiada nas relações internacionais e no âmbito regional.

A considerável riqueza de recursos naturais<sup>20</sup> e as diversas iniciativas de cooperação com países em desenvolvimento<sup>21</sup> são elementos que marcam a inserção do Brasil no século XX (Chun 2013). Entretanto, como defensor

---

20 O Brasil tem a maior diversidade biológica no mundo e quase um décimo da água potável mundial (Chun, 2013).

21 Um exemplo é o recente aumento da política africana, com ações diretas em muitos Estados africanos como cooperação em medicamentos e agricultura e investimentos em infraestrutura. Ver Saraiva, J. A política exterior do governo Lula: o desafio africano. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (2), 2002, 5-25.

histórico defensor do princípio da não-intervenção, falta ao país poder duro, e sua consolidação como uma potência global em grande parte depende de amplos investimentos no setor militar. Para tal, o maior desafio brasileiro é reverter sua atual retração do crescimento econômico a fim de gerar capital para consolidar não apenas sua liderança econômica e financeira, mas também seu poder em outras áreas.

O fato de ser a maior democracia não ocidental no mundo garante à Índia um papel importante como aliado estratégico das potências ocidentais, o que pode gerar capital para uma melhor inserção regional e global. Seus atuais investimentos no setor militar, seu poder nuclear e seu crescimento econômico também colaboram como fatores positivos para aumentar o papel indiano. Chun (2013) também relembra que, para um aumento sustentável das suas capacidades, a diplomacia indiana precisa corrigir suas falhas institucionais, consolidar sua aproximação com o Sudeste Asiático e consolidar sua recente mais próxima relação bilateral com os EUA e outros Estados como a aliança dos BRICS.

A profissionalização da diplomacia brasileira teve um salto em qualidade com a liderança do Barão do Rio Branco no início do século passado, deixando como legado um Ministério com sólida formação e diplomatas bem preparados. Nas diversas lideranças pessoais desempenhadas pelo Brasil em fóruns internacionais percebe-se a indicação de tal preparação. Por outro lado, no caso indiano, pode-se notar uma falta de grande investimento na preparação de burocratas e mesmo na contratação de tal equipe.

A institucionalização mais sólida do Itamaraty pode ter suscitado iniciativas de aproximação mais concisas em relação à opinião pública. Desde os últimos dois governos, diálogos públicos com a sociedade civil se multiplicaram e canais de informação e transparência foram criados. O mesmo ímpeto não pôde ser tão fortemente percebido na diplomacia indiana que têm promovido uma proximidade mais estruturada com o setor empresarial, que prestou muitas vezes o papel de consultor diplomático.

O setor empresarial também atua lado a lado à diplomacia brasileira, essa tradição é ainda mais antiga do que a indiana. A liberalização econômica brasileira data da abertura para o investimento estrangeiro dos anos de 1940, expandindo consideravelmente quando Juscelino Kubistchek governou o país alguns anos mais tarde. Por outro lado, a abertura do mercado indiano fortaleceu-se apenas após a Guerra Fria, quando o partido socialista de centro esquerda – o Partido Nacional Indiano, perdeu as eleições para uma coalizão de direita. Neste sentido, a proximidade diplomática com o setor empresarial apenas se deu de maneira mais densa mais recentemente, e é um desafio crucial para a projeção da Índia e a sustentabilidade do seu considerável crescimento

econômico dos últimos anos.

Se a proximidade da diplomacia brasileira e indiana aos empresários é um movimento quase inevitável devido ao crescimento e abertura das economias desses dois países, promover um consenso democrático sobre outras questões como segurança e defesa é uma tarefa muito mais complexa. Alguns problemas dessa natureza foram capazes de mobilizar a opinião pública indiana e promover relações com sua política externa, especialmente a respeito de tensões fronteiriças e terrorismo. Percebe-se uma tendência de que esses canais se tornem mais frequentes em função da crescente importância da participação de partidos regionais na política nacional. Por outro lado, no Brasil não existem tais desafios mais diretamente percebidos pela população, e aumentar os investimentos no setor militar e a participação do país em atividades internacionais como em operações de paz da ONU não são tão bem compreendidas e aceitas pelos cidadãos.

Ao analisar essa breve história a respeito do processo de tomada de decisão de política externa do Brasil e da Índia, mecanismos institucionais que tentam democratizar esses processos e suas relações com a sociedade civil e suas demandas enfrentam desafios similares em ambos os países. Primeiramente, e principalmente, fica claro que há um insulamento dos atores dedicados a negociar e decidir sobre essas políticas quando se colocam questões internacionais. Como apontado acima, ambos os Estados apresentam uma história de poucas e pequenas exceções, e largamente denotam uma considerável centralização na burocracia diplomática ligada a governos individuais ou de coalizão.

Essa consagração do insulamento como base para a formulação e negociação de política externa parece nos dois casos ter se fortalecido pelo baixo nível de mobilização social a respeito de problemas internacionais. Uma vez que não há pressão significativa feita pela população para um processo mais participativo, e as demandas não são tão claramente organizadas em relação à política externa, não há discussão sistemática sobre mecanismos institucionais para democratizar a tomada de decisão de política externa. Apesar da recente ativação da sociedade civil em ambos os países com o crescimento de movimentos organizados, essa dinâmica doméstica não foi traduzida a maiores mobilizações em política externa.

Ademais, como já tratado aqui, em função de clivagens socioeconômicas, culturais e demográficas, a participação tende a ser altamente parcial. A tendência é que os grupos mais favorecidos, originados dos mais altos estratos socioeconômicos, sejam os únicos que podem não apenas expressar suas demandas, como também fazê-las terem impactos sobre o sistema político formal. Nota-se, então, um revés no processo de democratização: a elitização

da política externa brasileira e indiana, principalmente no que se refere ao setor empresarial. Esse setor beneficia-se da porosidade institucional para trazer a diplomacia mais próxima a seus interesses.

Por um lado, isso pode significar uma semente para o aumento da participação da sociedade. Não obstante, pode ainda colocar em risco o ideal democrático da igualdade. Dessa maneira, parece que ambos os países, Brasil e Índia, terão de lidar com seus problemas sociais estruturais a fim de iniciar o processo de democratização para sua política externa. Tal processo, entretanto, é essencial para adaptar suas projeções internacionais para seus regimes democráticos domésticos, tornando-as mais legítimas.

## REFERÊNCIAS

- Alexandre, C. 2006. *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós- Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.
- Alexandre, C. 2007. “O papel do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira: o caso dos acordos referentes ao Centro de Lançamentos de Alcântara (CLA).” *I Encontro Nacional da ABRI*.
- Bustamante, J. F. C. 2010. “La diplomacia: de la Edad Moderna a nuestros días.” *Revista de Economia & Relações Internacionais*, São Paulo, (8)16.
- Chun, K. 2013. *The BRICs Superpower Challenge: foreign and security policy analysis*. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Comission On Global Governance 1999: *Our Global Neighbourhood*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Fair, C. 2012. “Prospects for effective internal security reforms in India”. *Commonwealth & Comparative Politics*, 50(2): 145 – 170.
- Fialho, F. 2008. *Participação e Desigualdade Política: Um Exercício em Teoria e Método*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.
- Gupta, D. 1999: “The “Civil and the “Political” in Civil Society.” *Reprinted in C.M. Elliot (Ed.) Civil Society and Democracy: A Reader*. New Delhi: Oxford University Press, 211- 237.
- Hermann, M.; Heremann, C. (1989). “Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry.” *International Studies Quarterly*, 33(4): 361-387.

- Hudson, V. 2006: *Foreign Policy Analysis*. Lahnam: Roman and Littlefield.
- Johnson, C. 2003.: *Decentralization in India: Poverty, Politics and Panchayati Raj*. Londres: Overseas Development Institute.
- Kapur, D. 2009. "Public opinion and Indian Foreign Policy." *India Review*, 8(3): 286-305.
- Katzenstein, M., Kothari, S., Mehta, U. 2001. "Social movement politics in India: institutions, interests, and identities." In A. Kothari (Ed.) *The Success of India's Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keck, M.; Sikkink, K. 1998. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell.
- Keohane, R; Nye, J. 2011. *Power and interdependence*. London: Pearson.
- Krasner, S. 2009. *Power, the State and Sovereignty: Essays on International Relations*. London: Routledge.
- Lijphart, A. 1996. "The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation." *American Political Science Review*, 90(2): 258 – 268.
- Lima, M. 2000. "Instituições Democráticas e Política Exterior." *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, 22(2).
- Lima, M.; SANTOS, F. 2001. "O Congresso e a Política de Comércio Exterior." *Lua Nova*, 52.
- Markey, D. 2009. "Developing India's Foreign Policy Software," *The National Bureau of Asian Research, Asia Policy*, 8: 73-96. Accessed on 9 June 2014. <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=105157>.
- Mcduie-Ra, D. 2009. *Civil society, democratization, and the search for human security: the politics of environment, gender, and identity in Northeast India*. Nova Iorque: Nova Science Publishers.
- Milbrath, L. 1965. *Political participation: how and why do people get involved in politics?* Chicago: RandMcNally & Company, 1965.
- Mill, J. S. 1998. *Considerations on Representative Government*. Charlottesville: Liberal Arts Press.
- Mohan, C. 2010: "India's Strategic Future." *Foreign Policy*. Accessed on 3 July 2014. [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/04/indias\\_strategic\\_future?hidecomments=yes](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/04/indias_strategic_future?hidecomments=yes).
- Muni, S. (2009) *India's Foreign Policy: the democracy dimension*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nunes, E. 2003.: *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento*

burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Putnam, R. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level game." *International Organization*, 42(3).

Ramos, L. 2012. "Contra-hegemonia e política externa? A política externa brasileira no governo Lula." *Carta Internacional*, 7(1).

Reis, F. 2010. "Política Externa Democracia e Relevância." *Política Externa*, 19(2).

Routray, B. 2013. *National Security Decision Making in India*. Singapura: S. Rajaratnam School of International Studies.

Saraiva, J. "A política exterior do governo Lula: o desafio africano." *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (2): 5-25.

Tharoor, S. 2012. *Pax Indica, India and the World of the Twenty first Century*. Nova Iorque: Penguin Global.

Verba, Sidney; SCHLOZMAN, Kay Lehman; BRADY, Henry E. 1995. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge, MA; London: Harvard University Press.

## RESUMO

Um mundo em transformação no qual potências regionais e globais repensam suas ações e preferências na arena internacional é um mundo onde a política doméstica cria cada vez mais um complexo enquadramento para o comportamento externo. Muitas das novas potências emergentes recentemente adotaram regimes democráticos, enquanto outras ainda são governadas por duras autocracias. Dentro deste contexto, suas sociedades civis têm diferentes meios para expressar suas preferências frente à nova ordem mundial em formação e suas expectativas a respeito de como esses Estados planejam se inserir nela. Este artigo discutirá como potências regionais emergentes se comportam neste mundo em transformação, as possibilidades e os limites impostos pela pressão, ou mesmo inércia, da sociedade civil. Os autores desejam abordar como essas mudanças sistêmicas impactam os canais pelos quais os movimentos da sociedade civil exprimem suas plataformas para o papel internacional do seu país, considerando o grau da consolidação democrática institucional como uma variável interveniente. Como estudos de caso, esse debate teórico será aplicado ao Brasil e à Índia contemporâneos.

## PALAVRAS CHAVES

Política Externa; Sociedade Civil; Brasil.

Recebido em 30 de Maio de 2016  
Aceito em 7 de Dezembro de 2016

Traduzido por Joana Lopes

# A GEOPOLÍTICA DOS MARES COMO FATOR ESTRATÉGICO PARA A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

Fernanda Pacheco De Campos Brozowski<sup>1</sup>  
Raphael Padula<sup>2</sup>

## Introdução

Inicialmente, convém expor que o presente trabalho não tem por objeto de análise as diferentes concepções e práticas de integração vigentes na América do Sul. Na última década, este tema vem sendo explorado pela academia de forma bastante disseminada e consistente e hoje podemos dispor de uma farta gama de estudos sobre o assunto – que, naturalmente, ainda está longe de ser esgotado. No entanto, nosso intuito aqui é contribuir mais pontualmente com o debate, destacando aspectos da geopolítica do Atlântico Sul e dos oceanos em geral que reforcem os argumentos do chamado eixo revisionista de integração.

Para tanto, organizamos este artigo em quatro tópicos. No primeiro, exploraremos algumas análises sobre as características da heterogeneidade e da fragmentação do processo de integração sul-americano. Com isso, buscaremos localizar em que ângulo da integração se inserem as reflexões que aqui levantamos. No segundo tópico, trataremos dos fenômenos mais relevantes da geopolítica mundial entorno dos recursos oceânicos e energéticos e seus efeitos nas políticas continentais. No terceiro, destacaremos os fatores geopolíticos presentes no Atlântico Sul que repercutem no avanço da integração regional e apontaremos algumas potencialidades ainda não exploradas. E por fim, no quarto tópico, concluiremos com algumas reflexões sobre a necessi-

---

<sup>1</sup> Doutoranda e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: brozowski@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Professor Adjunto e Coordenador da Pós-graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia da Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: padula.raphael@gmail.com

dade de o elemento geopolítico estratégico vir a ser uma variante de maior peso na agenda regional.

## A integração sul-americana e a geopolítica global

Para sermos mais objetivos em nosso propósito e não nos estendermos no polêmico tema sobre os tipos de integração, neste trabalho tomaremos como base a classificação sugerida pelo economista venezuelano José Briceño Ruiz (2013). Segundo o autor, desde 2003, a nova fase do regionalismo latino-americano se caracteriza fundamentalmente pela heterogeneidade e pela fragmentação. Para o acadêmico, hoje coexistem três eixos de integração – o do regionalismo aberto, o anti-sistêmico e o revisionista. Estes eixos adotam, em maior ou menor grau, os lineamentos de três modelos econômicos de integração: o neoliberal, o social e o produtivo. Com um viés centrado no livre-comércio, o modelo neoliberal busca integrar a região aos mercados globais por meio da abertura comercial e da eliminação de barreiras ao livre mercado. O modelo social procura, através da cooperação, coordenar uma política social regional que fomente políticas redistributivas e diminua os efeitos sociais negativos produzidos pelo regionalismo aberto. E o modelo produtivo vê a integração como instrumento de desenvolvimento regional, que se materializaria com a industrialização, a conexão cadeias produtivas e a complementaridade econômica.

Ainda que com visões distintas, o projeto anti-sistêmico e o revisionista não se contrapõem de forma antagônica no processo de integração da América do Sul. Inclusive, é possível afirmar que exercem mutuamente influências que diversificam suas agendas sem anular suas orientações centrais: a ALBA, por exemplo, trouxe para dentro do Mercosul a pauta social e vem reforçando de forma propositiva a necessidade de se buscar mecanismos para diminuir as assimetrias econômicas regionais. Por outro lado, notamos claramente a configuração de um antagonismo na relação entre o eixo estratégico e o revisionista, ainda que este último não represente uma ruptura completa com o projeto comercialista. Briceño Ruiz (2013, 15) indiretamente também estabelece este contraste colocando a Aliança do Pacífico como um projeto que faz oposição tanto à ALBA, quanto ao Mercosul.

La Alianza del Pacífico representa una respuesta política de los gobiernos latinoamericanos que todavía apoyan el modelo de integración abierta, es una reacción al creciente protagonismo del eje del ALBA y del gobierno de Hugo Chávez en el escenario de la integración económica en América Latina. El nuevo bloque se propone buscar también ser un factor de equilibrio

frente al cada vez mayor liderazgo brasileiro en América del Sur, sea en su accionar unilateral o en el marco del Mercosur.

Neste ponto, é interessante trazer para nosso estudo uma visão mais ampla que localiza a integração sul-americana dentro da dinâmica geopolítica global e não a restringe ao contexto regional. A Aliança do Pacífico, mais que a expressão de uma variante local da integração, corporifica interesses de potências externas que hoje estão no centro da disputa pelo poder mundial. Apesar de não representar uma ameaça econômica efetiva para o modelo de integração revisionista encabeçado pelo Brasil, o projeto liberal do Pacífico divide a região e a torna mais vulnerável às pressões externas, diminuindo, assim, seu grau de autonomia no processo de regionalização e inserção internacional. Em outras palavras,

Aliança do Pacífico é um instrumento da disputa expansiva por influência política e econômica de grandes potências e de suas grandes corporações transnacionais na região, possibilitando assim maior influência de potências externas, e maior fraqueza política e vulnerabilidade aos países da região. Seu peso em termos econômicos, de população e de mercados, não desafia o Brasil ou o Mercosul, mas a simbologia e as repercussões geopolíticas de tal acordo tendem a fraturar a região e suas possibilidades de inserção autônoma (Padula 2013, 40).

Não podemos desconsiderar o fato de que a América do Sul é uma área relevante de projeção externa de poderosos *players* globais e que a competição no tabuleiro geopolítico mundial inevitavelmente tem ressonância no processo de integração regional. Sob este prisma, assumimos uma posição crítica em relação às visões que acentuam o caráter autônomo do processo de integração e dão pouca importância aos fatores externos. Em outras palavras, nos posicionamos de forma contrária à perspectiva que alça os fatores de ordem interna – como a falta de consensos entre os interesses locais, a inabilidade de gestão ou ausência de institucionalidade adequada – à condição de determinantes únicos da regionalização. Sem pretender menosprezar a relevância destes fatores, neste artigo procuraremos deslocar o elemento geopolítico da posição de condicionante menor para um lugar de destaque nos rumos da integração sul-americana.

A pressão externa que incide com maior força no processo de integração da América do Sul são as projeções dos Estados Unidos e da China sobre o subcontinente. As políticas de expansão destas potências, conforme argumentamos anteriormente, encontram no projeto comercialista, hoje representado pela Aliança do Pacífico, seu veículo de promoção. Por este motivo,

mais adiante, exploraremos com mais detalhe os impactos recentes das estratégias internacionais estadunidenses e chinesas nas escolhas regionais de inserção no Sistema Mundial. No entanto, antes, faz-se necessário abordar alguns fenômenos que fazem parte do núcleo duro da dinâmica de competição pela hegemonia de poder global.

## A energia e os oceanos no coração da geopolítica mundial

A conjuntura atual de mudanças geopolíticas no cenário internacional indica que, nas próximas décadas, uma das tendências históricas do sistema interestatal capitalista se tornará ainda mais intensa: a disputa pelo controle de áreas ricas em recursos naturais estratégicos. De acordo com alguns analistas<sup>3</sup>, hoje é possível identificar dois movimentos essenciais e determinantes da dinâmica da geopolítica mundial. O primeiro, que vem se verificando desde a segunda metade do século XX, consiste na adoção, por parte dos países centrais, de uma política externa voltada especialmente para o controle de áreas ricas em recursos naturais estratégicos, tornando a política de segurança energética seu principal determinante. O segundo movimento corresponde à recente ação de grandes potências e alguns países emergentes no sentido de assegurar o domínio de zonas mineiras oceânicas. Documentos estratégicos, como os planos quinquenais do Estado chinês e os estudos do US Geological Survey, são importantes fontes reveladoras da ascensão do interesse mundial pelos recursos dos fundos marinhos.

Conforme aponta o cientista político americano Michael Klare (2008), há mais de meio século, o núcleo da produção petrolífera mundial vem se deslocando do norte para o sul, de países industrializados para países subdesenvolvidos. Esta mudança se deve à progressiva diminuição de recursos energéticos nos países centrais e às novas oportunidades de exploração de reservas *offshore* que os recentes avanços tecnológicos em águas profundas proporcionaram. Nas últimas décadas, a comprovação contínua de reservas *offshore* minorou o prognóstico bastante negativo de esgotamento das reservas mundiais de petróleo. No entanto, grande parte das novas descobertas está localizada em zonas periféricas onde há alguma instabilidade política. Este fato vem gerando conflitos e transformações na ordem de poder do sistema internacional que têm importantes implicações para a América do Sul.

Neste trabalho, partimos do pressuposto de que o petróleo não está perdendo relevância na matriz energética mundial. De acordo com Klare

---

3 Daniel Yergin, Michael Klare, Philippe Le Billon, Gal Luft, Donna J. Nincic, José Luis Fiori, Moniz Bandeira, etc.

(2008), desde os anos 1970, os Estados Unidos, em paralelo à diminuição de suas reservas petrolíferas, incrementaram substancialmente seu poder militar mundo. Com a redução da produção e, ao mesmo tempo, o aumento da demanda por petróleo, os norte-americanos se tornaram mais dependentes da importação desse bem<sup>4</sup>. O imenso aparato bélico estadunidense, o único verdadeiramente global, segundo Klare, é praticamente todo alimentado por petróleo. Sendo assim, para o autor, a disputa por fontes que garantam a oferta abundante deste combustível continuará sendo a tônica da política externa norte-americana.

Há que se considerar também que a acentuada ampliação da demanda por petróleo não é resultado somente do esgotamento das reservas e do fortalecimento militar dos países desenvolvidos. Países com alto crescimento econômico e demográfico, como a China e a Índia, e países historicamente dependentes da importação de petróleo, como Japão e Coréia também representam um papel relevante na competição mundial pelas fontes de energia. Ademais, a Rússia, com as recentes descobertas de petróleo e gás na Sibéria e no Mar Cáspio, reaparece como importante *player* no jogo geopolítico dos recursos energéticos no mundo. De acordo com a British Petroleum (2014), o país manteve, em 2013, o posto de segundo maior produtor mundial de petróleo e de gás (no primeiro caso, pouco atrás da Arábia Saudita e, no segundo, atrás dos Estados Unidos). Para Klare (2014),

The continued availability of energy and mineral supplies is also essential for political and military survival. No nation can maintain a robust military defense without a wide array of modern weapon systems, and most such systems—from warships to fighter jets—are fueled by oil. The U.S. military, with multiple overseas commitments and a significant combat presence in Southwest Asia, is especially dependent on petroleum, consuming as much oil every day as the entire nation of Sweden. Other nations that seek to project military power beyond their immediate territory, such as Britain, China, France, and Russia, also require substantial petroleum supplies.

Além do petróleo há outros recursos naturais estratégicos dos fundos marinhos que vêm atraindo a atenção de diversos países. Atualmente, muitos Estados vêm fazendo altos investimentos em pesquisa e tecnologias de exploração em águas profundas e aplicando grandes esforços para assegurar o direito de mineração de crostas ferro-manganesíferas (formações rochosas ricas em cobalto e níquel); nódulos polimetálicos (ricos em níquel, cobalto,

---

4 Apesar de que o quadro de dependência da importação de petróleo diminuiu significativamente com exploração de enormes reservas de *shale gas* descobertas recentemente.

cobre, ferro e manganês); e sulfetos polimetálicos (ricos em ferro, zinco, prata, cobre e ouro) presentes na Área<sup>5</sup>. Nos anos 60, começou a crescer o interesse pela exploração de recursos situados no leito do mar e no subsolo dessa zona. No entanto, após a década de 70, devido à falta de tecnologia adequada e de a atividade de extração mineira em terra ainda apresentar forte potencial, o interesse pela mineração de recursos dos fundos marinhos diminuiu consideravelmente. Hoje, diante de um horizonte de esgotamento cada vez mais evidente das reservas minerais em terra firme e do expressivo desenvolvimento tecnológico em águas profundas alcançado em vários países, os fundos oceânicos são considerados a nova fronteira da mineração mundial (Becker 2005).

Os minerais situados na Área têm um significado importante na agenda de desenvolvimento de diversas potências – como Estados Unidos, Alemanha, China, Rússia e Índia. Os metais encontrados nestas reservas podem suprir a demanda de indústrias estratégicas de importantes economias mundiais, lembrando que esta demanda vem crescendo substancialmente devido ao intenso processo de industrialização de países como a China e a Índia. O cobre, o cobalto, o manganês e o níquel, por exemplo, são componentes de grande aplicação em diversas operações metalúrgicas, como a produção de diferentes tipos de ligas metálicas utilizadas na fabricação de turbinas de avião, motores marítimos e na indústria automobilística e química. Também são matérias-primas valiosas para a produção de aço e ferro e na fabricação baterias. Além disso, Klare (2014)<sup>6</sup> ressalta a importância destes recursos para a indústria armamentista e o poder bélico das nações.

Any nation that seeks to sustain a significant arms-making capability, moreover, must possess ensured supplies of iron, cobalt, nickel, titanium, and various specialty metals. And, of course, any country seeking to join the “nuclear club”—whether for political or for military reasons, or a combination of both—must have a reliable supply of uranium.

A expectativa de vida de grande parte das reservas mundiais de Petróleo e minérios não é muito promissora frente ao vertiginoso crescimento da demanda global por estes bens. Por conseguinte, de acordo com Klare (2014), assistiremos de hoje em diante uma disputa cada vez mais acirrada pelo controle de recursos localizados em zonas até então pouco exploradas – como algumas áreas inóspitas da África e os fundos oceânicos.

---

5 A Área corresponde aos fundos oceânicos que se situam além dos limites de qualquer jurisdição nacional.

6 Livro virtual sem paginação.

Virtually all accessible resource zones are now in production; except for the extreme areas such as the Arctic, the Congo, the ocean bottom, and unyielding rock formations, there is nowhere else to go. For this reason, the invasion of the world's final frontiers has unique significance. What we expropriate from these areas represents all that remains of the planet's once abundant resource bounty. In all likelihood, we are looking at the last oil fields, the last uranium deposits, the last copper mines, and the last reserves of many other vital resources. These materials will not all disappear at once, of course, and some as-yet-undeveloped reserves may prove more prolific than expected. Gradually, though, we will see the complete disappearance of many key resources upon which modern industrial civilization has long relied.

A busca de novas fontes energéticas e minerais em zonas remotas é, segundo Klare (2014), parte de um fenômeno maior da conjuntura geopolítica mundial. Para o autor, o que assistimos hoje é uma manobra concertada entre governos e grandes corporações para garantir o acesso e o domínio sobre as reservas de matérias-primas que ainda restam no mundo.

Donna J. Nincic (2009) destaca que grande parte das reservas de petróleo e gás mais promissoras do mundo se encontra em territórios marítimos cujas as fronteiras ainda não foram definidas. A disputa pelo controle destas áreas tem inspirado fortes pleitos junto às organizações internacionais competentes e tem sido fonte de uma parcela significativa dos conflitos armados mundiais em torno dos recursos energéticos.

With the future of energy exploration lying largely in the world's oceans, and with so many known and potential oil and natural gas reserves lying in areas with disputed maritime boundaries, conflict over access to these resources is bound to continue. The conflicts in the South China Sea and elsewhere, and the potential for conflict in the Arctic, show how willing nations are to take risks over access to energy resources.

Neste contexto, as riquezas minerais presentes no Atlântico Sul vêm valorizando a região, em termos econômicos e estratégicos, como importante zona de projeção de poder principalmente de grandes potências mundiais.

## **O Atlântico Sul e seu entorno na competição sino-americana por recursos naturais**

Como sabemos, a ambição dos Estados Unidos pela supremacia no continente Americano é de longa data. A intenção de exercer o papel de ár-

bitro político na região já é sinalizada nos *Federalist Papers* e é revelada de forma clara na Doutrina Monroe. Na II Guerra Mundial, as formulações de Nicholas Spykman apontaram a América Latina como área de interesse estratégico dos EUA, onde sua supremacia não poderia ser questionada por razões de segurança. E ainda, como mais um exemplo, podemos mencionar como James Burnham, durante a Guerra Fria, ampliou esta visão levando a política de contenção estadunidense para a região.

Até hoje, do ponto de vista de poder bélico, não há ator, interno ou externo, com força suficiente para contestar a superioridade de projeção regional dos Estados Unidos. Entretanto, na esfera econômica, neste novo milênio, a ascendência estadunidense sobre os países sul-americanos começa a dar sinais de claro enfraquecimento com a notável expansão chinesa sobre região. Para isto, também tem contribuído de forma significativa a reação, quase generalizada dos governos sul-americanos, ao neoliberalismo desde princípios dos anos 2000.

Durante a década de 1990, a incorporação dos países sul-americanos ao modelo neoliberal se realizou pela implementação do “Consenso de Washington”, um pacote de medidas econômicas que tinha como objetivo enquadrar os países latino-americanos no processo de globalização. Os problemas dos países periféricos supostamente seriam resolvidos através da aplicação de medidas como: abertura econômica, com forte redução das barreiras protecionistas; privatização das empresas estatais e de serviços públicos; desregulamentação das finanças, isto é, eliminação dos limites para os movimentos de capital; e flexibilização das relações de trabalho, entre outros. Na América do Sul, estas medidas resultaram em desindustrialização, aumento do desemprego e da pobreza e aprofundamento da vulnerabilidade externa. Em consequência, em diversos países estourou uma grande onda de contestação ao neoliberalismo que propiciou a ascensão de novas forças políticas ao poder. Vários governos que se instalaram a princípios do século XXI procuraram resgatar projetos nacionais que propunham medidas contrárias às orientações de Washington. Neste contexto, por exemplo, é que sucumbe o projeto estadunidense de criar a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas).

A perda da capacidade de influência ideológica sobre os governos sul-americanos levou os Estados Unidos a adotar, nos anos 2000, uma atitude militar, no geral, passiva frente aos assuntos regionais. Entretanto, ao finalizar a década, esta postura começou a mudar. Sob a administração de Barack Obama, o governo norte-americano firmou novo acordo que dava acesso a sete bases aéreas e navais no território colombiano; reativou sua IV Frota (U.S. South Atlantic Force), intensificou as operações e exercícios navais no

Atlântico Sul<sup>7</sup>, etc. Certamente tamanha vantagem no campo bélico é um fator de forte intimidação que põe em xeque a autonomia que a região tem sob seu destino. Ademais, somemos a isto a insistente atuação dos EUA no sentido de difundir uma agenda de segurança baseada no narcotráfico, através de ações bilaterais e da OEA. Entretanto, a história é diferente no que tange a área econômica, hoje, a América do Sul se configura como um espaço de disputa importante, onde o domínio dos Estados Unidos começa a declinar em razão da ascensão da presença da China.

O confronto entre estas duas potências, já tão evidente nos países a margem do Pacífico, não ficou restrito a este lado do Atlântico Sul: chineses e norte-americanos também vêm competindo por ampliar seu poder de influência sobre os países africanos da costa atlântica.

Até meados do século XX, os Estados Unidos pouca atenção dedicou ao lado africano do Atlântico Sul. Ao longo do século, este quadro começou a se alterar em razão da intervenção soviética e do processo de descolonização na África. Mas o estreitamento dos laços comerciais com a fração ocidental do continente africano é um fenômeno mais recente. Nas últimas décadas, houve um substancial aumento do volume da participação dos minerais energéticos na pauta de importações dos Estados Unidos. Hoje a Angola e a Nigéria aparecem nas análises do EIA (2014) em 5º e 10º lugar, respectivamente, como fornecedores de óleo bruto para os Estados Unidos.

Na última década, de modo semelhante ao sucedido na América do Sul, também houve um expressivo aumento da presença chinesa na África, evidenciado no estrondoso incremento das cifras de intercâmbio comercial e de investimentos no continente. No lapso de dez anos, entre 2002-2012, as importações chinesas da África passaram de, aproximadamente, US\$ 500 milhões para US\$ 14 bilhões; isto significa uma ampliação, em valores brutos, de mais de 2000%. Em 2002, a China que representava apenas 1% no total de exportações africanas, passou a representar 6,6%, em 2012. Junto com petróleo, os recursos minerais são os produtos africanos que ocupam o maior destaque na pauta de importação chinesa. Lembrando que, além das gigantescas reservas terrestres, há significativas

---

7 Os Estados Unidos possuem instalações militares de grande porte na Ilha de Ascensão e dois comandos militares para atuar na região: o USSOUTHCOM, criado em 1963; e o AFRICOM, constituído em 2007. O poderio militar estadunidense se faz presente na América Latina através do controle de bases e centros de operações e treinamento. Os norte-americanos, além de disporem de Ascensão e das bases onde a OTAN tem acesso no Atlântico Sul, também contam com suportes fixos em diversas regiões do continente americano: Guantánamo (Cuba), Honduras, Aruba, Curaçao, El Salvador, Colômbia, Chile, Peru, Guiana e Suriname.

jazidas de minerais offshore, sem contar os recursos da Área<sup>8</sup>. Vale lembrar que, a China – junto com o Japão, os Estados Unidos e a Alemanha – está entre os países que detêm a tecnologia mais avançada para realizar pesquisa e exploração destes recursos.

A demanda chinesa por minerais de base tem crescido mais de 10% ao ano desde 1990. Hoje, a China é o maior consumidor mundial de alumínio, minério de ferro, chumbo e zinco, além de participações consideráveis na demanda de outros minerais. Como reflexo, as importações da China de recursos minerais não combustíveis provenientes dos países africanos da costa atlântica aumentaram significativamente nas últimas décadas. A África do Sul é o país responsável pela maior participação nas importações chinesas (5,5%). Mais de 80% do cobalto importado pela China e 40% do manganês provêm da República Democrática do Congo e do Gabão, respectivamente. Vale destacar que a China é o destino de cerca de 62% da exportação de minérios da África do Sul e 95%, da Nigéria (Comtrade). O aumento da intensidade dos fluxos recentes ilustra a forte complementaridade entre os recursos naturais africanos e a economia chinesa. Para Fiori (2014, 251), “a África é, hoje, o grande espaço de acumulação primitiva asiática e uma das principais frentes de expansão econômica e política da China e da Índia”. Vale assinalar que a China não tem presença militar na região, mas somente relações comerciais de bens militares.

Passando ao cenário marítimo, o crescimento da importância do petróleo e do gás na economia mundial dá especial relevo às recentes descobertas petrolíferas na costa dos países banhados pelo Atlântico Sul. No Brasil, desde 2001, os novos campos encontrados, incluindo o pré-sal, incrementaram as reservas nacionais em aproximadamente 67% e possibilitaram que o Brasil aumentasse em 60% sua produção petrolífera. Hoje, o Brasil ocupa o 13º lugar no ranking dos países produtores de petróleo (BP, 2014). Deste lado do Atlântico Sul, além do Brasil, também se constatou novas reservas na plataforma continental argentina, que abrangem as ilhas Malvinas e a zona antártica em disputa com a Inglaterra.

Na costa atlântica sul-americana, se encontram, aproximadamente 1,1% das reservas mundiais de petróleo provadas e 0,4% das reservas de gás. Estas cifras são bem pouco expressivas no cenário mundial, porém há que se

---

8 Considerando que a extensão da plataforma continental da África é estreita – e, por conseguinte as regiões abissais estão relativamente perto da costa – é provável que as riquezas minerais da Área estejam mais próximos da costa atlântica africana. Além disso, a Dorsal Meso-atlântica – cadeia montanhosa submarina onde já encontraram incidências de sulfetos polimetálicos – se encontra a uma distância menor da costa africana, em comparação com a costa americana.

considerar o grande potencial ainda inexplorado da enorme reserva do “pré-sal” e, provavelmente, da plataforma continental argentina. Além disso, se somamos aos países atlânticos as reservas de petróleo e gás dos demais países sul-americanos, a porcentagem em relação às reservas mundiais se aproxima de 18 % no caso do petróleo e de 3,5%, do gás. Na costa atlântica africana, a Angola e a Nigéria se destacam entre os cinco maiores produtores de petróleo do continente e são responsáveis por mais da metade da produção africana (EIA 2011). Também são deles as cifras que indicam os maiores crescimentos de depósitos petrolíferos nos últimos vinte anos. As reservas comprovadas angolanas aumentaram em quase 5 vezes, passando de 2 bilhões de barris, em 1990, para 9 bilhões, em 2014. Já as reservas nigerianas mais que dobraram, subiram de 16 bilhões para 37 bilhões de barris, nos mesmos anos. Hoje, a Angola ocupa o 16º lugar no ranking mundial de produção de petróleo e a Nigéria, o 12º lugar (BP 2014). Vale lembrar que recentemente também foram comprovadas expressivas reservas offshore em outros países do Golfo da Guiné.

Além do petróleo, o Atlântico Sul está dotado de recursos minerais presentes na Área. Apesar da escassez de estudos sobre o leito marinho sul-atlântico, se constatou a existência de recursos de elevado valor econômico e estratégico como crostas ferro-manganesíferas, nódulos e sulfetos polimetálicos. Os depósitos mais promissores dos três compostos minerais citados estão localizados nos oceanos Pacífico e Índico, isso se deve, principalmente, a existência de maiores investimentos em pesquisa nesta região. Entretanto, as pesquisas já realizadas apontam a presença de nódulos polimetálicos nas bacias oceânicas ao redor da Ilha de Trindade; de crostas ferro-manganesíferas, na Elevação de Rio Grande; e de sulfetos polimetálicos próximos ao arquipélago de São Pedro e São Paulo.

Uma vez dimensionada a importância dos recursos do Atlântico Sul e suas regiões continentais lindeiras, a continuação pretendemos sublinhar alguns aspectos específicos das mais recentes projeções externas na América do Sul, em especial da China, que podem ser determinantes no curso da integração regional.

## **Atlântico Sul, desenvolvimento e integração regional**

Como é sabido, para os chineses, a continuidade do crescimento do país, o cumprimento de suas metas de desenvolvimento e a garantia da mobilidade do seu poder militar depende, inexoravelmente, da garantia de acesso seguro a recursos energéticos. A China vê a escassez de energia como uma de

suas maiores ameaças potenciais. O aumento substancial da dependência da importação de petróleo demandou do governo chinês uma reestruturação de sua estratégia de segurança energética. Segundo Klare (2008, 75), desde que a China passou a importar petróleo, é possível perceber três orientações prioritárias em sua política de segurança energética: 1) diversificar fontes de suprimento de energia importada; 2) ampliar as possibilidades de fornecimento por meios terrestres e diminuir a dependência do petróleo transportado por via marítima; e 3) delegar a aquisição de suprimentos de energia estrangeiros às empresas estatais.

Em relação às intenções econômicas da projeção chinesa sobre a América do Sul duas são as motivações principais, a saber: o acesso facilitado a recursos naturais estratégicos e a ampliação de mercado para seus produtos de maior valor agregado. De acordo com Samuel Pinheiro Guimarães (2012),

A política econômica externa da China (à semelhança da política americana) tem como grande objetivo assegurar o acesso a fontes de matérias primas minerais, energéticas e agrícolas em todo o mundo, mas, como não poderia deixar de ser, em especial no mundo periférico da África e da América Latina. Esta demanda, que continuará a existir em grande escala, mesmo que haja uma crescente ênfase da China no desenvolvimento de seu mercado interno, tem impacto direto para a economia do Mercosul, em seu conjunto e para cada Estado-Parte, em especial para o Brasil.

E, realmente, as cifras que atestam o extraordinário crescimento da participação da China no comércio e nos investimentos da América do Sul<sup>9</sup> certificam a contundência de sua expansão no subcontinente. No entanto, é também necessário atentar para outros possíveis reflexos da política externa e de segurança energética da China e da disputa mundial pela energia. Considerando que a maior parte dos investimentos destinados a América do Sul estão relacionados ao setor de energia e metais, sem dificuldades, podemos localizar a ampliação da projeção do capital chinês na América do Sul na primeira diretriz mencionada por Klare. Entretanto, gostaríamos de chamar a atenção para alguns possíveis efeitos das ações chinesas dedicadas a cumprir sua segunda orientação.

A China, para ampliar a margem de proteção de abastecimento de energia tem buscado diminuir sua dependência dos suprimentos energéticos transportados por via marítima. De acordo com dados do Comtrade (2013), mais de 40% das importações chinesas de petróleo provêm do Oriente Médio.

---

9 Em 2002, a China representava apenas 4,3% no total de exportações sul-americanas; já em 2012, passou a representar 15,3% (Comtrade 2013).

Este carregamento atravessa o estreito de Ormuz e passa pelo estreito de Malaca até alcançar a costa oriental chinesa. Esta é uma das mais importantes rotas comerciais do petróleo e é controlada pelos americanos. Desta forma, como medida de segurança, a China tem feito avançar diversos projetos com países vizinhos de construção de oleodutos e gasodutos que possibilitariam desviar parte da circulação do petróleo para rotas terrestres e facilitariam seu acesso aos recursos energéticos e minerais comercializados no mundo.

A nosso ver, é seguindo a linha estratégica acima mencionada que a China tem dado especial atenção aos projetos de construção de corredores bi-oceânicos na América do Sul. Tais projetos, já nos anos 2000, compunham a carteira de projetos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). Este órgão foi criado com o objetivo de fomentar a ampliação de uma infraestrutura de transportes que desse suporte a formação de uma área de livre-comércio regional. Isto é, os corredores foram concebidos dentro da lógica do modelo neoliberal de integração do regionalismo aberto, que, conforme explica Padula (2014, 14), se propõe a ser:

Um modelo onde, de forma pacífica através da abertura de mercados, os países sul-americanos facilitariam o acesso aos recursos naturais da região às empresas transnacionais e seus Estados matrizes patrocinadores, através de fluxos de comércio e investimentos, não só em atividades produtivas exploratórias, mas também na construção logística de corredores de exportação.

Como já foi abordado no início deste artigo, nos anos 2000, os novos governos eleitos na América Latina, refutando o projeto neoliberal, empreendem uma série de ações com o propósito de revisar o modelo de integração regional aberta. Neste contexto, em 2008, surge a UNASUL e, em 2009, subordinado a ela, foi instituído o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), criado para funcionar como órgão executivo da IIRSA. Buscava-se, com isso, garantir que a IIRSA seguisse as diretrizes ditadas pelos governos da UNASUL. Estes tinham como meta edificar uma estrutura de integração física regional que favorecesse o desenvolvimento interno e possibilitasse a conexão de cadeias produtivas de maior valor agregado na região. Assim sendo, os corredores bioceânicos podem viabilizar diferentes planos de integração, inclusive projetos antagônicos como o “regionalismo aberto” e o “revisionista”. De acordo com consultores<sup>10</sup> do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE 2013, 66):

---

<sup>10</sup> Capítulo escrito por José Luis Fiori, Maria Claudia Vater e Raphael Padula.

Afinal de contas, qual papel a construção de vias de transportes e as conexões bioceânicas podem ter no processo de integração regional? Podem atuar tanto em favor do desenvolvimento socioeconômico, autonomia estratégica e domínio político dos espaços geográficos do continente por parte dos países da região, quanto articular de forma eficiente os recursos naturais estratégicos da região ao mercado internacional, atendendo a interesses de internacionalização de recursos para potências externas e empresas multinacionais. (...) Tais corredores podem funcionar como corredores de exportação de recursos naturais e de bens de baixo valor agregado, e como corredores de importação de bens industriais de maior valor agregado e intensidade tecnológica de outros países e continentes. Ainda, podem servir para a penetração política de potências externas à região, buscando acessar, influenciar e controlar territórios e recursos estratégicos dos países da região.

O grande interesse da China nos corredores bioceânicos não consiste apenas em uma estratégia para garantir futuros suprimentos energéticos e minerais provenientes da América do Sul.

Há quem defenda que “bioceânico” não é o termo apropriado para os projetos sul-americanos, visto que não têm por objetivo principal utilizar o subcontinente como viabilizador da continuidade de um fluxo de comércio entre dois oceanos<sup>11</sup>. Efetivamente, nos dias atuais, não há um intercâmbio marítimo tão forte no hemisfério sul que justifique a necessidade de implantação de tais corredores de transporte. Como já colocamos, tais vias de comunicação estão concebidas para otimizar o escoamento da produção (em sua maior parte de produtos primários) para os mercados internacionais, principalmente para a Ásia<sup>12</sup> e para os Estados Unidos, que concentram a maior parte de suas atividades na costa do Pacífico.

Porém, os dados expostos no tópico anterior, nos oferecem indícios de que pode haver na atração da China pelos futuros corredores sul-americanos um interesse mais amplo que o de apenas facilitar o acesso às *commodities* da região. Primeiro, além dos recursos naturais da América do Sul, as riquezas

---

11 Autores de diferentes áreas (direito internacional, engenharia, militares, etc) que sinalizam a falta de uma definição adequada para estas vias. Dentre eles, o capitão Dilermando Ribeiro Lima, Marianela Salazar Vega, entre outros.

12 Este foco é bastante evidente em documentos e estudos promovidos pelos governos da região. Para citar um exemplo, o informe técnico “Avaliação dos corredores bioceânicos”, realizado pelo BNDES, deixa explícito que a estimativa do potencial de fluxo comercial que transitaria pelos corredores leva em consideração apenas a importação e a exportação dos países sul-americanos: “Deve-se ressaltar que a abordagem adotada para estimar a demanda potencial no modelo de simulação considera todos os fluxos com origem ou destino na América do Sul” (BNDES 2010, 220).

energéticas e minerais da África atlântica e do Atlântico Sul também vêm assumindo um lugar de destaque nos projetos de expansão econômica dos Estados Unidos e da China. Desta forma, pelos corredores bioceânicos, haveria também um potencial para a circulação de bens provenientes destas áreas. Segundo, as ações da China no subcontinente podem fazer parte de uma estratégia maior, que envolve outros norteamentos de sua política externa. Como já mencionamos, a procura de vias de comunicação alternativas para a circulação de bens estratégicos está no centro da política de segurança energética da China e uma rota terrestre que conecte o Atlântico Sul e o Pacífico pode vir a ser bastante conveniente.

Isto é, para a China, além dos ganhos com o comércio, o aumento de sua presença na América do Sul envolve também uma questão de ordem geoestratégica. Em nossa opinião, esta percepção pode ampliar nossa visão sobre os significados do processo de integração regional. As relações com a China têm representado uma saída para os países sul-americanos contornarem os efeitos da crise de 2008. No entanto, no que tange ao avanço da regionalização, se continuarmos atados a uma perspectiva curto-prazista, não conseguiremos visualizar na China oportunidades mais vantajosas em comparação com as que podemos obter com os Estados Unidos ou outra potência. Restritos ao comercialismo, poucas possibilidades podemos enxergar além de ampliar nossa condição de região primário-exportadora. Para Fiori (2014, 259),

Após a crise de 2008, (...) a América do Sul se recuperou rapidamente pelo crescimento chinês, mas esse sucesso de curto prazo trouxe de volta, e vem aprofundando, algumas características seculares da economia sul-americana que quase sempre obstaculizaram e dificultaram o projeto de integração, a saber, o fato de ser uma somatória de economias primário-exportadoras, orientadas para mercados externos.

Não obstante, esta não é uma via de sentido obrigatório. O embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2012), analisando os impactos do fator China no Mercosul, tem argumentado que a conjuntura, comercialmente favorável aos países da América do Sul, deve ser explorada em favor do desenvolvimento industrial e tecnológico da região.

A crise da economia mundial, que durará pelo menos mais uma década, e a maior liberdade de políticas econômicas na área externa, decorrente do enfraquecimento do pensamento e da prática neoliberal que a provocou e das ações protecionistas dos países desenvolvidos, fazem com que os países do Mercosul possam aproveitar essa rara oportunidade no decurso da sua história para aproveitar a extraordinária demanda chinesa por pro-

duto primário e torná-la um fator de seu desenvolvimento econômico, isto é do seu desenvolvimento industrial. Assim, em conjunto com estratégia de transformação do Mercosul, seria de extraordinária importância a celebração de acordos de comércio e indústria com a China para o processamento industrial das matérias primas (...). Esta alternativa estaria em perfeita consonância com o objetivo do desenvolvimento da economia que é a capacidade de transformar seus recursos naturais, de agregar valor à produção, de criar empregos melhor remunerados, de elevar seu nível tecnológico e de integração vertical de setores de suas economias.

No trecho a seguir, o economista Carlos Medeiros (2010) destaca alguns aspectos estruturais do Mercosul que obstaculizam a integração produtiva regional, dentre eles, a concentração do comércio em *commodities* primárias e recursos naturais. O autor aponta que o esforço dedicado a desenvolver a indústria e a infraestrutura na região contribuiria para diversificar as exportações das economias menores, possibilitando, assim, uma maior complementação regional.

O predomínio de commodities primárias e atividades intensivas em recursos naturais, a desregulação e vulnerabilidade financeira, o atraso nas indústrias de máquinas elétricas e eletrônicas, a inexistência de produtores especializados de OEM [Original Equipment Manufacturer], o predomínio de subsidiárias de empresas multinacionais sediadas fora da região, a inexistência de uma gradiente de conteúdos tecnológicos articulada com a do custo do trabalho entre países, e os elevados custos de transportes são evidentes explicações de corte macro estrutural. Entretanto, e a despeito destes fatores houve em alguns segmentos industriais um crescente comércio intra-industrial sinalizando uma importante possibilidade de aprofundamento da integração produtiva e da diversificação setorial. Esta internalização geográfica dos benefícios da integração, depende, entretanto, do grau em que a expansão do mercado da economia brasileira permita articular um conjunto de iniciativas industriais e de investimento em infra-estrutura favorecedoras à diversificação das exportações dos países de menor grau de desenvolvimento tornando a expansão da corrente do comércio do bloco regional uma forma simultânea de obtenção de uma maior sustentabilidade externa das economias (Medeiros 2010, 27).

## Considerações finais: Atlântico Sul como oportunidades x riscos

Os recursos naturais economicamente aproveitáveis e as potencialidades geoestratégicas do Atlântico Sul podem ser importantes catalisadores da

industrialização e da integração produtiva. Existe um potencial de exploração de tais recursos que envolve setores industriais mais dinâmicos (de produtos com maior valor agregado e de alto conteúdo tecnológico), que poderiam ser incluídos na agenda de negociações com a China. Nos últimos anos, os chineses investiram pesadamente no desenvolvimento de tecnologias para uso em alto-mar e, assim como o Brasil, está entre os poucos países habilitados a exercer atividades de exploração na Área.

Pode-se objetar que as riquezas energéticas e minerais do Atlântico Sul representam apenas uma oportunidade futura de incrementar de forma significativa as reservas de bens primários exportáveis. Desta forma, estes recursos acabariam estimulando a especialização primário-exportadora da região e, assim, não contribuiria para a industrialização, tão necessária para o avanço do processo de integração produtiva. Argumentando em favor de que podemos extrair outras oportunidades das atividades implicadas na defesa e exploração dos recursos do Atlântico Sul, abaixo selecionamos outro fragmento do estudo realizado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos:

As encomendas e o apoio do Estado garantem que o setor de defesa pode ser um bom negócio e gerar tecnologias e produção próprias (nacionais) neste setor sensível e estratégico. A Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul), criada em 2012 e vinculada ao Ministério da Defesa, e o Conselho de Defesa Sul-Americano podem articular, respectivamente, uma base industrial de defesa brasileira e sul-americana. Uma política de exigência de maior participação de conteúdo nacional, ou de empresas sul-americanas, nas encomendas contratadas junto às empresas estrangeiras, pode impulsionar inicialmente mudanças importantes (CGEE 2013, 129).

Em 2014, a Petrobras foi premiada, pela terceira vez<sup>13</sup>, pelo desenvolvimento de tecnologias voltadas a exploração de petróleo *offshore*. Hoje, a empresa é uma referência internacional na área e considerada líder mundial deste setor. Este segmento é o motor principal da indústria naval brasileira, que vem ganhando um forte estímulo nos últimos anos.

A defesa das águas sul-atlânticas e a mineração de recursos *offshore* demandam intensos esforços da indústria naval e requerem grandes investimentos no desenvolvimento de tecnologias para a exploração em águas profundas. Em nossa opinião, a possível convergência entre Brasil e China em relação aos recursos oceânicos não deve ser entendida apenas com uma oportunidade benéfica para o crescimento brasileiro. As áreas industriais impulsionadas por uma eventual cooperação nesse segmento com a China de-

---

13 Com o prêmio OTC Distinguished Achievement Award for Companies, Organizations, and Institutions.

vem ser encaradas pelos países sul-americanos, e principalmente pelo Brasil, como possibilidades de fortalecer a integração produtiva da região.

Além de distintas formas de aproveitamento econômico, há um aspecto político de grande importância que deve ser considerado atentamente: os recursos do Atlântico Sul também podem contribuir para impulsionar uma agenda comum de segurança para a América do Sul. Com o foco na soberania sobre recursos naturais e na defesa diante de ameaças externas, esta agenda seria uma alternativa à agenda hemisférica estadunidense, difundida através da OEA e de acordos bilaterais voltados para o combate ao narcotráfico. Neste sentido, o Brasil já vem fomentando iniciativas regionais através do Conselho de Defesa da UNASUL.

O Atlântico Sul representa oportunidades de desenvolvimento para a América do Sul, mas para que isto se torne realidade, os Estados da região, incluindo o Brasil, precisam abdicar parcialmente dos benefícios que podem ser obtidos no curto prazo com a ampliação do comércio e destacar de forma mais consistente uma visão geopolítica estratégica dentro do projeto de integração regional.

## REFERÊNCIAS

- BNDES. 2010. “Avaliação dos corredores bioceânicos”. *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. Acessado em: 2 de Fevereiro, 2015. [http://www.bndes.gov.br/arqs/corredor\\_bioceanico/Produto%202.pdf](http://www.bndes.gov.br/arqs/corredor_bioceanico/Produto%202.pdf)
- Becker, Bertha. 2005. “Geopolítica da Amazônia”. *Estudos Avançados* 19 (53). <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10047/11619>
- Briceño Ruiz, José. 2013. “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”. *Estudios Internacionales*, v. 45, n. 175, pp. 9-39.
- British Petroleum. “Statistical Review of World Energy June 2014”. *British Petroleum*. Acessado em: 25 de Janeiro, 2015. <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf>
- CGEE. 2013. “Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro: Brasil, América Latina e África: convergências geopolíticas e estratégias de integração”. *Centro de Gestão e Estudos Estratégicos*, v.3. Acessado em: 10 de Março, 2014. [http://www.cgee.org.br/publicacoes/caeb\\_xxi.php](http://www.cgee.org.br/publicacoes/caeb_xxi.php)
- Comtrade. 2013. “International Trade Statistics Database”. *Divisão Estatística*

- das Nações Unidas*. <https://comtrade.un.org/>
- Fiori, José Luis. 2014. *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo.
- Klare, Michael T. 2012. *The Race for What's Left The Global Scramble for the World's Last Resources*. Nova Iorque: Metropolitan Books.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Rising Powers, Shrinking Planet: the new geopolitics of energy*. Nova Iorque: Henry Holt.
- Medeiros, Carlos. 2010. "Integração produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul". In: Alvarez, Renato; Baumann, Renato; Wohlers, Marcio (Org.). *Integração produtiva: caminhos para o Mercosul*. Brasília: ABDI.
- Nincic, Donna J. 2009. "Trouble Waters: Energy Security as Maritime Security". In: Luft, Gal; Korin, Anne (Org.). *Energy Security Challenges for the 21 st century*. Santa Barbara: ABC-CLIO.
- Padula, Raphael. 2013. "Desafios para uma agenda de segurança na América do Sul: a disputa de poder global, o Brasil e o conselho de defesa da UNASUL". In: *Anais do IV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações internacionais*, Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_. 2014. "Recursos naturais, geopolítica e desenvolvimento: os desafios da UNASUL e da Política Externa Brasileira na integração sul-americana". In: *Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu.
- Pinheiro Guimarães, Samuel. 2012. "O Mercosul e a China: alternativas". *Carta Maior*. <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/O-Mercosul-e-a-China-Alternativas/6/25925>

## RESUMO

Atentando para a recente desaceleração e desarticulação do processo de integração sul-americana, neste trabalho, pretendemos salientar alguns fatores geopolíticos presentes no Atlântico Sul que, a nosso ver, devem compor e impulsionar uma estratégia de aproximação dos diferentes interesses no subcontinente e contribuir para uma maior convergência nas pautas de integração.

## PALAVRAS-CHAVE:

Integração regional; Geopolítica, Economia; Política Internacional.

*Recebido em 11 de Julho de 2016.  
Aceito em 15 de Novembro de 2016.*

# ÁFRICA DO SUL E ESTABILIDADE REGIONAL NA ERA MBEKI: O NEXUS ENTRE A PERSONALIDADE E QUESTÕES GEOPOLÍTICAS E ECONÔMICAS NA FORMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Olajide Olayemi Akanji<sup>1</sup>

## Introdução

Desde seu ingresso na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, do inglês *Southern African Development Community*) em 1994, a África do Sul envolveu-se em diversas disputas relacionadas à paz e segurança regionais. No final da década de 1990 e início dos anos 2000, por exemplo, a África do Sul assumiu papel de liderança no controle das crises no Lesoto e Zimbábue, respectivamente, e desde então tem estado na vanguarda de esforços internacionais para a resolução do conflito na República Democrática do Congo. A questão que surge e que este artigo busca examinar, contudo, é se o papel da África do Sul na paz e segurança na SADC é devido a sua influência econômica e militar na sub-região ou às personalidades dos seus líderes políticos? Outra questão é se o papel exercido pela África do Sul na sub-região, particularmente entre 1999 e 2008, se deve às situações específicas as quais ela teve de responder? O artigo levanta essas interrogações usando a presidência de Thabo Mbeki (1999-2008). Em termos específicos, o artigo destaca e examina a natureza do papel da África do Sul na paz e segurança da SADC durante a presidência de Mbeki, tomando como estudos de caso as crises no Zimbábue e na República Democrática do Congo e as operações do SADC, e examina se tal papel foi efetivo na manutenção dos

---

1 Professor Senior do Departamento de Ciência Política da Universidade de Ibadan. Pesquisador Associado em Diplomacia Africana e Política Externa na Universidade de Johannesburgo. E-mail: akanjijide@yahoo.com

interesses da África do Sul e estabilidade regional.

## A administração de Mbeki e a paz e segurança na SADC

Thabo Mbeki foi eleito presidente da África do Sul em 1999, e se manteve no cargo até 2008, período no qual assumiu a presidência da Cúpula de Chefes de Estado e Governo da SADC em 1999 e 2008 e a vice-presidência em 2007. Durante esses anos, as relações internacionais da África do Sul foram moldadas e influenciadas pela visão de renascença africana de Mbeki, a qual priorizava para a África uma ‘renovação política e socioeconômica, e sua reintegração na economia global em seus próprios termos.’ (Landsberg 2010) Com esse objetivo, Mbeki enfatizou as conexões entre crescimento, governança, democracia, paz e segurança, e cooperação no nível regional, sub-regional, além de internacional.

Como resultado, as relações exteriores do seu governo oficialmente focaram na promoção da democracia e boa governança, aceleração do crescimento e desenvolvimento, combate ao crime internacional e transfronteiriço, promoção da economia sul-africana e dos países em desenvolvimento, e a construção de uma África e um mundo melhor (DFA 2003). Alinhado a isso, a África, e os países em desenvolvimento, constituíram o núcleo da política externa impulsionada durante a era Mbeki. Isso, entretanto, representava uma continuação e extensão da era Mandela nas relações internacionais, que ‘destacava a importância dos direitos humanos, democratização, e respeito pela lei internacional,’ e ‘a construção de pontes entre o norte desenvolvido e o sul em desenvolvimento.’ (Landsberg 2004)

Dada a sua visão da renascença africana, e liderança da África do Sul e da SADC em diferentes períodos e com diferentes atribuições, Mbeki foi capaz de influenciar e iniciar políticas que impactaram nos desafios relacionados a paz e segurança da sub-região. Dentre estes, alguns dos que a África do Sul sob Mbeki enfrentou foram a crise a respeito do status e operacionalização do Órgão de Política, Defesa e Segurança da SADC (OPDS) vis-à-vis à Cúpula da SADC; os conflitos na RDC, Angola e Burundi; e a crise política no Zimbábue. Para lidar com estas situações, a presidência de Mbeki adotou diferentes abordagens, algumas das quais são discutidas abaixo, acompanhadas de suas implicações para a paz, segurança e estabilidade da sub-região.

### Crise sobre o OPDS

A crise sobre o OPDS foi o primeiro teste significativo da habilidade e da qualidade de liderança de Thabo Mbeki além das fronteiras da África do

Sul. Apesar de ter se iniciado antes de Mbeki assumir a presidência da Cúpula da SADC em 1999, sob seu comando a organização promoveu esforços para sua resolução. Em primeiro lugar, sua liderança continuou a estratégia de *lobbying* do governo Mandela (1994-1998) para convencer outros membros da SADC a considerar uma reestruturação do OPDS. Também foi iniciada a reestruturação de todo o sistema da SADC ao mesmo tempo em que o do OPDS. Na Cúpula de Chefes de Estado e Governo de 1999, sob a presidência de Mbeki, a cúpula propôs uma revisão de ‘todas as operações das instituições da SADC.’ (SADC 1999) A revisão objetivava ‘aumentar a eficiência e efetividade das suas políticas e programas para implementar uma estratégia mais coerente e melhor coordenada para eliminar a pobreza na região.’ (DFA 2003) Alcançar esse objetivo era condicionado à centralização das operações das instituições da SADC, ao contrário da abordagem setorial e descentralizada operada no passado.

Parte da revisão, relacionada ao status e operacionalização do OPDS, foi finalizada em 2001, resultando na renomeação do OPDS como OPDSC (Órgão de Cooperação em Política, Defesa e Segurança) e sua integração a Cúpula da SADC sob o artigo 3(1) do Protocolo sobre Cooperação em Política, Defesa e Segurança (OPDSC) (SADC 2001). Como resultado, o OPDSC tornou-se um órgão da SADC. Além disso, o artigo 4 do Protocolo sobre OPDSC colocou o órgão sob a administração de um arranjo Troika (Órgão Troika), composto pelo presidente do Órgão, seu vice (e futuro) presidente, e o presidente anterior. Membros eram eleitos anualmente pela Cúpula da SADC, e eram responsáveis perante esta. (SADC 2001). Isto removeu totalmente o OPDSC do controle de seu presidente, ao contrário do caso do OPDS, no qual a composição do órgão não era especificada e sua liderança nunca foi rotativa em uma base anual e ou na forma de uma Troika como fora estipulado. Dada a reestruturação, Mbeki foi apontado como vice-presidente e presidente do Órgão Troika em 2003 e em 2004, respectivamente, o que lhe permitiu participar ainda mais de outros esforços para promover a paz sub-regional.

A reestruturação do OPDS foi significativa de diversas maneiras. Primeiro, ela demonstrou a considerável influência que a África do Sul pós-*apartheid* havia assumido na SADC, pois a reestruturação foi orquestrada e iniciada pela oposição do país ao status independente do OPDS. Segundo, ela demonstra a astúcia da liderança política da África do Sul, primeiro sob Mandela e posteriormente sob Mbeki, e seu time de diplomatas. Terceiro, a revisão contribuiu para a emergência de uma arquitetura de segurança sub-regional robusta, evidenciada pela criação do OPDSC e suas estruturas auxiliares, nominalmente o Órgão Troika, o Comitê Interestatal de Política e Diplomacia (ISPDC) e o Comitê Ministerial do Órgão. Essas instituições

complementam outras estruturas de segurança da SADC para a criação da arquitetura de segurança da Comunidade, como a brigada sub-regional de reserva (SADCBRIG), uma brigada de manutenção da paz estabelecida em 2007.

A assinatura do Pacto de Defesa Mútua da SADC em 2003 pelos Estados, incluindo África do Sul e Zimbábue, e a formulação do Plano Estratégico Indicativo para o Órgão (SIPO) em 2004, que operacionalizou a OPDSC, foram o ponto alto da cooperação securitária sub-regional que se seguiu à revisão da SADC. Isso também significou uma détente na disputa por poder entre a África do Sul e o Zimbábue, que ocasionou a crise da OPDS, dado que as relações militares entre os dois países melhoraram, culminando na assinatura da Comissão Conjunta Permanente sobre Defesa e Segurança em 2005 e um acordo que permitiu que pilotos Zimbabuanos treinassem pilotos Sul-Africanos. (Kagwanja e Rupiya 2009) As relações amigáveis entre a África do Sul e o Zimbábue melhorou a opinião de outros Estados da SADC sobre a África do Sul, e permitiu que a administração Mbeki posteriormente participasse da mediação da crise no Zimbábue. No todo, o processo de revisão contribuiu para o fortalecimento da SADC, pois ele também conduziu à definição de papéis e funções claros para as suas instituições.

## Peace-building na RDC e no Zimbábue

Outra área na qual a liderança de Mbeki na África do Sul facilitou a contribuição do país para a paz e segurança na SADC foi em *peace-building*. *Peace-building*, descrito como uma série de atividades que objetivam auxiliar países a se recuperar de conflitos violentos, (Boutros-Ghali 1992) e como 'nada menos do que uma enorme engenharia social objetivando a criação de condições domésticas para uma paz durável em países recém-saídos de guerras civis,' (Paris 2004) foi uma ferramenta da África do Sul em suas relações internacionais durante a presidência de Mbeki. Isso se deveu a um número de motivos.

Estes incluíam os recorrentes casos de conflitos violentos e instabilidade política no Lesoto, República Democrática do Congo, Burundi, Angola, Namíbia e Zimbábue durante o período. Havia, também, uma generalizada rejeição a intervenções militares na região, como demonstrado pelas reações públicas à intervenção sul-africana no Lesoto em 1998, e a intervenção do Zimbábue, Angola e Namíbia na RDC no mesmo ano (Vale 2003). Da mesma forma, a influência militar e econômica da África do Sul, assim como a importância geoestratégica e econômica da região tornavam imperativo ao país garantir a paz e estabilidade da região, sem alienar outras potências re-

gionais sendo mal interpretado como um hegemom. O fato da África do Sul ser o maior podermilitar e econômico da região torna mais provável que seus interesses se voltem para a estabilidade da região, tanto para seu bem-estar sócio-político e econômico quanto para sua boa imagem pública.

Entretanto, a personalidade e disposição ideológica de Mbeki contribuíram para a adoção e uso pela África do Sul do *peace-building* como uma ferramenta para suas relações internacionais. Por exemplo, muito antes de se tornar presidente da África do Sul, ele havia demonstrado uma firme crença e compromisso com a resolução pacífica de conflitos. Essa convicção era aparente em seu compromisso, nos anos 1980 e início dos anos 1990, com um fim negociado para a liderança da minoria branca na África do Sul. Mbeki exerceu um papel fundamental na transição de confrontações violentas para negociações pacíficas entre o CNA (Congresso Nacional Africano) e o regime do *apartheid* (Mbeki 1998). Para Peter Vale, 'Thabo Mbeki trouxe uma face sofisticada e polida para um movimento de libertação que havia sido demonizado pela propaganda da Guerra Fria...'

A convicção de Mbeki sobre a futilidade de todas as formas de dominação, incluindo intervenções militares e imposição de solução sobre partes em um conflito, estava ligada a sua crença em soluções africanas para problemas africanos; uma crença que era parte da sua visão de renascença africana. Essa convicção sobre a renascença africana e a futilidade da violência e dominação sustentavam as iniciativas de *peace-building* de Mbeki (o modelo Mbeki de *peace-building*).

Tanto *peacemaking*, na forma da promoção da democracia, boa governança, mediação e negociação, quanto *peacekeeping* constituem os elementos centrais da abordagem do governo Mbeki para o *peace-building*. Essa abordagem, como a abordagem de *peace-building* em geral o é, era uma forma de diplomacia preventiva, definida como ações diplomáticas tomadas 'para prevenir que disputas surjam entre as partes, para prevenir que disputas escalem em conflitos e para limitar a propagação destes quando ocorrerem (Boutros-Ghali 1992). Para a abordagem Mbeki, contudo, a iniciativa para *peace-building* na África deve partir de dentro da África, apesar de tal iniciativa se sua execução poderem atuar em conjunto com atores não-africanos. Isso constituiu a força e singularidade da abordagem Mbeki, pois enfatiza a questão de posse e responsabilidade que os africanos devem enfrentar para prevenir, administrar e resolver conflitos, e conquistar respeito internacional. A importância dessa abordagem, e compromisso com a mesma, marcaram o estabelecimento pelo seu governo do Fundo da Renascença Africana e Cooperação Internacional (ARF) em 2000, aumentando a contribuição de forças africanas para missões de *peacekeeping*, assim como esforços para fortalecer

e promover a diplomacia multilateral. O ARF foi estabelecido através da Lei Fundo da Renascença Africana e Cooperação Internacional 2000 para,

‘aumentar a cooperação entre a República e outros países, em particular países africanos, através da promoção da democracia, boa governança, prevenção e resolução de conflitos, desenvolvimento socioeconômico e integração, assistência humanitária e desenvolvimento de recursos humanos. (RSA 2004)’

O foco da ARF na promoção da democracia e boa governança era sustentado pela tese da paz democrática, de que ‘democracias tendem a ser pacíficas tanto em seus assuntos domésticos quanto em suas relações com outros Estados.’ (Paris 2004) Guiado por esse pressuposto e a visão da renascença africana, o governo Mbeki, trabalhando em conjunto com outros membros da SADC, promoveu esforços para a construção de democracias estáveis na região por meio da provisão de apoio material e financeiro para a realização de eleições e participação de missões de observação eleitoral.

Através disso, a África do Sul se tornou efetivamente um país doador e foi capaz de influenciar a política africana de maneira direta. (Landsberg 2004) Essa visão era verdadeira, pois a ARF permitiu à África do Sul contribuir e moldar o bem-estar socioeconômico e político, e a agenda de paz e segurança, de muitos Estados membros e não-membros da SADC. Entre 2000 e 2008, por exemplo, diversos países receberam empréstimos e outras formas de auxílio econômico através da ARF. Estes incluem Libéria, República Árabe Saaraui Democrática (RASD) ou Saara Ocidental, República Democrática do Congo, Camarões, Burundi, Sudão, Zimbábue, Guiné Bissau e Guiné Os empréstimos e subvenções para esses beneficiários eram, em alguns casos, destinados a programas de reconstrução pós-conflito, incluindo a realização de eleições, desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes. Dentro da região da SADC, alguns dos beneficiários da assistência da ARF incluem o Lesoto em 2000 e 20001, a República Democrática do Congo em 2006, e o Zimbábue em 2008. (ARF 2008).

Em 2008, a soma de R10 milhões (cerca de \$634.854) foi oferecida através da ARF para o financiamento da participação da África do Sul na Missão de Observação Eleitoral da SADC para o Zimbábue, durante a realização de suas eleições locais, parlamentares e presidenciais em março de 2008 (ARF 2008). Também, em 2006, a África do Sul proveu a soma de R278 milhões (cerca de \$18.220.315) pela ARF para a realização de eleições na República Democrática do Congo (RDC) (ARF 2007). Isso tinha como objetivo ajudar a ascensão de um governo legítimo e democraticamente eleito para o país e pôr um fim no conflito na região dos Grandes Lagos. A contribuição

sul-africana para as eleições na RDC ocorreu em três áreas: aquisição e impressão de cédulas eleitorais, transporte das células para 14 centros eleitorais, e envio de especialistas em eleições e a missão de observação sul-africana (ARF 2007). Assistência financeira semelhante foi prestada para a RDC em anos anteriores e posteriormente às eleições de 2006. Apesar do enorme investimento financeiro da África do Sul, a paz e a estabilidade continuaram elusivas em alguns dos beneficiários, incluindo a RDC, onde a complexidade e a interação de interesses locais e internacionais nos assuntos envolvidos no conflito destruíram todos os esforços pela paz.

De forma similar, como parte da abordagem de prevenção, controle e resolução de conflitos do *peace-building*, o governo Mbeki encorajou a diplomacia multilateral ao enfatizar e encorajar relações mais próximas entre a SADC e outras organizações internacionais, particularmente a UA, ONU e EU. A importância da cooperação multilateral para o controle de conflitos, assim como para o desenvolvimento socioeconômico da SADC, foi destacado durante a sua liderança da Cúpula da SADC em 1999. Na Cúpula, Mbeki destacou a importância da cooperação regional e continental e fez referência às 'interdependências de Estados-membros da SADC e do continente africano como um todo.' (SADC 1999) Isso foi basilar para esforços futuros da administração Mbeki para integrar programas da UA e NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento da África) na África do Sul e na SADC. Na África do Sul, uma série de oficinas e reuniões entre partes interessadas foram organizadas pelo governo Mbeki para popularizar programas da UA e NEPAD (DFA 2003). Além do nível nacional, a presidência de Mbeki na SADC em 1999, e da UA em 2002/2003, e encorajou as RECs (comunidades econômicas regionais), incluindo a SADC, a serem forças motoras da implementação das ideias da UA e NEPAD. O esforço de Mbeki para construir relações UA-RECs mais próximas foi atestado pela realização da cúpula da UA na SADC por dois anos consecutivos; primeiro em Durban em 2002, seguido de Maputo, Moçambique, em 2003.

Na área de paz e segurança, a integração das RECs na UA foi promovida através do Protocolo que estabeleceu o Conselho de Paz e Segurança (CPS) da UA, adotado em 2002 durante a presidência de Mbeki na UA. O Artigo 16 do Protocolo reconheceu as RECs como parte da estrutura de segurança do continente, a Arquitetura Africana de Paz e Segurança (APSA). O bem-sucedido lançamento em 2007 da SADC BRIGS, a brigada regional de *peacekeeping* da SADC, como um componente da força de reserva continental, foi um dos pontos altos do relacionamento UA-SADC advogado por Mbeki. Não obstante, não houve formalização das relações entre o OPDSC da SADC e o CPS da UA durante o governo de nove anos de Mbeki, e mesmo até 2010.

Isso dificultou esforços multilaterais para a resolução de conflitos em diversas ocasiões, inclusive durante a crise política de Madagascar entre 2008 e 2009, onde tanto a SADC e a UA falharam em cooperar para encontrar a melhor solução para o problema (AU 2010).

Além disso, a abordagem de *peace-building* de Mbeki adotava o uso de negociação, mediação e *peacekeeping* ao invés de, e sobre, intervenções militares na administração do conflito. O uso de mediação e negociação pelo governo Mbeki focava em trazer as partes em conflito para o debate, para que estes deliberassem e alcançassem soluções políticas mutuamente aceitáveis na forma de acordos de paz. Por meio disso, o governo Mbeki contribuiu para a negociação de acordos de paz, mesmo frágeis, na Costa do Marfim, Camarões, Sudão e Zimbábue (Landsberg 2010). Essa abordagem era complementada por operações de *peacekeeping* que objetivavam a redução e prevenção de baixas civis em situações de conflito através da ‘monitoração e assistência à implementação de acordos alcançados entre as partes beligerantes’ (DFA 1999). A África do Sul durante a presidência de Mbeki empregou essas estratégias (negociação, mediação e *peacekeeping*) em níveis sub-regionais, regionais e globais.

O uso das estratégias pela África do Sul sob Mbeki partiu em parte da sua convicção pessoal sobre a futilidade de todas as formas de dominação, incluindo intervenções militares e a imposição de soluções para as partes em conflito. Também partia do relatório de 1999 sobre a participação da África do Sul em missões de paz internacionais, que permitia ao país prover serviços civis, militares e policiais para as missões de paz (DFA 1999). Isso explica a participação da África do Sul em numerosos esforços de *peacemaking* e *peacekeeping* sob os auspícios da IA, ONU e SADC, mais um indicador do seu compromisso com a diplomacia multilateral. A África do Sul contribuiu com tropas para as operações de *peacekeeping* em países como o Lesoto, República Democrática do Congo, Burundi, Sudão, Zimbábue e Costa do Marfim

## Marcos da abordagem de *peace-building* de Mbeki

As participações sul-africanas nos esforços internacionais para a resolução das crises na República Democrática do Congo (RDC) e Zimbábue são as que melhor ilustram a natureza e a eficiência (ou não) da abordagem de *peace-building* do governo Mbeki.

## República Democrática do Congo: um estudo de caso

Um dos principais testes para a iniciativa de *peace-building* de Mbeki foi a RDC, na qual a guerra civil entre as forças leais ao presidente Mobutu Sese Seko e as forças rebeldes iniciou-se em 1997. Depois de tentativas frustradas da administração Mandela para negociar uma trégua, as forças rebeldes, lideradas por Laurent Kabila, derrotaram as forças do governo e tomaram as rédeas do governo em maio de 1997, e alteraram o nome do país de Zaire para República Democrática do Congo (RDC).<sup>2</sup> Apesar disso, a guerra civil continuou devido à conjunção de fatores internos e externos. Estes incluíam o envolvimento de Ruanda e Uganda na guerra e a emergência de diversas facções dentre os rebeldes que contestavam o governo da Aliança das Forças Democráticas para a Libertação do Congo-Zaire (ADLF), liderado por Laurent Kabila.<sup>3</sup> Dentre estas forças estavam os rebeldes apoiados por Ruanda, os RCD-Goma, o Movimento para a Libertação do Congo (MLC) e um número de grupos de oposição não armados.

Como resultado da grave situação na RDC, e especialmente às ameaças que ela oferecia à paz, segurança e estabilidade da sub-região, tentativas para a resolução do conflito apareceram com proeminência nas agendas da Cúpula da SADC e OPSDC, assim como na agenda do governo sul-africano liderado por Mbeki. Para ele e sua administração, a melhor solução para o crescente conflito na RDC se daria apenas através de um governo inclusivo, que deveria surgir através de deliberações coletivas envolvendo os atores-chave. Baseado nisso, durante toda a presidência Mbeki (1999-2008), e sua presidência da Cúpula da SADC em 1999 e 2008 e participação no Órgão Troika de 2003 a 2004, negociações foram encorajadas entre os atores e facções do conflito. Em 1999 a África do Sul demonstrou disposição para contribuir com tropas para missões internacionais de *peacekeeping* na RDC. Em 2003, já havia contribuído com mais de 1000 tropas a um custo de R\$19,6 milhões (cerca de \$5.199.458) (Landsberg 2004). Isso foi seguido de uma série de negociações silenciosas, mediadas por Mbeki e seu time e ocasionalmente acompanhada de alguns atores-chave na SADC.

A maior parte das negociações ocorreu na África do Sul, inclusive em Sun City, Joanesburgo em janeiro de 2002, Durban em julho de 2002, e Cidade do Cabo em abril de 2003. As negociações e mediações renderam resultados positivos, inclusive o acordo de paz de Lusaka de julho de 1999, que foi mediado pelo governo da Zâmbia apoiado pela África do Sul (Ajulu 2008).

---

2 Ver por exemplo, Ajulu, 'South Africa and the Great Lake: a complex diplomacy'; Kagwanja and Rupiya, 'Praetorian solidarity'

3 Ibid

O acordo, dentre outros pontos, solicitava a formação de uma comissão militar conjunta composta por observadores estrangeiros, congolese e da ONU, e abriu caminho para o envio da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), à qual a África do Sul contribuiu com tropas (Ajulu 2008). A isto se seguiu outro acordo de paz mediado pela África do Sul entre o presidente da RDC, Joseph Kabila, que subiu ao poder após o assassinato de seu pai Laurent Kabila, e o líder do Movimento para a Libertação do Congo, Jean-Pierre Bemba em janeiro de 2002. Além disso, mediações e negociações internacionais envolvendo a África do Sul levaram a assinatura do Memorando de Anuência entre os presidentes Joseph Kabila da RDC e Paul Kagame de Ruanda em julho de 2002 (Landsberg, 2004).

Pelos acordos de paz de 2002, as partes concordavam em ‘retirar as tropas ruandesas da RDC, debandar as forças da ex-FAR (Exército Nacional da Ruanda) e a Interahamwe (milícia hutu)’ (Landsberg, 2004). A assinatura do Memorando de Anuência foi precedido e facilitado pela participação ativa da África do Sul em um Diálogo Inter-Congolês (ICD), que focou em um arranjo político inclusivo e a formação de um governo de unidade nacional no país (Ajulu 2008). A busca por um arranjo político inclusivo foi resolvida com a formação de um governo de transição que incluiu todas as partes beligerantes. Isso abriu espaço para a subsequente realização de eleições, vencidas pelo incumbente, Joseph Kabila.

Não obstante tudo isso, a guerra civil continuou e permaneceu em grande parte não-resolvida durante toda presidência de Mbeki na África do Sul e nas Cúpulas da SADC e participação no Órgão Troika. Hostilidades entre as forças de Kabila e as forças rebeldes continuaram e escalaram até mesmo após as eleições. Isso se deveu em parte à vitória de Kabila amplamente contestada pela oposição, criando tensões entre eles e as forças do governo, levando à violência, que danificou e erodiu ainda mais a legitimidade política necessária para a estabilização do país. Essa situação também foi causada pela natureza exclusiva do governo Kabila, um governo que foi o resultado de eleições do tipo ‘o vencedor leva tudo’ (Ajulu 2008). Isso aumentou a relevância de outros assuntos que impactaram na paz e estabilidade do país. Dentre estes estavam a incapacidade de governar todo o país; a ausência de forças de segurança apolíticas e competentes; a atitude predatória de políticos congolese e questões de cidadania e o debate ao redor da ‘verdadeira’ nacionalidade congolese (Ajulu 2008). Isso demonstra que os melhores esforços e estratégias de *peacebuilding* de Mbeki não foram capazes de resolver a multiplicidade de fatores envolvendo as hostilidades entre o governo Kabila e os rebeldes.

## O caso do Zimbábue

A crise socioeconômica e política que afetou o Zimbábue entre 1998 e 2003 demandou o envolvimento da África do Sul. A crise abrangeu desde ‘déficits agudos de moeda estrangeira; altos níveis de inflação; desemprego e níveis de pobreza galopantes’ até ‘atos esporádicos de violência, invasões de terra chamadas pelo governo Mugabe de restituições de terra “aceleradas”, o despejo de trabalhadores das fazendas’. A condição econômica declinante do Zimbábue no período partia em parte do programa de reforma agrária do governo, caracterizado pela violência e por violações de direitos humanos, que levavam à ‘perda de receitas, investimento estrangeiro direto e apoio dos doadores’ (Lindsberg 2004)..

O ápice da crise foram as eleições presidenciais de 2002 e 2008, que foram marcadas por compra de votos e manipulação das apurações em larga escala, tornando os resultados largamente contestados. Como resultado, legalistas da União Nacional Africana do Zimbábue-Frente Patriótica (Zanu-PF), liderada por Mugabe, e a oposição, comandada por Morgan Tsvangirai, Movimento para a Mudança Democrática (MDC), se envolveram em confrontações violentas, nas quais ocorreram diversas formas de abusos dos direitos humanos. A violência, e o papel do governo na mesma, atraíram condenações de parte da comunidade internacional, em particular das potências Ocidentais. Porém, ao contrário de condenação aberta e críticas à administração Mugabe, o governo da África do Sul, liderado por Mbeki, adotou uma política de diplomacia silenciosa, ‘uma diplomacia não-confrontacional com o objetivo de orientar as partes através da rota de soluções negociadas, ao invés de oferecer soluções de fora’ do conflito (Landsberg 2010). Consequentemente, a diplomacia silenciosa de Mbeki foi equipada para persuadir o governo Mugabe à resolução negociada com a oposição de dentro e fora do país.

Isso marcou a a facilitação de conversações sobre a questão da terra entre o governo Mugabe e a ONU na Cúpula do Milênio em 2000 por Mbeki, e entre o Zimbábue e Estados-chave membros da comunidade doadora como a União Europeia (UE), os Estados Unidos (EUA), e a Grã-Bretanha (Landsberg 2004). Além da participação da África do Sul como observadora das eleições nas eleições presidenciais de 2002 e 2008, e eleições parlamentares em 2005, Mbeki foi um membro da força-tarefa constituída pela SADC para a evolução da situação no Zimbábue em 2001 e posteriormente o mediador apontado pela SADC após as eleições gerais de 2008. Enquanto como mediador Mbeki deveria resolver o impasse político que se seguiu às eleições de 2008, a força-tarefa da SADC de 2001, da qual ele era membro, procurou soluções para os problemas políticos e econômicos do Zimbábue, particu-

larmente a crise envolvendo a reforma agrária (SADC 2008). A mediação de Mbeki levou a diálogos políticos entre Zanu-PF e MDC, resultando na formação de um governo de unidade nacional que levou a uma estabilidade política relativa no país.

É importante notar que a escolha de negociação e solução política da África do Sul para as crises no Zimbábue, ao invés das ações fortes ou medidas punitivas que foram defendidas pelos EUA, Grã-Bretanha e outras potências Ocidentais, refletia a crença de Mbeki na resolução pacífica de conflitos, um fundamento da sua abordagem de *peace-building* (Landsberg 2004). Apesar disso, a escolha de diplomacia silenciosa também se baseou em diversos fatores, incluindo os laços históricos entre CNA e o Zanu-PF (Kagwanja e Rupiva 2009). Outros fatores são a importância econômica e geoestratégica do Zimbábue para a África do Sul, inclusive sendo seu décimo-primeiro maior parceiro comercial; a política de solidariedade entre os Estados do sul da África e a limitada influência sul-africana sobre o Zimbábue (Landsberg 2004). Mesmo assim, a abordagem da África do Sul, que falhou em demonstrar compreensão à oposição da sociedade civil à manutenção de Mugabe no poder levantou sérias preocupações sobre a autenticidade de seus esforços para promover valores democráticos na SADC.

## Conclusão

Esse artigo debateu criticamente a questão de paz e segurança na SADC com ênfase específica no papel da presidência de Mbeki na África do Sul na sub-região. A partir desta análise, ficou claro que a SADC enfrentou diversas ameaças securitárias a sua paz, segurança e estabilidade entre 1999 e 2008. A África do Sul respondeu aos desafios de segurança usando diferentes abordagens. Contudo, as respostas sul-africanas foram ditadas por três fatores.

O primeiro era a pessoa do presidente Thabo Mbeki, cuja liderança da África do Sul e de políticas voltadas à SADC refletiram em não-violência, diplomacia multilateral, *peacebuilding*, e respeito por laços históricos com países com antecedentes revolucionários. Essas qualidades eram função de suas orientações ideológicas, sociais e de liderança, moldadas por sua experiência familiar e educacional e experiências revolucionárias na ANC durante a luta contra o regime *apartheid*. O segundo eram as realidades domésticas na África do Sul, particularmente de que a população sul-africana opunha-se totalmente a intervenções militares para resolver problemas securitários em países vizinhos. O terceiro eram os interesses geopolíticos e econômicos da

África do Sul. Esses três fatores convergiram para influenciar e determinar as escolhas de política externa e ações do governo sul-africano liderado por Mbeki em relação à SADC. Nisso se baseava o uso pela África do Sul de negociação, mediação, *peacekeeping* e promoção de eleições por meio de apoio financeiro e participação no monitoramento de eleições como ferramentas de política externa para o relacionamento com Estados-membros da SADC.

Apesar dos três fatores terem contribuído para as decisões de política externa da África do Sul em relação à SADC, foi a liderança oferecida por Thabo Mbeki, como presidente da África do Sul e em alguns momentos da SADC, que estava inextricavelmente fundida à sua personalidade, que determinou a escolha dos instrumentos e a extensão em que eles impactariam nas situações em que foram utilizados em busca de uma resolução. Por exemplo, a preferência sul-africana por resolução pacífica de disputas na SADC entre 1999 e 2008 foi uma continuação do aparente compromisso de Mbeki nos anos 1980/início dos 1990 com um fim negociado para o governo de minoria branca na África do Sul.

Além disso, os esforços sul-africanos de *peacemaking* na SADC refletiram a liderança de Mbeki por trás desta abordagem, que era a sua estratégia para não ser mal interpretado, como se estivesse empurrando a agenda sul-africana ao invés de, e acima, dos interesses coletivos regionais. Isso, contudo, prejudicou a habilidade da África do Sul de promover uma paz durável na sub-região. Na RDC e no Zimbábue, por exemplo, o governo Mbeki exerceu papéis nos bastidores no processo de negociação e mediação da paz. Isso levou à paz frágil em ambos os países, como demonstrado pelas hostilidades contínuas na RDC e a natureza fraca do governo de unidade nacional no Zimbábue. Tudo isso apesar da influência econômica e militar da África do Sul na sub-região, através da qual ela poderia ter adotado uma abordagem mais dura e robusta para as situações nos dois países.

## REFERÊNCIAS

ARF (African Renaissance and International Cooperation Fund), 'Annual Report for the Year ended 31 March 2008,' (2008); ARF, 'Annual Report for the Year ended 31 March 2007' (2007); ARF, 'Annual Report for the Year ended 31 March 2006' (2006); ARF, 'Annual Report for the Year ended 31 March 2005' (2005)

AU, African Peace and Security Architecture (APSA)-2010 Assessment, (Addis Ababa: AU, 2010), p.24

Boutros-Ghali, B. 1992. "An agenda for peace: preventive diplomacy,

- peace-making and peacekeeping”, Report of the Secretary General to the Security Council, S/24111, Accessed 02 January 2013 <http://www.securitycouncilreport.org/at/cf/wpsS24111.pdf>.
- Chikane, F. 2012. *Eight days in September: the removal of Thabo Mbeki*, Johannesburg: Picador Africa.
- DFA, 1999. “White Paper on South Africa’s Participation in International Peace Missions” *Department of Foreign Affairs*, Acesso em 12 de Janeiro de 2013 [www.gov.za/whitepaper/1999/peace\\_missions.pdf](http://www.gov.za/whitepaper/1999/peace_missions.pdf), 1999.
- DFA (Department of Foreign Affairs). 2003. Annual Report 2002/2003. Johannesburg: Department of Foreign Affairs.
- Kagwanja, P. and M. Rupiya, R. 2009. “Praetorian solidarity: the state of military relations between South Africa and Zimbabwe,” in Kagwanja, P. and Kondlo, K. (eds.), *State of the Nation: South Africa 2008*. Cape Town: Human Sciences Research Council.
- Landsberg, C. 2004. *The quiet diplomacy of Liberation: International politics and South Africa’s transition*. Johannesburg: Jacana Media (Pty) Ltd.
- Landsberg, C. 2010. ‘Thabo Mbeki’s legacy of transformational diplomacy’, in D. Glaser (ed.), *Mbeki and after: reflections on the legacy of Thabo Mbeki*. Johannesburg: Wits University Press.
- Mbeki, T. 1998. *Africa the Time has come: selected speeches of Thabo Mbeki*. Cape Town & Johannesburg: Tafelberg Publishers Ltd./Mafube Publishing (Pty) Ltd.
- Paris, R. 2004. *At War’s End: Building Peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SADC. 2008. *SADC Summit of Heads of State and Government, Sandton-South Africa, 16-18 August 2008*. Gaborone: SADC Secretariat.
- SADC. 2001. *Communiqué of the Summit of the SADC Task Force on Developments in Zimbabwe, 10-11 September 2001* Gaborone: SADC.
- SADC. 1999. *SADC Heads of State and Government Summit Communiqué, Mozambique-Maputo, 17-19. August*, Gaborone: SADC Secretariat.
- RSA (Republic of South Africa Government Gazette), 2000. ‘*African Renaissance and International Cooperation Fund Act 2000, Act No 51, No 21798*’
- Vale, P. 2010. “Thabo Mbeki and the great foreign policy riddle”, in D. Glaser (ed.), *Mbeki and after: reflections on the legacy of Thabo Mbeki*. Johannesburg: Wits University Press.

## RESUMO

Este artigo examina o papel desempenhado pela África do Sul durante a presidência de Mbeki em questões de paz e segurança da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). O artigo infere que a África do Sul sob Mbeki adotou uma abordagem de construção da paz, que inclui mediação, negociação, manutenção da paz, promoção da democracia e acompanhamento eleitoral, para enfrentar os desafios de paz e segurança na SADC. Além disso argumenta-se que foi a personalidade de Mbeki, o qual era membro do Congresso Nacional Africano (ANC) durante a era do apartheid, em conjunto do bom desempenho da economia da África do Sul, que moldou a abordagem e contribuiu para a paz e segurança da SADC.

## PALAVRAS-CHAVE

África do Sul; Thabo Mbeki; Estabilidade Regional.

*Recebido em 23 de Novembro de 2016.*

*Aceito em 23 de Dezembro de 2016.*

*Traduzido por Salvatore Gasparini Xerri*

# A EVOLUÇÃO DO *PEACEKEEPING*: SUEZ, RUANDA E REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

Maria Fernanda Affonso Leal <sup>1</sup>

Rafael Santin<sup>2</sup>

David Almstadter de Magalhães <sup>3</sup>

## Introdução

No dia 28 de março de 2013, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a Resolução 2098, por meio da qual estabeleceu a chamada Brigada de Intervenção na República Democrática do Congo com o objetivo de “neutralizar e desarmar” as milícias rebeldes no território congolês. Essa resolução tem sido considerada um marco na história das missões de paz da ONU, que desde seu início operam segundo o princípio do uso mínimo da força.

A criação da Organização das Nações Unidas, no pós-Segunda Guerra Mundial, tinha como objetivo evitar a deflagração de novos conflitos no sistema internacional por meio da cooperação entre os países membros. As missões de paz não foram mencionadas na Carta de fundação da ONU; no entanto, o Capítulo VI do documento trata da solução pacífica de controvérsias, e o Capítulo VII estabelece instrumentos pacíficos e não pacíficos de segurança coletiva com vistas a preservação da paz internacional.

Na década de 1950, durante a crise de Suez, foi criada a primeira *peacekeeping operation* da ONU. Com o objetivo de não permitir que o confli-

---

<sup>1</sup> Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Anhembi Morumbi. E-mail: fernandaaffonso.l@gmail.com

<sup>2</sup> Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Anhembi Morumbi. E-mail: rafasantino@gmail.com

<sup>3</sup> Professor de Relações Internacionais da FAAP e da Universidade Anhembi Morumbi. E-mail: david.dvdmg@gmail.com

to escalasse de maneira incontrolável a Assembleia Geral decidiu enviar um contingente militar para manter a paz na região. Essa primeira tentativa foi avaliada como bem sucedida pela ONU.

Desde então, a ONU se envolveu em inúmeros conflitos ao redor do mundo, na maioria das vezes observando as premissas básicas das operações de manutenção da paz: uso mínimo da força, imparcialidade e consentimento. Essas características são consideradas a base desse tipo de missão, pois sem elas as intervenções da ONU seriam consideradas beligerantes, e conseqüentemente, uma parte ativa do conflito. Entretanto, em razão do fim dos impasses entre os membros do Conselho de Segurança, no pós-Guerra Fria houve uma mudança na abordagem das *peacekeeping operations*. O número de missões aumentou vertiginosamente, principalmente devido às inúmeras guerras civis que proliferaram nessa época.

Em sintonia com essa maior participação da ONU em conflitos internacionais, Boutros Boutros-Ghali, Secretário Geral (SG) em 1992, lançou a *Agenda for Peace*, um documento que estabeleceu as bases das *peacebuilding operations*<sup>4</sup>. Essas operações visavam construir uma paz duradoura, que seria alcançada através do desenvolvimento da capacidade administrativa dos Estados em guerra. Isso tornou o envolvimento da ONU nesses Estados mais complexo e, conseqüentemente, mais dispendioso.

Durante a década de 1990, quando a ONU enfrentou sérios problemas com relação às missões de paz, a sua postura errática e hesitante tornou-se um marco na história da Organização. Kofi Annan, que à época da missão em Ruanda estava à frente do *Department of Peace Keeping Operations* (DPKO), presenciou as dificuldades enfrentadas pela *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR) em razão das restrições impostas pelo Conselho de Segurança com relação ao *modus operandi* da missão. Portanto, por conta de sua experiência, quando assumiu o cargo de Secretário Geral da ONU, Kofi Annan convocou o Painel sobre as Missões de Paz da ONU com o objetivo de avaliar as deficiências do sistema de missões de paz que foi empregado até aquele momento.

Deste painel resultou o Relatório de Brahimi, que estabeleceu um novo comprometimento dos países membros, além de mudanças institucionais significativas e o aumento do apoio financeiro às missões de paz, tornando-se um ponto de inflexão no processo de releitura da ONU em relação aos

---

4 O documento também definiu as operações de *peace enforcement* como sendo unidades dos Estados-membros formadas por tropas voluntárias, além de contarem com armamentos mais pesados que as missões de *peacekeeping*. O estabelecimento destas tropas é autorizado pelo Conselho de Segurança e, como no caso das operações de paz, também ficam sob o comando do Secretário Geral (ONU, 1992).

seus instrumentos de intervenção humanitária.

Em 2013 ocorreu a mudança mais significativa no procedimento das *peacekeeping operations*: a criação da Brigada de Intervenção para a *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en RD Congo* (MONUSCO), a missão de paz da ONU na República Democrática do Congo. A Brigada de Intervenção também está atada aos princípios básicos das *peacekeeping operations* – consentimento, imparcialidade e uso mínimo da força. Essa obrigatoriedade em seguir com os princípios surgiu da preocupação da organização de que o novo *rule of engagement* da Brigada pudesse deslegitimar a base das operações de paz. Apesar da estreita ligação com as *peacekeeping operations*, a Brigada de Intervenção é, segundo o Secretário Geral, a primeira força de combate ofensiva criada para controlar as ondas de violência na RDC (Fett 2013).

Levando em consideração as questões legais e possíveis controvérsias causadas pela criação da Brigada de Intervenção, podemos avaliar o surgimento desta como um passo em direção a uma nova forma de encarar as missões de paz. Torna-se pertinente indagarmos: estamos diante de um momento de mudança na abordagem das missões de paz da ONU?

A hipótese deste artigo desenvolve-se a partir do princípio de que após os sucessivos fracassos em suas intervenções, que culminaram, por exemplo, no famigerado genocídio em Ruanda de 1994, a ONU – ou mais especificamente o Conselho de Segurança – passou a implementar uma série de mudanças com o intuito de reparar alguns equívocos experimentados nas *peacekeeping operations*. Por meio da análise da evolução das operações de paz, e utilizando como parâmetros de comparação as operações UNEF I (Canal de Suez), UNAMIR (Ruanda) e MONUSCO (RDC), serão analisadas as mudanças no *modus operandi* da ONU para lidar com crises humanitárias.

## UNEF I: O primeiro passo da ONU

Quando as missões de paz foram concebidas pela ONU no final da década de 1940, o objetivo delas era ser uma força neutra interposta entre dois Estados em guerra após o estabelecimento de um cessar-fogo. A primeira missão a ser autorizada pelo Conselho de Segurança (CSNU) foi a *UN Truce Supervision Organization* (UNTSO) em 1948, que tinha por objetivo monitorar o Acordo de Armistício feito entre Israel e os países árabes vizinhos e continua ativa até hoje (ONU, sem data).

Após a nacionalização da *Suez Canal Company* pelo governo egípcio, França e Reino Unido pediram uma reunião do Conselho de Segurança para

discutir a situação. Após os pedidos, o CSNU se reuniu em setembro para decidir as ações que seriam tomadas com relação às questões recebidas. A resolução 118 (1956) foi adotada pelo CSNU, e o SG afirmou que faria o possível para fazer um acordo que fosse baseado nos princípios aprovados pelo Conselho (*idem*).

Porém, em outubro de 1956, a situação entre Israel e Egito tornou-se crítica quando o *General Armistice Agreement* celebrado entre os dois países foi desfeito por conta da invasão israelense – auxiliada por forças britânicas e francesas – ao território egípcio. Apesar das tentativas do Tenente-General E.L.M. Burns do Canadá – que estava à frente da UNTSO – de alcançar um cessar-fogo entre os países, o Egito foi bombardeado pela Inglaterra e França (ONU, sem data).

Em primeiro de novembro de 1956 a Assembleia Geral teve a sua primeira sessão emergencial para lidar com a situação no Oriente Médio, após o CSNU ter sido incapaz de chegar a um acordo por conta dos vetos dados pela França e Reino Unido. A Assembleia aprovou a resolução 997 (ES-I) que pedia um cessar-fogo imediato, a retirada das forças e a reabertura do Canal. O Canadá absteve-se da votação, e Lester Pearson<sup>5</sup> justificou a escolha de seu país afirmando que era necessário tomar ações mais drásticas para auxiliar o cessar-fogo na região. Pearson sugeriu que fosse instalada uma força policial das Nações Unidas que pudesse auxiliar a resolver a crise; e em discussões com o Secretário Geral chegaram à *United Nations Emergency Force* (UNEF), a primeira missão de paz armada da ONU (*ibidem*).

A sugestão do Canadá foi aprovada na resolução 998 (ES-I) de 4 de novembro de 1956, e no mesmo dia o SG encaminhou o primeiro relatório com o plano para a força emergencial das Nações Unidas. No segundo relatório do SG, do dia 6 de novembro, ele definiu o conceito da nova força e os princípios que deveriam guiá-la durante o seu mandato, entre eles um que seria fundamental para as missões futuras: que a missão não teria direitos além do necessário para a execução de suas funções, que esta seria mais do que uma missão de observação, mas de maneira alguma, seria uma força militar controlando o território (ONU, sem data)

A Assembleia Geral aprovou um total de sete resoluções durante a sessão especial de emergência; essas resoluções formaram a UNEF I, e deram ao SG a autoridade e o apoio necessários para colocar um fim às disputas entre Egito e Israel. A UNEF I marcou o surgimento das missões de paz armadas da ONU, que a partir desse momento seriam cruciais para a manutenção

---

5 Conselheiro da delegação do Canadá na ONU, Presidente da sétima sessão da Assembleia Geral e Primeiro Ministro do Canadá.

da paz no sistema internacional. Porém, para que a Força pudesse atuar em território egípcio, era necessário que o governo do país desse seu consentimento; sendo este um ponto fundamental para a implementação da UNEF I e continua como um princípio das missões de paz até hoje.

As negociações para o cessar-fogo e a retirada das tropas das fronteiras foram feitas pelo próprio SG, através de resoluções adotadas pela Assembleia Geral e discussões com os governos dos países envolvidos. Isso facilitou a ação da UNEF I em campo, que deveria apenas apoiar as decisões tomadas anteriormente, e auxiliar nos processos de paz.

A missão foi implementada em quatro fases, sendo elas: de novembro a dezembro de 1956 com o objetivo de auxiliar a retirada das tropas britânicas e francesas da área do Porto Said; a segunda começou do final de dezembro de 1956 e estendeu até março de 1957 observando a retirada das forças israelenses da Península do Sinai; a terceira fase da UNEF I focou na retirada das tropas de Israel dessas duas áreas; e a última fase envolveu a distribuição das tropas da UNEF I ao longo da fronteira entre Egito e Israel, e durou aproximadamente 10 anos, de março de 1957 a maio de 1967. (ONU sem data).

Em 1967 a situação na fronteira Israel-Egito estava estável por conta da ação da missão de paz na região; porém, as fronteiras de Israel com a Síria e Jordânia apresentavam constantes problemas. Quando as forças sírias e israelenses trocaram tiros em sua fronteira, o governo egípcio pediu para que a UNEF I se retirasse de seu território, afirmando que esta já havia terminado suas funções na região. O Secretário Geral aceitou os termos egípcios, uma vez que o consentimento do governo necessário para manter as tropas no país havia sido retirado (ibidem).

Quando a UNEF I surgiu, as características do sistema internacional eram bem delineadas: o contexto era de Guerra Fria e de conflitos predominantemente estatais. Isso facilitou a implementação de uma missão para interpor-se entre Estados em guerra, pois as negociações de cessar-fogo e retirada de tropas eram feitas no âmbito da ONU, sendo regidas pelo próprio SG em conversas com os representantes dos Estados envolvidos. Uma vez que um acordo tivesse sido alcançado, o FC da UNEF I levaria as ordens aos comandantes militares em campo, e lá eles organizariam como se daria a retirada das tropas.

A UNEF I sendo a primeira missão de paz armada da ONU abriu precedentes para todas as que viriam; por isso as bases desta são utilizadas até hoje; e seus conceitos são fundamentais para o estabelecimento de todas as missões de paz das Nações Unidas. Este modelo, no entanto, sofreu poucas alterações para adaptar-se ao novo contexto internacional. Tal rigidez com relação ao *modus operandi* eventualmente trouxe complicações para a ONU,

que precisou lidar com situações muito diferentes daquela que deu início às missões, utilizando o mesmo modelo. Apesar disso, a UNEF I é considerada pela ONU uma das missões mais bem sucedidas da história da organização, pois conseguiu colocar fim a uma guerra e trouxe 10 anos de paz a uma região extremamente instável.

## UNAMIR: Os equívocos da ONU em Ruanda

Entre as décadas de 1980 e 1990 é possível perceber o surgimento de novos tipos de conflitos, diferentes daqueles ocorridos até então. Esses conflitos foram denominados “novas guerras” por Mary Kaldor (1999), e diferem das guerras antigas em alguns pontos cruciais. Marcadas principalmente por conflitos civis, as novas guerras são uma herança da Guerra Fria e dos “vácuos de poder” que aparecem tipicamente em períodos de transição, e normalmente ocorrem em países que sofrem com corrupção governamental e com o declínio da economia. Tais elementos criam um cenário propício para o surgimento de grupos paramilitares, crime organizado e a violação dos direitos humanos em larga escala. (Kaldor *idem*).

Apesar do surgimento deste novo tipo de violência organizada no período pós Guerra Fria, defende a autora, as novas guerras não suplantaram os conflitos interestatais, isto é, o que ela denomina de “velhas guerras”. Os conflitos contemporâneos ganharam mais complexidade, pois há uma convivência, potencializada pela globalização, entre atores estatais e atores não-estatais, entre o governamental e o transnacional.

As novas guerras estão concentradas principalmente na África, Leste Europeu e Ásia, lugares em que os fatores supracitados estão claramente presentes. Se avaliarmos a situação de Ruanda, poderemos notar que além de ser um país desigual e corrupto, facções inimigas permeiam seu território e, de acordo com Kaldor (1999), têm o objetivo comum de semear o medo e o ódio na população, de modo a ganhar o controle desta e conseqüentemente, ter mais poder. Para Kaldor (*idem*), as novas guerras precisam ser compreendidas dentro do contexto da globalização, ou seja, de intensificação das conexões globais. Uma das conseqüências deste processo de globalização é a disseminação de ideais, como por exemplo, a onda de democratização dos anos 1990, subsequente ao final da Guerra Fria.

Esse processo de democratização é apontado por Filip Reyntjens (1996) como um dos fatores cruciais para a eclosão de violência em Ruanda no início dos anos 90. Na época, o presidente Juvénal Habyarimana buscava adaptar-se à onda internacional, e criou em 1990 a ‘*National Synthesis Com-*

*mission on Political Reform* com a intenção de democratizar o país. Logo após a criação da Comissão, a Frente Patriótica Ruandesa (RPF – *Rwandese Patriotic Front*) invadiu a capital do país e deu início a uma guerra contra o governo central hutu. De acordo com Reyntjens, essa invasão foi planejada pela RPF de maneira a desestabilizar ainda mais o país em um momento em que o governo buscava se democratizar. Assim, uma vez que Habyarimana deixasse de ser considerado um ditador, a RPF perderia um de seus argumentos mais fortes: a luta contra uma ditadura monolítica (Prunier 1993, 130).

A onda de violência que assaltou Ruanda em 1994 começou a partir de 1991 na forma de ataques pontuais e planejados, perpetrados pelos ‘esquadrões da morte’ ligados ao governo – e à família – de Habyarimana. Os ataques tinham como objetivo sabotar as negociações para o Acordo de Paz de Arusha e, também, o processo de democratização (Reyntjens 1994). Neste contexto turbulento, o Acordo de Paz foi assinado em 4 de agosto de 1993, apesar das tentativas de sabotagem vindas da ala mais radical do regime de Habyarimana.

O acordo de Arusha estabelecia um amplo papel para a chamada Força Neutra Internacional (NIF) – que seria disponibilizada pela ONU na forma da *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR) - durante o período de transição pós-assinatura, que deveria durar 22 meses. A força teria papel fundamental na segurança do país durante o período de seu mandato. Constavam entre suas atribuições: garantir a segurança do país, mantendo a lei e a ordem; garantir que a ajuda humanitária chegasse a todos em segurança e auxiliar na proteção dos civis. Além disso, a força deveria auxiliar na localização de depósitos de armas, na neutralização de gangues armadas e na recuperação de armas distribuídas ou adquiridas ilegalmente pelos civis (ONU 1999).

Em agosto de 1993, uma missão de reconhecimento foi despachada para Ruanda com o Tenente-General canadense Roméo A. Dallaire no comando. Esta deveria avaliar as possíveis funções da NIF e os recursos necessários para estabelecer a missão de paz. O Conselho de Segurança aprovou unanimemente o estabelecimento da UNAMIR, mas com algumas ressalvas, a mais marcante sendo a ausência da sugestão de que a UNAMIR auxiliasse na recuperação de armas adquiridas ilegalmente (ONU 1999).

Em outubro de 1993, a UNAMIR foi estabelecida em solo ruandês. O escolhido para ser o *Force Commander* (FC) da UNAMIR foi o próprio Dallaire, que ficou à frente da missão de outubro de 1993 a agosto de 1994. Como Representante Especial do Secretário Geral (SRSG), o SG Boutros Boutros Ghali apontou o ministro das relações exteriores de Camarões e seu amigo, Sr. Jacques-Roger Booh Booh, que chegou a Kigali em novembro de 1993.

Em novembro de 1993, Dallaire enviou um rascunho do *Rules of Engagement* (ROE) para a UNAMIR à sede da ONU em Nova York para aprovação do secretariado. Neste rascunho, ele pedia especificamente para que a UNAMIR pudesse agir e fazer uso da força como resposta a crimes contra a humanidade e outros abusos. De acordo com o relatório de 1999 da ONU com relação a Ruanda e com o próprio Dallaire (2003), este rascunho feito pelo FC nunca teve uma resposta formal vinda da sede<sup>6</sup>.

Um dos exemplos mais marcantes da inflexibilidade da ONU com relação ao ROE estabelecido foi o caso do telegrama enviado por Dallaire no dia 11 de janeiro pedindo à ONU a retirada de um informante do território ruandês. Este, um importante membro da Interahamwe – a milícia extremista de Ruanda - relatou evidências sobre a existência de depósitos de armas que poderiam vir a ser utilizadas para o massacre.

Dallaire indicou que suas tropas estavam prontas para ir até os depósitos fazer um reconhecimento dentro das próximas 36 horas, e recomendava que o informante recebesse proteção e fosse retirado do país. A sede negou o pedido para levar a operação adiante, e instruiu Dallaire e Booh Booh a pedir uma reunião urgente com o Presidente Habyarimana para deixá-lo a par das informações recebidas sobre a Interahamwe e como estas poderiam afetar o estabelecimento da paz (ONU 1999).

Essa decisão tomada pela ONU foi ancorada nas diretrizes sobre Missões de Paz do Capítulo VI, que estabelecem o consentimento do Estado para as forças das Nações Unidas poderem agir. Porém, como veio a se provar posteriormente, o presidente estava envolvido com o massacre e não tinha interesse em manter a paz; dessa forma, quando o FC informou Habyarimana sobre a localização das armas e pediu que o presidente tomasse ações efetivas contra a Interahamwe, o que o chefe de estado fez foi realocar as armas e permitir que o massacre continuasse como planejado.

Em 30 de março de 1994, o Secretário Geral, Boutros Boutros Ghali, apresentou um relatório sobre o desempenho da UNAMIR para o Conselho de Segurança, e sugeriu que o mandato desta fosse estendido em mais seis meses. Os membros do CSNU demonstraram incrível relutância em aceitar o prolongamento da missão, e, conseqüentemente, uma extensão de pouco menos de quatro meses foi aprovada pelo CSNU em cinco de abril. A resolução 909 (1994) incluía também a possibilidade de aumentar este período caso o processo de paz não demonstrasse progresso durante o tempo estabelecido.

A onda de violência em Ruanda escalou vertiginosamente após o as-

---

6 A ROE foi a precursora das mudanças vistas posteriormente na missão da República Democrática do Congo.

sassinato do presidente Habyarimana, que voltava de uma reunião sobre os acordos de Arusha na Tanzânia, juntamente com o presidente do Burundi, Cyprien Ntaryamira, em seis de abril de 1994. O avião em que ambos estavam sofreu um atentado quando se aproximava do aeroporto de Kigali. Pouco após a explosão, a Guarda Presidencial instalou bloqueios nas estradas com o auxílio da Interahamwe. Os militares rapidamente tomaram o comando do país, dispensando a autoridade da Primeira-Ministra, Sra. Agathe Uwilingiyimana (ONU 1999).

O FC mandou um relatório para a sede informando que a UNAMIR talvez precisasse usar força para resgatar a Primeira-Ministra, ao qual Iqbal Riza – do DPKO – respondeu confirmando a ROE aprovada: que a UNAMIR só deveria atirar se sofressem o ataque primeiro (idem). Dessa forma, os soldados belgas postados à frente da casa da Primeira-Ministra acabaram entregando as armas à Guarda Presidencial e subseqüentemente foram levados ao Campo Kigali, onde sofreram diversas agressões e foram mortos.

O FC deixou claro que uma operação para resgatar os soldados do Campo Kigali não era viável por conta dos riscos em que seria colocada a equipe de resgate, e pelas grandes chances da missão falhar. Ele afirma que como não tinha o poder de fogo necessário para atacar as tropas da RGF, um resgate seria algo irresponsável. Dallaire também compreendia que atacar o complexo da RGF os tornaria alvos legítimos e conseqüentemente, um terceiro beligerante.

Em um relatório para a comissão do senado belga, Dallaire descreveu as deficiências da UNAMIR e sua falta de recursos: “A UNAMIR era uma operação de *peacekeeping*. Não estava equipada ou treinada para conduzir uma operação de intervenção” (ONU 1999. Tradução nossa). Nas palavras do FC vemos a inadequação de uma missão de paz clássica para a situação de Ruanda, que lidava com beligerantes de um mesmo Estado e uma guerra civil e não mais com guerras entre Estados como na época da Guerra Fria. As restrições desse tipo de missão e do ROE levaram à morte desnecessária de dez soldados belgas, que poderiam ter se defendido se tivessem permissão para abrir fogo quando fossem ameaçados:

Nós estávamos mandando nossos soldados, que estavam preparados para uma missão de paz clássica do Capítulo Seis, para um mundo que parecia cada vez menos receptivo a esse tipo de intervenção. (Dallaire 2003, 40,41. Tradução nossa)

Antes de a UNAMIR começar seu mandato, Roméo Dallaire já compreendia que a missão necessitava de um poder maior do que o que fora esta-

belecido, e que sem isso, as chances de fracasso seriam grandes. Após a morte dos soldados belgas, a missão tomou mais um baque da qual não conseguiria se recuperar; o primeiro-ministro da Bélgica, Willy Claes, pediu ao Secretário Geral que as operações da UNAMIR fossem suspensas, por não ter sido bem sucedida em manter a paz e evitar as mortes que tinham ocorrido até o momento. O CSNU não autorizou a suspensão da missão, o que levou a Bélgica a retirar suas tropas do solo ruandês, desfalcando a UNAMIR de seus soldados mais bem equipados e treinados.

A retirada da Bélgica levou a uma discussão dentro da sede da ONU sobre o mandato da UNAMIR e se esta deveria ser mantida com um contingente bem menor, ou se ela deveria ser suspensa. Em 21 de abril de 1994, o CSNU aprovou a resolução 912 (1994) que reduzia o contingente da missão para apenas 270 tropas e mudava o mandato desta. Porém, abril foi o mês em que Ruanda presenciou a pior onda de massacres em seu território; até o final do mês aproximadamente 200.000 ruandeses haviam sido mortos. Essa situação modificou a perspectiva do Secretário Geral, que enviou uma recomendação ao CSNU, pedindo que a decisão de diminuir a força da UNAMIR fosse revertida. De acordo com Boutros Ghali, a resolução 912 (1994) não dava à missão a capacidade de tomar ações efetivas contra o massacre que acontecia (ONU 1999). Para o Secretário Geral o CSNU precisava considerar que ações poderiam ser tomadas para restaurar a lei e a ordem. Essas ações demandariam recursos materiais e contingentes em uma escala que os Estados Membros até o momento se mostraram relutantes a contemplar (*ibidem*).

Essa mudança de posicionamento do Secretário-Geral exemplifica a falta de direção e mesmo interesse que a sede da ONU demonstrava em relação ao caso de Ruanda. As decisões eram tomadas baseadas nos gastos que os países teriam ao auxiliar a missão, não no que seria mais eficiente e para evitar o massacre. Um dos problemas enfrentados pela UNAMIR com relação ao seu mandato eram as ordens contraditórias vindas da sede, que por vezes falhava ao passar informações.

Em meados de maio de 1994, o Secretário-Geral enviou ao CSNU um relatório que descrevia a implementação da chamada “UNAMIR II” que deveria contar com uma força de 5.500 tropas. O novo mandato da UNAMIR levantou discussões dentro do CSNU, pois este estava dividido entre seus membros. Apesar das divergências, em 17 de maio de 1994 a resolução 918 (1994) foi adotada pelo CSNU.

Para dar continuidade à resolução 918, o Secretário Geral enviou o General Maurice Baril – chefe da divisão militar do DPKO – e Iqbal Riza, também do DPKO, para avaliarem a situação em Ruanda e auxiliar os beligerantes a chegarem a um acordo sobre o cessar-fogo. O relatório enviado à base

reconhecia que tentar estabelecer um cessar-fogo sem tentar parar os massacres não seria aconselhável, pois se os massacres continuassem poderiam levar a um ciclo de violência prolongado, por isso parar as mortes deveria ser algo concomitante ao cessar-fogo (Dallaire 2003).

A partir das informações enviadas por Baril e Riza, o Secretário Geral formulou um relatório que foi enviado ao CSNU no dia 31 de maio. Nele foi incluída uma retrospectiva das informações sobre a situação em Ruanda que o Secretariado já tinha acesso antes do início do genocídio, ou seja, provava que o CSNU tinha o conhecimento e a capacidade de ter evitado os massacres subsequentes, porém não tomou as ações necessárias para isso. O relatório também dava as diretrizes para a implementação da UNAMIR II com um mandato maior do que seu predecessor, que incluía prover a segurança de civis que estivessem sob ameaça e também para as operações humanitárias.

Esse relatório foi de extrema importância para ressaltar os problemas inerentes à ONU e ao CSNU, que por questões geopolíticas e orçamentais, muitas vezes evitam tomar ações que possam poupar vidas. Foi um primeiro passo em direção a uma nova forma de lidar com as missões de paz, pois se começou a perceber que os mandatos estabelecidos eram inadequados às situações apresentadas e por isso muitas vezes, os agentes ficavam atados a regras desatualizadas que prejudicavam tanto as missões quanto os civis dos países afetados.

Em uma tentativa de controlar a situação em Ruanda, o Secretário-Geral sugeriu ao CSNU a adoção da chamada “Operação Turquesa” que foi oferecida pela França. O plano era uma conduzir uma operação de *peace enforcement* multinacional baseada no Capítulo VII da Carta da ONU – que prevê intervenções militares em outros países – para assegurar a proteção e a segurança dos refugiados e civis que estivessem em risco em Ruanda (ONU 1999). No final de junho de 1994, essa operação foi estabelecida para auxiliar a UNAMIR a controlar a situação.

O FC da UNAMIR era contra a operação desde o início, pois sabia os riscos que isso poderia trazer para a missão de paz que ainda estava em seu mandato. Uma de suas maiores preocupações era com as tropas da UNAMIR que fossem da mesma nacionalidade daquelas participando da Operação Turquesa. Isso era fundamental, pois a Operação Turquesa tinha carta livre para o uso da força, sendo considerada beligerante, ao contrário da UNAMIR.

Apesar da contestação de Dallaire, a operação seguiu em frente e se estabeleceu principalmente na fronteira de Ruanda com o antigo Zaire. Em meados de julho de 1994, a situação dos refugiados tornou-se emergencial, com mais de um milhão de ruandeses cruzando a fronteira entre os dois países. A situação dos refugiados era de extrema importância, pois quanto maior

o número de ruandeses entrando no Zaire, mais instável se tornava a situação do país. Os franceses da Operação Turquesa e os zairianos estavam desarmando os soldados da RGF que tentavam entrar no país, porém nas palavras de Dallaire “nem os zairianos nem os franceses estavam tomando as medidas necessárias para separar a milícia, *gendarmes* ou soldados dos civis quando estes cruzavam a fronteira” (2003, 471. Tradução nossa). Isso se mostrou ter sido um erro fundamental no acolhimento dos refugiados, pois permitiu que os soldados ruandeses se fortalecessem novamente dentro do Zaire, levando o país a uma reviravolta política que foi, inevitavelmente, consequência da situação em Ruanda<sup>7</sup>.

Em 18 de julho a RPF já havia tomado conta de todo o território ruandês, com exceção da zona controlada pela Operação Turquesa e declarou um cessar-fogo unilateral, colocando fim aos cem dias de massacre em Ruanda. No dia seguinte um governo provisório foi estabelecido, com Pasteur Bizimungu<sup>8</sup> na presidência e Paul Kagame<sup>9</sup> como vice-presidente. Com esse novo governo surgiram as promessas de um país melhor, mas ainda sem falar em reconciliação entre hutus e tutsis.

A situação em Ruanda foi resultado de uma junção de fatores, entre eles salientamos aqui as ações da ONU, que foi incapaz de agir rapidamente para evitar os massacres e acabou por levar essa mancha em sua história. O relatório feito em 1999 pelo Secretário Geral levantou questões fundamentais para compreender como a inação da ONU afetou Ruanda; no final do relatório, o SG enumera os erros cometidos tanto pela Organização no geral, quanto pelo CSNU, sendo este essencial para que no futuro as decisões tomadas sejam mais conscientes das possíveis consequências, evitando que essa situação torne a acontecer. Concluimos desta forma, que o massacre de Ruanda foi um passo importante para que começassem a ocorrer mudanças no modo como as missões de paz são estabelecidas, principalmente em países que sofrem com conflitos internos e não têm capacidade para receber uma missão de paz que esteja atada aos três princípios básicos: consentimento, mínimo uso da força e imparcialidade.

## MONUSCO

---

7 Além desta falha no controle da fronteira, a zona estabelecida pela Operação Turquesa provou-se propícia para que a *Interahamwe* continuasse com o massacre sem que os soldados franceses intervissem. Ademais, a Operação protegeu membros extremistas do governo contra a RPF, que os levaria para julgamento, e ajudou-os a fugir do país (The Guardian 2007).

8 Conselheiro político sênior da RPF, membro do Comitê Executivo da RPF, hutu.

9 Comandante militar do *Rwandese Patriotic Army*, a ala militar da RPF, tutsi.

A experiência em Ruanda mostrou que o formato das missões de paz utilizado até o momento era inadequado às situações e aos conflitos da chamada Nova Ordem Mundial. Por conta disso, quando a missão na República Democrática do Congo foi implementada, o CSNU buscou fazer alterações fundamentais na estrutura da operação, inaugurando uma nova etapa nas operações de paz da ONU. A MONUSCO foi um ponto de inflexão importante, principalmente por conta do conflito deflagrado na RDC ter sido uma consequência direta da situação em Ruanda.

Após a assinatura do Acordo de Lusaka, a ONU autorizou o estabelecimento de uma missão de paz na RDC, e em novembro de 1999 foi criada a MONUC. O mandato original da missão incluía tarefas de observação e assistência, que não envolviam o uso da força, e o CSNU evitou, em um primeiro momento, fazer menção a ameaças à segurança e à paz internacional (Janik 2014). Porém, em 2000, a violência escalou rapidamente, levando o CSNU a declarar que a situação na RDC colocava em perigo a paz internacional. O resultado desse novo entendimento foi a aprovação da histórica Resolução 1291, a qual autorizou a MONUC a empregar a força quando necessário para proteger o *staff* da ONU e da *Joint Military Commission* (JMC)<sup>10</sup> e civis de ataques e ameaças iminentes (Janik 2014).

As hostilidades constantes impediam que a MONUC exercesse as tarefas de observação e monitoramento. Os inúmeros grupos militares presentes na RDC levaram a uma fragmentação territorial do país, causando uma sensível piora na situação humanitária, com centenas de milhares de vítimas e pelo menos dois milhões de refugiados (JANIK, *idem*). Em resposta a essa situação, o CSNU aprovou em 2003, uma intervenção liderada pela França, para controlar a onda de genocídios na região nordeste do país. A Resolução também autorizava a MONUC a auxiliar o governo nos esforços de desarmamento das milícias.

A Resolução 1565 de 2004 autorizou uma missão multidimensional de *peace enforcement* e *peace building*, que estava de acordo com os padrões estabelecidos pelo Relatório Brahimi de 2000 (*ibidem*)<sup>11</sup>. É possível que o novo

---

10 Composta pelos beligerantes e estabelecida pelo Acordo de Lusaka, para investigar violações do cessar-fogo e desarmar milícias.

11 O Relatório estabeleceu novos parâmetros principalmente para as missões que envolvem *peace building* e *peace enforcement*, entre eles: a inclusão de programas de desmobilização e reintegração no orçamento da primeira fase das missões de paz complexas; a criação de um plano para fortalecer a capacidade permanente da ONU para desenvolver estratégias de *peace building*; além de enfatizar a importância de os *peacekeepers* serem capazes de se defender, cumprirem seus mandatos de maneira profissional e bem-sucedida, utilizando *rules of engagement*

mandato da MONUC tenha ido muito longe ao permitir um papel tão ativo das forças internacionais, e conseqüentemente, questionando a capacidade do governo central da RDC de lidar com a questão. Isso levou o presidente Kabila a tentar retirar qualquer influência internacional, e anunciou publicamente a intenção de ver a MONUC sair do país até o verão de 2011. Por conta disso, em julho de 2010, a Resolução 1925 renomeou a missão para MONUSCO, de modo a enfatizar os importantes passos que estavam dando em direção à paz (ibidem).

A utilização do *peace enforcement* dentro de uma missão de paz não foi uma novidade trazida exclusivamente para a MONUC, uma vez que outras operações de paz já fizeram uso do Capítulo VII para alguns ou todos os aspectos de sua missão. Já nos anos 1960 a *United Nations Operation in the Congo* (ONUC) foi autorizada a utilizar a força, se necessário, para evitar a deflagração de uma guerra civil no país. Outro exemplo da utilização da força no mandato ocorreu durante a década de 1990 com a *United Nations Operation in Somalia II* (UNOSOM II) que teve um mandato de *enforcement* aprovado para poder estabelecer áreas seguras para assistência humanitária dentro do território somali (Boulden 2001). Entretanto, como assinala Boulden (idem), embora tenha havido tentativas de *enforcement* anteriores à MONUC, elas não lograram êxito. “Foi com otimismo predominante no pós Guerra Fria que a comunidade internacional encontrou horizontes para novos arranjos de segurança” (Boulden, idem, 9-14).

Em 1º de julho de 2010, para marcar o início de uma nova fase na RDC, a MONUC foi renomeada MONUSCO (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo) por meio da resolução 1925. Entende-se por “nova fase”, um progresso significativo da missão, como a consolidação de instituições do governo, a realização de eleições relativamente livres e transparentes, a estabilização da situação em boa parte do território, mas com a persistência do conflito e da crise humanitária no leste do país (ONU 2010).

Dentre as mudanças previstas pela Resolução, há não só incrementos no contingente tanto de militares quanto de civis da missão, como também alterações em suas diretrizes. Destas, uma pode ser considerada a mais marcante para a missão, e que demonstra claramente uma tendência mais ofensiva em seu *modus operandi*:

[...] a proteção de civis deve ter prioridade em decisões sobre o uso de recursos e capacidade disponíveis e autoriza a MONUSCO a utilizar todos os meios necessários, dentro dos limites de sua capacidade e nas áreas onde

---

robustas contra aqueles que renegarem os termos do acordo de paz (ONU 2000).

suas unidades estão estabelecidas, para realizar o seu mandato de proteção [...] (ONU 2010. grifo nosso, tradução nossa)

Por mais que sua antecessora MONUC já tivesse bastante liberdade para agir e contasse com um contingente razoável de tropas, ao utilizar novamente o termo “*all necessary means*”, o CSNU deixou clara a sua intenção de tornar a MONUSCO uma missão “robusta” desde sua criação, ao contrário da MONUC, que teve seu início como uma missão de paz que não fazia uso da força. Utilizando-se desse termo, são praticamente eliminados parâmetros para a missão no que se refere a meios a serem empregados para a proteção de civis, legitimando o uso da força em toda ação conduzida sob a égide da resolução.

Na resolução, temos o seguinte item entre as prioridades da missão:

Desenvolver e implementar, sempre consultando as autoridades congoleesas e de acordo com a estratégia congoleesa para reforma da justiça, um programa das Nações Unidas de apoio à justiça para desenvolver as áreas de justiça criminal, a polícia, o judiciário e prisões nas áreas afetadas pelo conflito. (ONU 2010. Tradução nossa)

Portanto, ao colocar entre suas prioridades a reconstrução e o desenvolvimento de instituições como a polícia, e os sistemas judiciário e penitenciário, o CSNU estabelece o compromisso de estabilizar o Estado congolês por meio não só do combate a grupos armados e a violações dos direitos humanos, mas também da construção de uma estrutura burocrática com mecanismos que garantam o desenvolvimento de uma paz sustentável, de forma que o país possa com o tempo ter a autoridade necessária para controlar suas próprias crises.

Em junho de 2011, um ano após a Resolução que a implementou, a MONUSCO obteve resultados relevantes de uma forma geral no que diz respeito à paz e à segurança na RDC e na região dos Grandes Lagos como um todo (ONU 2011). No entanto, ainda eram frequentes (principalmente no leste do país) conflitos armados e graves violações de direitos humanos, incluindo o recrutamento de crianças pelos grupos armados, execuções extrajudiciais e estupros em massa (ibidem). Fazendo então um apelo para que as partes envolvidas no conflito cessassem toda forma de violência e violação dos direitos humanos, o CSNU aprovou a extensão da MONUSCO por mais um ano por meio da Resolução 1991 (Fett 2013).

Outro elemento importante desta última resolução refere-se à renovação da importância atribuída às práticas de *peacebuilding*. O CSNU reconhece que, para a restauração da paz e a consolidação da democracia, por sua vez

gerando desenvolvimento sócio econômico na RDC, seria necessária a realização de eleições transparentes e inclusivas no país. E assim declara que a MONUSCO apoiaria as eleições que seriam realizadas em novembro daquele ano por meio de suporte técnico e logístico (ONU 2011).

Em meio a acusações de irregularidades nas eleições por observadores tanto nacionais quanto internacionais, Kabila foi reeleito presidente; e após três anos de pressão internacional, em março de 2012 finalmente ordenou a prisão do comandante de suas Forças Armadas, Bosco Ntaganda acusado de recrutar crianças para combate, estupro, assassinato e perseguição étnica, entre outras, tendo sido indiciado pela Corte Internacional em 2006 (ICG 2012). O general então organizou um motim, e levando com ele parte das tropas formou o grupo rebelde *Mouvement du 23-Mars* (M23), que tomou a cidade de Goma e entrou em confronto direto com a FARDC e a MONUSCO, forçando centenas de milhares de pessoas a fugirem da região (ibidem).

Ao longo de 2012, três resoluções foram aprovadas pelo CSNU, sendo suas temáticas principais a preocupação com o fluxo regional de recursos naturais que são utilizados pelos grupos rebeldes para sustentar seus arsenais, e a mais nova ameaça para a paz regional, o M23 (ONU 2012). O mandato da MONUSCO foi então estendido por mais um ano, e o CSNU anunciou que reforçaria a missão por meio da aplicação de novas sanções a países da região para coibir o tráfico de armas para os grupos rebeldes como o M23, que estava comprovadamente recebendo apoio do governo de Ruanda (BBC 2013).

Depois de um período de batalhas intensas e tentativas de negociações entre o governo congolês e o M23, em fevereiro de 2013 eclodiu uma crise dentro do grupo rebelde que acabou por provocar uma divisão e consequentemente um conflito entre as duas facções que se formaram – um lado liderado por Bosco Ntaganda e o outro pelo coronel Sultani Makenga (ONU 2013). Apenas algumas semanas depois, a facção liderada por Ntaganda foi derrotada e o mesmo fugiu acompanhado de cerca de 600 de seus combatentes para Ruanda (ibidem). Para a surpresa de todos os envolvidos, em 18 de março Ntaganda se entregou à embaixada estadunidense em Kigali e pediu para que fosse transferido para o Tribunal Penal Internacional (BBC 2015).

Finalmente, em 28 março de 2013, por meio da Resolução 2098 o CSNU decidiu que para aumentar a eficiência da MONUSCO e dar uma solução definitiva para os ciclos recorrentes de conflitos e a violência em geral provocada pelos grupos armados presentes na RDC, deveria primeiramente abrir espaço para o processo de estabilização da região (ONU 2013). Isto é, para que a missão pudesse garantir e manter a paz regional, primeiramente esta deveria ser conquistada por meio de ações estratégicas que contivessem os focos de violência. Assim, a MONUSCO não só foi estendida por mais um

ano - até 31 de março de 2014 - como também passou a contar com uma Brigada de Intervenção (BI) dentre seus instrumentos. (idem).

## Brigada de Intervenção

A Brigada de Intervenção foi incumbida de neutralizar grupos armados e desarmá-los de forma a facilitar as operações militares no contexto da missão e possibilitar o processo de estabilização do país. Contando com 3.069 homens distribuídos entre três batalhões de infantaria, um de artilharia, um de forças especiais e uma companhia de reconhecimento, a BI auxiliaria as autoridades da RDC em suas atividades por meio de operações ofensivas estratégicas “de uma forma robusta, extremamente dinâmica e versátil” (ONU 2013. Tradução nossa).

A Brigada de Intervenção foi estabelecida por conta de um contexto específico de conflitos na RDC, que por ter iniciado na década de 1960, abrangeu tanto a Guerra Fria como o pós-guerra, permitindo a aplicação da definição de “nova guerra” estabelecida por Mary Kaldor (1999) e também a interpretação desta como uma guerra interestatal – devido à constante influência dos países vizinhos na RDC. Esse ambiente instável de conflitos entre grupos armados criou a necessidade de haver uma facção dentro da MONUSCO que fosse capaz de colocar um freio na violência gerada pelas milícias rebeldes e que tivesse o mandato específico para o uso da força ativamente.

É notável que, ao contrário do que ocorre nas Resoluções anteriores, logo nos primeiros parágrafos a Resolução 2098 contém uma série de ressalvas a respeito do conceito de *peacekeeping*, com o objetivo de assegurar os princípios que regem tais missões:

[...] Reafirmando os princípios básicos de operações de paz, incluindo o consentimento das partes, imparcialidade e o não uso da força, exceto em legítima defesa e defesa do mandato, e reconhecendo que o mandato de cada missão é específico às necessidades e à situação do país em questão. (Resolução 2098 2013, 1. Tradução nossa)

Dessa forma, o CSNU tentou deixar o mais claro possível que não pretende, com a introdução da BI, conduzir uma reforma na estrutura de suas missões de paz, mas apenas adequar a MONUSCO ao contexto em que está inserida. Não obstante, poderíamos afirmar que justamente essa repaginação dos princípios básicos de *peacekeeping* é um indício de que o CSNU percebe estar entrando em um novo território, como afirmou o embaixador britânico Mark Lyall Grant quando questionado sobre a introdução da BI (Al Jazeera

2013). Qualquer que tenha sido o objetivo do CSNU ao criar a BI pode-se afirmar que se trata da maior inovação no conjunto de práticas de *peacekeeping* dos últimos anos.

Outra preocupação presente na Resolução consiste em reforçar o respeito ao princípio da não-intervenção, numa tentativa de dissipar qualquer receio de que a BI pudesse representar uma ameaça à soberania da RDC ou de outros países da região (ONU 2013. Tradução nossa): “reafirmando o seu comprometimento com a soberania, independência, unidade e integridade territorial da RDC e enfatizando a necessidade de respeitar os princípios da não-interferência, boa vizinhança e cooperação regional.”

É necessário salientar que outra consequência importante da introdução da BI, e que foi apontada por Priscila Fett em seu artigo sobre a MONUSCO (Fett 2013), refere-se ao *status* das forças de manutenção de paz em meio aos conflitos armados. Como explica Fett (*idem*), a ONU determinou por meio de um boletim<sup>12</sup> do SGNU Kofi Annan (ONU 1999) que apesar de seus *peacekeepers* serem obrigados a respeitar o Direito Internacional Humanitário (DIH)<sup>13</sup> quando utilizarem a força em legítima defesa, isso não os classificaria como combatentes, e portanto devem ter seu *status* equiparado ao de civis em conflitos armados nos moldes da IV Convenção de Genebra (CG 1949). Entretanto, com as ações ofensivas agora empregadas pela BI, torna-se pertinente questionar se essas tropas podem ser consideradas como alvos legítimos na medida em que estão ativamente envolvidas nas hostilidades.

Ademais, é importante ressaltar que, ao contrário das missões com o mandato exclusivo de *peace enforcement*, a Brigada de Intervenção age completamente sob o consentimento do governo da RDC – as missões de *peace enforcement* buscam o consentimento do governo, se este existir, e são autorizadas a agir sem consentimento neste caso. E conforme afirma Fett (2013) não é possível estabelecer comparações entre a Brigada de Intervenção e a UNOSOM II e a *Mission de Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti* (MINUSTAH), uma vez que a primeira não teve o consentimento do governo somali para usar a força, pois tinha o mandato de *enforcement*; e a segunda não previa ações ofensivas em seu mandato e era uma missão de estabilização em um país com níveis de violência inferiores àqueles encontrados na RDC.

Em novembro de 2013, numa demonstração de sucesso na contenção

---

12 O boletim intitulado *Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law* discute sobre a necessidade de as tropas da ONU seguirem as normas do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA). (ONU 1999)

13 O Direito Internacional Humanitário é um conjunto de normas que procura limitar os efeitos de conflitos armados. Protege as pessoas que não participam ou que deixaram de participar nas hostilidades, e restringe os meios e métodos de combate. (CICV 1998)

da crise na região, a FARDC – contando com o apoio da BI – finalmente derrotou os rebeldes do M23 (ONU 2013). Apesar de a violência persistir na região com a resistência de grupos armados, principalmente a FDLR e as *Allied Democratic Forces* (ADF), a vitória sobre o M23 foi crucial, fazendo com que outros grupos passassem a se render e a demonstrar interesse em integrar a polícia e o exército congolês (ibidem). Em dezembro do mesmo ano, para oficializar o fim do M23, por meio da assinatura das chamadas *Nairobi Declarations* foram concluídas as negociações de Kampala<sup>14</sup> (SADC 2013).

Com o objetivo de preparar a FARDC para combater grupos rebeldes sem a necessidade de apoio de uma força estrangeira, a MONUSCO decidiu investir ainda mais na capacidade do exército congolês por meio do treinamento de suas tropas e da criação de equipes de treinamento para que estas possam perpetuar o conhecimento e a experiência adquiridos (ONU 2013). E ainda nessa esteira, continuando com as práticas de *statebuilding* da missão, a MONUSCO auxiliou o governo no desenvolvimento e implementação de uma lei programática para a reforma da polícia entre 2014 e 2017 (ONU 2013).

Ao longo de 2014, não foram observados avanços significativos na situação do leste da RDC, e o *Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo* (ONU 2015) reconheceu que o clima gerado pela derrota do M23 em novembro de 2013 não se traduziu em ganhos no que se refere à estabilidade da região. Grupos armados congolese e estrangeiros como a FDLR, a ADF entre outros foram relativamente enfraquecidos, mas nenhum foi derrotado, tendo sido registrados diversos novos casos de abusos como torturas, violência sexual e massacres. Assim as duas Resoluções que foram aprovadas em 2014 mantiveram o arcabouço das anteriores, estendendo novamente o mandato da MONUSCO e sua Brigada de Intervenção por mais um ano, sem alterações significativas (ibidem).

Até a conclusão deste artigo, apesar de avanços significativos referentes tanto ao conflito no leste do país quanto à situação política da RDC, ainda eram recorrentes os relatos de violência. Foram registrados diversos novos casos de assassinatos, violência sexual, e sequestros, sendo talvez o evento mais trágico de 2015 a descoberta de uma vala comum contendo 421 corpos na região da capital Kinshasa (ONU 2015). Os principais grupos armados – FDLR, ADF e *Lord's Resistance Army* (LRA) – sofreram diversas perdas em ataques promovidos pelas FARDC com ou sem a parceria da MONUSCO<sup>15</sup>,

---

14 Iniciadas em dezembro de 2012, as chamadas *Kampala Talks* foram negociações ocorridas na capital de Uganda e facilitadas por seu presidente para se chegar a um acordo de paz entre a RDC e o M23 (SADC 2013).

15 A MONUSCO se recusou a auxiliar as FARDC em determinadas campanhas porque alguns dos generais congolese estavam sendo acusados de violações de direitos humanos (ONU

mas continuaram assolando o leste do país com ataques que deixaram aproximadamente 2,8 milhões de pessoas deslocadas em todo o território congolês (ibidem).

A última resolução aprovada para a MONUSCO aprovou sua prorrogação por mais um ano, até março de 2016, apostando novamente na manutenção da Brigada de Intervenção. Essa resolução ordena ainda a redução de 2000 homens da força da missão, tendo em vista o progresso significativo que teria sido conseguido no que se refere às prioridades do mandato da MONUSCO, como a estabilização da crise e a proteção de civis (ibidem).

## Balanco das mudanças

Para melhor entendermos mudanças nas missões de paz e, principalmente, as motivações que as ensejaram utilizaremos os parâmetros sugeridos de Duanne Bratt em seu trabalho *Assessing the Success of UN Peacekeeping Operations* (1996). Bratt apresenta quatro critérios para a avaliação do sucesso das missões de paz: desempenho do mandato, o auxílio na resolução do conflito, contenção do conflito e limitação do número de mortes.

O primeiro critério, desempenho de mandato, mede o grau de sucesso da missão ao avaliar o quão eficiente esta foi ao cumprir com o mandato estabelecido pelas resoluções do Conselho de Segurança (CSNU). De acordo com Bratt, esse critério é direto e relativamente simples de ser avaliado, porém não está isento de falhas.

O auxílio na resolução do conflito é um critério que indica se a missão foi capaz de facilitar a resolução das causas do conflito. É importante compreender que este indicador traz para a análise eventos que estão fora do controle da força da operação, pois apesar de os *peacekeepers* poderem auxiliar na resolução, essa só pode ser alcançada com a boa vontade dos combatentes.

O terceiro critério de avaliação é a capacidade de contenção de conflito da missão, ou seja, é determinado pela aptidão da missão em evitar a intervenção de potências ou Estados vizinhos no conflito. Mesmo se a intervenção for feita pela própria ONU, a missão será considerada um fracasso nesse critério pelo menos.

O último critério considerado por Bratt é a capacidade da missão em limitar o número de mortes durante o período em que esteve ativa. Para verificar o nível de sucesso da missão nesse indicador, é preciso comparar o

---

2015).

número de mortes – tanto militares quanto civis – antes e depois da atuação da missão no local.

A avaliação das missões, feita com base nos quatro fatores previamente apresentados, permite que elas sejam consideradas um sucesso, um sucesso moderado ou um fracasso. A tabela a seguir encaixa as três missões apresentadas neste artigo nas quatro categorias, avaliando o seu grau de sucesso.

MISSÃO	DESEMPENHO DE MANDATO	RESOLUÇÃO DE CONFLITO	CONTENÇÃO DE CONFLITO	LIMITAÇÃO NÚMERO DE MORTES	BALANÇO
UNEF I	SUCESSO	FRACASSO	SUCESSO	SUCESSO	SUCESSO
UNAMIR	FRACASSO	FRACASSO	FRACASSO	FRACASSO	FRACASSO
MONUSCO	SUCESSO MODERADO	FRACASSO	SUCESSO MODERADO	NÃO ANALISADO <sup>1</sup>	SUCESSO MODERADO

Nota<sup>16</sup>

As avaliações das missões deixam mais claro como a inadequação de um *modus operandi* pode influenciar negativamente o desenrolar de uma missão. A UNEF I foi uma missão bem sucedida, pois foi criada para a situação de conflito entre dois Estados e conseguiu seguir o mandato de maneira adequada. A UNAMIR, infelizmente, ainda seguia o mesmo modelo que a UNEF I, porém a situação era diferente, e isso afetou o resultado da missão em Ruanda, que não conseguiu controlar o conflito por não ter liberdade para agir quando necessário. No caso da MONUSCO, já podemos perceber tentativas da ONU para adequar o *modus operandi* da missão aos desafios que um conflito intraestatal apresenta, e conseqüentemente nota-se uma maior eficiência no caso da MONUSCO, principalmente quando comparada à UNAMIR.

## Considerações Finais

O histórico das missões de paz permite uma análise profunda do desenvolvimento destas ao longo do tempo. Desde o seu início, as operações seguem impreterivelmente os três princípios que foram estabelecidos pelas Nações Unidas: imparcialidade, uso mínimo da força e consentimento. Estas

---

<sup>16</sup> Neste artigo consideramos o número de 5.4 milhões de mortos, por ser o mais usual, porém existem controvérsias com relação ao número. Em um relatório feito pelo *International Rescue Committee* (IRC) em 2007, foi afirmado que aproximadamente 5.4 milhões de pessoas morreram desde 1998 na RDC, porém o número foi contestado em uma matéria de 2010 da *World Politics Review*, que afirma que este seria de aproximadamente 200.000 mortos por conta da guerra e que o número da IRC contabiliza as pessoas que morreriam mesmo em tempos de paz, ou seja, por conta de doenças e subnutrição.

bases foram estabelecidas como uma maneira de controlar a atuação das tropas em campo e certificar-se de que a missão permaneça dentro das premissas do Capítulo VI da Carta da ONU.

Ao longo do período da Guerra Fria este modelo de missão de paz mostrou-se eficiente para interpor-se entre Estados beligerantes. Os conflitos deste período ocorriam principalmente entre dois ou mais países, o que facilitava a aplicação dos três princípios nas operações. Outro fator importante sobre os conflitos interestatais é que as negociações de um cessar-fogo podem ser feitas no âmbito da ONU, com a mediação do Secretário Geral. O fato de a ONU não ter adaptado o formato das missões de paz para as “novas guerras” mostrou-se prejudicial para o desempenho das operações, principalmente no início da década de 1990.

A maior novidade nas missões de paz do pós-Guerra Fria foi a criação da Brigada de Intervenção para a MONUSCO. A BI é autorizada com base no Capítulo VII da Carta da ONU a promover operações ofensivas para neutralizar grupos armados sem a necessidade do consentimento das partes envolvidas no conflito (com exceção do governo congolês). Dito isso, podemos classificá-la como um instrumento de *enforcement* dentro de uma *peacekeeping operation*, o que por si só já evidencia a peculiaridade da MONUSCO.

É evidente que as crises internacionais têm características e origem próprias, e devem ter um tratamento especial, com missões de paz e seus mandatos desenvolvidos a partir de sua análise individual. Entretanto, certos aspectos estruturais fazem parte de qualquer missão, e apesar de a Brigada ser um instrumento exclusivo da MONUSCO, é possível que abra um precedente na medida em que cria um novo tipo de missão resultante do Capítulo VI com alguns aspectos do Capítulo VII da Carta da ONU, ou “Capítulo Seis e meio”, como disse o SG Dag Hammarskjöld (UNIS, sem data).

De acordo com Kenkel (2013), durante a sua progressão, as missões de paz evoluíram de suas posições reativas de paliativo para os conflitos, para posições proativas que buscam influenciar os resultados dos conflitos. Por isso, de uma forma geral, podemos apontar uma série de transformações que a princípio são consideradas pela ONU como de uso específico em determinadas missões, mas que se analisadas cronologicamente como feito no presente trabalho, tornam-se grandes mudanças estruturais nas missões de paz, reflexos da relativamente recente entrada da organização na ordem mundial pós-Guerra Fria e sua contínua adaptação à nova realidade de guerras intraestatais.

## REFERÊNCIAS

- Autesserre, S. 2010. *The trouble with the Congo: local violence and the failure of international peacebuilding*, New York: Cambridge University Press, 142-143.
- Boulden, J. 2001. *Peace enforcement: the United Nations experience in Congo, Somalia, and Bosnia*. Westport: Praeger Publishers.
- Bratt, D. 1996. "Assessing the success of UN peacekeeping operations." IN: *International Peacekeeping*, London: Routledge, 3(4): 64-81.
- Dallaire, R. A. 2003. *Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*. Cambridge: Da Capo Press.
- Fett, P. 2013. "Tudo de novo no front: MONUSCO, uma nova era nas peacekeeping operations?" *Revista de Direito Internacional*, Brasília: UNICEUB. 10(2): 169-183.
- Henson, K. D. 2014. *Peacekeeping in the Congo, 1999-2001: Success or Failure?* Tese - School of Advanced Military Studies (SAMS), Fort Leavenworth, Kansas.
- Janik, R. 2014. "Putting Security Council Resolution 2098 on the Democratic Republic of Congo in Context: The Long Way of Peacekeeping." *Human Security Perspectives*, 142-185.
- Kaldor, M. 1999 *New and Old Wars : Organized Violence in a Global Era*, Stanford: Stanford University Press.
- Kenkel, K.M. 2013. "Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, 56 (1): 122-143.
- Prunier, G., «Elements pour une histotre du Front Patriotique Rwandais », *Politique Africaine*. 51: 121-138.
- Reyntjens, F. 1996. "Rwanda: Genocide and Beyond." *Journal of Refugee Studies*, 9(3): 240-251.
- Roberts, A. 1994. "The crisis in UN peacekeeping. IN: *Survival: Global Politics and Strategy*, London: Routledge, 36(3): 93-120.
- Sloan, J. 2011. *The Militarisation of Peacekeeping in the Twenty-First Century*. Oxford: Hart Publishing.
- Waldorf, L. 2009. "Revisiting *Hotel Rwanda*: genocide ideology, reconciliation, and rescuers." *Journal of Genocide Research*, London: Routledge, 2009, 101-125.

## SITES

- Al Jazeera America. 2013. *UN tests combat brigade in Democratic Republic of Congo*. >. Acesso em 10 de outubro de 2015: <<http://america.aljazeera.com/articles/2013/9/5/un-tests-combat-brigadeindemocraticrepublicofcongo.html>>
- BBC News. 2015. *M23's decline raises hopes of DR Congo peace*. Acesso em 13 de outubro de 2015 <<http://www.bbc.com/news/world-africa-24802888>>
- BBC News. 2013 *Profile: Bosco Ntaganda the Congolese 'Terminator'*. Acesso em 13 de outubro de 2015 < <http://www.bbc.com/news/world-africa-17689131>>
- International Crisis Group. 2012, *Eastern Congo: Why Stabilisation Failed*. Acesso em 10 de outubro de 2015 <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/b091-eastern-congo-why-stabilisation-failed.aspx>>.
- International Committee Of The Red Cross. 2015. *O que é o direito internacional humanitário?*. Acesso em: 10 de outubro de 2015 <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5tndf7.htm>>.
- International Rescue Committee. 2007. *IRC Study Shows Congo's Neglected Crisis Leaves 5.4 Million Dead; Peace Deal in N. Kivu, Increased Aid Critical to Reducing Death Toll*. Acesso em: 10 de outubro de 2015<<http://www.rescue.org/news/irc-study-shows-congos-neglected-crisis-leaves-54-million-dead-peace-deal-n-kivu-increased-aid--4331>>.
- ONU. 1992. *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy and related matters*. 17 jun. 1992. Acesso em: 02 de outubro de 2015 <<http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r120.htm>>. ONU, *Dag Hammarskjöld Library Research Guides*| ONU. Acesso em: 15 de novembro de 2015. <<http://research.un.org/en/docs/sc/quick>>.
- ONU, *Middle East – UNEF I*|ONU. Acesso em: 02 de outubro de 2015.<<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unefibackgr2.html>>.
- ONU. 1999. *Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda*. Acesso em 14 de agosto de 2015<[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/1999/1257](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257)>.
- ONU. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*. Acesso em: 02 de outubro de 2015 <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/55/305](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305)>.

- ONU, 2013. *United Nation Operation in the Congo*. Acesso em: 13 de dezembro de 2016.: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onuc.htm>>.
- ONU, 2011. *United Nations Operation in Somalia II*. Acesso em: 13 de dezembro de 2016.<<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2.htm>>.
- The Guardian. 2007. *France's shame?*. Acesso em: 09 de dezembro de 2016. <<https://www.theguardian.com/world/2007/jan/11/rwanda.insideafrica>>
- UNIS Vienna, *Looking Back/Moving Forward*. Acesso em: 30 de setembro de 2015 <http://www.unis.unvienna.org/unis/en/60yearsPK>
- United Nations Security Council. 2004. *Resolution 1565 (2004)*. UN doc. S/RES/1565. 1 out. 2004. Acesso em: 20 de setembro de 2015. <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1565\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1565(2004))>.
- United Nations Security Council. 2010. *Resolution 1925 (2010)*. UN doc. S/RES/1925. 28 mai. 2010. Acesso em: 24 de setembro de 2015 <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1925\(2010\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925(2010))>
- United Nations Security Council. 2011. *Resolution 1991 (2011)*. UN doc. S/RES/1991. 28 jun. 2011. Acesso em: 24 de setembro de 2015. < [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1991\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1991(2011))>.
- United Nations Security Council. 2011. *Resolution 2021 (2011)*. UN doc. S/RES/2021. 29 nov. 2011. Acesso em: 30 de setembro de 2015.< [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2021\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2021(2011))>.
- United Nations Security Council. 2012. *Resolution 2053 (2012)*. UN doc. S/RES/2053. 27 jun. 2012. Acesso em: 4 de outubro de 2015. < [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2053\(2012\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2053(2012))>.
- United Nations Security Council. 2012. *Resolution 2076 (2012)*. UN doc. S/RES/2076. 20 nov. 2012. : Acesso em: 8 de outubro de 2015. < [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2076+\(2012\)&Lang=E&utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed%3A+LatestUnDocuments-SecurityCouncilDocuments+\(Latest+UN+documents+++Security+Council+documents\)>](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2076+(2012)&Lang=E&utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+LatestUnDocuments-SecurityCouncilDocuments+(Latest+UN+documents+++Security+Council+documents)>).
- United Nations Security Council. 2012. *Resolution 2078 (2012)*. UN doc. S/RES/2078. 28 nov. 2012. Acesso em: 8 de outubro de 2015. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2078+\(2012\)&Lang=E&utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed%3A+LatestUnDocuments-SecurityCouncilDocuments+\(La](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2078+(2012)&Lang=E&utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+LatestUnDocuments-SecurityCouncilDocuments+(La)

test+UN+documents+-+Security+Council+documents)>.

United Nations Security Council. 2013. *Resolution 2098 (2013)*. UN doc. S/RES/2098. 28 mar. 2013. Acesso em: 20 de outubro de 2015. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2098\(2013\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098(2013))>.

United Nations Security Council. 2014. *Resolution 2136 (2014)*. UN doc. S/RES/2136. 30 jan. 2014. Acesso em: 20 de outubro de 2015. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2136\(2014\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2136(2014))>.

United Nations Security Council. 2014. *Resolution 2147 (2014)*. UN doc. S/RES/2147. 28 mar. 2014. Acesso em: 20 de outubro de 2015. <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2147\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2147(2014))>. United Nations Security Council. *Resolution 2211 (2015)*. UN doc. S/RES/2211. 26 mar. 2015. Acesso em: 20 de outubro de 2015. <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2211%20\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2211%20(2015))>.

United Nations Security Council. 2013. *Special Report of the Secretary-General on the Democratic Republic of the Congo and the Great Lakes region*. UN doc. S/2013/757. 17 dez. 2013. Acesso em: 20 de outubro de 2015. <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2013/757](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/757)>.

United Nations Security Council. 2015. *Special Report of the Secretary-General on the Democratic Republic of the Congo and the Great Lakes region*. UN doc. S/2015/172. Acesso em: 20 de outubro de 2015. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2015/172](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/172)>.

United Nations Security Council. *Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the region*. UN doc. S/2015/173. 13 mar. 2015. Acesso em: 20 de outubro de 2015. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2015/173](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/173)>

United Nations Security Council. 2015. *Special Report of the Secretary-General on the Democratic Republic of the Congo and the Great Lakes region*. UN doc. S/2015/486. Acesso em: 20 de outubro de 2015. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2015/486](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/486)>.

United Nations Organization Stabilization Mission In The Drc. *MONUSCO Background*. Acesso em: 20 out. 2015 <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/back-ground.shtml>>.

SADC. 2013. *Declaration of Commitments by the Movement of March 23 at the Conclusion of the Kampala Dialogue*. Acesso em: 17 nov. 2015. [http://www.sadc.int/files/7013/8718/4213/M23\\_DECLARATION\\_ENGLISH001.pdf](http://www.sadc.int/files/7013/8718/4213/M23_DECLARATION_ENGLISH001.pdf)

World Politics Review. 2010. *DRC Death Toll Debate Raises Questions*. Aces-

so em: 10 de outubro de 2015 <<http://www.worldpoliticsreview.com/articles/5209/war-is-boring-drc-death-toll-debate-raises-questions>>.

## **RESUMO**

Desde a criação da primeira missão de peacekeeping até os dias de hoje a ONU busca a adaptação dessas missões para os diferentes contextos que são implementados. Este artigo analisa a possibilidade de uma grande mudança acontecer na forma como as Nações Unidas, por meio do Conselho de Segurança, operam suas Operações de Peacekeeping. Ao apresentar três missões (UNEF I, UNAMIR e MONUSCO) desdobradas em diferentes períodos históricos, identificamos vários elementos em seus mandatos e na forma como foram estabelecidos que indicam uma transformação progressiva no modelo de peacekeeping desde a Guerra Fria - quando os conflitos eram principalmente entre estados - até os dias atuais, quando ocorrem principalmente dentro dos Estados.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Peacekeeping na Africa; Brigada de Intervenção; República Democrática do Congo.

*Recebido em 28 de Julho de 2016.  
Aceito em 1º de Dezembro de 2016.*

# ¿DE “ESTADO FALLIDO” A EXPORTADOR DE SEGURIDAD? COLOMBIA Y LA DIPLOMACIA DE LA SEGURIDAD

Esteban Arratia Sandoval<sup>1</sup>

## Construyendo una narrativa exitosa

En Posture Statement 2013, el Comando Sur (SOUTHCOM, por sus siglas en inglés) señaló: “aunque alguna vez estuvo a punto de caer en manos de una poderosa insurgencia, Colombia es ahora un líder en tácticas contra-insurgentes y brinda entrenamiento a sus contrapartes en América Latina” (Isacson y Withers 2013,24). Sin embargo, cabe preguntarse ¿cómo se produjo ese drástico giro en su perspectiva del país cafetero?

A fines de los 90s, la crónica debilidad del Estado colombiano había llevado al país a lo que muchos analistas estadounidenses temían fuese el borde del colapso, más aún considerando que a nadie le conviene tener una nación en esa situación a sólo tres horas de distancia. Aquel escenario “condujo a que se empezara a hablar en círculos políticos, militares y oficiales en Washington acerca de Colombia como un *Estado fallido* en ciernes. En este caso específico también se fue gestando una comunidad epistémica sui generis sobre la condición cuasi fallida del Estado” (Tokatlian 2008,102).

De esa manera, los ex presidentes Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010) cortejaron mediante intensos esfuerzos diplomáticos a sus homólogos estadounidenses Bill Clinton (1993-2001) y George W. Bush (2001-2008) para superar el estrecho enfoque en la cruzada anti narcótica e involucrarse más activamente en el conflicto armado interno. Esta estrategia denominada *intervención por invitación* implicaba “aceptar la agenda antidro-

---

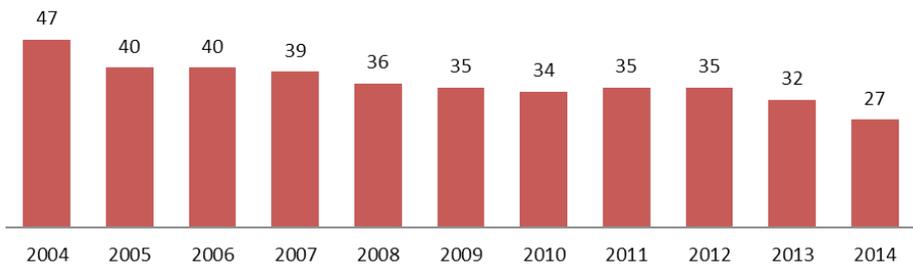
1 Analista en Políticas y Asuntos Internacionales con mención en Seguridad y Defensa, Universidad de Santiago. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago. Investigador Asociado, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). E-mail: jarratia@anepc.cl

gas de Estados Unidos, a cambio del necesario apoyo militar, técnico y socioeconómico de Washington. La ayuda exterior buscó ampliar, profesionalizar y modernizar las fuerzas armadas, combatir los insurgentes armados, aumentar el control territorial, y más tarde, durante la fase de consolidación del Plan Colombia (2007-2013), extender el estado de derecho y perseguir el desarrollo económico y social” (Tickner 2014, 2).

Bajo esta lógica, es posible sostener que la construcción de aquella imagen caótica aceleró el tratamiento y aprobación del Plan Colombia. Es que después del 11-S y el fracaso de las negociaciones entre el gobierno de Pastrana y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), “el fantasma de un eventual Estado fallido en corazón de los Andes fortaleció la estrategia estadounidense para que, a través del impulso del Plan Colombia, el Estado recuperara capacidad, legitimidad y soberanía” (Tokatlian 2008,94).

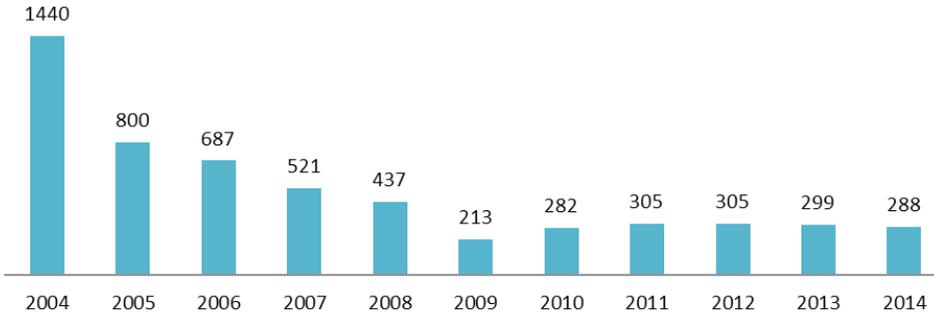
No se puede negar que la situación de seguridad en Colombia experimentó una mejora significativa bajo el segundo período de Uribe (2006-2010), y lo ha continuado haciendo durante la administración de Juan Manuel Santos, siendo descrita como una transformación extraordinaria. En efecto, durante 2015 Colombia ha vivido los siete meses menos violentos de los últimos 30 años (Wills 2015), en gran parte debido a que los grupos paramilitares entraron en un proceso de desmovilización, y una serie de operaciones militares exitosas consiguieron debilitar a las FARC. Las ofensivas militares y las tácticas contrainsurgentes le arrebataron territorios, redujeron su capacidad de coordinación y de lanzar ofensivas importantes, y en definitiva trasladaron el conflicto hacia las fronteras y zonas rurales aisladas (González Bustelo 2014). De igual modo, algunos indicadores de seguridad ciudadana como la tasa de homicidios y secuestros han disminuido en la última década, como se aprecia en los **Gráficos 1 y 2**.

**Gráfico 1 - Tasa de homicidios por cada 100mil/hab - Colombia (2004-2014)**



Fuente: Elaboración propia a partir de ministerio de Defensa de Colombia 2015.

Gráfico 2 - Índice de secuestros en Colombia (2004-2014)



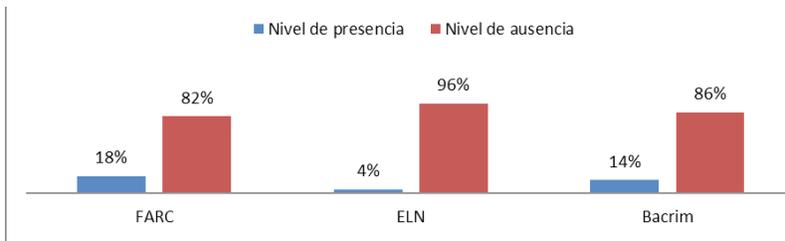
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Defensa de Colombia 2015.

Tanto es así que en septiembre de 2013, el ex titular de Defensa Juan Carlos Pinzón declaró que “casi en el 92% del territorio podemos hablar de que estamos viviendo en condiciones de posconflicto, y aclaro de inmediato qué quiero decir con esto: no es que no haya inseguridad, no es que no haya violencia, no es que no haya criminalidad. Lo que ocurre es que esa criminalidad y esa violencia son de un tipo muy diferente al que tuvimos y muy parecido al que tienen la mayor parte de los países de ingreso medio en el mundo con los países de América Latina” (Colprensa 2013).

En esa línea, el Viceministro de Defensa colombiano, Jorge Enrique Bodoia, aseguró durante una entrevista con *El Espectador* que “actualmente existen 1.030 municipios (93% del territorio nacional) donde no ha ocurrido un solo atentado terrorista, junto con destacar que las FARC ya se encuentran inactivas en el 82% del país” (Gurney 2015). Según Bodoia, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), un grupo subversivo de menor tamaño, estaría operativo en menos del 4% del territorio nacional, mientras que en 948 municipios (lo que equivale al 86% del total) estaría erradicada la presencia de neo paramilitares conocidos como Bandas criminales o Bacrim (ver Gráfico 3).

Aquellas estadísticas sugerirían que el conflicto armado de Colombia podría estar llegando a su fin mientras avanzan las conversaciones de paz entre el gobierno nacional y las FARC pues, pese a los tropiezos que vienen presentando, hasta el momento se han logrado acuerdos sobre reforma agraria, participación política, justicia transicional y drogas ilegales (Bosworth 2015). Buenas noticias que llegan justamente cuando las Fuerzas Armadas colombianas han alcanzado un tamaño y capacidades sin precedentes (aproximadamente más de 500.000 miembros), siendo catalogadas actualmente como la segunda más grande a nivel regional (después de Brasil), luego de más de una década de fortalecimiento a través del Plan Colombia.

### Gráfico 3 - Operatividad de actores armados no estatales en territorio colombiano (2014-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de Gurney 2015.

Según datos de Security Assistance Monitor, buena parte del dinero comprometido ha derivado en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas colombianas pues, de los casi US\$10 mil millones que Estados Unidos asignó a dicha iniciativa entre los años fiscales 2000 y 2015, casi US\$7 mil millones estuvieron dirigidos a entrenar, ayudar, instruir y equipar al ejército y la policía del país andino. En otras palabras, aproximadamente 70% de los fondos contemplados en ese programa están destinados a propósitos militares y un 30% a obras sociales (Kinosian y Haugaard 2015). Siguiendo ese razonamiento, sirva como ejemplo mencionar que en 2002, el Congreso estadounidense autorizó el uso de la ayuda para combatir el terrorismo, y en 2003, Álvaro Uribe lanzó el *Plan Patriota*. A partir de ahí, más que responder a las iniciativas de los grupos armados ilegales, comenzó a crecer el tamaño y la fuerza del ejército y la policía, lo que les permitió tomar la iniciativa con un enfoque más combativo (González Bustelo 2014).

Observando las cifras de asistencia es posible determinar que entre 2000 y 2008, la ayuda económica y militar de Estados Unidos a Colombia superó los US\$ 6 mil millones, siendo así el mayor receptor de ayuda estadounidense en Latinoamérica (Tickner 2014,3) y el tercero en el mundo (tras Israel y Egipto) durante los últimos 20 años. Este respaldo fue vital en términos de entrenamiento, y para lograr incrementos sustantivos en las capacidades de movilidad aérea, inteligencia, comunicaciones, coordinación y capacidad organizativa. Y si bien esta iniciativa marcó el inicio de un apoyo incondicional al fortalecimiento de las fuerzas armadas colombianas, el ex presidente Uribe también dio un fuerte espaldarazo a estas operaciones. Fue así como el gasto en Defensa se triplicó de 4.000 a 12.000 millones de dólares, en parte mediante un impuesto especial a los bienes de las elites (González Bustelo 2014).

A mediados de la década de 2000, Estados Unidos había apoyado operaciones en numerosos departamentos, y se habían desplegado miles de soldados. Pero dichas acciones, que podían expulsar a las FARC de un área de-

terminada, no podían evitar su retorno una vez finalizada la ofensiva. Como sostiene Mabel González-Bustelo (2014), la premisa en que se basaron fue que las áreas rurales históricamente abandonadas sólo podrían recuperarse mediante la participación de todo el gobierno para recobrar y consolidar la presencia estatal. La doctrina se puso en marcha con una estrategia en varias fases basada en operaciones militares, proyectos socioeconómicos de impacto rápido (para ganar las mentes y los corazones) y el establecimiento de instituciones civiles de gobierno. En otras palabras, control territorial, estabilización y consolidación.

Con posterioridad, en 2009 se lanzó la Iniciativa Estratégica de Desarrollo para apoyar el esfuerzo y el modelo de consolidación, intentando proporcionar oportunidades económicas una vez que la seguridad y los servicios básicos se hubieran establecido. Se trata de un ejemplo de la doctrina estadounidense de estabilización que atrajo fondos importantes de Washington, proporcionados en el marco de la Sección 1207 Asistencia a la Seguridad y Estabilización (con fondos transferidos del Departamento de Defensa al de Estado).

De ese modo, Colombia fue pionera en incorporar operaciones de estabilización y construcción de Estado en su doctrina militar, reflejando así las mismas tendencias en el ejército estadounidense. Esto refrenda la tesis de que Washington ha buscado modelos para reducir la carga sobre sus fuerzas armadas en un marco de restricciones presupuestarias, al tiempo que ayuda a países amigos a enfrentar retos de seguridad que superan ampliamente las respuestas militares. Vale decir, Estados Unidos ha ayudado a crear hasta cierto punto su propio espejo en las Fuerzas Armadas colombianas, apreciación que “concuera con los importantes privilegios que ya tiene la institución: coordinación y control del sistema de defensa por los propios militares; autonomía en la gestión y administración de sus recursos e ingresos; alta inmunidad y ausencia de control por parte del Legislativo sobre asuntos militares, entre otros aspectos” (González Bustelo 2014). Por tal motivo, surgen interrogantes sobre el futuro de esa relación, y sus implicancias en el rol que jugarían las fuerzas militares colombianas en un escenario posconflicto.

Desde esa perspectiva, es posible sostener que Colombia se ha convertido en una pieza clave de las políticas de seguridad estadounidenses pues después de la Guerra de Irak (2003-2011) y Afganistán (2001-2014), sumado a los coletazos de la crisis sub-prime (2008) ha cobrado importancia el enfoque de *intervención moderada o bajo impacto*, consistente en llevar a cabo operaciones especiales con limitada presencia directa, cuyo objetivo es “enseñar a otros países a luchar contra las amenazas para su propia seguridad, con ejércitos que luchan con forma de redes y en conexión, contra las redes

transnacionales (terrorismo, crimen organizado y otras)” (Isacson y Withers 2013,12). En ese orden de ideas, este modelo de cooperación puede ser definido como *ayudar a otros a ayudarse* a través de la construcción de capacidad institucional y humana, y por medio de asistencia para la seguridad constante y a largo plazo. Es aquí donde Colombia entra a jugar un papel clave, tanto en términos simbólicos como prácticos, básicamente por las siguientes razones:

En primer lugar, desde el punto de vista de su actual política de seguridad y defensa, el gobierno estadounidense ha justificado esta estrategia con base en la idea generalizada de que la guerra contra las drogas apoyada por Washington tuvo éxito en el país andino, exhibiéndolo ante la comunidad internacional como un caso emblemático de *intervención moderada* o *bajo impacto* tanto por la prolongada duración de ese apoyo, el grado de madurez alcanzado en la cooperación militar bilateral y el volumen de las partidas presupuestarias, como por la diversidad de tareas de construcción estatal acometidas. Robert D. Kaplan explica cómo Colombia se convirtió en un *laboratorio* para las tácticas que Estados Unidos emplearía a objeto de gestionar complejos problemas globales de la siguiente forma: “usted genera un producto y lo suelta” (2006,53). Lo que sucedió en Colombia fue exactamente eso, es decir, un modelo de cooperación en seguridad diseñado no sólo para mejorar la propia seguridad interna de ese país, sino también aplicable a cambios en los objetivos de seguridad de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental y en otras partes del mundo. Esta nueva lectura de la relación bilateral refleja la filosofía de que *a medida que ayudamos a Colombia, Colombia nos ayudará a ayudar a los demás*.

La máxima de trabajar por, con y a través de ellos (un lema frecuentemente enunciado por funcionarios estadounidenses), constituye el eje estratégico de este modelo de *intervención moderada* o *bajo impacto* pues permite obtener resultados a un menor costo material y político. Por otra parte, el uso de terceros actores genera una *negación plausible*, o sea la negación del conocimiento o responsabilidad sobre actividades impopulares o ilegales. De ese modo, “la cooperación mediante representantes se basa en un espíritu de cuerpo cultivado a través de un prolongado y reiterado compromiso con sus homólogos extranjeros; la existencia de relaciones personales de primer nombre, la creación de elementos de enlace para garantizar la conectividad y el apoyo a los objetivos del país de acogida con el fin de desarrollar un propósito común” (Tickner 2014,4). Entonces, mientras continúa la construcción de capacidad, madura lo mejor de los actores locales.

En segundo lugar, Colombia está asumiendo un papel importante a la hora de ejecutar programas de asistencia estadounidense en seguridad, tanto en América Latina como en África Occidental debido a la creciente animad-

versión de la opinión pública estadounidense hacia la costosa participación militar directa en contextos que no son percibidos como una amenaza directa a los intereses nacionales. De ese modo, Estados Unidos también reconoce el valor político y estratégico de Colombia como un delegado que le permite retirarse de la primera fila y dirigir desde atrás con el afán de eludir los riesgos políticos, permitiéndole dejar una huella menos perceptible en varios países, es decir sin la impresión negativa de una alta presencia militar. Eso sin contar los costos financieros asociados con la participación directa, mediante una estrategia barata que permite a las misiones continuar pues, “es mucho menos costoso para Estados Unidos pagar el hospedaje, la alimentación y el equipamiento militar de un aprendiz que financiar el viaje al extranjero de un escuadrón de instructores. En efecto, el empleo de dependencias e instructores colombianos puede ser hasta cuatro veces más barato que la utilización de activos estadounidenses” (Kinosian y Haugaard 2015). Incluso, altos funcionarios estadounidenses también ven esta estrategia como un retorno de la inversión realizada en el Plan Colombia. En una audiencia del Congreso en 2013, William Brownfield, ex Asistente del Secretario Adjunto de la Oficina Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley, señaló: “Es un dividendo que obtenemos por haber invertido más de US\$9.000 millones en apoyo al Plan Colombia” (Alarcón 2013).

Tal como Jim Thomas y Christopher Dougherty afirman: “Colombia es un nido exportador de seguridad, y por lo tanto constituye un nodo clave de una emergente red global de Fuerzas de Operaciones Especiales” (2013,84). Esta opinión es compartida por el otrora director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) David Petraeus, quien concibe al país andino como uno de los más firmes aliados de Washington en el mundo y con mejor disposición para ayudar a regiones como Latinoamérica, Oriente Medio y África Occidental. En consecuencia, esta alianza parece reflejar “una nueva era de cooperación en materia de defensa basada en una concepción común del espectro de desafíos e intereses relativos a la seguridad. En ella, las relaciones institucionales a nivel hemisférico garantizan el respeto de la soberanía y de las normas internacionales. Estas normas y prácticas están evolucionando por la necesidad de actuar colectivamente para compartir la carga” (Tickner 2014,5).

## ¿Un modelo de seguridad exportable?

Desde mediados de 2000, Colombia recibió un creciente número de solicitudes de cooperación en seguridad por parte de gobiernos con distinta tendencia político-ideológica en toda Latinoamérica, las cuales fueron trata-

das de manera ad-hoc y poco sistemática. Sin embargo, durante los últimos años de la administración Uribe se observó la voluntad política de emplear intensivamente su principal activo exportable: la experiencia y conocimiento acumulado por las fuerzas armadas colombianas, abiertamente consideradas como unas de las más experimentadas del mundo en cuanto a contrainsurgencia y lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, “pocos gobiernos querían ser vistos trabajando con el ex gobernante colombiano, dado su discurso de línea dura antiterrorista” (Tickner 2014,6), siguiendo la lógica de *dime con quién andas y te diré quién eres*. De igual modo, la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia en 2010 proporcionó una oportunidad para avanzar en este esfuerzo pues, el primer mandatario recurrió a las citadas mejoras en seguridad como materia prima para cambiar las narrativas predominantes sobre Colombia como un Estado fallido, con un débil historial de derechos humanos y unas instituciones democráticas deficientes. De esa manera, se empezó a construir una historia exitosa que el gobierno de Santos ha utilizado de modo estratégico como un instrumento de política exterior con el propósito de ayudar a fortalecer la reinserción de Colombia, tanto a nivel regional e internacional, como un país oferente en temas de Seguridad y Defensa.

A raíz de esta nueva prioridad en la agenda presidencial, el gobierno colombiano ha diseñado la Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral, cuya estructura institucional se encuentra encabezada por el Ministerio de Relaciones Exteriores como portavoz civil responsable de interactuar con los gobiernos solicitantes y coordinar los esfuerzos específicos de cooperación con el Ministerio de Defensa y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (en adelante, APCI), mientras que la Policía Nacional de Colombia y las Fuerzas Militares son las instituciones encargadas de ejecutarla en sus respectivos campos de acción. Asimismo, la Estrategia se ha formulado en un marco legal internacional que comprende los siguientes elementos:

**Tabla 1 - Marco legal Cooperación Colombia**

<b>Los principios de la Carta de Naciones Unidas</b>
<b>Las resoluciones de ONU y OEA en el combate contra el crimen transnacional</b>
<b>Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo)</b>
<b>Los acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación en lucha contra el crimen transnacional</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de Colombia 2013.

Según un folleto de la Cancillería colombiana, la iniciativa se desarrolla en el ámbito bilateral y multilateral, buscando compartir experiencias y capacidades con el objetivo de maximizar la efectividad en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, generando así nuevos estándares internacionales. En este sentido, cabe resaltar que, según el mismo documento, el gobierno proyecta sus relaciones con países y organizaciones desde un punto de vista dinámico, que permita de manera flexible adaptarse a los retos de seguridad del futuro, toda vez que la definición de esquemas de asistencia técnica y cooperación entre los Estados constituye una herramienta efectiva para prevenir y enfrentar la criminalidad que afecta a las sociedades. Por tal motivo, la Estrategia surge como respuesta a las necesidades de cooperación en seguridad con América Latina, poniendo a disposición de las instituciones homólogas de los países solicitantes los mecanismos y métodos de cooperación, capacitación, asistencia técnica y jurídica. Ahora bien, resta preguntarse ¿cómo lo hace?, ofreciendo un portafolio de *servicios a la carta* en las siguientes áreas de cooperación:

Tabla 2 - Áreas de cooperación y servicios en seguridad Colombia

Área de cooperación	Servicios
Desarrollo organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño e implementación de sistemas de gestión.</li> <li>• Doctrina.</li> <li>• Modelo de cultura institucional.</li> <li>• Incentivos dentro de la institución.</li> </ul>
Lucha contra el narcotráfico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interdicción terrestre, marítima y aérea.</li> <li>• Control de sustancias y precursores químicos.</li> <li>• Control de producción de drogas.</li> <li>• Prevención de consumo de drogas.</li> <li>• Control portuario y aeroportuario.</li> </ul>
Combate crimen organizado transnacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lavado de activos.</li> <li>• Trata de personas y tráfico de migrantes.</li> <li>• Secuestro y extorsión.</li> <li>• Tráfico de armas.</li> <li>• Delitos cibernéticos.</li> <li>• Ecotráfico.</li> <li>• Tráfico de material nuclear y biológico.</li> </ul>
Seguridad ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad urbana y rural.</li> <li>• Seguridad vial.</li> <li>• Grupos delincuenciales.</li> <li>• Investigación criminal.</li> <li>• Inteligencia policial.</li> </ul>

Lucha contra la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pruebas de confiabilidad.</li> <li>• Incorporación y selección de personal.</li> <li>• Seguimiento y evaluación.</li> </ul>
Derechos humanos y Derecho internacional humanitario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación y asesorías en Derechos Humanos.</li> <li>• Instrucción en derecho internacional humanitario.</li> <li>• Asesoría en derecho operacional y reglas de enfrentamiento.</li> </ul>
Fortalecimiento de capacidades operativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrenamiento de aviación.</li> <li>• Entrenamiento de guardacostas.</li> <li>• Creación capacidades de combate.</li> <li>• Fuerzas especiales.</li> <li>• Inteligencia militar.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de Colombia 2013.

¿Cuál es la metodología? Cada proyecto de cooperación se inicia una vez que el gobierno colombiano recibe una solicitud de cooperación por parte de un país solicitante, desarrollándose a través de cuatro etapas las que se observan en la **Tabla 3**. No obstante, resulta inquietante el hecho que la información específica sobre las iniciativas de cooperación individual no está disponible públicamente.

**Tabla 3**  
**Fases del proceso de cooperación en seguridad Colombia**

Fase 1 Referencia Compartida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza un diagnóstico conjunto sobre las necesidades y áreas de trabajo prioritarias del cliente</li> </ul>
Fase 2 Planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplida la fase de referencia se procede a planificar las actividades de entrenamiento, número de estudiantes, la sede donde se desarrollarán los diferentes procesos de formación, actualización y capacitación.</li> <li>• Propuesta de Plan de Trabajo</li> <li>• Validación y ratificación del Plan de Trabajo</li> <li>• Financiamiento</li> </ul>
Fase 3 Implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta fase se concreta según avanza el plan de trabajo acordado previamente por las partes. Se trata de fortalecer el capital humano e institucional a través de cursos básicos, asesoría técnica, pasantías y especializaciones..</li> <li>• Entrenamiento</li> <li>• Especializaciones</li> <li>• Asesoramiento técnico</li> <li>• Pasantías</li> <li>• Capacitación de instructores</li> </ul>

<p>Fase 4 Monitoreo y Evaluación</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se realiza en paralelo a la ejecución del programa con la finalidad de verificar los resultados obtenidos en los diferentes cursos de entrenamiento.</li><li>• Matriz de monitoreo</li><li>• Evaluación y ajustes</li><li>• Indicadores de Gestión</li><li>• Impacto</li></ul>
--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de Colombia 2013.

Paralelo a la intensificación de los esfuerzos por exportar su experiencia a naciones de América Latina y el Caribe a través de la *Cooperación Sur-Sur*, el gobierno de Colombia se propuso convencer a Washington de profundizar su compromiso con terceros países para asegurar que la considerable disminución en los fondos de asistencia registrada desde 2008 no se tradujera en una devaluación de las relaciones bilaterales. Por esta razón, Colombia inició en febrero de 2012 un *Diálogo de Alto Nivel de Seguridad Estratégica* (HLSSD, por sus siglas en inglés) con Estados Unidos, instancia en que el incremento del entrenamiento de las fuerzas de seguridad colombianas hacia sus homólogos latinoamericanos fue un tema central, tal como indicó un funcionario anónimo del Departamento de Defensa: “estamos construyendo un plan de acción detallado donde nosotros y los colombianos coordinaremos quién hace qué... para que podamos apalancar... los recursos y capacidades que tenemos para llevar a cabo de manera efectiva el trabajo de desarrollo de capacidades y entrenamiento en América Latina” (Isacson y Withers 2013,25).

Varios meses después, en la VI Cumbre de las Américas realizada en Cartagena, los presidentes Juan Manuel Santos y Barack Obama anunciaron la creación de un *Plan de Acción de Cooperación en Seguridad Regional* (USCAP, por sus siglas en inglés) para apoyar la construcción de capacidad en Centroamérica, el Caribe y finalmente, en Suramérica a partir de abril de 2013. Esta iniciativa responde a un deseo regional de detener la inseguridad provocada por las organizaciones delictivas de la región, asimismo exige que Estados Unidos facilite el despliegue de instructores colombianos hacia los países participantes, así como el transporte de estudiantes de los mismos países para que concurran a escuelas militares y academias de policía situadas en Colombia, con el objetivo de contribuir con los esfuerzos continuos de proteger a los ciudadanos y contrarrestar el crimen organizado transnacional en Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Así, “el Departamento de Estado con el apoyo del Departamento de Defensa, dirige USCAP en Estados Unidos, mientras que el Ministerio de Defensa de Colombia es el encargado de hacerlo en ese país” (Román 2015,68).

Por su parte, la Oficina de Asuntos Internacionales de Estupefacientes y Aplicación de la Ley comenzó a planificar la realización de capacitaciones sobre la aplicación de la ley en los países participantes en conjunto con la Policía Nacional de Colombia, mientras que SOUTHCOM trabajó al mismo tiempo con las fuerzas militares colombianas en el desarrollo de actividades de capacitación militar. Los aliados identificaron y propusieron áreas clave para el desarrollo de capacidades y crearon la primera lista de eventos para los cuatro países asociados originales que conforman USCAP: El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Costa Rica y República Dominicana se incorporaron a los países aliados del USCAP en 2014.

De manera simultánea, el Departamento de Estado realizó maniobras políticas para informar a los países participantes, a las misiones de Estados Unidos y a los Oficiales de Cooperación en Seguridad del SOUTHCOM sobre USCAP y las áreas propuestas para el desarrollo de capacidades. En el ámbito militar, el Comando Sur estableció un núcleo para USCAP y coordinó en mayor profundidad los aspectos operativos y la puesta inicial de los acuerdos de capacitación con Oficiales de Cooperación en Seguridad en los países participantes. Así, USCAP contempla tres tipos de acuerdos:

En primer lugar, los Equipos de Capacitación Móviles (MTT, por sus siglas en inglés) son encargados del despliegue de los instructores colombianos hacia los países asociados para realizar actividades de capacitación táctica y operativa complejas con 20 a 25 miembros del personal de unidades militares seleccionadas, generalmente en el lugar. En segundo lugar, los Intercambios entre Expertos (SMEE, por sus siglas en inglés) son pequeños encuentros entre 10 a 15 participantes expertos que debaten un tema de interés específico, generalmente en salas de conferencia con algunas visitas. En tercer lugar, se envía al personal de los países participantes a Colombia para que asista a escuelas y academias en dicho país (Román 2015,69).

Los acuerdos de cooperación en materia de seguridad militar de USCAP abarcan desde tácticas, técnicas y procedimientos de infantería hasta capacitación sobre Comando y Control del Centro de Operaciones Conjuntas, y desde seguridad fronteriza hasta detección y supervisión de aeronaves. USCAP también aborda todos los dominios militares, reforzando la doctrina de los países participantes, siempre priorizando los derechos humanos y considerando el apoyo militar para los organismos civiles, según corresponda. En efecto, la popularidad de USCAP aumentó a medida que la cantidad de eventos ascendió de los 19 eventos originales en 2013 a 55 en 2014 y 85 en 2015 (Román 2015,70).

El núcleo de USCAP en SOUTHCOM realiza la planificación y sincronización operativas de todos los eventos de desarrollo de capacidades

militares de USCAP en estrecha coordinación con miembros del personal conjunto del Comando, el Viceministro de Defensa de Colombia, las Fuerzas Militares de Colombia, los componentes del servicio exterior estadounidense, la Secretaría de la Guardia Nacional de Estados Unidos, los Oficiales de Cooperación en Seguridad y los países participantes. Los aliados se reúnen durante dos talleres de planificación y sincronización a fin de administrar y coordinar la capacitación continua y al mismo tiempo cumplir con los requisitos de crecimiento.

La planificación de USCAP requiere que todos los aliados trabajen en conjunto para garantizar que el programa lleve a cabo los eventos propuestos tal como fueron previstos, así como sus actividades de desarrollo de capacidades en las áreas acordadas. Los talleres son muy específicos y requieren una preparación considerable para garantizar que los participantes obtengan el máximo beneficio. La planificación para los talleres comienza con el desarrollo de plantillas que destacan las áreas clave de desarrollo. Los Oficiales de Cooperación en Seguridad trabajan en conjunto con las fuerzas militares de los países solicitantes para identificar el tipo de capacitación militar necesaria para satisfacer los requisitos de las áreas clave de desarrollo. Una vez que los países acuerdan los tipos de capacitación que consideran más urgentes, la lista es enviada a las fuerzas militares de Colombia para que la revisen y determinen qué tipo de capacitación cumplirá con el requisito establecido.

Por otro lado, con el inicio de los diálogos de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla en noviembre de 2012, la *Diplomacia de Seguridad*, como la bautizó el otrora ministro de defensa Juan Carlos Pinzón, adquirió una urgencia adicional pues si se llega a poner punto final al conflicto armado que ha durado más de medio siglo, el tamaño y capacidades actuales de las Fuerzas Armadas colombianas, su vasta experiencia en diversos tipos de misiones incluyendo la construcción del Estado, y la nueva demanda de sus conocimientos sumará una nueva dimensión a los retos del posconflicto. De ese modo, en cualquier escenario de transición hacia la paz se abordarían inevitablemente los siguientes elementos: la responsabilidad por presuntas violaciones a derechos humanos, el ajuste de doctrinas, el estado operacional de la fuerza militar y el presupuesto a la nueva realidad (probablemente, bajo un proceso de reforma al sector seguridad, tal como sucedió en El Salvador y Guatemala). No obstante, el estrecho vínculo con el Pentágono y ese nuevo activismo internacional pueden proporcionar el argumento perfecto para justificar que los presupuestos militares sigan siendo altos, con el fin de responder a amenazas internas y externas. En efecto, durante su rendición de cuentas 2013 del Ministerio de Defensa al Congreso expuso el plan de juego del gobierno de Santos de poner esta capacidad excedente en uso en el extran-

jero (Bargent 2015).

Siguiendo ese razonamiento, es menester señalar que en junio de 2013 Colombia firmó un convenio con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como *global partner* para acceder a su banco de buenas prácticas, siendo el primero en su tipo con un país del subcontinente, esto de cara a aumentar su participación en operaciones de paz (El País 2013). De igual modo, cabe resaltar que en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas ha adquirido un papel protagónico en la creación del Consejo para fortalecer la cooperación en seguridad ciudadana, justicia, y contra la delincuencia organizada transnacional; además de su activa participación en el Consejo de Defensa Suramericano y Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.

En definitiva, altos personeros gubernamentales de ambas naciones han afirmado que las actividades de seguridad conjuntas en el extranjero son de vital importancia para conseguir sus respectivos objetivos: Para Colombia implica consolidar su proyección de liderazgo regional y mundial, y la planificación para el post-conflicto; Mientras que para Estados Unidos representa la continuidad de un esfuerzo por interrumpir el flujo de drogas ilegales a través de sus fronteras y combatir la violencia criminal y debilidad estatal en el Hemisferio Occidental.

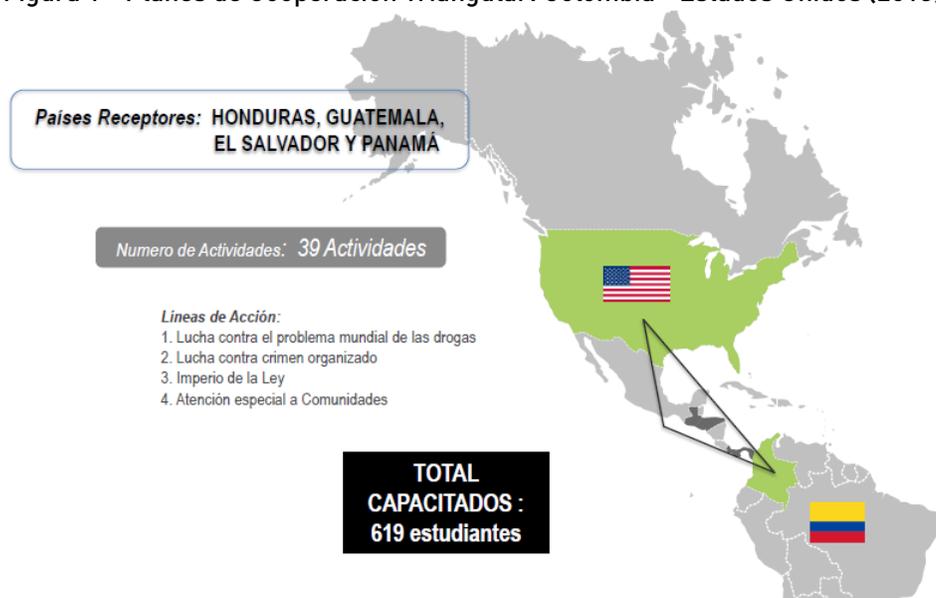
## Servicio “Todo Incluido”

Según un reporte del Departamento de Defensa fechado en 2014, esa agencia estadounidense ha respaldado intensamente los programas de entrenamiento en seguridad ofrecidos por Colombia. Aunque «supervisa, administra y observa las actividades de capacitación, parece existir poco control de las mismas pues no hay suficiente capacidad para monitorearlas todas” (Kinosian y Haugaard 2015). Por ese motivo, es vital establecer un sistema de monitoreo y evaluación para determinar la calidad, la utilidad, la eficacia o las consecuencias de estos programas. De igual modo una fuente gubernamental declaró que se diseña el proceso de selección de estudiantes, mas no de los profesores. Tampoco se revisa el contenido de los cursos, sino que permiten que los colombianos *tropicalicen* los planes de estudios estadounidenses. En otras palabras, se les permite, sin supervisión, poner su sello personal a los contenidos. Muchos de estos cursos se imparten en Colombia, “pero los instructores también viajan a los países receptores, bien sea para entrenamientos cortos o por períodos prolongados para enseñar en escuelas de guerra o en academias de policía” (Kinosian y Haugaard 2015). Funcionarios del gobierno

norteamericano han confirmado que aunque Colombia paga los salarios de los instructores, Estados Unidos costea los viajes, alojamiento y alimentación de profesores y alumnos.

En efecto, durante 2013, Estados Unidos apoyó 39 actividades de asistencia en las cuales se capacitó a un total de 619 alumnos (ver **Figura 1**). En 2014, ese número se incrementó a 152, como resultado 6.526 policías y soldados de 10 países del Hemisferio Occidental recibieron formación, vale decir, más de cinco veces el número de personal entrenado en 2013 (ver **Figura 2**).

**Figura 1 - Planes de Cooperación Triangular: Colombia - Estados Unidos (2013)**



Fuente: Extraído de Gobierno de Colombia 2014.

Incluso, se estima que para 2015 el número de actividades supere las 205. De esa manera, a partir de 2013, el número de soldados que recibieron entrenamiento de militares colombianos con respaldo estadounidense ha aumentado 720%. Documentos del Departamento de Defensa estiman que unos 1.470 recibirán capacitación en 2015. Igualmente, la cantidad de policías que recibieron cursos de entrenamiento coordinados por el Departamento de Estado aumentó casi 600%, con cifras que van desde 848 estudiantes en 2013 a 5.830 en 2015 (Kinosian y Haugaard 2015).

Refrendando esa versión, unas láminas de PowerPoint elaboradas por el Ministerio de Defensa señala que se llevaron a cabo un total de 9.720 actividades de capacitación a miembros de fuerzas armadas latinoamericanas

entre 2010 y 2013, focalizándose mayormente en América central con 5.061 (ver **Figura 3**).

**Figura 2 - Planes de Cooperación Triangular: Colombia - Estados Unidos (2014)**



Fuente: Extraído de Gobierno de Colombia 2014.

De igual modo, resulta oportuno señalar que la Oficina de Asuntos Internacionales de la Policía Nacional de Colombia reportó que “entre 2009 y 2013, proporcionó entrenamiento a 21.949 personas de 12 países del subcontinente en habilidades tales como interdicción terrestre, aérea, marítima y en ríos, testimonio policial, explosivos, operaciones de inteligencia, operaciones psicológicas, y Comando JUNGLA, el programa élite de policía antinarcóticos diseñado con el aval de Estados Unidos” (Tickner 2014,3).

A pesar de la variedad de nacionalidades entrenadas, es posible concluir que Colombia se ha centrado en un grupo de países donde los distintos problemas relacionados con las drogas han emigrado, entre ellos México, Guatemala, Honduras y El Salvador. Sirva como ejemplo que en el marco de Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI, por sus siglas en inglés) la Policía Nacional de Colombia participa en un Proyecto de Reforma Policial Regional en América Central, financiado principalmente a través del programa Control Internacional de Narcóticos (INCLE, por sus siglas en inglés) del Departamento de Estado.

**Figura 3 - Actividades de cooperación a miembros de Fuerzas Armadas en Norte, Centro y Suramérica (2010-2013)**



Fuente: Extraído de Gobierno de Colombia, 2014.

De esa manera, los cursos abarcan temas relacionados con delitos financieros y activos de decomiso en Nicaragua, inteligencia policial en El Salvador, protección judicial y fiscal en Guatemala, operaciones básicas ribereñas en Panamá, respuestas tácticas en Honduras, interdicción terrestre, pilotos de ala fija y rotatorias en Costa Rica, manejo de informantes, seguridad ciudadana, y operaciones de asuntos civiles en Republica Dominicana. Asimismo, cabe destacar que “la Policía Nacional de Colombia brinda entrenamiento y asistencia en temas tales como patrullaje comunitario, entrenamiento de instructores de la academia de policía, y desarrollo de currículo para entrenamiento en Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá” (Tickner 2014,4), según el comunicado de prensa conjunto fechado en abril de 2013.

De igual modo, cabe mencionar que en 2014 cerca de 160 soldados paraguayos pertenecientes en su mayoría a Fuerzas Especiales, recibieron entrenamiento del Ejército colombiano en operaciones contrainsurgentes debido al recrudecimiento de los ataques perpetrados por el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), la pequeña pero problemática guerrilla marxista del país guaraní. En efecto, ambos gobiernos nacionales han sostenido que el EPP recibe entrenamiento de las FARC, y que una escisión de la guerrilla paraguaya conocida como Asociación Campesina Armada (ACA) está adquiriendo

la misma dinámica organizacional que los insurgentes colombianos, motivo por el cual un intercambio paralelo de conocimientos entre las fuerzas de seguridad del país guaraní y Colombia, es considerado como una respuesta natural (Obando 2015).

En esa misma dirección, el gobierno estadounidense ha animado a Perú a trabajar más estrechamente con Colombia, tal como declaró el otrora Secretario de Defensa León Panetta durante una visita a Lima en octubre de 2012: “Estados Unidos se encuentra listo para trabajar con Perú en planeamiento conjunto, intercambio de información y cooperación trilateral con Colombia para abordar nuestras inquietudes compartidas sobre seguridad” (Isacson y Withers 2013,26) haciendo directa alusión al control ejercido por remanentes de Sendero Luminoso sobre el tráfico de drogas en la región del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).

Incluso, México solicitó asesoría de funcionarios colombianos que persiguieron a Pablo Escobar con el objetivo de recapturar a Joaquín *El Chapo* Guzmán, líder máximo del Cartel de Sinaloa, quien se fugó desde un penal de alta seguridad en julio de 2015. De ese modo, tres generales retirados, reconocidos por haber acabado con los líderes de los carteles de Medellín, Cali y Norte del Valle en los años ochenta y noventa (esto incluye a Pablo Escobar, jefe del Cartel de Medellín y los hermanos Rodríguez Orejuela, cabecillas del Cartel de Cali), viajaron a ese país para compartir sus experiencias con las autoridades aztecas que se encontraban tras el rastro de *El Chapo* (LaFuente 2015).

## Los riesgos asociados a una exportación no tradicional

Si bien Colombia posee una vasta experiencia en el tipo de operaciones que policías y fuerzas armadas deben realizar hoy en día en América Latina (tales como investigaciones sobre crimen organizado, interdicción de drogas, esfuerzos para arrestar a capos de la droga, entre otras), la expansión de su entrenamiento plantea ciertas inquietudes, especialmente cuando el gobierno estadounidense está pagando la factura.

En primer lugar, las autoridades colombianas han afirmado que la totalidad de sus programas internacionales de formación utilizan los mismos protocolos sobre derechos humanos empleados dentro de sus Fuerzas Armadas. Sin embargo, “pocos mecanismos distintos de investigación de derechos humanos parecen estar en su lugar para garantizar que las peores prácticas, como la corrupción y la impunidad, no sean transferidas por instructores colombianos junto con las mejores” (Tickner 2014,8). De esa manera, antes de

promover a Colombia como un ejemplo en temas de seguridad, Estados Unidos debiera exigir un detallado reporte sobre qué enseñanzas están siendo exportadas a miembros de fuerzas de seguridad en otras latitudes.

Al respecto, José Miguel Vivanco, director de Human Rights Watch para las Américas señaló: “Es claro que Estados Unidos no ha podido llevar a cabo un serio análisis ni un escrutinio de acciones cometidas por las fuerzas de seguridad colombianas con la formación, inteligencia y equipos ofrecidos por el gobierno de Estados Unidos durante todos estos años” (Lohmuller 2015a). Esto resulta preocupante considerando que las fuerzas armadas colombianas han sido denunciadas por quebrantar los derechos humanos, incluyendo 3.700 supuestas ejecuciones extrajudiciales, también conocidas como *falsos positivos* (una práctica que consiste en reportar como bajas a civiles haciéndolos pasar como combatientes enemigos), la mayor parte de las cuales ocurrieron entre 2002 y 2008.

Según Human Rights Watch, más de 800 miembros del ejército (activos o en retiro) han sido condenados como parte del escándalo de los *falsos positivos* (Lohmuller 2015a). No obstante, hasta la fecha no ha sido condenado ningún oficial con el rango de comandante de brigada o con cargos superiores. En efecto, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional ha expresado interés en analizar el patrón generalizado y sistemático de las ejecuciones extrajudiciales en Colombia, en la medida en que “existen suficientes razones para creer que [estos actos] fueron cometidos debido a una política adoptada al menos al nivel de ciertas brigadas de las fuerzas armadas, lo cual constituye una política de Estado o de una organización para cometer crímenes contra la humanidad” (Lohmuller 2015a).

Por tal motivo, es importante determinar los resultados no deseados que pueden surgir al enfatizar ciertos indicadores para medir el impacto positivo de los esfuerzos contra el crimen organizado pues, “las variables que utilizan las fuerzas de seguridad para medir el éxito, y el sistema de recompensas para incentivar los resultados deseados, pueden pervertir la lucha contra grupos enemigos y conducir a abusos generalizados. De hecho, al hacer énfasis en el número de combatientes enemigos muertos como una medida de éxito en las operaciones (algo que se ha denominado *síndrome del conteo de cuerpos*), y al recompensar a quienes tienen mayores resultados en este sentido, el Ejército colombiano generó una mentalidad que llevó a la práctica sistemática de *falsos positivos*” (Lohmuller 2015a).

Esto ocasionó que el conteo de bajas se convirtiera en una representación engañosa y peligrosa del avance en el combate contra actores armados no estatales. También es crucial realizar una estricta supervisión de las fuerzas encargadas de ejecutar las políticas gubernamentales y de castigar a los

responsables de abusos, pues como demuestra la experiencia colombiana, no hacerlo puede dar pie a violaciones generalizadas de derechos de aquellos que el gobierno supuestamente pretende proteger.

Vinculado a lo anterior, es posible sostener que la exportación del modelo colombiano pareciera no medir los resultados que cuentan al proveer seguridad. Es decir, no deben confundirse las metas de proceso, como el número de hectáreas fumigadas, con resultados verdaderos, como los daños que causan las drogas ilegales en la sociedad. En Colombia ocurrió precisamente aquello, “los funcionarios estadounidenses confundieron continuamente los *logros de proceso* con verdaderos resultados. Sin embargo, pronto cayeron en cuenta que existe una brecha significativa entre alcanzar los objetivos de erradicación e incidir verdaderamente sobre el trasiego de drogas, o entre aumentar el conteo de cuerpos y establecer la presencia de un Estado funcional en territorios sin ley<sup>2</sup> (Isacson y Haugaard 2011,18). Por ejemplo, pese a que es uno de los indicadores más utilizados para medir el éxito, la tasa de impunidad (la proporción entre crímenes cometidos, veredictos y sentencias) suele decir mucho más acerca de las iniciativas contra el crimen que el número de arrestos, de tribunales construidos, o de fiscales capacitados.

En cuanto a las políticas antinarcóticos, los datos acerca del precio y la pureza de las drogas a la venta en las calles nos indican si el suministro se está viendo afectado, aunque es complejo determinar si una aparente tendencia se trata de mero ruido a corto plazo o una potente señal a largo plazo. Otro tipo de indicadores, quizás aún más importantes, son los cambios en los daños causados por las drogas, tales como el tamaño de la población consumidora o la tendencia de los delitos relacionados con las drogas y las emergencias sanitarias (Isacson y Haugaard 2011).

Por otro lado, exportar el modelo colombiano de seguridad como estrategia de cooperación parece no contribuir a fortalecer las capacidades del gobierno civil, disminuir la impunidad, o crear oportunidades para los sectores excluidos. Es decir, fortalecer el gobierno no puede significar solamente despliegue militar a través del territorio nacional pues, si los representantes del gobierno, en este caso las fuerzas militares, cometen abusos contra los derechos humanos o actos de corrupción con impunidad, su presencia podría ser más nociva que beneficiosa, sobre todo para la cohesión interna del Estado.

---

2 Este concepto remite a determinadas porciones de un territorio en cuyo seno desaparecen las distinciones claras entre cuestiones de seguridad interna o externa, así como entre aspectos criminales y militares, que sirven de refugio y santuario a organizaciones terroristas y criminales (a menudo vinculadas entre sí) que evolucionan en el lugar con total impunidad, apoyándose en parte de la población local. Ver: Bartolomé 2015,204.

Fortalecer el gobierno civil significa garantizar que ningún sector vulnerable de la población viva sin gobierno. Las *áreas sin ley*<sup>1</sup> no existen en un vacío: son ocupadas por grupos criminales que amenazan a la población. Si algo ha dejado en claro la experiencia colombiana es que *Estado* debe suponer mucho más que la presencia de fuerzas armadas o policía en las calles, pues si bien es cierto que la seguridad es el más básico de los bienes públicos que un Estado debe proveer a sus ciudadanos, la ocupación militar *per se* no puede generar las condiciones necesarias para la prosperidad económica ni el ejercicio de las libertades básicas. En consecuencia, la ocupación militar de estos espacios es inútil cuando el resto del gobierno (educación, salud, obras públicas y justicia) no llega rápidamente.

En cuarto lugar, resulta un tanto irónico que Juan Manuel Santos, el primer presidente en ejercicio en el mundo en hacer una petición pública para un debate informado y sincero sobre las ventajas y deficiencias de las estrategias existentes sobre el problema de las drogas, también esté exportando, de la mano con Estados Unidos, algunos de los elementos basales del enfoque militarizado que según él merecen un examen más detenido. Por lo tanto, queda por ver si los programas de entrenamiento antinarcóticos vigentes pueden adaptarse a las necesidades de seguridad ciudadana de los países receptores de la cooperación colombo-estadounidense, sin reproducir necesariamente la desacreditada y, a menudo, contraproducente lógica de la *Guerra contra las Drogas*.

En esa línea, y basándose en las crecientes tasas de violencia y narcotráfico en Guatemala, Honduras y El Salvador (subregión conocida como el Triángulo Norte), James Stavridis (2015) ha argumentado que Estados Unidos debe trabajar con estas naciones para aplicar algunas de las muchas y valiosas lecciones aprendidas en Colombia. Esto incluye una combinación de factores como ayuda externa, determinación local y diversas herramientas claves para enfrentar los problemas de seguridad. Tratándose según él de una estrategia de poder inteligente (*Smart Power*): una combinación entre diplomacia, seguridad económica y financiera, y ayuda al desarrollo. Es decir, algo que Estados Unidos supuestamente realizó de manera efectiva en Colombia y puede hacer ahora en Centroamérica.

No obstante, invocar el imaginario de Colombia cuando se habla de ayuda para los demás países latinoamericanos constituye una peligrosa simplificación de los desafíos que enfrenta la región en materia de seguridad. De hecho, la analogía realizada por Stavridis (2015) está basada en semejanzas superficiales, omitiendo por completo diferencias claves entre la situación de Colombia a fines de los años noventa y los países del Triángulo Norte de Centroamérica en la actualidad, las cuales abren serias interrogantes sobre la

conveniencia de utilizar a la nación andina como modelo a seguir.

Por ejemplo, las fuentes y naturaleza territorial de la violencia e inseguridad en el Triángulo Norte son diferentes a las colombianas. El contraste más evidente guarda relación con la ausencia de una insurrección activa o una red de grupos paramilitares, pues la principal amenaza de seguridad en esa subregión es el crimen a nivel urbano (como secuestro y extorsión) propiciado por pandillas como la Mara Salvatrucha y Barrio 18. Y a diferencia del país andino, las organizaciones narcotraficantes que operan en Centroamérica son transportadoras, pues en la geopolítica de las drogas esta área es empleada principalmente para el tránsito de drogas y lavado de activos (Lohmuller 2015b).

Y aunque ciertas capacidades militares (como la obtención de inteligencia) son necesarias para dismantelar las organizaciones criminales transnacionales que operan en la región, las asesorías militares ofrecidas por Colombia pueden servir de poco a Centroamérica, pues el reto que plantean las pandillas requiere realizar un trabajo policial más fuerte y reforzar la capacidad de la policía para investigar el crimen; así mismo, necesita un sistema penal y judicial que efectivamente funcione. Por lo tanto, es posible sostener que la configuración de un modelo colombiano para su extrapolación a contextos tan disímiles como el descrito anteriormente, expresa una construcción simbólica desproporcionada y una miopía estratégica por parte de Estados Unidos.

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha analizado cómo el gobierno colombiano ha visto en su *Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral* una herramienta útil que le ha permitido:

- Cambiar las narrativas predominantes de Estado fallido por país exportador de seguridad a objeto de reinsertarse exitosamente en el concierto internacional;
- Fortalecer su relación con Estados Unidos elevándola a un plano estratégico en tanto socio fiable a nivel regional (garantizado la continuidad de su asistencia); y
- Enfrentar el proceso de reconversión de las Fuerzas Armadas con miras al posconflicto.

En este sentido, el tamaño y capacidades actuales de las Fuerzas Armadas colombianas suman una nueva dimensión a los retos del posconflicto pues, en cualquier escenario de transición hacia la paz se encuentra contemplada una considerable reducción de personal, planteándose las siguientes interrogantes: ¿Qué hacer con el excedente? y ¿cómo canalizar las habilidades de los militares hacia otras actividades? Esto resulta gravitante a fin de evitar una eventual criminalización de sus miembros en tanto hay preocupación acerca del vacío que llenará el crimen organizado en la ilegalidad colombiana una vez que las FARC dejen las armas, llevando a un nuevo ciclo de crimen y violencia en el país andino.

De igual modo, se ha podido constatar que este esquema de cooperación en seguridad ha resultado ser beneficiosa para Estados Unidos pues terciarizar la asistencia policiaco-militar a través de Colombia, le ha permitido dirigir desde atrás en sintonía con el modelo de *intervención moderada o bajo impacto* que Washington está llevando a cabo actualmente, evitando todos los costos financieros y políticos que ello implica. Sin embargo, resulta inquietante observar que a pesar de la impunidad por escándalos de corrupción y violaciones a los derechos humanos, particularmente las ejecuciones extrajudiciales (o *falsos positivos*) llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad colombianas, Washington continúa mostrando a Colombia a nivel mundial como un ejemplo exitoso en la *Guerra contra las Drogas*, haciendo vista gorda de los efectos contraproducentes que genera este modelo de seguridad.

Por último, si bien es innegable que Colombia ha adquirido una significativa experiencia en operaciones antinarcoóticos y contrainsurgencia tras medio siglo de conflicto armado, América Latina no es Colombia; es decir los *policy-makers* deben ser cautelosos al emplear la experiencia colombiana como hoja de ruta para adelantar acciones en la región, evitando aplicar indiscriminadamente sus lecciones como recetas universales, obviando así la particular naturaleza territorial de la violencia y las múltiples fuentes de la inseguridad en otras naciones que no se encuentran en situación de conflicto bélico, como México y el Triangulo Norte de Centroamérica.

En efecto, el contraste más evidente entre ambas situaciones guarda relación con la ausencia de una insurrección activa o una red de grupos paramilitares, pues la principal amenaza de seguridad en esas naciones es el crimen a nivel urbano (como secuestro y extorsión), propiciado por carteles como Los Zetas y Los Caballeros Templarios en México o por pandillas como la Mara Salvatrucha y Barrio 18 en América central. Vale decir, en el caso de Colombia estamos hablando de un actor armado no estatal con motivaciones político-ideológicas, mientras que en México y el Triangulo Norte se trata de actores ilegales con motivaciones netamente económicas. Y a diferencia

de Colombia, las organizaciones narcotraficantes que operan en México son managers y las operativas en Centroamérica son transportadoras, pues en la geopolítica de las drogas estas naciones son utilizadas principalmente para el trasiego de drogas y lavado de activos.

## REFERENCIAS

- Alarcón, D. 2013. Colombia tiene más experiencia que cualquiera en la lucha contra las drogas. *El Espectador*. <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/colombia-tiene-mas-experiencia-cualquiera-lucha-contra-articulo-432690> (Consultado 9 de Junio de 2016)
- Bartolomé, M. 2015. La inteligencia estratégica y sus requisitos para la seguridad en América del Sur. En *Gestión de Inteligencia en las Américas*, editado por Russell Swenson y Carolina Sacho Hirane, 201-220. Washington, DC: National Intelligence University Press.
- Bargent, J. 2015. Las implicaciones del proceso de paz para el futuro de las fuerzas armadas de Colombia. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/implicaciones-proceso-paz-futuro-fuerzas-armadas-de-colombia> (Consultado 17 de Octubre de 2015).
- Bosworth, J. 2015. Sobre el apretón de manos entre el jefe de las FARC y el presidente de Colombia. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. <http://es.insightcrime.org/analisis/apreton-jefe-farc-presidente-colombia> (Consultado 17 de Octubre 2015).
- Colprensa. 2013. “Buena parte del país está en posconflicto”: Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón. *El país*. <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/hoy-buena-parte-pais-esta-posconflicto-ministro-defensa> (Consultado 18 octubre 2015).
- El País. 2013. Colombia firmó acuerdo de cooperación en seguridad con la Otan. *El País*. <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/colombia-firmo-acuerdo-cooperacion-seguridad-con-otan> (Consultado 17 de Octubre 2015).
- González Bustelo, M. 2014. The US and Colombia: building an exportable model of security. *Open Security Conflict and peacebuilding*. <http://www.opendemocracy.net/opensecurity/mabel-gonz%C3%A1lez-bustelo/us-and-colombia-building-exportable-model-of-security> (Consultado 12 de Octubre 2015).
- Gurney, K. 2015. ¿Es cierto que el 82% de Colombia está libre de FARC como

- afirma el Ministerio de Defensa? *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/esta-colombia-libre-farc-como-afirma-ministerio> (Consultado 16 de Octubre 2015).
- Isacson, A y Withers G. 2013. *Hora de Escuchar: Tendencias en asistencia de seguridad de los EE.UU. hacia América Latina y el Caribe*. Washington DC: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).
- Isacson, A y Haugaard L. 2011. *Un relato aleccionador: Las lecciones del Plan Colombia para la política exterior estadounidense hacia México y otros países*. Washington DC: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).
- Kaplan, R. 2006. *Imperial grunts*. New York: Vintage Books.
- Kinosian, S y Haugaard, L. 2015. Estados Unidos no debería exportar el ‘éxito’ de la guerra de Colombia contra las drogas. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. <http://es.insightcrime.org/analisis/estados-unidos-no-deberia-exportar-exito-guerra-colombia-contra-drogas> (Consultado 18 de Octubre 2015).
- LaFuente, J. 2015. From the trail of Pablo Escobar to the hunt for ‘El Chapo’. *El País Internacional*. [http://elpais.com/elpais/2015/07/30/inenglish/1438249322\\_904623.html](http://elpais.com/elpais/2015/07/30/inenglish/1438249322_904623.html) (Consultado 13 Marzo 2016).
- Looft, C. 2012. Before Americas Summit, US Points to Colombia as Security Success. *Insight Crime Organized Crime in the Américas*. <http://www.insightcrime.org/news-briefs/before-americas-summit-us-points-to-colombia-as-security-success> (Consultado 19 de Marzo 2016).
- Lohmuller, M. 2015a. Ejecuciones extrajudiciales en Colombia: lecciones para Latinoamérica. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. <http://es.insightcrime.org/analisis/ejecuciones-extrajudiciales-colombia-lecciones-latinoamerica> (Consultado 13 de Marzo 2016).
- 2015b. Plan Colombia no es la panacea para los males de Latinoamérica. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. <http://es.insightcrime.org/analisis/plan-colombia-panacea-males-latinoamerica> (Consultado 15 de Abril 2016).
- Ministerio De Relaciones Exteriores. 2013. *Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- Ministerio De Defensa Nacional. 2014. *Diplomacia para la seguridad: La estrategia de Colombia en la lucha contra la DOT*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
2015. *Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*.

Bogotá: Gobierno de Colombia.

- Obando, V. 2015. Colombia entrena paraguayos para combatir al EPP. *El Espectador*. <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/colombia-entrena-paraguayos-combatir-al-epp-articulo-577954> (Consultado 10 de Junio 2016).
- Román, S. 2015. Una alianza exitosa: El plan de acción de los EE.UU. y Colombia en materia de seguridad regional. *Diálogo*: 68-72.
- Stavridis, J. 2015. We know how to end drug violence in Central America. *Foreign Policy*. <http://foreignpolicy.com/2015/03/18/we-know-how-to-end-drug-violence-in-central-america-colombia-drug-war/> (Consultado 11 de Junio 2016).
- Thomas, J y Dougherty, C. 2013. *Beyond the Ramparts: The Future of U.S. Special Operations Forces*. Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA).
- Tickner, A. 2014. *Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy*. Washington DC: Washington Office on Latin America (WOLA).
- Tokatlian, J. 2008. La construcción de un Estado Fallido en la política mundial: El caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Análisis Político*, 64 (5): 67-104.
- Wills, S. 2015. Colombia atraviesa los meses menos violentos en más de 30 años. *Diálogo Revista Militar Digital*. <http://dialogo-americas.com/es/articulos/rmisa/features/2015/10/22/feature-06> (Consultado 24 de Enero 2016).

## RESUMEN

Este artículo tiene como propósito analizar el surgimiento de la iniciativa *Diplomacia de la Seguridad* (2012) impulsada por la Cancillería y el Ministerio de Defensa de Colombia en tanto modelo de cooperación en el ámbito de la seguridad y defensa. En segundo lugar, explica el papel de Estados Unidos en la citada iniciativa. Finalmente, examina las principales implicancias de aquel esquema de asistencia en las estrategias de seguridad implementadas por los países del subcontinente.

## PALABRAS CLAVE

Colombia; Cooperación; Posconflicto.

*Recibido el 25 de Agosto de 2016  
Aceptado el 12 de Diciembre de 2016*

# POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA E PROTEÇÃO DA INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA CRÍTICA NO BRASIL

Iure Paiva<sup>1</sup>

## Introdução

Os mais diferentes países e regiões do planeta confrontam-se, há muito tempo, com o desafio de se precaver e suplantar situações reais ou iminentes que podem, de alguma forma, perturbar a segurança de sua infraestrutura energética, exigindo a intervenção militar ostensiva e efetiva na vigilância, controle e defesa de tais ambientes. Os casos são os mais variados, incluindo a prevenção e resposta a ações criminosas contra poços e plataformas de exploração de petróleo e gás, ataques a usinas hidrelétricas e nucleares, refinarias, parques eólicos e solares, navios de transporte, portos, tanques, gasodutos, oleodutos, dentre outros, estejam esses localizados na região continental ou oceânica. Os problemas se ampliam e exigem diferentes tipos de respostas na medida em que se observa o crescimento de ataques cibernéticos a sistemas eletrônicos de informação e monitoramento, bem como a ocorrência de eventos naturais de dimensões catastróficas.

A investida de qualquer agente interno ou externo contra a infraestrutura energética crítica ou de reconhecido valor estratégico de um Estado pode causar a interrupção ou o colapso do fornecimento de um dos insumos mais essenciais à manutenção das condições de sobrevivência e desenvolvimento de um país e de sua sociedade de modo geral. E, dentre as inúmeras ações necessárias à proteção da cadeia de produção, comercialização e consumo de energia, emerge como imperativo organizar de forma adequada a defesa de

---

1 Professor Adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (DRI-UFPB) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI/UFPB), com Doutorado em Ciência Política (UNICAMP) e Mestrado em Direito (UFPB). E-mail: iurepaiva@hotmail.com

todo esse complexo a partir da atuação das forças armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), dada a natureza específica de certas ameaças. O fato de a infraestrutura crítica de energia representar um elemento capital para um país, espera-se que a temática ocupe espaço de destaque na construção da sua estratégia de defesa.

Considerando o contexto ora descrito, este texto apresenta uma análise sobre como a proteção da infraestrutura energética crítica brasileira é tratada no âmbito da política nacional de defesa, buscando com isso compreender melhor como é delineada a segurança do fornecimento de energia no país. A análise desenvolvida neste texto se ocupa de responder três questões básicas: 1- Quais são e onde se localizam as principais infraestruturas energéticas críticas brasileiras referentes à cadeia de petróleo, derivados e gás natural? 2- Em que medida a proteção das referidas infraestruturas é prevista na política nacional de defesa, em especial, nos principais documentos que tratam do assunto? 3- Como se dá o planejamento de emprego do poder militar brasileiro na prevenção e resposta a ameaças ou ataques contra a infraestrutura relacionada às fontes supracitadas?

Ao examinar a literatura nacional, não parece haver a devida atenção à temática por parte dos estudos referentes à segurança energética no Brasil, ao menos, no que se refere a uma abordagem mais específica e detalhada sobre o que determina a política nacional de defesa sobre a proteção da infraestrutura energética crítica brasileira, salvo algumas raras exceções (Demeterco 2014; Vicente 2014). Em geral, o assunto é tratado de forma marginal em meio às questões concernentes aos desafios inerentes à segurança e defesa nacional (Silva 2012; Costa 2009; Hage 2008), às consequências de possíveis conflitos diante de instabilidades no entorno regional (Nasser, Moraes 2014; Acioly, Moraes 2011), ao aumento dos ilícitos transnacionais (Reis 2011), às disputas sobre a demarcação das zonas marítimas e a soberania sobre os recursos naturais (Silva 2013; Martins 2010), à necessidade de proteção das reservas de petróleo e gás na camada pré-sal (Oliveira, Cepik, Brites 2013; Metri 2009), bem como diante da possibilidade de confrontos decorrentes da interferência de potências extra regionais no Atlântico e na América do Sul (Vidigal 2014; Thuswohl 2008).

A análise sobre a proteção da infraestrutura crítica desenvolvida neste artigo se insere em questões relativas à dimensão militar da segurança energética, a qual abrange, de modo geral, uma discussão sobre a necessidade de defender, através de ações militares, tanto as reservas como os complexos estruturais energéticos nacionais, contra ameaças que podem afetar o seu perfeito funcionamento e a manutenção dos fatores de subsistência e progresso da sociedade e do país como um todo. A abordagem numa perspectiva mil-

itarista, ou que a relacione a assuntos de defesa, estará baseada em cenários e análises que envolvem o uso da força ou dos demais aparatos militares, em virtude de disputas relacionadas à energia, ações criminosas, conflitos militares, incidentes operacionais ou eventos naturais, que possam resultar na interrupção parcial ou total do abastecimento energético.

O universo reflexivo e discursivo dos estudos no caso da dimensão militar da segurança energética costuma estar centrado em questões como a identificação das ameaças domésticas ou transnacionais de ataques físicos ou virtuais, decorrentes da ação de atores estatais ou não estatais, contra as reservas ou infraestruturas de energia. De modo análogo, envolve a análise sobre a capacidade ofensiva e defensiva de um país em específico, de um complexo de segurança regional ou da comunidade internacional, contra eventos que podem causar instabilidade ao abastecimento de energia, ou ao lucrativo fluxo de tais recursos ao mercado consumidor mundial. A finalidade maior dessa reflexão está relacionada, em linhas gerais, à manutenção das condições necessárias ao contínuo e adequado provimento de energia no plano nacional, regional e internacional, conforme for a esfera de análise.

No entanto, vale ressaltar que os estudos e práticas sobre a proteção da infraestrutura crítica energética são bem mais amplos, já que os sistemas de engenharia, por exemplo, sofrem falhas de equipamento ocasionais e necessitam de manutenção periódica, o que implica em medidas que envolvem tanto a iniciativa privada como o poder público, conforme o caso (cf. Aradau 2010; Farrel et al. 2004). Da mesma forma, segurança energética pode ter diferentes dimensões que vão desde a política e militar à técnica e econômica, destacando, por exemplo, que para os economistas as preocupações são principalmente com os impactos macroeconômicos decorrentes da elevação dos preços da energia e com os perigos das perdas econômicas em razão das possíveis falhas no fornecimento (Ciut 2010; Bielecki 2002).

Este texto busca, portanto, contribuir, de alguma forma, com a superação de uma lacuna na literatura nacional, propondo um estudo específico, sistemático e aprofundando sobre um aspecto específico da proteção da infraestrutura crítica energética brasileira. De modo a cumprir com este intento e responder as questões supracitadas, além desta introdução, o texto possui mais quatro partes. Na próxima seção, o objetivo primordial é o de apresentar alguns marcos conceituais sobre a temática, além de identificar quais são e onde se localizam as principais infraestruturas de produção, comercialização e consumo de energia no Brasil, em especial, aquelas referentes à cadeia do petróleo, derivados e gás natural, isto com o objetivo de se obter um ponto de referência em concreto para a análise de vulnerabilidades e respostas necessárias a sua defesa.

Na seção seguinte, o escopo principal consiste em verificar de que modo a segurança da infraestrutura energética é efetivamente incorporada e tratada como uma temática de dimensão militar no Brasil, em particular, analisar como a mesma se conforma no âmbito dos dois principais documentos norteadores da política de defesa no país: a Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa. A quarta seção é voltada, precipuamente, à avaliação de aspectos relativos ao planejamento da capacidade ofensiva e defensiva militar do Brasil visando a proteção da infraestrutura relacionada às fontes supracitadas, em meio às principais ameaças (externas) percebidas pelo governo brasileiro e pelos estudiosos da matéria. Por fim, são apresentadas considerações finais com algumas conclusões com o objetivo de sistematizar os resultados alcançados a partir das reflexões realizadas ao longo do texto.

## **Infraestrutura crítica e segurança energética no Brasil: petróleo, gás e derivados**

O conceito de infraestrutura crítica no Brasil é definido, precisamente, pelo art. 2º da Portaria nº 2 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), de 8 de fevereiro de 2008, que “Institui Grupos Técnicos de Segurança de Infra-estruturas Críticas (GTSIC) e dá outras providências”. Segundo a referida portaria “Consideram-se IEC [Infraestruturas Críticas] as instalações, serviços e bens que, se forem interrompidos ou destruídos, provocarão sério impacto social, econômico, político, internacional ou à segurança nacional”. O art. 3º da citada portaria elenca, entre os incisos I e V, as áreas prioritárias das infraestruturas críticas, sem prejuízo de outras que porventura vierem a ser definidas, figurando nominalmente dentre as que devem ser dada atenção, a infraestrutura que está relacionada à energia. As demais se referem à rede de transporte, água, telecomunicações e finanças.

A supracitada Portaria do GSI/PR, e nenhum outro documento oficial do governo federal, atualmente, estabeleça uma definição precisa sobre infraestrutura energética crítica no país. Diferentemente do Brasil, verifica-se que Canadá, por exemplo, possui a Estratégia Nacional para a Infraestrutura Crítica (*National Strategy for Critical Infrastructure*), a qual, dentre outros aspectos, define de forma pontual o significado do referido termo:

A infraestrutura crítica refere-se a processos, sistemas, instalações, tecnologias, redes, bens e serviços essenciais para a saúde, segurança ou bem-estar econômico dos canadenses e do eficaz funcionamento do governo. A

infraestrutura crítica pode ser autônoma ou interligada e interdependente dentro e entre as províncias, territórios e fronteiras nacionais. As interrupções de infraestrutura crítica podem resultar em perda catastrófica da vida, efeitos econômicos adversos e danos significativos para a confiança da população (Canadá 2009).

Com base na definição supracitada, pode-se afirmar que a infraestrutura energética crítica ou de valor estratégico refere-se à cadeia de extração, produção, beneficiamento, transporte, comercialização e consumo de energia de fundamental importância à sobrevivência e ao desenvolvimento do país e de seu povo de modo geral, cuja interrupção ou destruição podem repercutir ainda na esfera internacional (Paiva 2015, 151). Contudo, deve-se ressaltar que não é qualquer usina hidrelétrica, estrutura dutoviária, de armazenamento ou de logística que possui valor estratégico, e sim aquelas que realmente têm potencial para causar os impactos citados anteriormente e ter uma repercussão nacional ou internacional (Demeterco 2014, 07).

Em relação à infraestrutura energética crítica no Brasil que envolve o petróleo, gás natural e seus derivados, pode-se afirmar que grande parte dela está localizada em área marítima ou próximo a mesma. Neste sentido, as estruturas essenciais ora mencionadas incluem, inicialmente, aquelas que estão localizadas em meio às águas atlânticas, e estão relacionadas às bases de extração, exploração e armazenamento de hidrocarbonetos, ambientes físicos peculiares como as rotas marítimas de transporte de recursos energéticos, e, embarcações, dutos e demais meios de escoamento dos produtos fósseis extraídos a partir do mar. Por outro lado, tem-se ainda a infraestrutura situada na zona costeira, a qual está relacionada à geração, processamento, armazenamento, transferência e transporte de recursos energéticos. Nesse caso, pode-se destacar os seguintes complexos estruturais energéticos presentes ou próximas à zona costeira: os polos de refino e armazenamento de petróleo e produção de derivados; as unidades de processamento de gás natural; e os dutos de circulação de petróleo, derivados, gás natural, etanol, solventes e outros.

Um dos pontos de partida para compreender a relação entre infraestrutura energética crítica e extensão territorial atlântica brasileira está no fato de a maior parte das reservas provadas de petróleo e gás natural localizadas em território brasileiro encontrarem-se no Atlântico Sul, respectivamente, cerca de 94,9% e 88,2% das jazidas nacionais dessas fontes estão em solo marítimo (ANP 2015, 70-73)<sup>2</sup>. No que se refere à produção de petróleo, dados

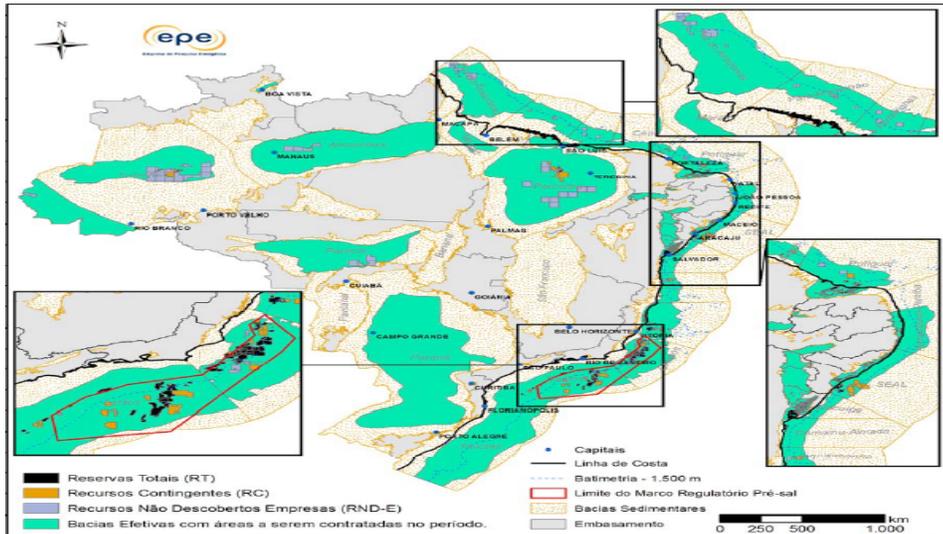
---

2 A Portaria ANP Nº 9, de 21/1/2000 define reservas provadas nos seguintes termos: “Reservas de petróleo e gás natural que, com base na análise de dados geológicos e de engenharia, se estima recuperar comercialmente de reservatórios descobertos e avaliados, com elevado grau de certeza, e cuja estimativa considere as condições econômicas vigentes, os métodos operacio-

oficiais revelam o mesmo papel preponderante do Atlântico Sul, com 92,5% de tal recurso sendo produzido a partir do mar (ANP 2015, 75). A produção de gás em campos *offshore* não alcança os mesmos números se comparados ao petróleo, mas não deixam de ser menos proeminentes, uma vez que deriva do oceano 73,3% do gás gerado no país (ANP 2015, 82).

Em meio a tal realidade, destaque-se que, de acordo com dados fornecidos pela Diretoria de Portos e Costas da Marinha do Brasil (Brasil 2016), para atender a exploração econômica de hidrocarbonetos derivados do mar, existem 237 complexos estruturais energéticos em águas brasileiras, sendo que 177 estavam em operação e 60 desativadas. Essa infraestrutura refere-se a plataformas fixas, autoeleváveis e de pernas atirantadas, navios sondas e sistemas flutuantes de produção, armazenamento e transferência. Como se pode perceber, a partir do cartograma abaixo, a maior parte delas encontra-se nas bacias presentes ao longo da costa brasileira, dada a sua predominância em tal região.

**Cartograma 1 - Bacias efetivas nas áreas da União e com as unidades produtivas em áreas contratadas com recursos descobertos e não descobertos convencionais**



Fonte: Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética (MME, EPE 2015a, 241)

Além dos complexos infraestruturais ligados às reservas de petróleo e

nais usualmente viáveis e os regulamentos instituídos pelas legislações petrolífera e tributária brasileiras”.

gás natural no Brasil localizados na região oceânica, tem-se ainda a infraestrutura situada na zona costeira, a qual está relacionada à geração, processamento, armazenamento, transferência e transporte de recursos energéticos. Nesse caso, pode-se destacar os seguintes complexos estruturais energéticos: os polos de refino do petróleo e de produção de derivados; as unidades de processamento de gás natural; e os dutos de circulação de petróleo, derivados, gás natural, etanol, solventes e outros.

Ao verificar a localização geográfica dos 17 complexos industriais nacionais responsáveis pelo refino do petróleo e a produção de derivados de petróleo no Brasil, verifica-se que a maior parte está situada na zona costeira brasileira ou em cidades que estão muito próximas ao mar<sup>3</sup>. Além de realizarem o processo de refino, tais complexos também são responsáveis pelo armazenamento da maioria do petróleo, derivados de petróleo (gasolina, óleo diesel, óleo combustível, querosene de aviação), intermediários (aguarrás e gasóleo) e etanol que abastecem o país, sejam esses provenientes da produção nacional ou originários do mercado externo. De modo semelhante, ao analisar o local onde estão situados os 15 polos produtores nacionais que respondem pelo processamento de gás natural no Brasil, constata-se que os mesmos também se encontram, predominantemente, na zona litorânea brasileira<sup>4</sup>

O cartograma abaixo permite visualizar perfeitamente como estão próximas à costa brasileira as refinarias de petróleo e os polos de produção e processamento de gás natural, complexos industriais de suma relevância para a segurança energética nacional.

A movimentação de petróleo, derivados e etanol no Brasil também está intimamente relacionada ao oceano Atlântico, em virtude da maior parte dos terminais de armazenamento e dos dutos que transportam tais recursos se localizarem próxima ao litoral brasileiro. Os terminais são um conjunto de instalações adequadamente aparelhado para recebimento, expedição e armazenagem de produtos da indústria de petróleo e demais combustíveis, os quais podem ser classificados em marítimo, fluvial, lacustre e terrestre<sup>5</sup>.

---

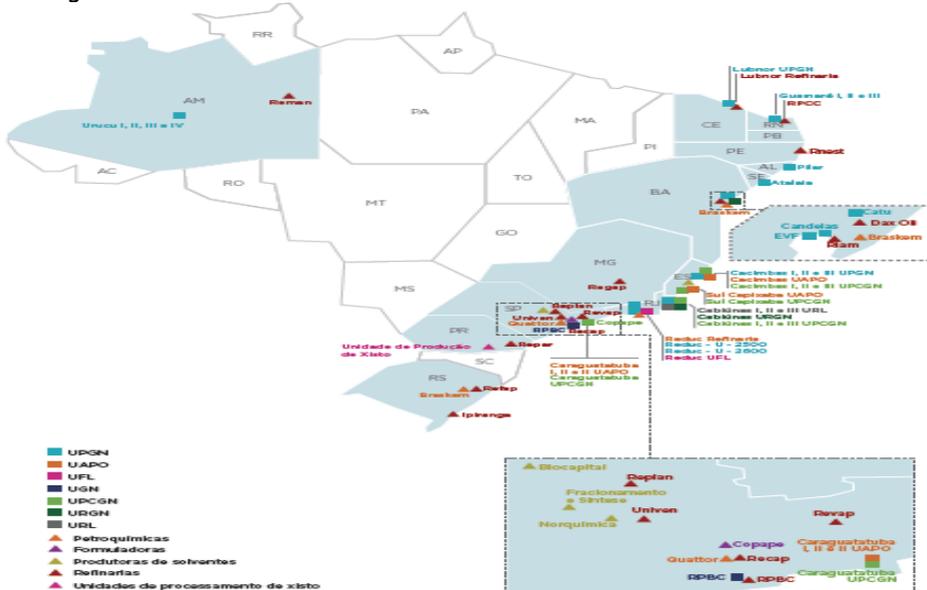
3 As refinarias estão estabelecidas nos estados do Amazonas (Reman), Ceará (Lubnor), Rio Grande do Norte (RPCC), Pernambuco (Rnest), Bahia (RLAM e Dax Oil), Rio de Janeiro (Manguinhos, Reduc), São Paulo (Recap, Replan, Revap, RPBC e Univen), Minas Gerais (Regap), Paraná (Repar) e Rio Grande do Sul (Riograndense e Refap).

4 Os polos de processamento encontram-se nos estados Amazonas (Polo Urucu), Ceará (Polo Lubnor), Rio Grande do Norte (Polo Guimarães), Alagoas (Polo Alagoas), Sergipe (Polo Atalaia), Bahia (Polos Candeias, Pojuca e São Francisco do Conde), Espírito Santo (Polos Cacimbas e Sul Capixaba), Rio de Janeiro (Polos Reduc e Cabiúnas), São Paulo (Polos RPBC e Caraguatatuba) e Paraná (Araucária).

5 A definição foi baseada naquela proposta no sítio internet da Agência Nacional de Petróleo no endereço: <<http://www.anp.gov.br/?id=582#t>>. Acesso em: 22 Maio 2014.

O país dispõe de um total de 1.939 tanques, distribuídos em 108 terminais autorizados, sendo 9 centros coletores de etanol (21 tanques), 56 terminais aquaviários (1.442 tanques) e 43 terminais terrestres (476 tanques). Os terminais aquaviários concentram a maior parte da capacidade nominal de armazenamento (69,6%) e o maior número de tanques autorizados (74,4%) (ANP, 2015, 113). Embora exista uma diversidade de terminais aquaviários e terrestres no Brasil, pode-se perceber pelo cartograma abaixo que a maioria está localizada na zona costeira brasileira.

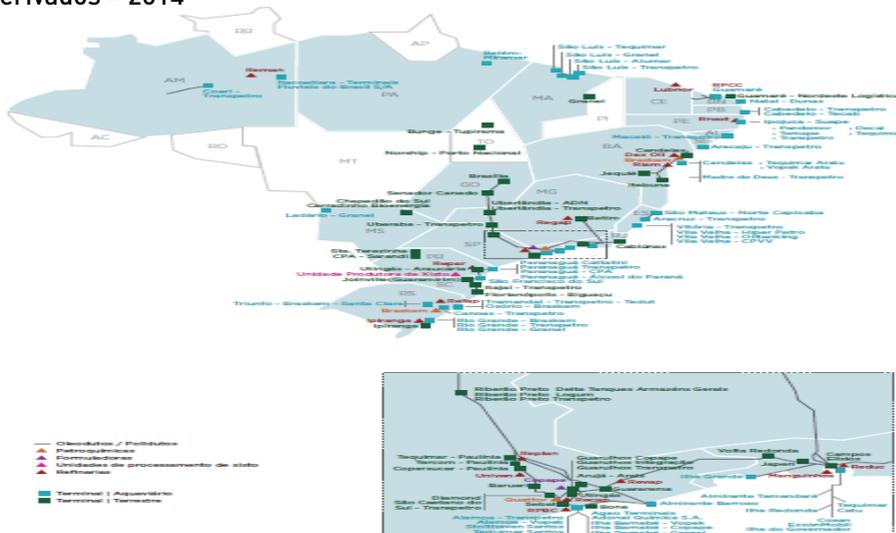
Cartograma 2 - Unidades de Refino e Processamento – 2014



Fonte: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP 2015, 105)

A propósito da infraestrutura relacionada à movimentação de recursos energéticos, é importante destacar que existe toda uma frota de navios que cruzam as vias marítimas. A navegação de cabotagem, ou seja, entre portos e terminais dentro do Brasil, é responsável por grande parte do transporte de petróleo e gás das plataformas marítimas para as refinarias, distribuição de combustível entre terminais litorâneos, etc. (ANTAQ 2014). De acordo com os dados da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, em meio aos grupos de mercadoria transportados na cabotagem nacional no primeiro semestre de 2014, destaca-se de modo proeminente a movimentação de “Combustíveis, Óleos Minerais e Produtos”, respondendo em média por 76,5% da tonagem movimentada no referido período entre portos brasileiros (ANTAQ 2014, 4).

### Cartograma 3 - Infraestrutura de Produção e Movimentação de Petróleo e Derivados – 2014

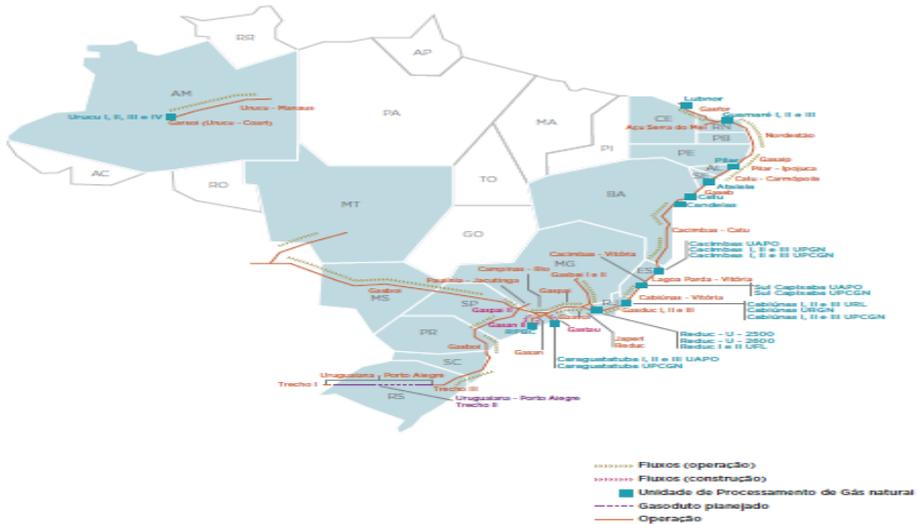


Fonte: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP 2015, 117)

A infraestrutura relacionada à movimentação de energia no Brasil também inclui os dutos, os quais contribuem para a circulação de petróleo, derivados, gás natural e outros produtos como etanol e solventes. Em 2014, o país contava com 601 dutos que se estendem por 19,7 mil km. A parte mais extensa da malha de dutos é empregada na movimentação de gás natural (gasodutos), cuja extensão é de 11,7 mil km, utilizando para isso 110 dutos. Estas estruturas disponíveis para a circulação de petróleo e derivados (oleodutos), somam ao todo 422 instalações que se estendem por 7,9 mil km. O restante da malha (37 dutos - 76 km) é utilizada na movimentação dos demais produtos, como etanol e solventes (ANP 2015, 116).

O cartograma exibido anteriormente (circulação de petróleo e derivados) e o seguinte (movimentação de gás natural) revelam que parte considerável desses dutos relacionados à infraestrutura energética encontra-se próxima à zona litorânea brasileira, revelando mais uma vez a importância do espaço marítimo do país em razão da necessidade de garantir a segurança energética nacional.

## Cartograma 4 - Infraestrutura de Produção e Movimentação de Gás Natural – 2014



Fonte: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP 2015, 118).

O Atlântico Sul é igualmente importante para o Brasil por representar a principal rota de entrada e saída de diversos recursos energéticos para o país. A importância dessas rotas marítimas na exportação e importação de petróleo, derivados e gás natural para o Brasil é incontestável, em especial, quando se analisa os dados oficiais que indicam por onde tais recursos circulam para chegar ao país. De acordo com as informações disponíveis no sistema “AliceWeb”, do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), no período que vai de 2005 a 2015 praticamente toda a exportação e importação de petróleo e derivados do Brasil – algo em torno de 99,9% – ocorreu por meio das vias marítimas atlânticas<sup>6</sup>.

A partir dos dados disponibilizados pelo MDIC, também no sistema “AliceWeb”, entre os anos de 2005 e 2015, as exportações de gás natural brasileiro também são feitas, principalmente, por meio do transporte marítimo<sup>7</sup>. Embora o volume transportado através das rotas oceânicas não seja equivalente ao da exportação de petróleo e derivados, é indiscutível a sua relevância para a comercialização do gás natural brasileiro no exterior, como se pode afirmar a partir da análise dos dados tabela a seguir.

6 A pesquisa no sistema “AliceWeb” foi realizada com o código “2709” para petróleo e “2710” para derivados da Nomenclatura Comum do Mercosul.

7 A pesquisa no sistema “AliceWeb” foi realizada com o código “2711” da Nomenclatura Comum do Mercosul.

Em relação à importação de gás natural, verifica-se que a importância do transporte por via marítima perde espaço. A principal razão é o papel do gás boliviano no atendimento da demanda nacional, que ocorre através de gasoduto terrestre. Entretanto, deve-se perceber que entre 2005 e 2015, a participação da via marítima na importação de gás natural vem aumentando, tendo em vista, principalmente, o acréscimo das aquisições de GNL no mercado externo, visando atender a demanda crescente do mercado brasileiro.

Tabela 1- Exportação e importação de gás natural no Brasil por via marítima

EXPORTAÇÕES											
Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Volume Total (106 kg)	100,2	25,1	34,8	4,1	11,1	4,1	60,3	247,1	78,4	75,1	1,3
Via Mar (%)	100	100	98,7	84,6	99,8	60,5	97,5	99,92	100	99,9	99,75
IMPORTAÇÕES											
Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Volume Total (106 kg)	1.061	1.756	2.107	3.714	2.359	4.037	4.529	5.959	7.997	15.286	16.856
Via Mar (%)	7,2	10,48	11,34	12,43	21,53	34,44	24,35	33,47	39,30	40,57	44,64

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (sistema "AliceWeb")

Por um lado, a dependência do mercado brasileiro das importações de petróleo, derivados de petróleo e gás natural, exige atenção do governo visando garantir que as vias através das quais tais produtos chegam ao país estejam protegidas, de modo a garantir o abastecimento interno e os meios imprescindíveis ao desenvolvimento nacional. Por outro lado, considerando que as exportações de tais recursos são uma importante fonte geradora de dividendos para a economia brasileira, com tendência de aumento considerável nos próximos anos (em razão das descobertas do pré-sal), trata-se de resguardar as condições necessárias para o adequado aproveitamento de oportunidades de geração de riquezas para o país.

Na próxima seção verificar-se-á em que medida a proteção de toda essa infraestrutura supracitada está presente nos principais documentos que tratam da política nacional de defesa.

## Proteção da infraestrutura energética brasileira de petróleo, gás e derivados na política nacional de defesa

Em relação à proteção militar da infraestrutura energética crítica ou de valor estratégico no Brasil, no momento não existe legislação e documentos oficiais no âmbito do governo federal brasileiro que tratem, exclusivamente, da temática no âmbito da defesa nacional. No sentido contrário, o setor de telecomunicações já possui considerável referencial político, institucional e conceitual, consolidado em documentos oficiais, dentre os quais pode-se destacar o “Guia básico de orientações ao gestor em segurança da informação e comunicações: versão 2.0” (Brasil 2016), a “Estratégia de segurança da informação e comunicações e de segurança cibernética da administração pública federal 2015-2018: versão 1.0” (Brasil 2015), o “Livro verde: segurança cibernética no Brasil” (Brasil 2010a), e o “Guia de referência para a segurança das infraestruturas críticas da informação” (Brasil 2010b).

Contudo, isso não significa que os principais instrumentos de orientação política nacional de defesa desconsiderem a necessidade de garantir a proteção da infraestrutura de reconhecido valor estratégico para o país, incluindo a que está relacionada à energia. Nesse sentido, pode-se destacar as previsões que se encontram na Política de Defesa Nacional e na Estratégia Nacional de Defesa. O primeiro se destaca por ser o documento de mais alto nível do planejamento de defesa nacional, estabelecendo objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacidade militar nacional. E, outro, versa sobre a organização e orientação das Forças Armadas para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra.

A Política de Defesa Nacional faz menção à “infraestrutura de valor estratégico” apenas duas vezes, porém não emprega o termo ou traz direcionamentos específicos no sentido que se propõe a análise exposta no presente texto. Num primeiro momento, a PDN usa a expressão quando trata sobre “O ambiente regional e o entorno estratégico”, exaltando os benefícios decorrentes de iniciativas visando promover a melhoria da infraestrutura na região sul-americana: “A ampliação e a modernização da infraestrutura da América do Sul podem concretizar a ligação entre seus centros produtivos e os dois oceanos, facilitando o desenvolvimento e a integração” (BRASIL 2005). A segunda menção acontece no trecho em que aborda as políticas e ações que podem contribuir para a consecução dos objetivos da Defesa Nacional, ao manifestar a necessidade de “fortalecer a infraestrutura de valor estratégico para a Defesa Nacional, prioritariamente a de transporte, energia e comunicações” (Brasil 2005). A infraestrutura energética, nesse caso, é considerada muito mais como um meio para se promover a defesa nacional, e não propriamente um

fim a ser alcançado pelas forças militares brasileira.

Contudo, isso não significa que a PDN desconsidere a necessidade de garantir proteção à infraestrutura energética de reconhecido valor estratégico para o país, em especial, aquela presente nas águas ou na área litorânea do Atlântico Sul. No entanto, tal previsão se faz de forma indireta, como se pode observar através da interpretação extensiva de outras passagens do seu texto.

A defesa militar da infraestrutura energética brasileira estaria resguarda pela PDN – nos termos do presente estudo –, ao orientar que o planejamento da defesa nacional deve incluir, prioritariamente, as áreas onde se encontram a maior concentração de poder político, econômico e abundância de recursos. Nesse sentido, menciona, especificamente, as regiões litorâneas e as águas jurisdicionais brasileiras no Atlântico Sul (Brasil 2005). No caso a PDN destaca de modo pontual que nessa área estão as maiores reservas de petróleo e gás nacionais, assim como a principal rota por onde passa quase a totalidade do comércio exterior brasileiro (Brasil 2005). Complementarmente, pode-se destacar que o referido documento aponta enfaticamente que existe neste século a possibilidade de intensificação de disputas sobre fontes de energia e outros recursos naturais escassos, os quais podem tornar-se objeto de interesse internacional e ingerência em assuntos internos de outros países, levando a possíveis cenários de conflito (Brasil 2005).

Em tais circunstâncias, não faz sentido dizer que caberá as Forças Armadas brasileiras proteger apenas os recursos energéticos e as vias de transporte desses bens, e ignorar a defesa da infraestrutura relacionada, já que em caso de conflito ambos estariam, indissociavelmente, sob ameaça dos agentes contendores. As possíveis disputas relativas à escassez mundial de recursos e ao domínio de bens naturais específicos, incluindo os energéticos, consistiriam, portanto, em uma igual ameaça à segurança da infraestrutura nacional relacionada à energia, dada a indissociabilidade das questões no plano da promoção da segurança e defesa nacional. Na condição de elemento imprescindível para o desenvolvimento do país, o governo brasileiro não poderia desconsiderar tal fator como elemento central na conformação da política nacional de defesa, visando proteger, entre outros, os interesses energéticos brasileiros na região do Atlântico Sul.

Diante do que fora exposto, no âmbito da Política de Defesa Nacional, a salvaguarda da infraestrutura energética crítica brasileira no Atlântico através do poder militar nacional decorre, sobretudo, de um debate relativo à proteção de recursos estratégicos e ao domínio de espaços vitais sobre os quais o país deve garantir o exercício de direitos soberanos. Nesse sentido, revela ainda, de forma objetiva, a percepção de que a energia figura como um dos determinantes centrais no jogo de poder e riqueza no âmbito das relações

internacionais, podendo ser alvo da ganância alheia, advinda de agentes externos. Em razão disto, nesse intrincado tabuleiro, é de importância capital para o Brasil, e para qualquer país de modo geral, não apenas a defesa das fontes de energia em si, da aérea onde se encontram e das rotas por onde circulam tais recursos, mas também a proteção de todo complexo infraestrutural relacionado, sem o qual não é possível funcionar toda aquela cadeia, que permite explorar economicamente a energia.

A Estratégia Nacional de Defesa (2008), por outro lado, é bem mais objetiva e enfática quanto à necessidade de proteger a infraestrutura de relevante valor estratégico para Brasil, dentre as quais se destaca de modo especial aquelas relativas à energia. Em primeiro lugar, a Estratégia Nacional de Defesa (END) confirma de maneira categórica que o governo brasileiro deve ter como um dos seus focos a defesa proativa das plataformas petrolíferas que se encontram nas suas águas jurisdicionais (Brasil 2008), as quais, como fora mencionado anteriormente, são responsáveis pela maior parte da produção de petróleo e gás natural no país. Além disso, também estabelece como prioridade a defesa proativa das instalações navais e portuárias brasileiras (Brasil 2008), justamente, onde se encontra grande parte da infraestrutura nacional de armazenamento, transporte e transferência de recursos energéticos do país. No mesmo sentido, destaca ainda a necessidade de estar em “[...] prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não-convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio” (Brasil 2008), as quais consistem em principal rota de circulação de recursos energéticos no Brasil.

De modo geral, a END também trata da proteção da infraestrutura crítica, incluindo a energética, ao estabelecer o planejamento da distribuição espacial das instalações militares e de quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das Hipóteses de Emprego das Forças Armadas nacionais. A determinação, nesse caso, é categórica no sentido de “[...] que o Sistema de Defesa Nacional disponha de meios que permitam o aprimoramento da vigilância; o controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras; e da infra-estrutura estratégica nacional” (Brasil 2008, grifo nosso). A inserção dessa orientação no campo das “hipóteses de emprego” do poder militar brasileiro é especialmente importante na medida em que, diante da indeterminação e imprevisibilidade das ameaças latentes ao país, elege-se a infraestrutura estratégica como objeto prioritário no planejamento da defesa nacional.

Em outra passagem, a proteção da infraestrutura energética de importância vital para o Brasil é, novamente, reconhecida pela END, neste caso, por representar um fator determinante para o desenvolvimento nacion-

al. Nesse sentido, determina ao Ministério da Defesa que ao planejar a distribuição espacial das Forças Armadas no território nacional priorize, entre outras, “a manutenção de tropas no centro-sul do País para garantir a defesa da principal concentração demográfica, industrial e econômica, bem como da infraestrutura, particularmente a geradora de energia” (Brasil 2008, grifo nosso). O direcionamento das tropas nessa região continental do país acaba incidindo exatamente onde se encontra grande parte da infraestrutura energética que está ligada ao Atlântico Sul – conforme fora demonstrado na seção anterior –, sejam aqueles que se encontram nas águas oceânicas ou na zona costeira brasileira.

A Estratégia Nacional de Defesa estabelece, na sequência, que o incremento do nível de Segurança Nacional deve enfatizar “[...] as medidas para a segurança das áreas de infraestruturas críticas, incluindo serviços, em especial no que se refere à energia, transporte, água e telecomunicações” (Brasil 2008, grifo nosso). Conforme consta na END, o incremento do nível de Segurança Nacional caberá a todas as instâncias do Estado. Entretanto, no caso dos complexos estruturais supracitados a responsabilidade recai sobre os “Ministérios da Defesa, das Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional e das Comunicações, e ao trabalho de coordenação, avaliação, monitoramento e redução de riscos, desempenhado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR)” (Brasil 2008). Em virtude dessa determinação, entende-se porque a definição do conceito de infraestrutura crítica coube justamente ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, tal qual foi registrado anteriormente.

A constituição dessa rede de proteção tem, inquestionavelmente, como um dos focos a preocupação com a manutenção da segurança energética nacional, dada a condição estratégica que possui. Neste contexto, tanto a Política de Defesa Nacional como a Estratégia Nacional de Defesa orientam o governo brasileiro a estar diligentemente preparado e dispor de meios para responder da maneira adequada às ameaças provenientes de agentes internos e externos, que possam infligir algum tipo de constrangimento aos seus interesses energéticos.

Na seção seguinte verificar-se-á como se dá o planejamento de emprego do poder militar brasileiro na prevenção e resposta a ameaças ou ataques contra a infraestrutura relacionada à cadeia de petróleo, gás e derivados citados anteriormente.

## Estratégias de atuação militar do Brasil na defesa da infraestrutura energética nacional de petróleo, gás e derivados

A Estratégia Nacional de Defesa delinea, de modo específico, como devem ser desenvolvidas as ações visando exercer a vigilância e a defesa das águas jurisdicionais e da zona costeira brasileira, as quais irão repercutir, direta e indiretamente, na proteção da infraestrutura energética crítica brasileira. Nesse sentido, estabelece antes de tudo que o papel principal na defesa desse espaço ficará a cargo da Marinha do Brasil, desenvolvendo suas ações tendo em vista três objetivos: a negação do uso do mar, o controle das áreas marítimas e a projeção de poder (Brasil 2008).

A forma através da qual a Marinha do Brasil deverá implementar tais objetivos, segundo o referido documento, será de forma desigual e conjunta, de modo a responder eficazmente aos desafios que se apresentam (Brasil 2008). De acordo com a END, a prioridade será de garantir os meios para negar o uso das águas que se encontram sob o domínio brasileiro, visando se contrapor a qualquer concentração de forças inimigas que venham a se aproximar do Brasil por via marítima (Brasil 2008). A negação do uso do mar ao invasor é, portanto, considerada o ponto de referência para a organização da estratégia de defesa marítima do Brasil.

A negação do uso do mar ao inimigo é definida pela Marinha do Brasil nos seguintes termos: “Tarefa básica do Poder Naval que consiste em dificultar o estabelecimento do controle de área marítima pelo inimigo, ou a exploração deste controle por meio da destruição ou neutralização de suas forças navais, do ataque às suas linhas de comunicação marítimas e aos pontos de apoio” (Brasil 2007, 168). O intento maior dessa medida é, antes de tudo, impedir que forças inimigas avancem ou permaneçam livremente em águas, terra e espaço aéreo brasileiro. A principal ação nesses casos consiste em impor diferentes obstáculos aos invasores, evitando assim que possam investir de alguma forma contra o país.

Há uma variedade de situações que podem exigir a negação do uso do mar pela Marinha do Brasil, por repercutir negativamente sobre a segurança da infraestrutura energética crítica brasileira no Atlântico Sul. A literatura corrente dos círculos acadêmicos civis e militares costumam mencionar, ao menos, quatro tipos de ameaças (Paiva 2015, 159-194). A primeira ameaça são as neotradicionais, que, na realidade, são ‘velhas ameaças’, as quais decorrem de ações ilícitas como pirataria, terrorismo e tráfico ilegal (Reis 2011). Os relatórios do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC 2013), por exemplo, apontam precisamente o Atlântico Sul, em especial o Brasil, como uma rota importante para ilícitos relativos ao fluxo ilegal trans-

nacional envolvendo dinheiro, drogas, armas e pessoas. Durante a operação Amazônia Azul da Marinha, realizada em fevereiro de 2014, o treinamento contou com a retomada de plataforma petrolífera, considerando que um grupo terrorista queira tomar o referido complexo infraestrutural (Mathias 2014).

A segunda é a instabilidade dos países que margeiam o Atlântico Sul, na medida em que vicissitudes políticas, econômicas e sociais internas podem vir a transcender as fronteiras e se configurar como ameaça à segurança energética do Brasil. Um foco das preocupações brasileiras é Golfo da Guiné, na costa ocidental da África, uma região próxima das áreas onde se localizam parte considerável da produção de petróleo e gás natural do Brasil. O que pode pôr em risco a produção brasileira de energia, o fluxo de recursos energéticos nas rotas marítimas que cortam a região, bem como toda a infraestrutura crítica relacionada (Amorim 2013; Fiori, Padula, Vater 2012; Fonseca 2011).

A terceira ameaça refere-se à contestação da soberania brasileira perante suas águas jurisdicionais no Atlântico Sul, a qual pode se dirigir à posse exclusiva do Brasil sobre as áreas em que se encontram as fontes energéticas e toda infraestrutura estacionária e móvel presentes nesse território. O Livro Branco de Defesa (Brasil 2012c, 45) faz alusão à possibilidade de conflitos em decorrência de disputas que envolvem a delimitação dos direitos de soberania sobre a extensão territorial marítima do Brasil. Nesse particular, destaca que, embora 152 países tenham ratificado a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, ainda há países não aderentes, inclusive grandes potências, o que pode se tornar, no futuro, uma fonte de contenciosos. O questionamento sobre a propriedade brasileira sobre as áreas que circundam a região do pré-sal poderia incitar um conflito (Oliveira; Cepik; Brites 2013, 4), algo que, certamente, poria também em risco toda a infraestrutura energética crítica.

A quarta ameaça seria decorrente das ações de potências extra regionais visando preservar seus interesses na zona do Atlântico Sul. No que se refere ao comércio internacional de petróleo “Devido às suas características geográficas e náuticas, a bacia do Atlântico Sul, permite o transporte rápido de grandes volumes comerciais, sobretudo da rota do cabo por onde passam 66% do petróleo europeu e 26% norte-americano” (Penha 2011, 222). Esse panorama se configura como uma ameaça à segurança energética brasileira devido às zonas de instabilidade que podem ser criadas, caso os interesses dessas potências extra regionais no Atlântico Sul sejam contrariados.

Conforme previsto na END, a defesa da infraestrutura energética crítica nacional exige também o controle de área marítima, cuja definição também é estabelecida pela Marinha do Brasil nos seguintes termos: “Controle que visa

garantir certo grau de utilização, ainda que temporário, de áreas marítimas limitadas, estacionárias ou móveis, exercido na intensidade adequada à execução de atividades específicas” (Brasil 2007, 68). A intenção primordial do controle de área marítima é fazer com que a região esteja permanentemente monitorada de modo a manter as condições necessárias para o seu adequado aproveitamento segundo os interesses nacionais. Em tais circunstâncias, o poder naval brasileiro é empregado em ações ordinárias ou extraordinárias que envolvem a vigilância cotidiana do espaço marítimo nacional. Caso seja necessário, a resposta efetiva em caso de perigo real ou eminente será realizada a partir da negação do uso do mar, como fora demonstrado anteriormente.

Em relação à defesa da infraestrutura energética nacional, o controle da área marítima é de grande relevância, principalmente, em tempos pacíficos, e teria como escopo, por exemplo, garantir, a partir do monitoramento das rotas, o fluxo coordenado e ininterrupto do comércio internacional de recursos energéticos para o país. Por outro lado, a vigilância visaria ainda a constante atenção para com os recursos naturais, estacionários e móveis que se encontram nas águas jurisdicionais brasileiras no Atlântico Sul, pertencentes ou não ao país, assegurando assim que a produção nacional de petróleo e gás natural se desenvolva de maneira regular na região. Além disso, as constantes patrulhas e monitoramento também teriam papel relevante na prevenção e contenção de danos ambientais decorrentes de problemas em plataformas oceânicas de extração de combustível fóssil, ou das embarcações que transportam recursos dessa natureza, auxiliando numa resposta mais rápida e efetiva.

Um fator preponderante nessa tarefa é o desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Vigilância (SISBRAV) que integrará todos os sistemas de monitoramento e controle do país, entre os quais o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz). Este último funcionará como um sistema de monitoramento e controle da segurança marítima e para a proteção do litoral brasileiro. A intenção é tornar o SisGAAz o principal sistema de comando e controle da Marinha, voltado ao gerenciamento das atividades ligadas ao mar que envolvam vigilância, monitoramento, prevenção da poluição, recursos naturais, entre outras. Além disso, tem como finalidade incrementar o conhecimento sobre o ambiente marítimo, e o posicionamento dos meios operativos navais para responder prontamente às crises ou emergências que ocorram no litoral brasileiro (Brasil 2012c, 71-72).

As Forças Armadas do Brasil realizam constantemente operações de treinamento, alinhamento de sistemas, testes e exercícios de procedimentos táticos para a defesa das águas jurisdicionais e da zona costeira nacional, que dentre suas finalidades incluem a proteção dos recursos energéticos, da infraestrutura relacionada e das rotas por onde circulam grande parte desses

bens no país. Nesse sentido, pode-se mencionar a Operação Atlântico, a qual consiste em uma das principais intervenções conjuntas das Forças Armadas na área costeira e oceânica brasileira, cuja terceira versão (realizada em novembro de 2012) contou com a participação de aproximadamente 10 mil militares. De acordo com informações do Ministério da Defesa, as ações integradas incluíram exercícios de proteção da infraestrutura energética crítica nacional, tanto em águas profundas como em regiões litorâneas, tendo como um dos seus focos os portos, refinarias e usinas hidrelétricas e nucleares<sup>8</sup>.

A Operação Amazônia Azul, cuja segunda edição foi realizada em março de 2015, sob a coordenação do Comando de Operações Navais da Marinha do Brasil, a qual utilizou o maior número de meios e tropas empregados, simultaneamente, em águas brasileiras, e teve como objetivos a intensificação da fiscalização do cumprimento de leis e regulamentos e a repressão a ilícitos de toda ordem. Durante a Operação Amazônia Azul, a Marinha do Brasil realizou, além de outras atividades, exercícios de defesa de portos, terminais petrolíferos e aquaviários, e, com o apoio da Petrobras e da Transpetro, fizeram exercícios na Bacia de Campos, voltados à segurança das plataformas petrolíferas e dos navios que circulam na região<sup>9</sup>.

Por fim, a proteção da infraestrutura energética crítica nacional pela Marinha do Brasil envolve a projeção de poder, a qual se refere à “Estratégia que se desenvolve por meio da participação militar além-fronteiras, em situações que possibilitem o respeito internacional ao País, por iniciativa própria ou atendendo a solicitações provenientes de acordos externos, visando a dissuadir potenciais agressores e a apoiar os interesses nacionais relacionados com a manutenção da paz internacional” (Brasil 2007, 99). O objetivo dessa estratégia está relacionado à ampliação da capacidade militar marítima do Brasil, de modo que a mesma esteja apta a contribuir na conformação dos interesses nacionais não apenas em seu território, mas também em áreas ou “alvos” externos, exatamente por meio da imposição da força ou a ameaça do seu emprego. Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa declara de modo literal que “projeção de poder nas áreas de interesse estratégico” é uma das “capacidades desejadas para as Forças Armadas” do Brasil (Brasil 2008).

No âmbito da segurança energética – incluindo a defesa da infraestrutru-

---

8 Informações do site do Ministério da Defesa do Brasil. Disponível em: <[http://www.operacoes.defesa.mil.br/web/guest/atlantico-3?p\\_p\\_auth=LMPxlyD6&p\\_p\\_id=56&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-3&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_56\\_groupId=10138&\\_56\\_articleId=53544#U5a5M\\_ldVps](http://www.operacoes.defesa.mil.br/web/guest/atlantico-3?p_p_auth=LMPxlyD6&p_p_id=56&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-3&p_p_col_count=1&_56_groupId=10138&_56_articleId=53544#U5a5M_ldVps)>. Acesso em: 12 dezembro 2015.

9 Informações do site da Marinha do Brasil. Disponível em: <[https://www.mar.mil.br/9dn/noticias2015\\_mar\\_resultados\\_amazonia\\_azul.html](https://www.mar.mil.br/9dn/noticias2015_mar_resultados_amazonia_azul.html)>. Acesso em: 22 abril 2016.

tura energética nacional – a importância da *projeção de poder* emerge no instante em que o governo brasileiro concebe a necessidade de agir através da expressão de capacidade militar perante os atores (estatais ou não estatais) que operam na ordem internacional, exercendo-a através de posturas e medidas efetivas, as quais podem gerar condições de cooperação ou conflito em diferentes contextos. As ações militares brasileiras nesse sentido podem ser necessárias no cenário de interdependência e competição que caracterizam o comércio mundial de energia, visando preservar os interesses nacionais em seu próprio território, ou junto a países fornecedores ou consumidores de recursos energéticos. O objetivo do Brasil em tais circunstâncias pode ser desde o estímulo ou reforço do prestígio nacional à limitação do poder de influência de outras nações. No entanto, é importante ressaltar que a Estratégia Nacional de Defesa é particularmente enfática ao orientar que nessa inserção internacional “o Brasil ascenderá ao primeiro plano no mundo sem exercer hegemonia ou dominação” (Brasil 2008, 01).

De acordo com tal previsão, o Brasil deveria dispor de capacidade militar para, em determinada circunstância, advertir ou afastar alguma ameaça. A propósito deste debate, o ex-Ministro da Defesa Celso Amorim (2013) ressaltou a importância do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), criado em 2009, o qual proporciona ao Brasil a possibilidade de construir submarinos, inclusive de propulsão nuclear, o que leva o país a um outro patamar nas relações internacionais. Entretanto, tudo isso tem um custo, o qual geral como consequência o aumento da visibilidade internacional do país e a imposição de desafios de maior monta para o governo e a sociedade brasileira. A projeção de poder não seria, propriamente, um absurdo, mas algo até desejável, porém há de se perceber que se trata “[...] das tarefas mais complexas e caras para uma Marinha, pois implica não apenas num Corpo de Fuzileiros Navais em permanente prontidão [...], mas navios de grande porte e algum tipo de navio- aeródromo” (Bertonha 2009 25).

Diante de algumas incertezas, não é um absurdo afirmar que o protagonismo energético brasileiro, ou outra razão qualquer, pode levar a antagonismos em tempos vindouros, o que não significa dizer que o país deva se transformar, de toda e qualquer forma, numa máquina de guerra, mas estar preparado para proteger os interesses nacionais na região do Atlântico Sul. A procura por recursos energéticos nessa área, por exemplo, pode ultrapassar a disputa econômica, tornando-se um “jogo” que pode envolver a projeção de poder militar, de modo a conquistar posições privilegiadas junto aos mercados fornecedores de energia entre os países que se encontram na região. Deste ponto de vista, considerando tanto a proteção da infraestrutura energética crítica do Brasil como a segurança nacional como um todo, o Atlân-

tico Sul “[...] deve ser visto como um importante meio de projeção de poder, e de defesa e segurança dos territórios dos países situados nos seus dois lados, exigindo uma presença ativa destes países, que seja capaz de fazer respeitar seus direitos e interesses” (Fiore, Padula, Vater 2012, 133-134).

Ao estabelecer ações efetivas para o avanço de forças hostis, a negação do uso do mar, o controle de área marítima e a projeção de poder acabam, portanto, sendo de fundamental importância para ativa e concreta segurança energética brasileira, já que aprimora a rede de proteção da complexa cadeia nacional de energia que se encontra no Atlântico do Sul (incluindo plataformas, navios sondas e sistemas flutuantes de produção, armazenamento e transferência) e a infraestrutura energética localizada na zona costeira (terminais portuários de transferência/armazenamento, dutos, gasodutos, refinarias etc.).

## Considerações finais

As questões que se decidiu confrontar no estudo ora realizado sobre a infraestrutura energética crítica ou de valor estratégico para o Brasil permitem chegar a algumas conclusões que merecem ser destacadas e apresentadas de forma pontual, de modo a compreender de modo apropriado os cenários e desafios específicos com os quais o governo, a sociedade e demais atores nacionais precisam estar atentos, visando a estabelecer estratégias para o desenvolvimento sustentável do país ao longo dos anos.

Uma das conclusões a serem destacadas, inicialmente, é a de que a proteção da infraestrutura energética de valor estratégico para o Brasil está relacionada às discussões sobre segurança e defesa nacional. De acordo com as análises realizadas, a proteção da infraestrutura brasileira relativa à energia é concebida como uma questão de segurança na medida em que é identificada como um fator determinante para a preservação da soberania nacional e integridade territorial, para a promoção dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, assim como elemento que garante aos cidadãos brasileiros o exercício dos seus direitos e deveres constitucionais. Por outro lado, trata-se de uma questão relativa à defesa nacional porque a segurança de tais complexos exige, entre outras iniciativas, um conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas, que visam garantir, igualmente, a proteção do território, da soberania e dos interesses nacionais. Esta percepção sobre o enquadramento da proteção da infraestrutura energética crítica no Brasil como uma questão de segurança e defesa nacional também deriva e

está em perfeita sintonia com a definição dada às referidas temáticas na PDN (Brasil 2005).

A segunda conclusão a ser destacada é a de que a análise realizada ao longo deste texto evidenciou que o Atlântico Sul e a região litorânea do Brasil são áreas, particularmente, importantes para a segurança energética brasileira, não apenas por estarem localizadas nesses espaços as principais reservas nacionais de petróleo e gás natural, mas também, e não menos importante, pelo fato de estar ali localizada a maior parte da infraestrutura crítica relacionada à produção, comercialização e consumo de tais recursos no país. Nas águas jurisdicionais brasileiras encontram-se os complexos essenciais à exploração econômica de hidrocarbonetos, tais como plataformas fixas, autoeleváveis e de pernas atirantadas, navios sondas e sistemas flutuantes de produção, armazenamento e transferência de extração, bem como oleodutos e gasodutos. Já na zona costeira pode-se destacar os complexos industriais de refino do petróleo, de produção de derivados e os polos produtores e de processamento de gás natural no Brasil, além de vários complexos dutoviários, portos e terminais de recebimento, expedição e armazenagem de diversos recursos energéticos que abastecem a inúmeras regiões do país.

A investida de qualquer agente inimigo a partir do Atlântico Sul, pode ter como consequência a perda do controle brasileiro sobre a principal região produtora de energia fóssil do país e a destruição de parte relevante da infraestrutura energética nacional, causando assim interrupção do fornecimento de recursos essenciais de que o país necessita seja para garantir a sua sobrevivência e seu desenvolvimento de modo geral, como para manter sua “máquina de guerra”. Em todas essas circunstâncias, percebem-se os riscos aos quais podem estar expostos os interesses energéticos do país, caso não se dê a devida atenção ao papel que as forças armadas devem desempenhar na região oceânica sob o domínio do Brasil, e no seu entorno estratégico.

A terceira conclusão a que se chegou refere-se à avaliação sobre a inserção da proteção da infraestrutura energética de valor estratégico para o Brasil nos principais documentos que orientam a política de defesa nacional, especificamente, na Política de Defesa Nacional (2005) e na Estratégia Nacional de Defesa (2008). De modo geral, pode-se afirmar que tais documentos registram, objetivamente, a preocupação com a possibilidade de conflitos internacionais por recursos escassos, incluindo a energia, e outras ameaças externas que podem incidir sobre a segurança energética nacional. Diante disso, destacam a necessidade de defender, através das forças armadas, as rotas comerciais, as fontes e infraestruturas energéticas nacionais, contra ameaças que podem afetar diretamente o abastecimento doméstico. Uma análise geral permite asseverar sobretudo que a política de defesa em vigor no Brasil inclui

como um de seus objetivos atender o imperativo de manter o contínuo provimento de energia no país, considerando-a ainda como uma questão prioritária.

De modo mais específico, pode-se dizer que a PDN não faz menção direta à proteção da infraestrutura energética crítica do país, o que não significa que ignore a questão. A defesa militar de tais complexos estaria garantida pela PDN na medida em que o emprego do poder militar ofensivo e defensivo nacional incide sobre a proteção de recursos estratégicos e o domínio de espaços vitais onde se encontram, incluindo, especificamente, as regiões litorâneas e as águas jurisdicionais brasileiras. Em contrapartida, a END é contundente quanto à necessidade de proteger a infraestrutura energética de relevante valor estratégico para Brasil, com orientações diretas sobre a defesa proativa das plataformas petrolíferas, das instalações navais e portuárias, bem como a salvaguarda do complexo produtivo gerador de energia de modo geral, incluindo aquelas localizadas na área do Atlântico Sul.

Por fim, a quarta conclusão decorrente da análise ora realizada identificou que cabe a Marinha do Brasil o papel precípua de proteger, controlar e vigiar do complexo infraestrutural energético nacional que se encontra na extensão territorial marítima brasileira no Atlântico Sul. As ações, nesse sentido, incluem a negação do uso do mar, o controle das áreas marítimas e a projeção de poder. Vale ressaltar ainda que a posição do Brasil sobre a dimensão militar da segurança energética nacional é a de provedor de segurança, não admitindo a possibilidade de delegar a outros países tal missão, nem tão pouco tem a pretensão de figurar como mero espectador na conjuntura estratégico-militar na região.

Um aspecto derradeiro a ser enfatizado, ainda no âmbito da quarta conclusão, é que a repercussão das ações militares para a manutenção do abastecimento energético brasileiro repercute em outras questões de interesse nacional, tais como: a promoção da política externa (cooperação na área de defesa com os países limítrofes), a proteção do meio ambiente (contenção de danos decorrentes de problemas em plataformas petrolíferas), o desenvolvimento comercial marítimo (proteção dos portos e das rotas marítimas), a geração de tecnologia, emprego e renda (impulsionada pela indústria brasileira de defesa).

## REFERÊNCIAS

- Abreu, Guilherme Mattos de. 2007. "A Amazônia Azul: O Mar que nos Pertence." *Cadernos de Estudos Estratégicos* (Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra - Brasil), 6: 17-66.
- Acioly, Luciana; Moraes, Rodrigo Fracalossi de. 2011. *Prospectiva, Estratégias e Cenários globais: Visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: IPEA, 2011.
- Amorim, Celso. 2013. *Pirataria e terrorismo na África podem afetar Brasil*, diz Amorim. Interview with BBC Brazil. Available at <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130502\\_amorim\\_entrevista\\_pai\\_jf.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130502_amorim_entrevista_pai_jf.shtml)> Accessed 5 January 2016.
- ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis). 2015. *Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis: 2015*. Rio de Janeiro: ANP.
- ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários). 2014. *Panorama da Navegação Marítima e de Apoio: Informativo Semestral – 01/2014*. Brasília: ANTAQ014.
- Aradau, Claudia. 2010. "Security That Matters: Critical Infrastructure and Objects of Protection" *Security Dialogue*, 41: 491-514.
- Bertonha, João Fábio. 2009. "Uma política de defesa nacional", *Meridiano 47* 103: 24-28.
- Bielecki, J. 2002. "Energy security: is the wolf at the door?" *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 42: 235-250.
- Brasil. (Presidência da República. Casa Militar. Departamento de Segurança da Informação e Comunicações). 2016. *Guia básico de orientações ao gestor em segurança da informação e comunicações: versão 2.0*. Brasília: Presidency of the Republic.
- \_\_\_\_\_. 2015. (Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria-Executiva, Departamento de Segurança da Informação e Comunicações). *Estratégia de segurança da informação e comunicações e de segurança cibernética da administração pública federal 2015-2018: versão 1.0*. Brasília: Presidency of the Republic.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Política de Defesa Nacional*. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Accessed 12 February 2016. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Accessed 12 February 2016. <<http://www.planalto.gov.br/>

- ccivil\_03/\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>.
- \_\_\_\_. 2012c *Livro Branco de Defesa Nacional* Accessed 12 February 2016.<<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/#/o>>.
- \_\_\_\_. 2010a *Livro verde: segurança cibernética no Brasil*. Brasília: GSIPR/SE/DSIC
- \_\_\_\_. 2010b. Guia de referência para a segurança das infraestruturas críticas da informação. Brasília: GSIPR/SE/DSIC.
- \_\_\_\_. 2007. (Ministério da Defesa). *Glossário das Forças Armadas*. Portaria Normativa Nº 196/EMD/MD, de 22 de fevereiro de 2007. 4..
- Canada. 2009. National Strategy for Critical Infrastructure.
- Caroli, Luiz Henrique. 2010. “A Importância Estratégica do Mar para o Brasil no Século XXI”, *Cadernos de Estudos Estratégicos*, Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (Brasil) - 9: 118-158.
- Ciută, Felix. 2010. “Conceptual Notes on Energy Security: Total or Banal Security?”, *Security Dialogue*, 41(2): 123-144.
- Costa, Darc. 2009. A estratégia nacional e a energia. *Centro de Estudos Estratégicos, Leituras*. Accessed 20 May 2012.<[www.esg.br/uploads/2009/03/darc5.pdf](http://www.esg.br/uploads/2009/03/darc5.pdf)>.
- Demeterco, Fernando Antonio. 2014 “Segurança das Infraestruturas Críticas”, *Coleção Meira Mattos - Revista das Ciências Militares*, Rio de Janeiro, Jul. ISSN 2316-4891. Accessed 4 May 2016.<<http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/197>>.
- Farrell, Alexander E., Zerriffi, Hisham; Dowlatabadi, Hadi. 2004. “Energy infrastructure and security”, *Annu. Rev. Environ. Resourc.*, 29: 421-469.
- Fiori, José Luís (Coor.); Padula, Raphael; Vater, Maria Claudia. 2012 *A projeção do Brasil na América do Sul e na África subsaariana, e o controle da bacia do Atlântico Sul*. Rio de Janeiro: UFRJ - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Se. Research report.
- Fonseca, Carmen. 2011. “O Brasil e a Segurança no Atlântico Sul.” *Nação e Defesa*, No. 128.
- Hage, José Alexandre Althayde. 2008a. *Bolívia, Brasil e a Guerra do Gás - As Implicações Políticas da Integração Energética na Estratégia e na Segurança Nacional Brasileira* (orientador: Shiguenoli Miyamoto). Thesis (doctorate) – Universidade Estadual de Campinas, Postgraduate Program in Political Science,.
- Marinha Do Brasil (Diretoria de Portos e Costas - Gerência de Vistorias, Inspeções e Perícias Técnicas). 2016 *Relatório das plataformas, navios sonda, FPSO e FSO*. Accessed 11 March 2016. <<https://www.dpc>.

- mar.mil.br/sites/default/files/ssta/gevi/conformidades/plataformas/Dec\_conf\_plat.pdf>.
- Mathias, José Carlos. 2014. A Operação Amazônia Azul. *NBR*, Accessed 21 April 2014. Interview. Available at: <<https://www.youtube.com/watch?v=5msE5SWDW1I>>.
- Metri, Paulo. 2009. “Pré-Sal: riqueza, poder e discórdia.” *Tensões Mundiais*, 5(9): 141-165.
- Moreira, José Benedito de Barros. 2007. “Apresentação”, *Cadernos de Estudos Estratégicos, Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (Brasil)* – 06: 8-11.
- Oliveira, Lucas Kerr de; Cepik, Marcos A. C.; Brites, Pedro Vinicius. 2013. Pré-sal e a segurança do Atlântico Sul: a defesa em camadas e o papel da integração sul-americana. In: *Seminário Brasileiro em Estudos Estratégicos Internacionais* (SEBREEI), Porto Alegre, UFRGS, 21-23.
- Paiva, Iure. 2015. *As dimensões militares, ambientais e econômicas da segurança energética: análise a partir dos desafios e oportunidades do Brasil no contexto internacional*. Doctoral thesis (Postgraduate Program in Political Science) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP.
- Penha, Eli Alves. 2011. *Relações Brasil- África e Geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: Edufba.
- Reis, Reginaldo Gomes Garcia dos. 2011. Atlântico Sul: um desafio para o século XXI – as velhas ameaças se perpetuam nas novas?. In: ACIOLY, L.; MORAES, R.F. de (Orgs). *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: Ipea, 61-82.
- Silva, Alexandre Pereira da. 2013. “O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56 (1): 104-121.
- Silva, Francisco Carlos Teixeira da. 2012. Política de defesa e segurança do Brasil no Século XXI: Um esboço histórico. In: Silva Filho, Edison Benedito da; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. *Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar.: organiz.* – Rio de Janeiro : Ipea,, 49-82.
- Vicente, Elizeu Pereira. 2014. “A proteção de infraestruturas críticas em energia”, *Coleção Meira Mattos - Revista das Ciências Militares*, Rio de Janeiro, Jul. ISSN 2316-4891. Accessed 4 May 2016. <<http://servweb.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/196/165>>.
- Thuswohl, Maurício. 2008. EUA reativam IV Frota e preocupam dirigentes

da AL. *Carta Maior*, Accessed 8 July 2014.

<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/EUA-reativam-IV-Frota-e-preocupam-dirigentes-da-AL/6/14205>.

UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes). 2013. *World drug report 2013*. Accessed 20 February 2014. <[https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_drugs/WDR/2013/PT-Referencias\\_BRA\\_Portugues.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_drugs/WDR/2013/PT-Referencias_BRA_Portugues.pdf)>.

Vidigal, Carlos Eduardo. 2014. "As Malvinas e o petróleo: perspectivas". *Boletim Meridiano* 47 15(143): 19-27.

## RESUMO

O estudo desenvolvido neste texto tem como objetivo principal apresentar uma análise sobre como a proteção da infraestrutura crítica do setor de energia é tratada no âmbito da política nacional de defesa, de modo a compreender melhor como é delineada a dimensão militar da segurança energética no Brasil. Com o intuito de alcançar tal objetivo, procura-se, inicialmente, identificar quais são e onde se localizam as principais infraestruturas energéticas críticas brasileiras referentes à cadeia de petróleo, derivados e gás natural. Em seguida, verifica-se em que medida a proteção dos referidos complexos estruturais é prevista na política nacional de defesa, em especial, nos principais documentos que tratam do assunto no país. Por fim, observa-se como se dá o planejamento do poder militar ofensivo e defensivo brasileiro na prevenção e resposta a ameaças contra a infraestrutura relacionada às fontes supracitadas.

## PALAVRAS-CHAVE

Política nacional de defesa; Segurança energética; Infraestrutura crítica.

*Recebido em 14 de Julho de 2016.  
Aceito em 25 de Novembro de 2016.*

# PANORAMA ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS DE UMA LOGÍSTICA DE DEFESA INTEGRADA NA AMÉRICA DO SUL: OPORTUNIDADES PARA A INDÚSTRIA REGIONAL DE DEFESA

Edson Aita<sup>1</sup>

Álvaro Vasconcelos Studart<sup>2</sup>

Marcos Aurelio Guedes de Oliveira<sup>3</sup>

## Introdução

Este artigo tem por objetivo analisar o panorama atual e as perspectivas futuras de uma logística de defesa integrada na América do Sul, com ênfase nas indústrias de defesa dos países sul-americanos, buscando tecer considerações sobre a perspectiva de formação de uma base industrial de defesa regional.

A América do Sul caracteriza-se por ser uma região estratégica, pois, além de ser banhada pelos Oceanos Atlântico e Pacífico, possui a maior flo-

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Militares pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) do Instituto Meira Mattos de Estudos Políticos e Estratégicos, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (IMM/ECEME). Mestre em Operações Militares e Graduado em Ciências Militares. Pesquisador do Grupo O Brasil e as Américas e do Laboratório de Estudos de Defesa (LED). E-mail: edaita2004@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Doutorando em Ciências Militares do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) do Instituto Meira Mattos de Estudos Políticos e Estratégicos, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (IMM/ECEME). Especialista em docência do Ensino Superior. E-mail: alvarostudart@gmail.com.

<sup>3</sup> Professor titular em Ciência Política na UFPE. PhD em Ciência Política pela University of Essex e Pós-Doutorado em Relações Internacionais no Institut des Hautes Études de L'Amérique Latine, Sorbonne, Paris III. Atualmente é pesquisador do CNPq e CAPES e Coordena o Núcleo de Estudos Americanos. E-mail: guedes@hotmail.com

resta tropical do planeta, imensidão de terras produtivas, grande potencial de recursos naturais, energéticos e minerais, donde destacam-se a abundância de água, a diversificada biodiversidade e a produção de petróleo e gás natural, atributos que sempre despertaram interesse internacional. A história ensina, entretanto, que só dispõem de suas riquezas quem as pode defender e somente possuem meios realmente eficazes para a defesa dos seus interesses aqueles países que dominam a sua tecnologia e produção (Amaral 2014).

Segundo Herz (2010), a América do Sul é vista como a segunda região mais pacífica do mundo, ficando atrás somente da Europa, mas mesmo assim não pode ser indefesa. A relativa estabilidade política, as perspectivas de desenvolvimento econômico e o estreitamento das relações comerciais fazem da América do Sul uma região com potencial para integração, de modo que uma maior cooperação no setor de defesa poderia ser uma alternativa para o fortalecimento da base industrial de defesa sul-americana, permitindo o desenvolvimento de sistemas de defesa e segurança de que necessita a região. Isso seria facilitado, conforme Pecequillo (2008), porque o século XXI trouxe a demanda de atualização da tradição global e multilateral, provocando uma evolução por meio da convergência dos níveis bi e multilaterais da política externa, com vistas à ampliação e combinação das dimensões horizontais e verticais das parcerias estratégicas, proporcionando ambiente favorável a novos modelos de cooperação.

A fim de assegurar uma zona de paz e de segurança e maior cooperação entre os países sul-americanos, foi instituída, em maio de 2008, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), com objetivos bastante ambiciosos<sup>4</sup>, formada por 12 países da América do Sul, a saber: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Destes objetivos, evidenciam-se aqueles que impactam diretamente sobre o tema deste artigo, com diretivas muito claras como “integração industrial e produtiva” e “implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios” (Brasil 2012a). Coerente com esse escopo, no final do mesmo ano, por iniciativa brasileira, foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que tem entre seus objetivos gerais a construção de uma identidade de defesa regional e a integração das bases industriais de defesa (CDS/UNASUR 2008).

A UNASUL e o CDS são aspirações tangíveis, pois deve-se levar em consideração que seus Estados membros possuem, realidade socioeconômi-

---

4 Ver Art 3º do Decreto Nr 7.667, de 11 jan. 12 - Tratado Constitutivo da UNASUL (Brasil 2012a).

ca parecida, experiências históricas comuns e desafios semelhantes para o desenvolvimento. Além disso, as lideranças políticas desses países guardam hoje uma duradoura história de proximidade, o que facilita a compreensão recíproca e propiciam uma acomodação pacífica dos diversos interesses nacionais. Isso é vital, pois segundo Serrano (2008, 109), num processo de integração regional “é fundamental que os tomadores de decisão possuam a vontade política de se integrar”.

Além disso, não há de se olvidar o aspecto cultural muito próximo, a proximidade do idioma e a realidade socioeconômica parecida. Há de se dizer ainda que grande parte da região possui fatores geográficos bastante similares. No norte, por exemplo, oito países dividem o bioma amazônico, enquanto no cone sul dividem um extensa planície e compartilham a mesma saída para o Oceano Atlântico, que se antes fora motivo de discórdia, hoje é um acesso comum, portador de desenvolvimento sobretudo para Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

Desta forma, as afinidades, aliadas ao recém-criado CDS, criam condições para a implementação de projetos comuns na área de defesa, dentre os quais o desenvolvimento de materiais, armamentos e equipamentos militares, reforçando uma Base Industrial de Defesa (BID) no subcontinente e uma Logística de Defesa dimensionada para países em vias de crescimento, que dividem boa parte do mesmo entorno estratégico.

Para atingir os objetivos do estudo, o trabalho está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção é dedicada ao referencial teórico que abarca a logística de defesa e aspectos relevantes de uma BID. Em seguida é abordada a conjuntura atual no que concerne a uma logística de defesa integrada na América do Sul. Na terceira seção são apresentadas as perspectivas futuras no que diz respeito à essa logística e à formação de uma base industrial integrada em matéria de defesa.

## Referencial teórico

Conforme Kress (2002, 8), logística de defesa pode ser entendida como uma disciplina que engloba os recursos que são necessários para manter os meios do processo militar em funcionamento, a fim de atingir os seus resultados desejados. Para ele, “a logística é um dos componentes mais tangíveis de um combate” e é composta de atributos “criativos e não formais”, revelando uma certa faceta artística, necessitando, para ser bem conduzida, de “senso comum, experiência, imaginação e habilidade de improvisar”.

Segundo outros autores, a logística abarca um espectro significativa-

mente mais amplo de desafios que envolvem aquisição, suporte e eliminação de gargalos, além do armazenamento e da movimentação física dos materiais. Destacam, ainda, que as atividades correlatas à logística geralmente dependem de vontade política dos Estados envolvidos, o que costumeiramente dificulta o processo (Yoho, Rietjens e Tatham 2013). Nesse mesmo sentido, Kress (2002) reforça que as decisões relacionadas à defesa e à sua logística são traçadas geralmente no nível político ou, excepcionalmente, no nível estratégico. As decisões tomadas, sejam elas acertadas ou não, boas ou ruins, têm impacto duradouro, principalmente as que afetam a pesquisa e desenvolvimento (P&D) e as aquisições, e esses impactos, na maioria das vezes, têm implicações econômicas, repercutindo na sociedade.

Nesse escopo mais amplo de logística de defesa, que alcança não só a aquisição, mas o desenvolvimento de bens e produtos na área, considera-se fundamental o conceito de indústria de defesa ou de BID. Segundo a Política Nacional da Indústria de Defesa, a BID é:

O conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participem de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa. (Defesa 2005)

Avançando nesta definição, a BID pode ser também descrita como sendo um conjunto de indústrias de um país ou de uma região que produzem especificamente bens militares como mísseis, navios de guerra e artilharia, podendo ainda ser ampliada para aqueles setores industriais que produzem bens de uso civil, desde que a maioria dos seus produtos seja destinada para o mercado de defesa (Markowski, Hall e Wylie, 2010).

Para facilitar o entendimento, Dunne (1995) apresenta uma classificação dos materiais produzidos pela BID: armas letais de grande porte ou sistema de armas menores; armas não-letais, porém produtos estratégicos, como veículos e combustíveis; e outros produtos consumidos por militares como alimentação e uniformes. As armas podem ter um elevado valor tecnológico agregado, gerando sistemas caríssimos, como um navio ou uma aeronave de guerra, ou até mesmo armas menores, dotadas de menos tecnologia e com preços bem menores, como um revólver ou pistola. Muitos equipamentos produzidos pelas indústrias de defesa, portadores de muita ou pouca tecnologia embarcada, podem ainda ser de uso dual, ou seja, dependendo de como são produzidas, podem ser empregadas tanto para fins militares, como para uso civil.

A indústria de defesa é uma área que demanda pesados investimentos

e alta tecnologia. Por isso mesmo deve-se levar em consideração que economia, logística de defesa e política estão diretamente relacionadas à capacidade de defesa de um país, refletindo tanto em seu potencial dissuasório, como na operacionalidade de suas Forças Armadas. Nesse sentido, insumos muito inferiores às necessidades podem trazer consequências negativas para o setor e, conseqüentemente, para a operacionalidade das tropas. As ações de preparo e de emprego do poder militar são, portanto, intrinsecamente interdependentes e não podem ser dissociadas da capacitação da indústria de materiais e de serviços de defesa (DA Silva e Musetti 2003).

Um fator preponderante, quando se trata das aquisições de produtos de defesa (PRODE), é que os custos acontecem muito antes de se saber a efetividade desses investimentos, os quais se confirmam apenas em momentos de crise (Markowski, Hall e Wylie 2010). Daí a dificuldade que muitos governos têm em justificar perante a opinião pública seus orçamentos e gastos com este tipo de produto. Essa dificuldade se acentua em países que não estejam diretamente envolvidos em conflitos bélicos ou onde a percepção de ameaça externa seja bastante distante do cotidiano da população, como é o caso de muitos países sul-americanos. Pois é justamente nesse contexto que a cooperação por meio da divisão dos investimentos parece maximizar melhor os recursos disponíveis, demonstrando-se uma opção viável, sobretudo em uma área de custos elevados como a defesa.

Dunne (1995) destaca que o desenvolvimento de uma Indústria de Defesa geralmente tende a ser benéfico, pois leva ao desenvolvimento tecnológico de diversos setores, à produção de empregos e à alocação de profissionais qualificados. Hartley (2006), entretanto, ressalta que os custos para se manter uma BID puramente nacional são muito altos, o que exige um elevado comprometimento do governo, contrastando com a necessidade de estes mesmos governos investirem em bem-estar social. Essa constatação exige dos tomadores de decisão novos arranjos para as aquisições de PRODE. Segundo ele, uma boa alternativa seria a cooperação entre países, o que proporcionaria benefícios para a formação de uma eficiente política de defesa industrial. Enfatiza, ainda, que o livre comércio entre os Estados-parceiros levaria a ganhos de especialização (países especializados na produção de determinados produtos) e de competição. O desenvolvimento conjunto de PRODE evita duplicações de gastos com P&D, ao mesmo passo que uma maior quantidade de produtos a serem produzidos reduz o seu custo de produção, levando a uma economia de escala e de conhecimento.

Na verdade, se olharmos de forma mais ampla, após o fim da guerra fria e a conseqüente diminuição da demanda de armas e plataformas bélicas, o mercado e a indústria de defesa mundial tiveram que se reestruturar. Se-

gundo Reppy (2000), em 1998, com a onda de fusões e *downsizing*, o mundo se limitou a apenas quatro grandes indústrias do setor, sendo que a quarta colocada produz o dobro da quinta colocada. Neste contexto, Reppy passa a realçar a importância atual das pequenas e médias empresas no setor de defesa, sobretudo a partir da tendência de incremento de aplicações eletrônicas. Segundo o autor, no contexto de sistemas eletrônicos, a associação entre empresas pequenas e médias que dominam partes das tecnologias necessárias fica facilitada, sobretudo nos níveis mais básicos de tais sistemas, onde reside também uma maior possibilidade de seu emprego dual.

Analisando a transformação das Forças Armadas dos Estados Unidos, Drombowsky e Gholz (2006) ressaltam a importância da interoperabilidade nos diversos sistemas, sobretudo nos eletrônicos e de comunicações. Yoho, Rietjens e Tatham (2013) chamam a atenção para a mesma interoperabilidade, que segundo eles deve nortear qualquer iniciativa de integração logística e industrial, mormente num contexto onde as operações militares tendem a ser realizadas não só de forma conjunta, mas muitas vezes combinada.

Da Silva e Musetti (2003) relatam que do Encontro Nacional de Logística Militar, de 2002, foi concluído que as ações de preparo e de emprego do poder militar devem estar intimamente associadas à capacitação nacional da indústria de defesa e que o desenvolvimento e a manutenção de um parque industrial nacional, tecnologicamente evoluído e com capacidade de minimizar a dependência externa, são objetivos estratégicos e prioritários da logística militar. Entretanto, é fato que países menos desenvolvidos são capazes de produzir apenas uma pequena parte de suas necessidades de defesa (Markowski, Hall e Wylie 2010). Sendo assim, países em vias de desenvolvimento, como os sul-americanos, invariavelmente não dispõem de plenas condições para aumentarem a capacidade estratégica de sua indústria bélica em todos os domínios necessários. No dizer de Matthews e Yan (2010, 268), seria necessário muitas vezes partilhar o “fardo da defesa”, sendo a cooperação uma oportunidade para superar tal limitação e desenvolver o setor. Isso se dá, sobretudo, em uma região como a sul-americana que, quando comparada a outras regiões do mundo, está praticamente livre de conflitos intrarregionais importantes.

De Negri (2005) ressalta que o comércio internacional retarda o processo de desenvolvimento tecnológico de países menos desenvolvidos ou que entrem no comércio internacional em desvantagem tecnológica. Assim, Amaral (2014) reforça que a integração regional é a alternativa que dispomos para iniciarmos um processo de superação às limitações que nos são impostas pelas grandes potências, principalmente quanto ao acesso à tecnologia de pon-

ta<sup>5</sup>. Neste sentido, Markowski, Hall e Wylie (2010), antes mesmo de proporem a cooperação científica, são mais modestos, destacam que uma solução para aquisição de produtos de defesa em países menos desenvolvidos, seria a compra conjunta, ou seja, a união de dois ou mais países para este fim. Para a produção em defesa, os autores reforçam a eficiência do processo de *joint venture*.

Em termos de cooperação envolvendo países menos desenvolvidos tecnologicamente ou belicamente, cita-se exemplos como o de Cingapura, que se juntou a Austrália, Nova Zelândia, Tailândia, Taiwan e Malásia para buscar superar algumas de suas limitações na área de defesa, principalmente quanto à espaço territorial e aéreo para treinamentos e reformulação de sua base industrial de defesa (Mattews e Yan 2010). Da mesma forma, o governo holandês tem incentivado acordos de partilha de trabalho com outros países vizinhos. Eles têm coordenado suas aquisições com o objetivo de prevenir a fragmentação da indústria e melhorar a sustentabilidade a longo prazo das suas indústrias relacionadas com a defesa (Dirksen 2010).

Sendo assim, parece que seria ideal buscar a integração, pois em termos de custo-benefício são vantajosos a cooperação e o desenvolvimento de uma indústria regional de defesa. Além disso, “a integração é um tipo de regionalismo que faculta à região se transformar em um ator relevante do sistema internacional. Inclui intercâmbios comerciais e cooperação nos âmbitos econômicos e sociopolíticos, ultrapassando o modelo exclusivamente intergovernamental” (Serrano, 2008, 109). Por isso mesmo, deve-se buscar essa integração não só no nível político, mas também diretamente no nível industrial e científico que envolvem a produção e desenvolvimento de insumos de defesa. Para tal, incrementar a confiança mútua entre todos os países seria o ponto primordial para a formação de uma cooperação regional na área de defesa (Saint-Pierre e Palacios Junior 2014).

## **Panorama atual de uma logística de defesa integrada na América do Sul**

Para começar a tratar especificamente da integração da logística de defesa na América do Sul, recorre-se a Abdul-Hak (2013) que afirma que há uma demanda reprimida por produtos bélicos na América do Sul, que pode-

---

5 Amaral explica que os EUA e os países que detêm a tecnologia têm embargado iniciativas como a comercialização do Tucano e do AMX com a Venezuela, tendo em vista as aeronaves possuírem componentes originais dos EUA. Cita ainda outros exemplos, como o de que os EUA pressionaram a FIAT AVIO para não integrar *joint venture* com a Infraero e a chinesa Yuzhnoye visando ao lançamento de foguetes a partir do Brasil (Amaral 2014).

ria ser parcialmente suprida por meio da cooperação industrial sul-americana em matéria de defesa. Entretanto, a mesma autora, ao tratar da cooperação industrial regional na área de defesa, realiza uma análise, seguida de um diagnóstico, que a leva a constatar que o setor se encontra numa situação modesta e que, nestas circunstâncias, existe apenas uma limitada capacidade de integração.

Em relação à indústria de blindados sul-americana, por exemplo, apenas três empresas lograram produzir e vender veículos blindados para as Forças Armadas da região. Esse rol é formado pela ENGESA<sup>6</sup> - Grupo de Engenheiros Especializados S/A (brasileira), a TAMSE<sup>7</sup> - *Tanque Argentino Meridiano Sociedad del Estado* (argentina) e pela FAMAE<sup>8</sup> - *Fábricas Maestranzas del Ejército* (chilena). As duas primeiras decretaram falência e a última foi reduzida à condição de prestadora de serviços de manutenção de viaturas blindadas, sem maior capacidade de produção (Abdul-Hak 2013).

O quadro a seguir retrata as vendas de viaturas blindadas, de fabricação brasileira, já realizadas para a América do Sul, mostrando que não só o Brasil já foi forte no setor, como havia um interesse sul-americano por produtos regionais de qualidade.

Tabela 1- Viaturas blindadas de fabricação brasileira vendidas a países sul-americanos

País	EE-9 Cascavel	EE-11 Urutu
Colômbia	123	56
Paraguai	30	10
Uruguai	15	-
Equador	32	18
Bolívia	24	24
Brasil	408	223

Fonte: Da Silva, 2010

Desde agosto de 2007, a empresa Fiat/Iveco foi contratada para trabalhar no projeto de blindados Guarani (viatura blindada de reconhecimento).

6 A ENGESA foi uma empresa brasileira fundada em 1963. Chegou a ser a maior fabricante mundial de veículos blindados, como o EE-9 Cascavel e o EE-11 Urutu. Antes de falir, em 1993, vendeu seus produtos para 18 países. Disponível em <https://pt.wikipedia.org/wiki/Engesa>. Acesso em 13 mar. 16.

7 Criada em 1979, tendo encerrado os trabalhos em 2001. (Abdul-Hak 2013)

8 Foi criada em 1811 e ainda em funcionamento. (Ibidem)

to média sobre rodas), desenvolvido pelo Exército Brasileiro (EB), e instalou uma fábrica dedicada ao projeto em Sete Lagoas/MG. Além de definir todos os requisitos necessários ao produto e escolher o fabricante, o EB participou de todas as etapas do projeto e detém a sua propriedade intelectual e os direitos de *royalties* em caso de exportação. Ressalta-se que a Argentina, em caráter emergencial, adquiriu 16 exemplares da viatura para serem utilizadas na Força de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur”<sup>9</sup> (During 2012). Sendo assim, observa-se que a indústria de blindados sul-americana, que estava aquém do desejável, passa a ganhar novo fôlego com o projeto brasileiro, com grande possibilidade de exportação para os países sul-americanos, aos moldes do que ocorreu com o Urutu e o Cascavel no passado recente.

Em termos de artilharia de campanha, o Brasil e a Argentina são os países que se destacam. A AVIBRAS, empresa brasileira que atua no segmento de artilharia, é a maior da América do Sul (Abdul-Hak 2013). A empresa é responsável pela produção do sistema de artilharia de foguetes de 70mm Astros *Hawk*, com alcance de 12 km, e do sistema de saturação de foguetes de plataforma múltipla Astros II, com alcance entre 9 e 90 km. Atualmente, trabalha no projeto Astros 2020, que consiste no desenvolvimento e na construção de um míssil tático com capacidade de alcance de 300 Km e a adaptação de um lançador para tal míssil. A mesma empresa também desenvolve o veículo aéreo não tripulado “Falcão”, veículo tático de reconhecimento e de vigilância totalmente nacional, que trabalhará em conjunto com o sistema Astros (Avibras, 2015). Na Argentina, por meio de um acordo firmado pelo Ministério de Defesa argentino e a *Dirección General de Fabricaciones Militares* (DGFM), em 2008, se desenvolveu o sistema de foguetes Lanza VC CP-30, com capacidade de lançamento do foguete “*Pampero*” de 105mm e o SABOT, de 127mm, com alcance de 30 a 35 Km (Argentina, 2012).

A indústria naval regional, segundo Vilela (2009), tem se mostrado mais consistente, com o predomínio de empresas estatais. No caso do Brasil, tem capacidade de construir, modernizar e reparar submarinos convencionais. O conteúdo tecnológico do setor no Brasil também é beneficiado pelo domínio brasileiro da tecnologia de produção de urânio enriquecido, de fundamental importância para o projeto do submarino de propulsão nuclear. O Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro possui o maior dique de reparos da América do Sul. Nesta área, é oportuno salientar que o Brasil conta ainda com cerca de 50 estaleiros distribuídos de norte a sul do país, alguns de grande porte, o que têm contribuído para o ressurgimento da indústria naval brasileira, impulsionada sobretudo pelas demandas da Petrobras por plataformas,

---

9 Força de pronto emprego colocada à disposição da ONU, desde 2011, formada pelas Forças Armadas da Argentina e do Chile (Ruz 2008).

embarcações e congêneres (Rosa 2014). Embora atualmente vocacionada para a produção civil, uma perspectiva de demanda regional poderia justificar um *spin-on*<sup>10</sup> com uso desta capacidade.

Na Argentina, o estaleiro Tandanor tem capacidade para construção, modernização e reparação não só de navios de guerra, mas também de rebocadores, navios mercantes e dispõe de um moderno sistema de elevação de navios de até 55.000 toneladas (Tandanor 2016). A empresa Astilleros Rio Santiago, outra estatal, se destaca na construção, modernização e reparação de navios de guerra da Armada da República Argentina (ARA). Este estaleiro foi responsável pela construção das 6 corvetas Meko e está capacitado a construir contratorpedeiros e também constrói navios mercantes de até 60.000 toneladas. No Chile, o estaleiro ASMAR (Astilleros y Maestranzas de la Armada) é o que constrói e repara embarcações militares para a segurança nacional. Foram fabricados recentemente navios de desembarque, navios-patrolha oceânicos e botes pneumáticos de alta velocidade e foi realizada a modernização de contratorpedeiros e fragatas da Armada do Chile (Asmar, 2016). No Peru, a empresa SIMA presta serviços de construção e reparação naval para a Armada do Peru e tem condições de realizar reparos em submarinos da classe 209 (Vilela 2009).

A Colômbia, por meio da COTECMAR (Corporação de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento da Indústria Naval, Marítima e Fluvial), já desenvolveu um navio de patrulha oceânica. A empresa tem um contrato para entregar mais seis às Forças Armadas e, segundo analistas, tem condições de construir frotas estratégicas e fragatas. A corporação desenvolveu e construiu, também, lanchas-patrolha de rio (LPR-40 MKII), tendo já exportado quatro para o Brasil. Além disso, os dois países trabalharam juntos para desenvolver e projetar as lanchas-patrolha a serem usadas no Rio Amazonas (Pelcastre 2014).

No que diz respeito à indústria aeronáutica, destacam-se na região em estudo a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), a Helicópteros do Brasil (HELIBRAS), a Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER), no Chile, e a Fábrica Argentina de Aviones (Fábrica). Dentre as citadas, a EMBRAER é a que mais se destaca pelo seu maior potencial exportador, sendo que a América do Sul representa para a empresa um importante mercado para aviões militares. Importante ressaltar que a empresa produz as aeronaves de treinamento e ataque leve Super Tucano que, além de terem sido adquiridas pela Força

---

10 O termo mais tradicional da área industrial e defesa é o *Spin Off*, que é quando uma pesquisa para fins militares extravasa tecnologia e capacidades para a produção civil. O *Spin On* seria o contrário, quando o know how civil seria cedido para a produção militar.

Aérea Brasileira (FAB) e pela Força Aérea Colombiana (FAC)<sup>11</sup>, foram recentemente selecionadas pelo Chile e Equador para comporem as suas forças aéreas. Atualmente, a empresa também desenvolve aviões comerciais, pois a demanda das Forças Aéreas é insuficiente para garantir o funcionamento da empresa (Vilela 2009).

A Fadea iniciou recentemente o desenvolvimento e a fabricação do IA-63 Pampa III, avião destinado à capacitação dos pilotos das Forças Armadas Argentinas e outras missões aéreas, como ataque leve. A empresa também tem demonstrado capacidade de fornecer sistemas de armamento, trens de aterrisagem e equipamentos de comunicações, incluindo parcerias com Brasil e Chile (Argentina, 2016; Comenzó, 2015). A Fadea ainda presta serviços de manutenção nas aeronaves C-130 da FAC e nas aeronaves AF-1/1A da Marinha do Brasil (MB) (Ibidem).

A Helibras é a maior fabricante de helicópteros na América do Sul, sendo responsável pela produção e venda no Brasil de aeronaves da *Airbus Helicopters*, maior fornecedora mundial do setor. Desenvolve tecnologia de ponta e tem capacidade de produzir diversos modelos de helicópteros que atendem aos segmentos civil, governamental e militar, tendo entregue, até 2014, mais de 750 helicópteros para o mercado nacional. A empresa produz 8 tipos diferentes de helicópteros militares para as Forças Armadas brasileiras (Helibras 2015).

A ENAER é uma empresa estatal chilena fundada em 1984, reconhecida internacionalmente pela fabricação de aviões e aeroestruturas em operações em todo o mundo, em especial na América do Sul. Sua participação em projetos conjuntos com importantes empresas, como a EMBRAER, se une a fabricação do avião de treinamento T-35 Pillan, em operação em países como Espanha, Equador, Paraguai e no próprio Chile. Além disso, ainda fabrica a aeronave de ataque T-36 *Halcón*, presta serviços de manutenção e modernização dos sistemas de aeronaves da Força Aérea do Chile (FACH) (Enaer 2016). Cabe ressaltar que essa empresa também realiza manutenção em aeronaves BOEING 707, 737 e MD 80, além de fabricar partes de fuselagens e empenagens, destacando-se o conjunto de empenagem das aeronaves ERJ-145, para a EMBRAER (Vilela 2009).

Ainda se tratando de indústria aeronáutica, um bom exemplo de integração é o programa de desenvolvimento do KC-390<sup>12</sup>, da EMBRAER, que

---

11 O Super Tucano foi utilizado com êxito no ataque a guerrilheiros da FARC em território equatoriano. Tal ação valorizou o emprego da aeronave em operações de bombardeio a baixa altura.

12 O KC-390 é uma aeronave de transporte militar desenvolvida para estabelecer novos pa-

envolve indústrias da Argentina, Portugal e República Tcheca que, além de fornecerem componentes específicos, já encomendaram aeronaves. No caso Argentino, a Fadae fornece as portas do trem de pouso dianteiro, porta dianteira direita, parte da rampa de acesso traseira, flaps e cone de cauda (Argentina, 2016). A participação da Fadae no Programa KC-390 fortalece a cooperação entre as bases tecnológicas e industriais de defesa de ambos os países (Embraer 2011).

Outro exemplo se refere ao contrato de modernização de 14 aeronaves EMB-312 Tucano da FAC. O contrato resultou das obrigações de *offset* contraídas pela EMBRAER, em função da venda de 25 aeronaves Super Tucano em 2005 e consiste na transferência de tecnologia e *know-how* para a Corporação da Indústria Aeronáutica da Colômbia (CIAC) (Defesa/Fiesp, 2012). A CIAC também está construindo a aeronave T-90 Calima, que será utilizada para fortalecer as capacidades do Grupo de Treinamento de Voos (GRUEV) da FAC e realiza manutenção, modernização e reparos de aeronaves de alta complexidade (Pelcastre 2014).

A Indústria de defesa colombiana tem aumentado a sua produção ao longo dos anos, juntamente com o impulso de novos projetos e esforços de modernização e desenvolvimento do setor empresarial e do chamado de Grupo Social e Empresarial do Setor de Defesa (GSED). O GSED faz parte do Ministério da Defesa da Colômbia e é responsável por dirigir e orientar a política corporativa de 19 empresas do setor de defesa. A indústria colombiana se especializou em desenvolver e produzir armas técnicas e táticas para serem utilizadas no combate assimétrico, principalmente contra organizações criminosas. Entre as empresas colombianas que trabalham com o setor de defesa, além das anteriormente citadas, destaca-se a INDUMIL (Indústria Militar da Colômbia), responsável pela produção dos fuzis de assalto Galil SAR e Galil AR, da pistola Córdoba, dos mísseis dirigidos para a FAC e pela manutenção de viaturas da Infantaria daquele Exército (Pelcastre 2014; Resdal 2014).

No que diz respeito a outros ramos da indústria de defesa brasileira, podemos citar a Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), responsável pela produção de Fuzis de Assalto e carabinas 5,56 IA2; pistolas de diferentes calibres e características; facas; Sistemas de Abrigos Temporários de alto desempenho; equipamentos-rádio; Sistema computadorizado para direção e coordenação de tiro de artilharia; munições de grande calibre para morteiros, canhões e obuseiros; emulsões e explosivos diversos. (Imbel 2015). O fuzil

---

drões de capacidade e desempenho na sua categoria. A aeronave estabelece um novo padrão para o transporte militar médio, visando atender os requisitos operacionais da Força Aérea Brasileira, em substituição ao C-130 Hercules. (Disponível em: <http://www.embraerds.com/portugues/content/cargo/overview.asp>. Acesso em 21/12/15)

IA2 começou a ser comprado pelo EB para substituir seus Fuzis Automáticos Leves (FAL) e possui um bom potencial para exportação (Plavetz 2016).

A indústria de defesa chilena, por intermédio da FAMAE, ainda tem condições de fabricar e reparar armamentos leves, como fuzis de assalto, de instrução e submetralhadoras, munições para fuzis 5,56 mm e 7,62 mm e para morteiros 60 mm, 81 mm e 120 mm, além de foguetes de diversos calibres e propósitos. A FAMAE possui parceria estratégica de comercialização e fabricação conjunta com o Brasil, Equador e Colômbia (Guevara 2013).

O Brasil vem passando, nos últimos anos, por um processo de renovação e reequipamento. Mais do que isso, com o intuito de cumprir a Política Nacional de Defesa (PND) e as Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa (END), um esforço tem sido realizado com o objetivo primordial de capacitar a Base Industrial de Defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa. Neste contexto, as Forças Armadas articularam projetos de modernização e atualização tecnológicas. Desses projetos, muitos deles estão sendo desenvolvidos nacionalmente e outros com transferência de tecnologia (Brasil 2012b)<sup>13</sup>.

Dentre eles, destaca-se o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). Projeto comandado pelo Exército e de amplitude nacional, com instalação de bases móveis, radares, sensores, comunicação integrada e criptografada, desenvolvimento de softwares e infraestrutura para monitorar e vigiar 16.886 quilômetros na faixa de fronteira, abrangendo 588 cidades no Brasil, em 11 Estados (Defesa, 2015). Além disso, impulsiona a capacitação da indústria nacional para a conquista da autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa.

Em todo esse contexto, tem se destacado o Centro Tecnológico do Exército (CTEx). Embora tenha raízes em 1946, o CTEx tem ganhado relevo desde a promulgação da END, em 2008, e da lei dos PRODE brasileiros, de 2012<sup>14</sup> (DCT, 2016). Essas atividades se desenvolvem através da nacionalização, da modernização e da obtenção de tecnologias de finalidade dual, por meio de parcerias entre empresas e universidades (Nogueira et al, 2014), contando atualmente em andamento com cerca de 14 projetos, entre radares e reparos automatizados para metralhadores. Destaque para a Viatura Leve de

---

13 Dentre os projetos que incluem transferência de tecnologia destacam-se o programa de desenvolvimento de submarinos (PROSUB), que consiste em uma base industrial responsável pela construção da base do casco do submarino nuclear e submarinos de tração convencional, além da construção de um protótipo de reator para o primeiro submarino de propulsão nuclear; e o projeto Gripen que consiste na aquisição de caças supersônicos da empresa sueca Saab.

14 Lei nº 12598, de 21 mar. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm)

Emprego Geral Aerotransportada (VLEGA) Gaúcho<sup>15</sup>, que está sendo desenvolvido com intercâmbio científico-tecnológico com a Argentina (DCT, 2016). De uma forma geral, o CTE<sub>x</sub> vem trabalhando com diversas fontes de financiamento público, de acordo com as ideias trabalhadas por Mazzucato (2014), com responsabilidade do Estado de financiar as inovações, sempre que a iniciativa privada não se fizer presente, buscando fazer retornar esses investimentos através da formação de patentes, pagamento de royalties e formação de um fundo específico para P&D.

Um aspecto que contribui desde já para uma indústria de defesa integrada é que a América do Sul se apresenta como uma das mais ricas regiões do planeta em recursos naturais considerados estratégicos por ter aplicação direta para a indústria de defesa, sendo para tal dificilmente substituíveis, conforme a tabela a seguir:

Tabela 2: Reservas de minerais estratégicos disponíveis na América do Sul

Material	Aplicação	% da produção regional com relação a global, em 2012	Principais produtores da região
Alumínio	Estruturas e ligas metálicas	4%	Argentina, Brasil, Venezuela
Antimônio	Baterias, vidros	3%	Bolívia
Cobre	Munição, material balístico, componentes de motores	45%	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Peru
Cromo	Componentes para aeronaves	1,5%	Brasil
Molibdênio	Munição, material balístico, componentes de motores, aeronaves	25%	Argentina, Chile, Peru
Nióbio	Materiais magnéticos, radares e sistema de comunicações	93%	Brasil

15 A Viatura Leve de Emprego Geral Aerotransportável batizada de Gaúcho é o projeto de Intercâmbio Científico e Tecnológico entre os exércitos do Brasil e da Argentina, sendo uma viatura militar para uso por tropas aerotransportadas. O projeto teve início em abril de 2004. No Brasil o projeto vem sendo conduzido pelo Centro Tecnológico do Exército (CTE<sub>x</sub>) e, na Argentina, pela Dirección de Investigación Desarrollo y Producción do Ejército (Morales 2010).

Platina	Componentes eletrônicos	0,8%	Colômbia
Chumbo	Munição	12%	Argentina, Brasil
Rênio	Componentes eletrônicos	52%	Chile
Tântalo	Componentes eletrônicos	14%	Brasil
Titânio	Estrutura de navios, aeronaves e mísseis	0,5%	Brasil
Tungstênio	Munição, material balístico, componentes de motores	2%	Bolívia, Brasil
Urânio	Combustível nuclear	0,4%	Brasil

Fonte: Atlas 2014 (Resdal 2014, 85)

Por outro lado, um problema considerável para o fortalecimento da indústria de defesa sul-americana tem sido a baixa intensidade tecnológica que caracteriza a produção regional na área. Há uma carência por pessoal especializado (doutores, cientistas, técnicos) e por técnicas que permitam agregar valor aos PRODE regionais. Ao mesmo tempo, a importação nem sempre é uma opção vantajosa à luz das cláusulas impostas pelos principais países exportadores – particularmente os EUA – para a venda de material bélico sofisticado a países periféricos (Abdul-Hak 2013).

Do exposto até aqui, observa-se que atualmente a indústria de defesa da região sul-americana está, na prática, ainda muito pouco integrada. Argentina, Brasil, Chile e Colômbia centralizam a produção industrial do setor, mas ainda com pouca interação entre os países, resumindo-se a uns poucos acordos bilaterais ou a acordos entre pequenos grupos. Percebe-se, entretanto, que há bastante espaço para a integração e para o incremento de uma sinergia regional, para a qual se torna fundamental que os países maiores apoiem países menores, menos favorecidos economicamente, mas ainda assim com grande potencial consumidor e realidades e ameaças geoestratégicas próximas.

## Perspectivas futuras para uma logística de defesa integrada na América do Sul

A presente seção do trabalho pretende analisar as perspectivas futuras para a logística de defesa integrada da região. Para tal, urge que os países sul-americanos passem do estágio de construção de confiança mútua para o efetivo processo de formação de uma identidade de defesa sul-americana, tendo em vista a nova realidade política cooperativa da região, suas vulnerabilidades e potencialidades, cenários projetivos, interesses nacionais e regionais, necessidade de meios e do preparo adequados para enfrentar a latência de velhas ameaças e a convergência das novas (Saint-Pierre e Palacios Junior 2014).

Nesse sentido, ressalta-se o papel do CDS. Embora seja uma realidade, sua efetividade na integração da logística de defesa do subcontinente ainda depende da consolidação de suas práticas e iniciativas, o que o coloca como aliado importante das perspectivas futuras do setor. O CDS tem como uma de suas atribuições atuar como articulador de medidas de criação e fortalecimento da confiança mútua e, com particular ênfase, na integração industrial em defesa. Nesse ponto, tem buscado promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa (Abdul-Hak 2013).

Da mesma forma, o CDS busca aprimorar as experiências bilaterais e multilaterais dos governos, inclusive através do mapeamento dos gastos em defesa dos países membros da UNASUL. Para tanto, buscou-se traçar uma metodologia de aferição de gastos de defesa para a América do Sul, como elemento importante das medidas de confiança, melhorando a transparência e a responsabilidade fiscal entre os Estados da região sul-americana e entre estes e as suas sociedades (Saint-Pierre e Palacios Junior 2014). Neste contexto, juntamente com o CDS, foi criado o Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos da Defesa (CEED)<sup>16</sup>, encarregado, em linhas gerais, pela “geração do conhecimento e difusão de um pensamento estratégico sul-americano” (Unasul, 2010). Para o incremento da transparência e do mapeamento dos gastos, o CEED foi responsável pelo desenvolvimento de uma Metodologia Comum de Medição de Gastos em Defesa, que tem gerado o Registro Sul-a-

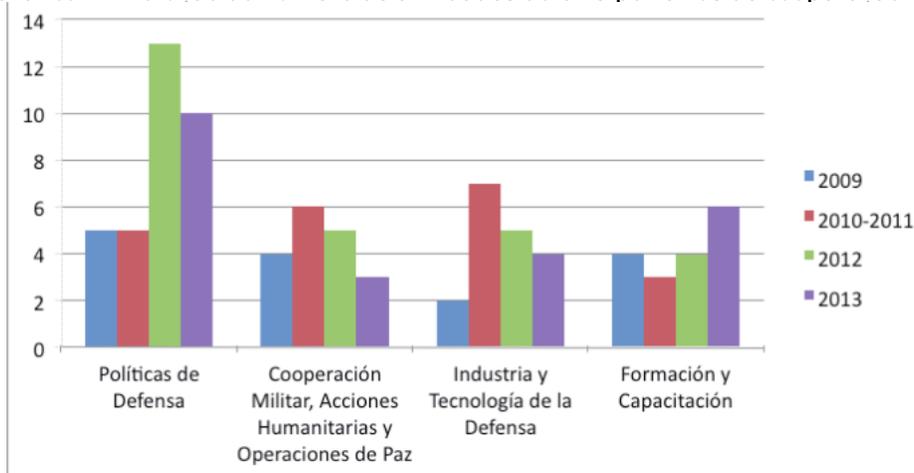
---

<sup>16</sup> O objetivo central do CEED é a consolidação de um pensamento sul-americano em matéria de defesa. Para isso o órgão se responsabiliza pela elaboração de estudos estratégicos para assessoramento do CDS, abordando entre outros temas abordagens regionais do conceito de segurança e defesa, “identificação de desafios, fatores de risco e ameaças (...) para a segurança regional e mundial”, além de “promover a construção de uma visão compartilhada que possibilite uma abordagem comum em matéria de defesa e segurança regional” e, por fim, “contribuir para a identificação de enfoques conceituais e alinhamentos básicos comuns que permitam a articulação de políticas em matéria de defesa e segurança regional (Unasul 2010).

mericano de Gastos Agregados em Defesa (RSAGD). A primeira versão deste documento foi apresentada ao CDS em 2014, com informações dos anos de 2006 a 2010 e se encontra disponível na página pública do CEED (CEED 2014; Resdal 2014).

As atividades desenvolvidas pelo CDS se organizam em torno de quatro eixos de cooperação: políticas de defesa; cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; indústria e tecnologia de defesa; e formação e capacitação (Sanahuja e Escánez 2014). O Gráfico 1 apresenta a evolução do número de atividades do CDS, por eixos de cooperação, entre os anos de 2009 e 2013.

**Gráfico 1: Evolução do número de atividades do CDS por eixos de cooperação**



Fonte: Sanahuja e Escánez (2014)

Já no ano de 2014, das 25 atividades propostas pelo CDS, 40% referiam-se ao eixo da política de defesa, 20% da cooperação militar, 16% para a indústria e tecnologia de defesa e 24% para a formação e capacitação (Resdal, 2014). Atendendo ao objetivo do trabalho, a Tabela 3 detalha as propostas do Eixo 3 (Indústria e Tecnologia de Defesa), desde o ano de 2010 até o de 2016. Dessa forma, parece que existe a preocupação e o planejamento por parte do Conselho em relação à integração da indústria de defesa no longo prazo, restando aos Estados membros ações efetivas para a sua concretização.

**Tabela 3 - Atividades do Eixo 3–Indústria e Tecnologia de Defesa – propostas pelo CDS entre os anos de 2010 e 2016.**

Atividade	Responsável	Co-responsável	Plano de Ação
Gerir a consolidação do diagnóstico da indústria e tecnologia da defesa dos países membros.	Equador	-	2010-2011
Realizar um painel setorial sobre metrologia, normatização e avaliação de conformidade, com ênfase no setor de defesa.	Brasil	-	
Desenvolver e implementar um sistema integrado de informação sobre indústria e tecnologia de defesa.	Equador	Venezuela	
Identificar as possíveis áreas comuns de associação estratégica para promover a complementaridade, a investigação, a cooperação técnica e a transferência de tecnologia.	Argentina	-	
Realizar um Seminário Internacional de Tecnologia Industrial Básica Segurança e Defesa, para incentivar a cooperação e o intercâmbio da Ciência, Tecnologia e indústria de defesa na América do Sul.	Brasil	Venezuela Peru Colômbia	2012
Desenvolver e implementar um sistema integrado de informação sobre indústria e tecnologia da defesa.	Equador	Venezuela	
Promover a cooperação bilateral e multilateral na indústria e tecnologia entre as nações integrantes do Conselho de Defesa Sul Americano.	Venezuela	Equador Colômbia	
Conformar um Grupo de Trabalho de para apresentar um relatório de factibilidade sobre o desenvolvimento e produção regional de um Avião de Treinamento Básico – Primário Sul Americano.	Argentina	Chile, Equador, Peru, Brasil, Venezuela	
Realizar um Seminário Sul-Americano de Tecnologia Industrial Básica – Segurança e Defesa para incentivar a cooperação e o intercâmbio no âmbito da UNASUL, de mecanismos que incentivem e atribuam às indústrias regionais uma maior prioridade e com normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa, assim como desenvolver um sistema integrado de informação sobre indústria e tecnologia de defesa.	Brasil	Equador Colômbia Venezuela	2013
Criar um Grupo de Trabalho com o propósito de apresentar um projeto para o desenvolvimento e produção de um sistema de aeronaves não-tripuladas.	Brasil	Argentina, Chile Venezuela	
Criar um Grupo de Trabalho para verificar a possibilidade de desenvolvimento de uma indústria de produção de ração operacional.	Venezuela	Argentina, Guiana, Brasil, Colômbia	

Formular um plano estratégico para a produção de medicamentos no âmbito da defesa.	Argentina	Brasil Uruguai	2014
Apresentar o projeto, desenvolvimento e produção de um VANT regional.	Brasil	Argentina Colômbia Equador	
Apresentar o projeto e desenvolvimento de uma indústria de rações alimentícias, para o caso de catástrofes ou exercícios militares.	Venezuela	-	2015
Realizar um seminário para socializar o sistema integrado de informação sobre indústria e tecnologia de defesa e um seminário de catalogação no âmbito do CDS.	Argentina Equador	Brasil Peru	
Realizar um seminário de fomento sobre a base industrial de defesa Sul-Americana e catalogação de PRODE.	Brasil	Colômbia Equador	2016
Realizar o III Seminário de Catalogação e o Seminário sobre políticas industriais de defesa dos Estados membros do CDS, de modo a permitir a sinergia das políticas industriais de defesa sul-americana.	Brasil Chile	-	

Fonte: os autores, adaptado de CEED (2016)

Descendo para o campo mais prático, observa-se que as empresas nacionais envolvidas com o reaparelhamento e modernização das Forças Armadas brasileiras, como AVIBRAS, ATECH, MECTRON, ORBISAT, HELIBRAS, EMBRAER, entre outras, estão desenvolvendo sistemas e produtos que não possuem concorrentes de mesmo porte na América Latina e têm se mostrado bastante competitivos em outros continentes. Projetos de grande vulto como o PROSUB<sup>17</sup> e o SISFRON estão possibilitando um salto tecnológico para a indústria nacional de defesa com reais possibilidades de expansão da demanda.

Os projetos SIVAM/SIPAM<sup>18</sup>, SISFRON e o Plano Estratégico de Fronteiras têm chamado à atenção de países da região, preocupados com a vigilância de seus territórios, especialmente com a questão do crime transnacional (Defesa/FIESP 2012). No caso específico do SISFRON, por ser empregado justamente na área de fronteira, que por natureza é compartilhada com o país limdeiro, é um projeto com uma essência naturalmente compartilhada. Ressalte-se ainda que, não tendo problemas de demarcação de fronteiras, a preocupação brasileira com delitos tranfronteiriços é também compartilhada com os Estados vizinhos, sendo a integração dos meios utilizados, inclusive, um vetor que possibilitará uma maior efetividade das ações na região.

<sup>17</sup> Projeto do Estado brasileiro, a cargo da Marinha do Brasil, que objetiva a construção de um Submarino Nuclear nacional.

<sup>18</sup> Sistema de Vigilância e Proteção da Amazônia.

Nessa área, podemos citar alguns embriões de iniciativas de cooperação industrial. O Chile, por exemplo, pretende desenvolver um Plano de Fronteiras inspirado no Plano Estratégico de Fronteiras. A Bolívia tem intensão de instalar radares de vigilância na fronteira, uma forma de atuar contra o tráfico de drogas. A Colômbia, por sua vez, demonstrou interesse em criar um plano bilateral de fronteiras para combater o crime organizado. Já o Peru recebeu assistência técnica brasileira para a montagem de um centro de coleta de informações em tempo real via satélite para facilitar a vigilância da fronteira comum (Ibidem).

Além disso, o governo argentino recentemente demonstrou interesse pelo Caça Supersônico Gripen, avião que está sendo produzido em parceria entre as empresas brasileira EMBRAER e a sueca SAAB. A intenção do país vizinho, além da aquisição da aeronave, seria desenvolver o Gripen de maneira conjunta, de forma que a EMBRAER cedesse a Fadae uma parte do processo de fabricação do avião, principalmente o fornecimento de peças, aos moldes do que já ocorre com o KC 390<sup>19</sup> (Argentina 2016).

Assim, parece que os projetos de modernização em curso das Forças Armadas brasileiras refletirão positivamente na América do Sul, uma vez que a região poderá participar ativamente, seja por meio de aquisição dos PRODE, seja participando do desenvolvimento continuado dos produtos e, até mesmo, na produção. Muitos dos atuais projetos concluídos e em andamento foram desenvolvidos com participação ativa do CTEEx, que tem se valido de financiamentos próprios e públicos através da FINEP<sup>20</sup>. Além da formação de recursos humanos no Instituto Militar de Engenharia (IME) no Rio de Janeiro, muitos engenheiros realizam intercâmbio com centros de pesquisa, principalmente no hemisfério norte, inclusive dentro de programas governamentais mais amplos, como o Programa Ciência Sem Fronteiras<sup>21</sup>. Há, portanto, espaço para se pensar projetos de cooperação dentro do continente, em áreas afetas à P&D em defesa.

De acordo com o Departamento da Indústria de Defesa da Federação das Indústrias de São Paulo (Defesa/Fiesp, 2012), o desenvolvimento de programas de cooperação de PRODE está se tornando realidade. Pretende-se tirar vantagem das capacidades existentes e incrementar a cooperação industrial

---

19 A Argentina fornece as portas do trem de pouso dianteiro, porta dianteira direita, parte da rampa de acesso traseira, flaps e cone de cauda.

20 Órgão de fomento do Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTI)

21 O programa Ciência sem Fronteira do MCTI busca a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional, o que na prática se consubstancia com a seleção para a distribuição de bolsas de estudo em diversos níveis no exterior.

com o Chile nas áreas naval e de manutenção de blindados. Com a Colômbia busca-se construir um navio fluvial e também um Veículo Aéreo Não-Tripulado (VANT). Com a Argentina, além dos projetos existentes, a demanda é pelo desenvolvimento de um lançador de satélites sul-americano. Salientam que projetos que visam à cooperação na área de defesa contribuem para a divisão dos custos de P&D e de aumento do volume de produção em função da demanda. Dessa forma, melhores preços beneficiariam também as Forças Armadas, que poderão contar com equipamentos mais acessíveis. Neste mesmo viés, representantes dos Ministérios da Defesa do Brasil e do Chile têm debatido acordos nas áreas de defesa cibernética, catalogação, doutrinas conjuntas, cooperação na área espacial, monitoramentos ambiental e meteorológico e desenvolvimento tecnológico e industrial de defesa (Parceria 2014).

Como visto, a UNASUL e o CDS têm feito esforços para que ocorra uma maior integração entre as indústrias de defesa. Baseado em discussões e projetos no âmbito do CDS, os países que compõem a UNASUL decidiram fabricar conjuntamente um modelo de VANT para utilização na região, conforme apontado na tabela 3. A iniciativa tem por objetivo promover a maior integração do desenvolvimento científico e tecnológico da BID dos países da região. O novo veículo tem como objetivo principal o monitoramento de regiões estratégicas e de difícil acesso, para tanto, deverá ter capacidade de operar tanto na Amazônia, região quente, úmida e dominada por baixas altitudes, como também em regiões frias e elevadas como os Andes. Entretanto, não portará armamento, não se caracterizando, portanto, como um veículo aéreo de combate (Plavetz 2014; Sanahuja e Escánez 2014).

Além disso, está em andamento o projeto para o desenvolvimento e a produção conjunta de uma aeronave sul-americana de treinamento básico para pilotos militares, chamada de IA-73 UNASUL I, uma espécie de aeronave super-tucano, a ser utilizada por todos os países da região. Esse projeto além de almejar fomentar a integração de quesitos militares, de inteligência e de indústrias tecnológicas de cada Estado, busca incentivar maior independência tecnológica, haja vista que parte considerável da tecnologia militar tem origem nos países centrais e com custo elevado (Dias et al 2014).

Segundo esses autores, para o desenvolvimento do UNASUL-I, o Brasil alocou 38 milhões de dólares e a Argentina 16 milhões de dólares, enquanto o Equador e a Venezuela canalizaram, cada um, 3 milhões de dólares. Informam ainda que o projeto já conta com uma demanda de 92 aeronaves, sendo que os argentinos manifestaram interesse em adquirir 50, o Equador 18 e os venezuelanos 24. Interessante que o Brasil, apesar de contribuir financeiramente para a construção das aeronaves, não expressou desejo em adquiri-las, possivelmente por ter seus próprios aviões de treinamento. Portanto, para o

Brasil o projeto figura como uma oportunidade de consolidar sua liderança regional na área de indústria militar, devido aos seus maiores recursos tecnológicos e financeiros, e para a Argentina, Equador e Venezuela o programa ajudará no desenvolvimento de suas indústrias de defesa, principalmente por meio do intercâmbio com empresas brasileiras (Dias et al 2014). A concretização desses dois projetos supracitados tem potencial para colocar a região em um novo patamar diferenciado em termos de cooperação industrial.

É imprescindível ressaltar a necessidade de serem criadas condições para que os países sul-americanos com maiores restrições orçamentárias tenham acesso a esses e aos outros projetos, ainda reduzidos a um pequeno grupo de Estados, seja no desenvolvimento, seja na aquisição. Essa medida reforçaria a aproximação entre os países, ratificando o discurso de confiança mútua e desenvolvimento efetivamente de uma estratégia verdadeiramente regional de defesa, aquecendo ainda a economia da região, reduzindo custos, entre outras vantagens já citadas. Nesse sentido, Mazzucato (2014) aponta como solução prática os bancos de fomento e desenvolvimento, como o BNDES, que tem maior flexibilidade e expectativas menos imediatas quanto a ganhos e, segundo ela, já vem tendo resultados positivos em diversas áreas.

Abdul-Hak (2013) reforça que, de uma forma geral, a cooperação regional em matéria de ciência e tecnologia é uma oportunidade para países com menor disponibilidade de recursos, pois permite a inserção coletiva em um setor de alta competitividade internacional, induz a divisão de custos e facilita o acesso à produtos, instalações, experiências e conhecimentos recíprocos. Essa cooperação seria resultado de um processo de negociação em que todas as partes buscam maximizar seus benefícios. Exige compromisso sustentado com o investimento e longos prazos de pesquisa e maturação tecnológica. Dessa maneira, o aprofundamento de P&D militar no âmbito do CDS exigirá a consolidação de um ambiente de confiança e de forte compromisso político dos Estados.

Vilela (2009), por sua vez, se coloca de forma ainda mais incisiva, afirmando que a fusão de empresas do setor de defesa na América do Sul seria benéfica pois, através da formação de um conglomerado de empresas no subcontinente, poder-se-ia incrementar a participação das indústrias sul-americanas do setor no mercado internacional. Indo mais além, ainda destaca que a formação de um conglomerado regional, reunindo empresas de diferentes setores, como do setor aéreo e naval, poderia permitir que as empresas sul-americanas participem de *joint ventures* com empresas de ponta de países desenvolvidos<sup>22</sup>. Dessa forma, esse conglomerado poderia beneficiar-se

---

22 Observe-se que processo similar aconteceu em países desenvolvidos após o fim da Guerra fria, conforme comentado anteriormente através de Reppy (2000) e a descrição da adaptação

de transferências de tecnologias que lhe pudessem gerar novas capacidades e poderia usufruir de uma maior participação no mercado internacional.

De forma mais imediata, acredita-se que a participação combinada sul-americana em missões de paz se coloca como uma excelente oportunidade de integração logística, que pode girar dividendos que catalisem a integração da BID regional. A missão no Haiti iniciou esse processo gerando novos espaços de coordenação entre as mais altas esferas políticas de decisão.<sup>23</sup> A cooperação no plano militar e logístico no cumprimento das tarefas na área de operações aproximou os países da região envolvidos. Isso constituiu um elemento novo em termo de relações políticas entre os Estados e é mais um passo avante para as questões que envolvem a segurança regional (Llenderozas 2007).

Buscando esboçar uma visão prospectiva da integração sul-americana, Medeiros Filho (2010), em sua tese de doutorado, realizou entrevistas com militares de nações sul-americanas servindo na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e com militares brasileiros que serviram em países da América do Sul. Algumas percepções são interessantes para o trabalho em tela, conforme se observa a seguir.

Os chilenos mostram-se favoráveis à ampliação de uma possível indústria bélica regional, especialmente envolvendo Brasil e Argentina. Os paraguaios vislumbram no processo de cooperação a possibilidade de acesso a materiais bélicos mais modernos, uma vez que o país não produz material de defesa, apenas munição e peças para armamento e vestuário. Os bolivianos percebem como positiva a possibilidade de receber apoio militar e percebem que a integração da indústria de defesa regional poderia oferecer uma melhora em sua incipiente indústria de material bélico, desvinculando-se de fornecedores externos. Por fim, os peruanos se mostram favoráveis ao avanço da cooperação militar, particularmente na área de apoio logístico, vigilância aérea e intercâmbio de inteligência no combate ao narcoterrorismo.

No que tange especificamente a P&D, Abdul-Hak (2013) afirma que a escassez de recursos humanos especializados e as pressões internacionais adversas são os dois desafios a serem superados por qualquer projeto de P&D militar na esfera regional. Além disso, para que haja a intensificação definitiva nessa área no subcontinente, será necessária a assimilação de tecnologia regional em vários países e o desenvolvimento de capacidade para gerenciar

---

do cenário inglês naquele período.

23 Note-se que, embora no Haiti não se tenha a presença de uma Batalhão Combinado Sul-americano, com comando único, há a presença de contingentes militares de diversos países da região.

este processo. Assim, o Brasil deve cooperar para o setor, tendo em vista que o país tende a ser o principal produtor de P&D militar sul-americano.

Desta forma, observa-se que há retórica e perspectivas diversas de integração da logística de defesa da América do Sul, em especial para a formação de uma base industrial regional de defesa. Tal processo é lento e gradual e, quando concretizado, será altamente positivo para toda a região, com reais ganhos políticos e econômicos para todos os Estados.

## Considerações finais

A defesa, na sua essência, exige um elevado investimento do Estado, ao mesmo tempo em que exige uma base industrial de defesa capaz de produzir as ferramentas que garantam a segurança de um país ou de uma região.

No que tange a situação atual da BID dos países sul-americanos, o Brasil parece ter o parque industrial mais consistente e diversificado da região. Embora existam algumas parcerias, inclusive numa perspectiva multilateral, estas ainda não são tão numerosas. Destacam-se algumas iniciativas bilaterais, sobretudo entre Brasil e Argentina. Ao se buscar um olhar em perspectiva, a UNASUL, por meio do CDS, tem indicado que terá um papel protagonista no processo de integração da logística de defesa sul-americana, principalmente no que concerne à formação de uma BID regional. Deverão, entretanto, ser implementadas medidas de modo a vencer as barreiras políticas e econômicas ainda pendentes, além de aumentar a confiança mútua entre os Estados.

Em termos práticos, observa-se que as indústrias regionais com maior desenvolvimento na atualidade, como a Naval e a Aeronáutica, poderiam buscar uma integração mais efetiva, o que as levariam a se tornar ainda mais abrangentes e terem seu potencial tecnológico expandido. Aquelas deficitárias, ou em crescimento, como é o caso da indústria de blindados, poderiam receber incentivos dos governos ou de um *pull* de investidores privados, de modo a se reerguerem e a voltar a produzir em prol do mercado sul-americano.

A vontade política dos Estados e a econômica das empresas, sejam elas estatais ou privadas, são de suma importância para a concretização do processo de integração e fortalecimento da BID. Para tanto, ressalta-se a necessidade da criação de incentivos fiscais, legais e econômicos em nível regional, bem como a implementação de uma política de patentes sólida e abrangente, com recolhimento de royalties para um fundo regional, medidas que, juntas, fariam acelerar o processo e viabilizariam na prática os discursos,

rumo à consolidação de uma logística de defesa integrada para a América do Sul, com ganho efetivo para todos os países da região.

Os Estados mais desenvolvidos economicamente precisariam estar dispostos a investir recursos nos países menos desenvolvidos, contribuindo para reduzir as assimetrias existentes. Tal ação, que poderia ser feita por bancos estatais de fomento ao desenvolvimento, facilitaria a integração, além de gerar uma maior sinergia regional. Ressalta-se, entretanto, que embora alguns países sul-americanos tenham um menor capital disponível para o investimento em defesa, possuem necessidades na área e têm um grande potencial consumidor.

A necessidade de grandes investimentos para o desenvolvimento do setor produtivo de defesa e para a P&D na área seria amenizada com a cooperação regional, combinada com a integração de todo o mercado sul-americano, pois permitiria dividir os custos, ganhar em escala e aumentar o valor agregado dos produtos para comercialização em outras áreas. A redução dos custos possibilitaria maiores aquisições de PRODE, beneficiando as indústrias e os interesses em segurança e defesa dos Estados envolvidos. A integração também permitiria aumentar a intensidade tecnológica dos PRODE, com potencial de alavancar os fluxos de comércio entre os países e para o exterior, além de diminuir a necessidade de importações extra regionais.

O aumento do comércio e da circulação de PRODE na região colaboraria ainda para a credibilidade do produto e, conseqüentemente, para o seu comércio fora da América do Sul. O resultado traria maior rentabilidade e um reflexo positivo para a balança comercial, aumentando a exportação de produtos de maior valor agregado. Além disso, o aumento da demanda permitiria gerar maiores necessidades de insumos de manutenção, de forma a garantir o ciclo de vida dos produtos, que ainda poderia levar a criação de filiais ou parceiras locais para levar a cabo manutenções e possíveis modernizações, contribuindo assim para a expansão da BID e para o desenvolvimento tecnológico dos países envolvidos.

É imprescindível destacar, conforme aponta o presente estudo, que o mercado de defesa sul-americano tem o Brasil como figura central, principal polo tecnológico e produtivo. Dessa forma, parece caber ao país a liderança de um processo de desenvolvimento de uma BID que aumente a autonomia tecnológica da região, mas que ao mesmo tempo traga um maior desenvolvimento a todos os países, através de um processo de cooperação e não da exploração ou dominação.

Por fim, as iniciativas e as atuais perspectivas do fortalecimento de uma logística integrada de defesa na América do Sul, em especial no que tange à indústria de defesa regional, apresentam grandes vantagens para todos os

membros da região, seja estritamente no aspecto defesa, como também nos campos econômico e político. Essa integração conferirá uma maior projeção internacional e autonomia estratégica, fortalecendo a dissuasão dos países, trazendo ainda benefícios tangíveis para a economia e para a população como um todo.

## REFERÊNCIAS

- Abdul-Hak, Ana. 2013. *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Objetivos e interesses do Brasil*. Brasília, FUNAG.
- Amaral, Roberto. 2014. “Política de Defesa de um país emergente”, in: A. Monteiro; E. Winand; L. Goldoni (Orgs.), *Defesa da Amazônia*, São Cristóvão, Editora VES.
- Argentina. 2012. “Ejército Recebe os Lanza VC CP-30”. *Defesanet [online]*, 19 dez. 2012. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/terrestre/noticia/8965/Argentina---Ejercito-Recebe-os-Lanza-VC-CP-30> . Acesso em: 20 de dezembro 2015.
- Argentina. 2016. “Argentina se ofrece a comprar el Gripen a Saab a cambio de una parte de la fabricación. *Infodefensa.com [online]*, Buenos Aires, 06 jul. 2016. Disponível em: <http://www.infodefensa.com/latam/2016/07/06/noticia-argentina-ofrece-comprar-gripen-cambio-parte-fabricacion.html>. Acesso em: 02 de Agosto de 2016.
- Asmar. 2016. *Astilleros y Maestranzas de la Armada. ASMAR: Astilleros desde 1985* [página oficial]. Disponível em: <http://www.asmar.cl/index.html>. Acesso em: 06 de Junho de 2016.
- Avibras. 2015. *Sistema VANT – Veículo Aéreo Não Tripulado*. Disponível em: <https://www.avibras.com.br/site/pt/programas-militares/sistema-vant-veiculo-aereo-nao-tripulado.html>. Acesso em: 20 de Dezembro de 2015.
- Brasil. 2012a. *Decreto Nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas*. Brasília, Diário Oficial da União.
- \_\_\_\_\_. Governo Federal. 2012b. *Livro Branco de Defesa*. Brasília, MD.
- CEED. 2014. *Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa*. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/RSGD-2006-2010-PORT.pdf>. Acesso em: 15 de Junho de 2016.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Planos de Ação CDS*. Disponível em: [http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/07-Conselho\\_Defesa\\_Suramericano/02-Planos\\_](http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/07-Conselho_Defesa_Suramericano/02-Planos_)

- de%20Acao.html. Acesso em 02 de Julho de 2016.
- DCT (Departamento de Ciência e Tecnologia). 2016. *Centro Tecnológico do Exército*. Disponível em: <http://www.ctex.eb.br/historico>. Acesso em: 08 de Junho de 2016.
- CDS/UNASUR. 2008. *Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano*. Brasil.
- Comenzó. 2015. “Comenzó a volar el Pampa III, el avión construido en la Fábrica Argentina de Aviones”. *Télam [online]*. Buenos Aires, 18 de Setembro de . 2015. Disponível em: <http://www.telam.com.ar/notas/201509/120441-fabrica-argentina-de-aviones-pampa-iii.html>. Acesso em: 06 de Junho de 2016.
- Da Silva, Carlos; Musetti, Marcel. 2003. “Logísticas militar e empresarial: uma abordagem reflexiva”. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo*, 38(4): 343-354.
- De Negri, Fernanda. 2005. “Inovação tecnológica e exportações das firmas brasileiras”. *Anpec – Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia*. Natal.
- Defesa. Ministério da Defesa. 2005. *Política Nacional da Indústria de Defesa. Portaria Normativa Nº 899/MD, de 19 de Julho de 2005*. Brasília, Diário Oficial da União.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Exército Brasileiro apresenta Sisfron e detalha operação de vigilância forte na fronteira*. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/fronteiras/noticia/17383/EB-apresenta-Sisfron-e-detalha-operacao-de-vigilancia-forte-na-fronteira/>. Acesso em: 24 de Junho de 2015.
- Defesa/FIESP, Departamento da Indústria de. 2012. *Integração Sul-Americana em Defesa: Perspectivas e Desafios*. São Paulo, FIESP.
- Dias, Anna; Carasek, Carolina; Siebuer, Jonathan; Merkle, Vanessa. 2014. “UNASUL-I, um passo rumo à integração regional sul-americana”. *Word Press [online]*, 11 jul. 2014. Disponível em: <https://onial.wordpress.com/2014/07/11/unasul-i-um-passo-rumo-a-integracao-regional-sul-americana/>. Acesso em: 08 de Agosto de 2016.
- Dirksen, Erik. 2010. “National Defence Organisation and defence procurement in The Netherlands”. In: Markowski, Stefan; Hall, Peter; Wylie, Robert (Orgs.). *Defence procurement and industry policy: a small country perspective*. Nova Iorque, Routledge.
- Dombrowski, P. J.; GHOLZ, E. 2006. *Buying military transformation: Technological innovation and the defense industry*. Nova Iorque, Columbia University Press.

- Dunne, Paul. 1995. "The Defense Industrial Base", in: K. Hartley; T. Sandler (Orgs.), *Handbook of defense economics*, [s.l.], Ed. Elsevier.
- During, N. 2012. "Projeto Estratégico Guarani: Um Ponto de Inflexão". *Defesanet [online]*, 21 set. 2012. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/guarani/noticia/7828/P>>. Acesso em: 19 de Dezembro de 2015.
- EMBRAER. 2011. "Embraer Defesa e Segurança e FAdA assinam Contrato de Parceria para o Programa KC-390". *Defesanet [online]*, 14 abr. 2011. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/laad2011/noticia/611/EMBRAER-Defesa-e-Seguranca-e-FAdA-Assnam-Contrato-de-Parceria-para-o-Programa-KC-390>. Acesso em: 07 de Agosto de 2016.
- ENAER. Empresa Nacional de Aeronautica de Chile. 2016. *Fabricación de Aeronaves y Aeroestructuras* [página oficial]. Disponível em: <http://www.enaer.cl/>. Acesso em: 07 de Junho de 2016.
- Guevara, Eduardo F. 2016. *Las Industrias de la Defensa en Chile. Exposicion para Seminario CDS Brasil*. Out. 2013. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/mes10/seminario\\_ct/chile\\_eduardo\\_fernando\\_guevara.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/mes10/seminario_ct/chile_eduardo_fernando_guevara.pdf). Acesso em: 07 de Agosto de 2016.
- Hartley, Keith. 2006. "Defence industrial policy in a military alliance". *Journal of Peace Research*, 43(4): 473-489.
- Helibras. 2015. *Conheça a HELIBRAS* [página oficial]. Disponível em: <https://www.helibras.com.br/empresa/conheca-a-helibras/>. Acesso em: 21 de Dezembro de 2015.
- Herz, Mônica. 2010. "Segurança Internacional na América do Sul". In: JOBIM, N.; Etchegoyen, S. W.; ALSINA, J. P. S. (Orgs.). *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV.
- Imbel. 2015. *Indústria de Material Bélico do Brasil* [página oficial]. Disponível em: <http://www.imbel.gov.br/index.php/produtos>. Acesso em: 21 de Dezembro de 2015.
- Kress, M. 2002. *Operational logistics: The art and science of sustaining military operations*. Monterey, Springer Science & Business Media.
- Llenderozas, Elsa. 2007. "Los incentivos de Argentina, Brasil y Chile para participar en la misión MINUSTAH en Haití. Su impacto en los mecanismos de cooperación en operaciones de paz." 93f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) – Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona, Buenos Aires.
- Markowski, Stefan; Hall, Peter; Wylie, Robert (Orgs.). 2010. *Defence procure-*

- ment and industry policy: a small country perspective*. Nova Iorque, Routledge.
- Matthews, Ron; Yan, Nellie Zhang. 2010. “Small Country Total Defence: A Case Study of Singapore”. In: Markowski, Stefan; Hall, Peter; Wylie, Robert (Orgs.). *Defence procurement and industry policy: a small country perspective*. Nova Iorque, Routledge.
- Mazzucato, M. 2014. *O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo, Portfolio-Penguin.
- Medeiros Filho, Oscar. 2010. “Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul”. 240f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Moraes, R. F. de. 2010. “A Cooperação Brasil-Argentina na Área Militar: Da Autonomia Das Forças Armadas Às Relações Estratégicas (1978-2009)”. 237f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Nogueira, S. P.; Barbosa, J. G. P.; Pitassi, C.; Longhi, F. A. A. 2014. “A Relação Entre Estrutura Organizacional e Processo de Inovação: um Estudo de Caso no Centro Tecnológico do Exército”. *Revista Gestão & Tecnologia*. Pedro Leopoldo, 14(2): 151-179.
- Parceria. 2014. “Parceria vai alavancar indústria de defesa no Brasil e no Chile”. *Defesanet [online]*, 10 set. 2014. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/16760/Parceria-vai-alavancar-industria-de-defesa-no-Brasil-e-no-Chile/>. Acesso em: 12 de Maio de 2016.
- Pecequillo, Cristina Soreanu. 2008. “A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 51(2): 136-156.
- Pelcastre, J. 2014. “Industria Militar Colombiana vende armas e tecnologia em nível internacional”. *Diálogo Revista Militar Digital [online]*, 25 jan. 2014. Disponível em: [http://dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional\\_news/2014/01/25/industria-militar](http://dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional_news/2014/01/25/industria-militar). Acesso em: 21 de Dezembro de 2015.
- Plavetz, Ivan. 2016. “Processo de produção do fuzil IA2 da IMBEL”. *Tecnologia e Defesa [online]*, 26 jan. 2016. Disponível em: <http://tecnodefesa.com.br/processo-de-producao-do-fuzil-ia2-da-imbels/>. Acesso em: 02 agosto de 2016.
- \_\_\_\_\_. 2014. “A UNASUL e o seu VANT regional”. *Tecnologia e Defesa [online]*,

- 04 dez. 2014. Disponível em: <http://tecnodefesa.com.br/a-unasul-e-o-seu-vant-regional/>. Acesso em: 08 Agosto de 2014.
- Reppy, J. 2000. *The Place of the Defense Industry in National Systems of Innovation*. Cornell University.
- Resdal. 2014. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe: edición 2014*. Disponível em: <http://www.resdal.org/assets/atlas-2014-completo.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2015.
- Rosa, Maria A. 2014. “Indústria Naval – 50 estaleiros no Brasil”. *Defesonet [online]*, 13 ago. 2014. Disponível em: <http://www.defesonet.com.br/prosuper/noticia/16386/Industria-Naval---50-Estaleiros-no-Brasil/>. Acesso em: 13 de Dezembro de 2015.
- Ruz, Maria Inês. 2008. “La Fuerza de Paz Cruz del Sur: cooperación chileno-argentina”. *Estudios Internacionales*, 160: 107–118.
- Saint-Pierre, Héctor Luis; Palacios Junior, Alberto Montoya Correa. 2014. “As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, (57)1: 22-39.
- Sanahuja, J. A.; Escáñez, V. M. 2014. “Seguridad y defensa en Suramérica : cooperación y autonomía en el marco de UNASUR”. *Anuario de Integración*, 10: 487–530. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/19-Sanahuja-Montenegro.pdf>. Acesso em: 23 de Abril de 2016.
- Serrano, Lorena Oyarzún. 2008. “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”. *Revista de Ciência Política*, vol.28, no.3: 95-113.
- Tandanor. Ministerio de Defensa. 2016. *Complejo Industrial y Naval Argentino* [página oficial]. Disponível em: <http://www.tandanor.com.ar/index.php>. Acesso em: 07 de Junho de 2016.
- Unasul. 2010. *Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano*. Guayaquil. Disponível em: <http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20DEL%20CEED.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2015.
- Vilela, Fernando de Sousa. 2009. “Integração das Indústrias de Defesa na América do Sul”. Rio de Janeiro: *Revista da Escola de Guerra Naval*, 14: 155-172.
- Yoho, Keenan D.; Rietjens, Sebastiaan; Tatham, Peter. 2013. “Defence logistics: an important research field in need of researchers”. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 43(2): 80-96.

## RESUMO

Este trabalho visa analisar o panorama atual e as perspectivas futuras de uma logística de defesa integrada na América do Sul, com ênfase nas indústrias de defesa dos países sul-americanos. Para tal foi realizada uma ampla revisão bibliográfica e documental sobre o tema em questão. O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), instituído em 2008, tem como um de seus objetivos a formação de uma base industrial de defesa integrada na América do Sul, de modo a obter maior autonomia regional e reduzir os custos com P&D e produção de produtos de defesa. Entretanto, da análise das fontes bibliográficas, observa-se que atualmente ainda há uma tímida interação entre os países, resumindo-se a uns poucos acordos bilaterais ou a acordos entre pequenos grupos. Por outro lado, quando se vislumbra o cenário futuro, constata-se que a retórica poderá vir a se concretizar, o que seria benéfico para toda a região, com possibilidades de reais ganhos políticos e econômicos para os Estados. Parece haver espaço para a integração e para o incremento de uma sinergia regional, para a qual se torna fundamental que os países maiores apoiem países menores, menos favorecidos economicamente, mas ainda assim com grande potencial consumidor e realidades e ameaças geoestratégicas próximas.

## PALAVRAS-CHAVE

Indústria de defesa; Integração sul-americana; Logística de defesa.

*Recebido em 14 de Novembro de 2016.*

*Aceito em 20 de Dezembro de 2016.*

# UNASUL À LUZ DE UM CONTRASTE: AS RELAÇÕES COM VENEZUELA E COLÔMBIA

Fabio Luis Barbosa Dos Santos<sup>1</sup>

## Introdução

O objetivo deste texto é examinar, em perspectiva comparada, a relação dos governos recentes na Venezuela e na Colômbia com a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Desde a eleição de Hugo Chávez em 1998, a autodenominada “Revolução Bolivariana” na Venezuela é vista como o processo de mudança mais radical dentre os países que constituíram a chamada onda progressista na América do Sul, adensada a partir da posse de Lula da Silva no Brasil e Nestor Kirchner na Argentina em 2003. Nestes mesmos anos, a política colombiana sofreu uma inflexão de sentido contrário, acentuando a proximidade deste país em relação aos Estados Unidos. Nos últimos anos do século XX foi concebido o *Plan Colombia*, que levou à ruptura das negociações de paz entre o Estado, sob a administração de Andrés Pastrana, e a insurgência. O enfoque militarista ao conflito interno se acentuou a partir da eleição de Alvaro Uribe em 2002, que coincidiu com o ascenso da retórica da guerra ao terror, na sequência dos ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos.

Foi neste contexto, em que Colômbia e Venezuela se identificavam com as polaridades da política sulamericana, que foi criada a UNASUL em 2008. Este texto reconstituirá alguns aspectos da política externa venezuelana deste momento, salientando suas relações com a UNASUL e o Brasil, à luz do seu projeto de integração regional. Em seguida, realizaremos uma análise similar em relação à Colômbia, ressaltando a inflexão na política regional do país decorrente da opção por negociações de paz feita pelo governo Santos. Ao acompanhar a evolução da relação de Venezuela e Colômbia com a UNASUL, em um período que coincidiu com as gestões do Partido dos Trabalhadores no

---

1 Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo. Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo, Brasil. E-mail: faboroso@gmail.com

Brasil, evidencia-se a orientação moderada desta instituição, que enfrentou a hostilidade inicial do governo Uribe, mas tampouco endossou as pretensões radicais do chavismo. No conjunto, o resultado desta análise indica uma situação paradoxal, uma vez que a organização simbólica da onda progressista sulamericana parece ser mais importante, na atualidade, para consolidar a paz na Colômbia sob Santos, do que para auxiliar a Venezuela a superar a crise que ameaça a continuidade do bolivarianismo sob Maduro, o que é sugerido pelas expectativas contrastantes entre estes governos quanto ao papel da UNASUL em relação aos desafios que enfrentam.

Embora a criação da UNASUL resulte da convergência de esforços de diversos governos e não deva ser vista como mera extensão da política regional brasileira, a notável sintonia entre as posturas adotadas nestes anos iniciais pela UNASUL e a orientação conciliatória da política externa praticada pelas gestões petistas no Brasil, enseja uma reflexão sobre o alcance e os limites desta orientação, em um momento em que o refluxo da onda progressista regional convida a problematizar o seu legado.

## Venezuela

Vista em perspectiva continental, a eleição de Hugo Chávez à presidência da Venezuela em 1998 remete a um padrão, em que a implementação da agenda neoliberal provocou um agudo desgaste dos partidos convencionais, abrindo espaço para a eleição de candidatos alternativos. Em alguns casos, elegeram-se partidos historicamente identificados com a esquerda, como o Frente Amplio no Uruguai e o Partido dos Trabalhadores no Brasil, enquanto em outros, triunfaram novas figuras, vistas como alternativas à política prevalente, como Morales na Bolívia e Correa no Equador. Neste contexto, a singularidade do processo venezuelano foi a determinação com que seu presidente enfrentou os constrangimentos à mudança social, radicalizando progressivamente a autodenominada “Revolução Bolivariana”, quando seus congêneres frequentemente recuaram de seus propósitos originais, e se restringiram à gestão do neoliberalismo (Webbe e Carr 2013).

Inicialmente, esta radicalização emergiu em resposta aos conflitos decorrentes da intenção do governo de retomar o comando sobre o excedente petrolífero. Foi fundamentalmente esta disputa, e não o processo constituinte, que desencadeou a tentativa de golpe em abril de 2002, revertido pela conjunção entre a reação popular e a ação de militares fiéis ao presidente. Nos meses seguintes, a ofensiva oposicionista tomou a forma de um locaute, que teve como eixo a interrupção das exportações de petróleo com a paralisação da

estatal PDVSA (Maringoni 2004).

Apesar do êxito em desestabilizar a economia, provocando uma queda de 27% no PIB do primeiro semestre de 2003, o saldo político do embate inclinou a correlação de forças políticas decisivamente a favor do governo. Determinado a reverter o sentido antinacional da política petroleira praticada desde 1975, o governo realizou um expurgo na PDVSA, demitindo cerca de 18 mil funcionários de um total de 42 mil. Ao mesmo tempo, intensificaram-se as políticas sociais, principalmente por meio das chamadas *misiones*, que respondiam ao duplo ensejo de atender a demandas populares represadas e estimular bases orgânicas de apoio ao regime, em um processo que contou com participação decisiva do exército, face aos entraves que a burocracia estatal colocou na relação com o chavismo (Monedero 2013, 18).

No plano regional, os embates que resultaram em uma radicalização inicial do chavismo coincidiram com o momento em que Lula da Silva assumiu a presidência do Brasil e Nestor Kirchner, o governo da Argentina, ambos em 2003. Identificados com o rechaço popular ao neoliberalismo, estes chefes de Estado apontavam para uma nova era nas relações sulamericanas, sinalizando para o fortalecimento do vínculo entre os países da região, como uma via para a soberania. Em particular, o novo governo brasileiro atuaria com vigor nesta direção. O chanceler Celso Amorim anunciou que o compromisso com a integração regional estava balizado por uma “aguda consciência da interdependência entre os destinos do Brasil e de nossos vizinhos sul-americanos” (Amorim 2004).

Neste contexto, o fracasso das negociações para implementar a Área de Livre-Comércio das Américas, evidenciado na Cúpula das Américas em Mar del Plata em 2005, foi interpretado como uma vitória dos governos progressistas contra os interesses dos Estados Unidos. Nos anos seguintes, a onda progressista seria engrossada com a eleição de Tabare Vázquez no Uruguai (2005), Evo Morales na Bolívia (2006), Rafael Correa no Equador (2007) e Fernando Lugo no Paraguai (2008). É no bojo deste potencial movimento contrahegemônico na região, que foi constituída a UNASUL em 2008, organização que teve como primeiro Secretário-Geral justamente o então ex-presidente argentino, Nestor Kirchner.

No entanto, esta narrativa pode ser problematizada quando vista do ângulo do processo bolivariano e das relações deste país com as gestões petistas no Brasil. Kenneth Ramírez propõe analisar estas relações a partir de três momentos distintos, descritos alternativamente como períodos de convergência, entre 2005 e 2007; diferenciação, entre 2008 e 2013; e deste ano em diante, a gestão da crise (Ramírez 2015).

O primeiro período, marcado por tentativas de construir consenso

entre os países, se estendeu entre o fim da ALCA e a formação da UNASUL. No plano interno, foram anos em que o processo bolivariano testemunhou uma radicalização ideológica, que se expressa na incorporação de uma retórica anti-imperialista em 2003, conducente à proposição de um socialismo bolivariano ventilado desde 2004, que alguns descreverão como “socialismo do século XXI” (Dietrich 2005). Esta orientação contrahegemônica ganhará novo vigor com a proposição do Estado Comunal a partir de 2006.

Esta última proposta apontava para o ensejo de enraizar o processo em bases populares, para além do aparato estatal, do exército e do próprio Chávez. Por este motivo, o vice-ministro do Poder Popular para as Comunas e os Movimentos Sociais, Alexis Toledo, dizia que seu ministério “tinha que ter uma existência finita” (Toledo 2014). No entanto, este movimento não foi consensual entre a própria base chavista, uma vez que a descentralização do poder estatal contradizia a racionalidade inerente ao centralismo militar, mas também contrariava o interesse de muitos quadros do bolivarianismo, que agora eram parte do poder estatal (Figuerola 2015). É essa fissura, que evidencia as tensões entre o fortalecimento do Estado e a democracia popular, que sempre acompanharam o chavismo, que explica o único revés eleitoral vivido por seu líder máximo: a derrota na consulta popular de 2006, que pretendia aprofundar o movimento nesta segunda direção.

No plano internacional floresceu uma política alternativa, enfatizando a integração regional como parte de uma estratégia orientada à multipolaridade, sinalizada com o lançamento da ALBA em 2004 (originalmente “Alternativa Bolivariana para as Américas”) em contraposição à ALCA, a constituição da Petrocaribe em 2005, o ingresso no Mercosul em 2006, consumado em 2012, além de relações adensadas com países como China, Irã, Rússia e Bielo-Rússia. Embora superficialmente a ALBA pareça convergir com a “aguda consciência da interdependência entre os destinos do Brasil e de nossos vizinhos sul-americanos” descrita por Amorim, o maior país do sub-continente nunca cogitou aderir à iniciativa. Houve dois motivos fundamentais para isso, um econômico e outro político.

Do ponto de vista substantivo, a ALBA sinalizava para uma integração que não se restringia à dimensão comercial, envolvendo os campos da educação, saúde, cultura, comunicação, entre outros (Aponte, Amézquita 2015). O intercâmbio de petróleo venezuelano pela atuação de médicos cubanos e a criação do canal de televisão Telesur, ainda que não diretamente vinculados à ALBA, são emblemáticos desta intenção. No campo da economia, propunha-se ideias inovadoras, como um sistema único de compensação regional (SUCRE), que visava mitigar a dependência regional de moeda forte; ou a formação de empresas de investimento conjunto, como a Petrocaribe. A

singularidade da iniciativa foi sintetizada nas seguintes linhas: “Alba optou pela lógica da cooperação comercial, o intercâmbio solidário e a complementariedade econômica entre as diferentes estruturas produtivas nacionais como princípios gerais da sua filosofia, em um esforço por estender a solidariedade revolucionária pelo continente” (Cerezal, Simarro, Soler 2013, 152).

Em última análise, ao propor uma integração de escopo latino-americano (e não sul-americano) que transcendia a dimensão mercantil, a ALBA sinalizava para a construção de um projeto político alternativo no continente. Não por acaso, Cuba é o país que se somou de imediato à Venezuela, subscrevendo a declaração original do bloco em dezembro de 2004 (Espinosa: 2013, 303).

No entanto, esta lógica não encontrou ressonância no projeto brasileiro, em que o ensejo de um mundo multipolar não se traduziu em radicalização política. O substrato econômico da política de integração regional petista foi a estratégia de apoiar a internacionalização de grandes empresas de capital nacional ou sediadas no país, entendidas como vetor do desenvolvimento capitalista nacional: é a política das “campeãs nacionais”. Este apoio se materializou principalmente por meio de uma diplomacia empresarial, praticada pelo Itamaraty, e pela política de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em linhas gerais, a racionalidade petista entende que a internacionalização de corporações brasileiras serviria de alicerce material para projetar regionalmente a influência do país, modificando seu padrão de inserção internacional. Em uma palavra, faria do Brasil um *global player*.

Sob este prisma, a ALBA foi de escasso interesse econômico ao Brasil, porque não trazia negócios suficientemente atrativos consigo (Cerezal 2015). Já no plano político, a iniciativa foi interpretada como um projeto que respondia a interesses venezuelanos, e não latino-americanos. Mais ainda, o protagonismo deste país foi visto como concorrente à projeção almejada pelo Brasil, a despeito da empatia pessoal entre Chávez e Lula (Ramírez 2015; Ramos 2015).

Encarada por este prisma, a criação da UNASUL acordada em 2007 não deve ser vista como o apogeu de uma convergência política entre governos identificados com a onda progressista no sub-continente, mas pode ser interpretada como uma entre diversas iniciativas brasileiras que limitaram o alcance geopolítico da ALBA. Como resultado, foram neutralizadas, na prática, as pretensões contrahegemônicas venezuelanas. Neste diapasão, Ramírez opina que, do ponto de vista brasileiro, na realidade a Venezuela chavista sempre foi uma “pedra no sapato” (Ramírez 2015).

Foi assim que a racionalidade política inerente à UNASUL, tal como a diplomacia brasileira defendeu, é oposta à ALBA, na medida em que está

pautada pelo mínimo denominador comum possível de ser acordado entre os países. Evidentemente, o alcance de uma organização que reúne países com políticas díspares, como era o caso de Venezuela e Colômbia no momento original da UNASUL, será limitado. Esta restrição é reforçada pela modalidade de decisão adotada, que precisa ser consensual, respondendo a uma exigência colombiana que limita ulteriormente a capacidade de inovação da entidade. Diante desta realidade, a atuação da UNASUL tende a se restringir ao âmbito político (Sanahuja 2012), e mais especificamente, à solução de problemas dos países integrantes que tenham implicações regionais, como analisaremos adiante no caso colombiano.

O desinteresse brasileiro limitou o alcance da ALBA aos países andinos comandados por presidentes progressistas, Bolívia e Equador, além de Cuba, Nicarágua e algumas ilhas caribenhas: Antígua e Barbuda, Dominica, Granada, São Cristóvão e Nevis, Santa Lucia, São Vicente e as Granadinas. No entanto, o caráter inovador da iniciativa foi consideravelmente restrito, e frequentemente, se resumiu a uma diplomacia petroleira, em que o fornecimento de petróleo a preços baixos trazia a expectativa de posições simpáticas à Venezuela em organismos internacionais. Assim, durante a crise detonada pela expulsão de colombianos da Venezuela em agosto de 2015 e que levou ao fechamento da fronteira, a proposta colombiana para que a OEA mediasse uma reunião entre os países, contrária ao interesse venezuelano, foi derrotada por um voto. Por outro lado, a política realizada pela Venezuela por meio da ALBA e da Petrocaribe ressentiu-se de reciprocidade. Em meio à crise econômica que atravessa desde 2013, o país se viu constrangido a vender, com substantivo desconto, dívidas a receber de Jamaica e República Dominicana (Cerezal 2015). Mesmo o engajamento da Bolívia comandada por Morales na ALBA tem sido instrumental, fundamentalmente atraída por recursos venezuelanos, que agora escasseiam (Villegas 2015).

É nesta perspectiva que se entende o segundo momento das relações recentes entre Brasil e Venezuela, marcado pelo empenho em moderar o potencial radical do processo bolivariano, visando neutralizar sua projeção regional. Como consequência desta dinâmica, não foi o Brasil que se aproximou da ALBA, mas foi Chávez quem aderiu ao Mercosul, organização cuja orientação frequentemente criticara, taxando-a como neoliberal. Ao mesmo tempo, os bolivarianos resignaram-se a aceitar a perspectiva brasileira sobre a UNASUL como uma organização regional guarda-chuva, de caráter eminentemente político, que se impôs ao ensejo de uma integração regional anti-neoliberal ambicionada por seu líder (Sanahuja 2012). Em ambos casos, a Venezuela aceitou os limitados benefícios que estas iniciativas lhe ofereciam como contrapeso à virulência estadunidense, em um contexto mundial desfa-

vorável a projetos alternativos ao neoliberalismo, quanto mais de inspiração socialista.

Um segundo marco desta diferenciação da estratégia brasileira em relação à Venezuela está relacionado à proposição de uma “nova arquitetura financeira regional”, que circulava naquele momento. A criação do CO-SIPLAN como organismo da UNASUL em 2009, ao qual se subordinava a IIRSA, alimentou a expectativa de inverter a racionalidade original da carteira de projetos associada à iniciativa, referida ao regionalismo aberto. Sob a égide da UNASUL, pretendeu-se conceder-lhe um sentido diverso, referido ao regionalismo desenvolvimentista, entendido como uma modalidade de integração que promoveria “a integração física entre os interiores dos países, passo fundamental para a integração de cadeias produtivas de fornecedores e produtores relacionados, objetivando a formação de economias de escala e a própria integração das sociedades sul-americanas” (Desidera Neto, Teixeira 2012, 32).

Em termos econômicos, este desafio implicava em minimizar o papel das instituições multilaterais que conceberam a iniciativa, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o *Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata* (FONPLATA). Isso porque a lógica estritamente mercantil que baliza estas instituições impedia o investimento em obras relevantes para a integração regional, mas pouco rentáveis. Esta presença deveria ser contrabalanceada com a atuação de outros organismos financiadores, notadamente o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Simultaneamente, emergiram propostas na direção de uma nova arquitetura financeira regional, orientada a reduzir a dependência da região em relação às instituições financeiras internacionais. Foi neste contexto que se criou o Banco do Sul em 2009, com a adesão formal de Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela (Aponte García 2015).

Porém, a proposição desta nova arquitetura financeira tem sido bloqueada desde então, pelo próprio Brasil. Neste país, prevalecem objeções do Banco Central e do Ministério da Fazenda em utilizar as reservas internacionais para financiar o investimento, enquanto continua-se a receber juros de 1% em títulos do tesouro estadunidense, ainda que na outra ponta desta engenharia financeira se paguem os juros mais altos do mundo (Barros 2015). Embora um dos principais proponentes da nova arquitetura, o economista equatoriano Pedro Paes, minimize esta questão, argumentando que o aporte de reservas internacionais seria precedido de numerosas medidas que não implicam ônus desta natureza aos países (Paes 2015), prevalece a percepção de que o motivo para o Banco do Sul não ter decolado é político: a instituição

prevê igual poder de voto para os países, independentemente do aporte que realizem, em um modelo diferente daquele do FMI. Este arranjo não interessaria à pretendida liderança brasileira, o que evidencia as motivações de poder subjacentes ao discurso de integração regional (Acosta 2015).

Comentando esta situação, o representante brasileiro em reuniões da IIRSA opinou que o problema do Banco do Sul seria que a Venezuela queria dinheiro para investir em educação e projetos sociais a fundo perdido (Parkinson 2015). Ainda, segundo Ramírez, o chanceler Celso Amorim teria dito que não gosta de “prato-feito”, sugerindo que o banco teria sido concebido à revelia do interesse brasileiro (Ramírez 2015).

A partir da posse de Dilma Rouseff em 2011, esta diferenciação entre as políticas de Brasil e Venezuela, teria se acelerado. Este movimento foi motivado também por questões pessoais, como o menor interesse da presidente por política internacional, e mesmo por seu suposto desconforto em relação aos antecedentes de Chávez e ao protagonismo da instituição militar em seu governo (Ramos 2015).

No entanto, a crise que se aguçou a partir da morte de Chávez em março de 2013, seguida pela eleição de Nicolás Maduro por estreita margem, causou outra inflexão na relação das gestões petistas com o bolivarianismo. A atuação brasileira, sempre de sentido moderador, pressionou a partir de então por uma reforma do regime. Foi neste diapasão que Lula escreveu uma carta, entregue por Marco Aurelio García um ano após a morte de Chávez, aconselhando Maduro a aceitar seu papel como reformista do legado chavista, em lugar de pretender ser um segundo Chávez (Ramírez 2015). Segundo declarou Lula, no contexto em que a UNASUL se oferecia para mediar o diálogo com a oposição: “Maduro deveria tentar diminuir o debate político para se dedicar inteiramente a governar, estabelecer uma política de coalisão, construir um programa mínimo e diminuir a tensão (...) a Venezuela deveria ter um pacto de cinco anos, para trabalhar contra os apagões, lutar contra a inflação e ser autosuficiente na produção de alimentos” (Lula 2014).

Naquele momento, o governo enfrentava problemas de abastecimento, uma inflação ascendente (60% em 2013) e um desajuste cambial, expresso em uma notável disparidade entre as diferentes bandas cambiais praticadas, e o preço do dólar no mercado paralelo - todos problemas que se agudizariam nos anos seguintes. Retrospectivamente, as vulnerabilidades da proposta lulista recomendada a Maduro, envolvendo uma política de coalisão, pacto social e a diminuição das tensões, ficaram evidentes na evolução da própria situação brasileira. Mas naquela circunstância, críticos moderados ao regime ressoaram os conselhos do líder brasileiro: “Este modelo pode resumir-se como uma democracia vibrante e sem polarização, economia competitiva com inclusão

social e uma política exterior ‘ativa e altaiva’ - como gostava de dizer o próprio Lula” (Ramírez 2014). Diga-se de passagem, o contraponto entre o chavismo e Lula não era novo: assistindo à manifestação anti-chavista em 2006, fui abordado por vários venezuelanos que elogiavam ao brasileiro, em contraste com o seu presidente.

Maduro não seguiu esta via, por diversos motivos. Principalmente, defende as conquistas sociais do processo, e resiste às pressões por reforma econômica por recear os custos sociais das alternativas que se vislumbram, todas de corte antipopular e antinacional. Para dar um exemplo, o economista baseado em Harvard, Ricardo Hausman, tem sido o porta-voz de uma via sintetizada em dois movimentos: o calote aos chineses, que compraram inclusive o petróleo futuro venezuelano, e a reaproximação com os Estados Unidos e o FMI. As sugestões de Hausman incluem vender alimentos recebidos pelo país de doações internacionais, para fazer caixa (Hausman 2016). Porém, diante da acelerada degradação das condições cotidianas dos venezuelanos, mesmo analistas simpáticos ao processo questionam se o desgaste político subsequente não teria sido superior ao custo social de mudanças (Lander 2015).

Pois quando ocorreram as eleições parlamentares na Venezuela, em 6 de dezembro de 2015, a inflação era estimada em 150% segundo dados não oficiais, já que o governo não divulgara cifras ao longo do ano. Os problemas de desabastecimento se agudizaram e o desajuste cambial, decolara: no câmbio oficial o dólar era cotado a 6,30 bolívares, enquanto no mercado paralelo, superava a marca de 800 bolívares por dólar. O Fundo Monetário Internacional visualizava uma recessão em torno a 10% para o país no ano (Ramos 2015).

Estas eleições foram cercadas de expectativa e tensão. Receava-se que o governo perdesse a maioria parlamentar, sofrendo sua primeira derrota nas urnas desde a consulta de 2006. Dependendo da magnitude do revés, abriria-se o caminho para um referendo revogatório, que poderia abreviar o mandato de Maduro.

Diante deste cenário a oposição subiu o tom, denunciando a possibilidade de fraude. O governo abriu então, negociações para a vinda de missões internacionais que atestassem a lisura do processo. Rechaçando a participação da OEA, amplamente identificada com os Estados Unidos, o governo venezuelano apostou fichas em uma missão da UNASUL. No entanto, o processo de negociação desencadeado foi turbulento, e muitos sentiram a participação do Brasil como hostil.

Em linhas gerais, houve uma proposta verbal associada ao então presidente do Tribunal Supremo Eleitoral brasileiro, Dias Toffoli, propondo

uma missão de observadores da UNASUL chefiada por Nelson Jobim. Esta proposta não foi bem recebida na Venezuela. Isto porque Toffoli recebera recentemente figuras destacadas da oposição anticonstitucional, que prega a destituição imediata e se necessário, violenta de Maduro - conhecida como *la salida*. É o caso das esposas de Leopoldo Lopez e Antonio Ledezma, então presos. Ainda, suspeitava-se que o próprio Jobim era antipático ao processo bolivariano (Constant 2015; Urbina 2015).

Segundo o coordenador nacional da Venezuela na UNASUL, Elvis Urbina, a presidência pró-tempore da entidade, que naquele momento era exercida pelo Uruguai, transmitiu a solicitação venezuelana por mais nomes, como sendo um veto a Jobim (Urbina 2015). Em reação, Toffoli declarou que o TSE não participaria de qualquer missão eleitoral na Venezuela, o que colocou o país em uma difícil situação, pois contava com esta presença para avaliar o pleito diante da comunidade internacional. A impotência do governo petista para reverter esta situação causou profundo mal-estar entre os bolivarianos, referendando a sensação de que o vizinho sul-americano abandonava a Venezuela. Ao mesmo tempo, negociadores venezuelanos estranhavam as duras condições propostas pela UNASUL, que na sua visão, impunha cláusulas excepcionais em relação ao direito internacional e ao direito interamericano (Constant 2015).

No conjunto, prevaleceu a sensação de que a crise política brasileira acentuou o afastamento do governo petista em relação ao processo bolivariano, em um momento em que o governo Dilma fazia crescentes concessões aos setores conservadores, na expectativa de solidificar o seu mandato. Simultaneamente, Cuba reagiu à crise venezuelana acelerando a reaproximação com os Estados Unidos. Inclusive, Ramírez aventa a hipótese de que as sanções à Venezuela tenham sido usadas como moeda de troca com os republicanos estadunidenses, diante do acercamento a Cuba (Ramírez 2015).

Ao final, a UNASUL enviou uma missão de última hora, chefiada pelo ex-presidente dominicano Leonel Fernández. Esta missão apenas endossou o que o Instituto Carter já observara em todos os pleitos anteriores: as eleições na Venezuela estão entre as mais confiáveis no mundo. A acachapante derrota do bolivarianismo, que elegeu menos de um terço dos parlamentares, atestou este fato.

No entanto, as dificuldades vividas na relação com a UNASUL e sobretudo com o Brasil, em um momento crucial para o processo bolivariano, deixaram um gosto amargo. Como disse um diplomata deste país, é na dificuldade que se conhece os amigos. A eleição de Macri naquele mesmo mês de dezembro, seguida da provável deposição de Dilma Roussef, indicam que esta solidão tende a aumentar.

## Colômbia

Quando foi constituída a UNASUL em 2008, Alvaro Uribe estava em seu segundo mandato consecutivo como presidente da Colômbia. Neste país, assim como no Peru sob Fujimori, o combate às guerrilhas já extintas em outras partes, serviu como pretexto para regimes de exceção, que condenaram as forças de esquerda a uma posição defensiva, que tendia ao isolamento. Nos últimos vinte anos, Colômbia e Peru compuseram com o Chile, ainda marcado pelo legado da ditadura, um grupo de países genericamente identificados com um contraponto à onda progressista na América do Sul.

Porém, mais do que um governo desinteressado pela integração sul-americana, a Colômbia sob Uribe foi vista como uma ameaça à segurança e à estabilidade regional por sua íntima associação com os Estados Unidos, insuflada pela retórica da guerra ao terror, incorporada no combate à insurgência. Na realidade, a ascensão política de Uribe estava identificada com as relações promíscuas entre narcotráfico, paramilitarismo e a política colombiana, conhecidas no país como “parapolítica” (Cepeda, Uribe 2014).

Sua primeira eleição em 2002 se alimentou do fracasso das negociações de paz entabuladas pelo conservador Andrés Pastrana, na zona desmilitarizada conhecida como “el Caguán”. Para além dos entraves históricos a uma saída democrática para o conflito, registrou-se naquele momento o empenho do paramilitarismo em sabotar as negociações, expressando um setor da sociedade que se opõe a qualquer entendimento. Ao mesmo tempo, as transnacionais que pagavam taxas às guerrilhas, canalizaram recursos muito mais substantivos aos *lobbies* estadunidenses em favor de um encaminhamento militar do conflito. Afinal, a ambivalência do governo neste processo de negociação, em que as conversações não implicaram em uma trégua militar, se evidenciou na adoção do *Plan Colombia*, em um momento em que os diálogos ainda estavam em curso<sup>2</sup>.

Em sintonia com o clima de “guerra ao terror” que seguiu aos atentados de 11/9 de 2001, Uribe declarou estado de sítio quatro dias depois de empossado, ao mesmo tempo em que negou o estatuto político da insurgência, implicitamente reconhecido por governos anteriores. Ao categorizar as guerrilhas como organizações terroristas, o governo negou as raízes políticas do conflito, assentando as bases para uma criminalização generalizada do

---

2 O *Plan Colombia* foi um acordo concebido em 1999 entre as administrações Clinton e Pastrana, prevendo assessoria e recursos que converteram o país no terceiro receptor mundial de ajuda estadunidense (depois de Israel e Egito), a pretexto de combater o narcotráfico. O plano contribuiu para sepultar as negociações de paz com a insurgência então em andamento e potencializou a militarização do estado colombiano (Oidhaco 2000).

protesto social (Estrada Álvarez 2014).

O projeto político liderado por Uribe instrumentalizou a violência de classe por meio de uma ideologia do interesse nacional, expressa na noção de “*seguridad democratica*”. Mais além de envenenar o ambiente político por meio de um discurso que criminalizava a oposição popular, ostensivamente replicado pela grande imprensa, pretendeu-se consolidar as bases subjetivas mas também objetivas de um projeto de poder. Em outras palavras, o bloco uribista se propôs a disputar a hegemonia sobre o país, por meio de um projeto que envolve a organização política de um setor diversificado e poderoso da sociedade colombiana, que faz da violência um meio de vida e da guerra, um negócio:

Amparados em um discurso de autodefesa com o qual pretenderam legitimar-se, os paramilitares e seus gestores envolveram a população mais pobre na guerra oferecendo a possibilidade de ascensão social em um contexto adverso, criando um regime de terror e de cumplicidade que, distante de limitar-se à luta contrainsurgente, lhes permitiu conquistar terras, prefeituras, governos, vagas no congresso, controlar e silenciar a crítica, influenciar e participar na atividade econômica e buscar, segundo propuseram os que assinaram o célebre Pacto de Ralito, ‘a refundação da pátria’. (Cepeda; Uribe 2014 76).

Como era de se esperar, a ação militar desencadeada sob a égide do *Plan Colombia* se concentrou nas áreas sob influência da guerrilha, preservando intocadas as regiões dominadas pelo narcotráfico e o paramilitarismo, que serviram de pretexto para o plano. A partir de 2004, foi implementado na esteira do plano original, o chamado *Plan Patriota*, que contribuiu para regionalizar o conflito. O ápice desta tendência ocorreu em março de 2008, quando foi bombardeada uma base das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) em território equatoriano, matando vinte e cinco guerrilheiros - dentre eles Raúl Reyes, uma das principais lideranças da organização. Esta ação colombiana provocou a ruptura das relações diplomáticas com o Equador, enquanto a Venezuela chamou para consultas todo o seu corpo diplomático em Bogotá.

Neste momento, o mal-estar gerado pela ação unilateral colombiana propiciou uma oportunidade para o Brasil avançar com a proposta da criação de um Conselho de Segurança Sul-Americano, vinculado à UNASUL, o que se consumou nos meses seguintes. Inicialmente, a Colômbia resistiu em incorporar-se à iniciativa. Por outro lado, a Venezuela pretendeu dar conteúdo concreto ao conselho, nomeando o que seriam, na sua perspectiva, os riscos e ameaças à segurança regional: a ativação da quarta frota estaduni-

dense, as bases militares deste país na região, o narcotráfico e outras formas de delinquência organizada, guerras de quarta geração, entre outros. Porém, prevaleceu a proposta brasileira, que pretendia fazer do conselho um fórum de diálogo e coordenação de políticas. Como resultado, a Colômbia anunciou sua adesão à proposta ainda em julho de 2008 (Comini 2015).

No entanto, os desconfortos derivados das políticas adotadas por Uribe recrudesceram nos meses seguintes, com a divulgação de um acordo prevendo a cessão de sete bases militares em território colombiano para uso dos Estados Unidos. Em um encontro de chefes de Estado da recém criada UNASUL em Bariloche, em agosto de 2009, Chávez leu um documento aprovado pelo Pentágono havia cinco meses, em que se ressaltava o interesse do país pela base de Palenquero, na Colômbia. Esta reunião e as seguintes foram marcadas por tensas negociações, em que se exigiu que o país publicizasse os termos deste acordo, dando garantias por escrito de que este apoio estrangeiro não seria utilizado para atentar contra os países vizinhos. Houve quem interpretasse a intransigência colombiana a este respeito, frequentemente secundada pelo peruano Alan García, como uma tentativa de romper a própria UNASUL (Bruzzone, apud Luzzani, 382). Ao final, as tensões de dissiparam: a Colômbia publicou o acordo, que previa inclusive imunidade jurídica ao pessoal estadunidense, mas não deu as garantias escritas que se esperava.

No conjunto, a postura dissonante de Uribe em contraste com a maioria dos países sulamericanos, explica a entrada reticente e tardia da Colômbia na UNASUL, assim como a sua hesitação em aderir ao Conselho de Segurança da entidade. Na realidade, o país tinha escasso interesse na organização, além de recear que esta fosse instrumentalizada pelo governo venezuelano - ou pelo “castrochavismo”, como costuma dizer Uribe. Diante deste quadro, é plausível que o ingresso colombiano na UNASUL tenha sido pautado por uma motivação fundamentalmente negativa: a preocupação em não se isolar (Betancourt Vélez 2015).

Na prática, o governo Uribe radicalizou um princípio histórico da política exterior colombiana conhecido como *Respice Polum* (olhar ao norte), baseada na premissa de alinhamento aos Estados Unidos (Pastrana, Vera: 2012). Esta orientação se confundiu, sob Uribe, com uma identificação com a gestão Bush, a tal ponto que o presidente colombiano publicizou seu apoio à McCain na disputa contra Obama, rompendo no processo o consenso que havia nos Estados Unidos em relação à Colômbia. Como decorrência, já a partir de 2008 quando os democratas obtiveram maioria no congresso, os aportes ao *Plan Colombia* diminuíram, ao mesmo tempo em que emergiam condições relacionadas à direitos humanos e à questão ambiental, além da

cobrança de investigação sobre os *falsos positivos*<sup>3</sup> (Pastrana 2015). Além da proximidade com os Estados Unidos, Uribe privilegiou relações com países que classificavam os grupos insurgentes como terroristas - o que não é o caso do Brasil. O país cultivou laços estreitos com Israel, principalmente no campo da segurança, e é até hoje o único país da região que não reconhece o Estado palestino (De Currea-Lugo 2013).

Neste quadro, a despeito da adesão à UNASUL, as relações com a Venezuela permaneceram tensas até o final do governo Uribe. Enquanto Chávez reivindicava o reconhecimento do estatuto beligerante das FARC, Uribe denunciou, em julho de 2009, que o governo venezuelano fornecera armas ao grupo insurgente. Chávez alegou que as referidas armas tinham sido compradas da Suécia nos anos 1980 e teriam sido tomadas pelas FARC em um assalto a um posto naval venezuelano em 1995. Disse ainda que o equipamento estava imprestável e acusou o governo colombiano de má fé. No início de 2010, Uribe voltou à carga, acusando o país vizinho em uma Assembleia da OEA, de acobertar acampamentos das FARC. As relações entre os países atingiram seu ponto mais baixo, levando à ruptura de relações diplomáticas no momento em que Uribe encerrava o seu mandato.

As tentativas de Uribe de concorrer a um terceiro termo presidencial foram bloqueadas, mas o presidente elegeu como seu sucessor Juan Manuel Santos, ex-Secretário de Defesa do governo. Político proveniente de uma linhagem tradicional das classes dominantes do país, Santos venceu o pleito em 2010 com um discurso de continuidade em relação ao governo anterior. De fato, não se observaram mudanças substantivas na política econômica ou nos programas sociais, e a criminalização dos movimentos populares, prosseguiu.

Não obstante, Santos fez uma leitura política diferente sobre a situação colombiana, que o levou a se afastar de Uribe. O novo presidente entendeu que as FARC tinham se debilitado consideravelmente nos anos anteriores, e que o contexto era favorável para pautar a paz. Esta percepção correspondia ao interesse de segmentos das classes dominantes, cujos negócios seriam favorecidos por um ambiente de paz, em oposição àqueles que sustentam Uribe, e prosperam em meio à guerra (Alarcón 2014).

Esta leitura teve duas consequências principais: no plano interno, a opção de reabrir o diálogo com as FARC em Havana a partir de 2012, provocou um distanciamento em relação à Uribe, que logo se transformou em oposição. De fato, nas eleições presidenciais seguintes em 2014, o segundo turno entre Santos e o candidato uribista, Oscar Iván Zuluaga, transformou-se em um

---

3 Jovens vestidos em uniformes de guerrilha e assassinados pelo exército com o objetivo de que seus executores obtenham a recompensa governamental, estipulada em 2005 em cerca de US\$ 1.900 (Fundación Lazos de Dignidad 2014).

plebiscito sobre a continuidade ou não dos processos de paz.

Uma segunda consequência importante, foi que a busca da paz motivou uma mudança na política externa de Santos. Porque entendeu-se que, para atingir este objetivo, a cooperação regional seria valiosa, senão necessária - ainda que isso não significasse qualquer distanciamento em relação aos Estados Unidos. Como consequência a política exterior colombiana, sem desprezar a OEA - um fórum panamericano onde historicamente os Estados Unidos exercem influência dominante - , passou a valorizar o papel da UNASUL.

De imediato, o novo presidente buscou, com êxito, distensionar as relações com Venezuela e Equador, como premissa para melhorar as relações com outros países da região. No plano simbólico, a nova orientação se expressou no compartilhamento do mandato da Secretaria Geral da UNASUL entre Colômbia e Venezuela, seguindo a morte de Kirchner no final de 2010. Quando este mandato compartilhado expirou em 2014, outro colombiano assumiu o posto mais alto da organização, o ex-presidente Ernesto Samper. Segundo o pesquisador Ronal Rodríguez, uma das consequências desta movimentação foi que se fechou um cerco internacional às FARC, levando inclusive Chávez a pressionar a organização a se sentar à mesa de negociação (Rodríguez 2015).

Outra decorrência deste processo conduzido por Santos, é que a UNASUL foi deixando de ser uma organização associada ao chavismo pela grande imprensa colombiana, e pela opinião pública deste país. Nas palavras de Londoño, as desconfianças em relação à UNASUL se esvaziaram (Londoño 2015).

Porém, a crise desencadeada pela expulsão de colombianos do território venezuelano em agosto de 2015, explicitou a sensibilidade do tema. Confrontado com a expansão do paramilitarismo em seu país, em parte protagonizado por colombianos, o governo venezuelano tomou naquele momento a polêmica decisão de deportar 1.532 colombianos, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), e decretou o fechamento da fronteira entre os países. No conjunto, a ação provocou o retorno de ao menos 18.377 cidadãos ao seu país de origem, por receio dos desdobramentos da situação, que foi descrita pelo Estado colombiano como uma “crise humanitária” (Jara 2015).

Analisei esta crise em outro texto (Santos 2015). Aqui, importa salientar que um *twitter* de Samper simpático à situação venezuelana, desatou virulentas críticas à sua conduta e à própria UNASUL. O texto do *twitter* dizia o seguinte: “Há um ano denunciemos o perigo da intromissão de paramilitares colombianos na Venezuela. Hoje se confirma que é uma realidade” (El Universal 2015).

Esta declaração foi interpretada pela grande mídia no país como um endosso à versão venezuelana da crise. A expectativa de que Samper tomasse o partido dos colombianos, incompatível com o seu papel, lastreou um intenso ataque midiático ao Secretário Geral e à organização como um todo. Vozes mais exaltadas, como o também ex-presidente do país e ex-Secretário Geral da OEA, Cesar Gaviria, propuseram a retirada do país da UNASUL. Enquanto isso, setores uribistas instigaram o chauvinismo, acusando o governo venezuelano de proceder “como fez Hitler contra os judeus”, afirmando que “a ditadura castrochavista da Venezuela está dedicada a incitar o ódio contra o povo colombiano” (BBC 2015).

O saldo da polêmica, no rastro do que foi descrito por uma diplomata colombiana como o “desafortunado *twitter*” de Samper, foi que esvaziou-se o cacife político da UNASUL para interceder na crise (Jara 2015). Por outro lado, como visto anteriormente, a Venezuela neutralizou a demanda colombiana na OEA. Afinal, a crise foi encaminhada de modo bilateral, a partir da mediação do chanceler equatoriano Ricardo Patiño.

Apesar das ameaças histriônicas feitas neste contexto, frequentemente para consumo interno, é improvável que a Colômbia ou qualquer país da região, tenha interesse em abandonar a UNASUL neste momento. Pois como comentou o Diretor de Assuntos Políticos e Defesa da organização, o diplomata boliviano Mauricio Dorfler, um país nunca sabe quando precisará dela (Dorfler 2015).

Em particular, o compromisso do governo Santos com a entidade está amparado em uma visão sóbria e pragmática sobre o seu papel. De maneira geral, a UNASUL é vista pelos colombianos como um espaço propício para encaminhar problemas internacionais dos Estados membros, e em particular, aqueles de escopo regional (Londoño 2015; Jaramillo 2015). Nesta perspectiva, deve se afirmar como um mecanismo de intermediação e solução política de conflitos (Pastrana 2015), ao mesmo tempo em que serve como um espaço para consolidar posições regionais conjuntas (Jara 2015). Como se vê, este enfoque aponta para um papel eminentemente político da organização.

No caso específico da Colômbia, projeta-se um papel central para a UNASUL no chamado pós-conflito, ou seja, o período que se abrirá com a assinatura e aprovação popular dos acordos de paz, caso os esforços do atual governo sejam exitosos. Pois como disse Londoño, os acordos não são a paz, embora a paz passe pelos acordos (Londoño 2015). No momento, a situação caminha para um rápido desenlace, pois com a autorização da Corte Constitucional referendada em julho, o governo pretende realizar um plebiscito sobre a paz ainda em setembro de 2016.

A UNASUL pode servir, em conjunto com a Organização das Nações

Unidas (ONU), como fiadora do processo em diversos aspectos. Do ponto de vista dos insurgentes, há notória insegurança em relação ao respeito pelas garantias democráticas, que devem viabilizar a sua reintegração social e participação política. É importante lembrar que o país tem precedentes nefastos neste campo. Nos anos 1980, os acordos de la Uribe assinados com as FARC deram origem à União Patriótica, que rapidamente se converteu na terceira força política nacional. Este ascenso desencadeou uma extraordinária onda repressiva: entre 1988 e 1995, contabilizaram-se 6.177 assassinatos políticos no país além de 10.556 assassinatos de motivações presumidas como políticas. Os mortos incluem quase todos os políticos eleitos pela UP entre senadores, deputados, prefeitos e vereadores, além de dois candidatos à presidência, Jaime Pardo Leal e Bernardo Jaramillo (Giraldo 1996).

Por outro lado, esta temática é um dos aspectos mais criticados pelos contrários aos acordos, que consideram os guerrilheiros como criminosos que não podem ficar impunes. Nesta perspectiva, os acordos são interpretados como uma vitória da esquerda, e uma humilhação para o país.

Em ambos extremos há opositores à paz, embora com poder de ação muito diferentes. Do lado das FARC, há indícios de que a direção da organização tem controle limitado sobre suas próprias bases. Isso explica ações como a emboscada que matou onze soldados em abril de 2015, ameaçando a continuidade das conversações em Havana: trata-se de um setor das FARC contrário aos acordos. Por outro lado, no início de 2014 a revista *Semana* divulgou a operação Andrômeda, revelando um esquema de espionagem ilegal realizada pelo exército, interceptando comunicações, inclusive dos delegados do governo em Havana. Assim, além das modificações no mando militar operadas sob Santos, o governo conta com operações de contra-inteligência deste tipo, que incluem os serviços de uma agência britânica, para manter os militares na linha (Betancourt Vélez 2015). Pois se os insurgentes se recordam do genocídio da UP, do lado do Estado há clareza de que os militares bloquearam o processo de paz sob Bettancourt nos anos oitenta.

Na hipótese de que a paz prevaleça, a UNASUL pode ser protagonista em diversos tópicos relacionados à desmobilização, como a fiscalização e guarda das armas entregues; assegurar que os desmobilizados não sejam perseguidos; e também deve ter um papel importante em questões relacionadas à refugiados e à imigração (Rodríguez: 2015). Pois como decorrência da violência no campo, estima-se que o país produziu 5 milhões de refugiados internos e cerca de 9 milhões de refugiados econômicos, números que só se comparam ao Congo. Entre 1998 e 2008, aproximadamente 760.000 famílias foram expulsas, deixando para trás cerca de 5,5 milhões de hectares de terra (Centro Nacional 2013).

Além destas questões, diversos analistas entendem que, com o desmanche da guerrilha, o narcotráfico recrudescerá (Pastrana 2015; Londoño 2015). Indica-se que em algumas regiões, particularmente no sul do país, a guerrilha se vinculou de tal modo ao narcotráfico que é difícil traçar uma linha que as separe das *bandas criminales* (bacrim). Outros apontam que a guerrilha se tornou um meio de vida para muitos jovens, e esperam que haverá uma migração em direção às bacrim, como aconteceu quando grupos paramilitares foram desmobilizados sob Uribe. Em resumo, entendem que o principal entrave à paz deixará de ser político, para se tornar criminal.

Deste ponto de vista, um enfrentamento eficaz ao narcotráfico exigirá a colaboração regional. Aceitando como premissa o fracasso de estratégias militaristas baseadas na repressão e na fumigação dos cultivos, na qual se inscreve o *Plan Colombia*, existe a compreensão de que será necessário modificar a abordagem prevalente ao problema do narcotráfico. Neste sentido, a UNASUL pode oferecer uma referência inovadora, uma vez que já aprovou em 2015 uma posição conjunta, com adesão colombiana, apontando para um enfoque alternativo. Em oposição à racionalidade de militarização do combate às drogas, defende-se uma abordagem que separe traficantes de consumidores, apontando para a discriminação do consumo, o rechaço ao proibicionismo absoluto e a prioridade aos direitos humanos (Nascone 2015). A legalização da produção, venda e consumo da maconha no Uruguai, o consumo da folha de coca na Bolívia, a descriminalização dos usuários de drogas no Equador e a regulação do uso medicinal da maconha no Chile, são algumas experiências evocadas nesta direção. Simultaneamente, serão necessárias políticas agrárias para incentivar os camponeses a cultivos alternativos à coca, o que será um desafio particular no cenário colombiano, onde os tratados de livre-comércio tem exposto a agricultura local a concorrência internacional, muitas vezes subsidiada (Pismel, Chagas 2014).

A convergência entre a busca pela paz na Colômbia e um papel protagonista para a Unasul, tem sido expressa de forma significativa em intervenções do seu secretário geral, Ernesto Samper. Apesar da sua presidência controversa nos anos 1990, que coincidiu com o auge do narcotráfico no país, Samper tem se colocado como um intransigente defensor do processo. Mais do que isso, ao defender um enfoque “holístico” da paz (Samper 2015), sua posição se aproxima de leituras da esquerda, em que a paz não se confunde com a ausência de conflito armado, mas é entendida como um processo que exige mudanças sociais, culturais e econômicas.

Em suma, o governo Santos conta com a UNASUL para construir a paz, e a UNASUL pode encontrar na situação colombiana, uma oportunidade para afirmar o seu papel.

## Conclusão

Embora uma leitura superficial sugira que a criação da UNASUL fosse afinada aos desígnios contrahegemônicos identificados com o bolivarianismo venezuelano, em oposição à orientação pró estadunidense prevalente na Colômbia, nossa pesquisa matiza esta leitura. Ao acompanhar a evolução da relação destes países com a UNASUL, em um período que coincidiu com as gestões do Partido dos Trabalhadores no Brasil, observa-se que a UNASUL constrangeu o extremismo à direita, identificado com Uribe, mas também foi contrária ao radicalismo à esquerda, encarnado pelo chavismo. O resultado desta análise indica um paradoxo, na medida em que a organização que simboliza o legado da onda progressista sul-americana revela-se, na atualidade, importante para o país que se mostrou mais hostil à integração, enquanto parece de escassa eficácia para apoiar o processo que mais investiu nesta direção. A opção do governo Santos pela negociação política como via para pacificar o país ensejou uma valorização inédita do papel da UNASUL, referida a uma necessária cooperação regional em um cenário de pós-conflito. Ainda que não se possa dizer que o processo de paz colombiano seja uma agenda da direita - pelo contrário, é apoiado pela maior parte das forças progressistas do país - há poucas dúvidas de que a sua implementação sob um governo conservador em todos os demais aspectos, sinaliza para uma paz nos marcos do neoliberalismo, e não para a mudança social. Enquanto isso, o aprofundamento das dificuldades internas do governo Maduro na Venezuela tem correspondido a uma sensação de crescente isolamento regional. Neste país, a UNASUL tem mostrado poucos instrumentos, além da mediação política, para mitigar as dificuldades enfrentadas pelo processo bolivariano, onde sinaliza-se para uma restauração da ordem neoliberal.

A orientação moderada da UNASUL refletiu, em certa medida, as posições prevalentes da diplomacia brasileira durante as gestões petistas. Porém, em um momento em que a chamada onda progressista refluí na América do Sul, as ambiguidades desta aposta pela moderação se evidenciam não somente no plano doméstico, onde um ex-aliado assumiu a presidência no bojo de um processo espúrio, mas também em perspectiva regional, onde a UNASUL se vislumbra mais útil ao governo que almeja uma mudança conservadora, do que para aquele que gostaria de conservar a mudança.

Alguns observaram com amargura que o prosseguimento do processo de *impeachment* no Brasil foi aprovado pelo parlamento em 17 de abril de 2016, data que os movimentos do campo celebram como o dia da luta pela terra, em memória do massacre de Eldorado dos Carajás. Mas poucos lembraram que este também é o dia em que foi batizada a UNASUL, na cúpula

energética da ilha de Margarita na Venezuela em 2007. Em 2014, a data foi consagrada como o dia da “União das Nações Sulamericanas”. Resta observar que tipo de união será possível para o subcontinente e quem se beneficiará dela, daqui por diante.

## REFERÊNCIAS

- Amorim, Celso. 2004. ‘Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula’. *DEP- Diplomacia, Estratégia e Política*. 1(1): 41-48.
- Aponte García, Maribel. 2015. ‘La teorización del nuevo regionalismo estratégico en el ALBA-TCP’. Em:\_\_\_\_.; Amézquita Puntiel, Glora. *El ALBA-TCP. Origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*. Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_; Amézquita Puntiel, Glora. 2015. *El ALBA-TCP. Origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*. Buenos Aires: CLACSO.
- BBC. 2015. Qué se dice de la crisis de la frontera entre Venezuela y Colombia en Caracas y Bogotá? 25/08/2015. Acesso em 21/9/2015.<[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150825\\_america\\_latina\\_venezuela\\_colombia\\_ambos\\_lados\\_fronteras\\_amv](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150825_america_latina_venezuela_colombia_ambos_lados_fronteras_amv)>.
- Centro Nacional de Memoria Historica. 2013. *Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidade*. Resúmen. Bogotá: Imprensa Nacional.
- Cepeda, Iván; Uribe, Alirio. 2014. *Por las sendas de El Ubérrimo*. Bogotá: Ediciones B.
- Cerezal, Manuel; Simarro, Ricardo Molero; Soler, Alberto Montero. 2013. ‘El SUCRE: orígenes, funcionamiento y perspectivas de futuro para la integración latinoamericana’. Em: Martins, Carlos Eduardo. *Los retos de la integración y América del Sur*. Buenos Aires: CLACSO, 2013.
- Comini, Nicolás. 2015. ‘El origen del consejo de defensa suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. Revista de Estudios en Seguridad Internacional’. Acesso em 22 de Julho de 2016. <<http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/el-origen-del-consejo-de-defensa-suramericano-modelos-en-pugna-desde-una-perspectiva>>.
- Currea-Lugo, Víctor. ‘Colombia y el Estado palestino’. Em: Jost, Stefan (ed.). *Colombia: una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Konrad Adenauer, 2a ed.
- Desidera Neto, Walter; Teixeira, Rodrigo. 2012. “La recuperación del Desarrollo

- lismo en el Regionalismo Latinoamericano”. In:\_\_\_\_\_. *Perspectivas para la integración de América Latina*. Brasília: CAF; IPEA.
- Dietrich, Heinz. 2005. *Hugo Chávez y el socialismo del siglo XXI*. Buenos Aires: Nuestra América.
- El Universal. 2015. ‘César Gaviria plantea que Colombia salga de Unasur por postura de Samper’ 26/8/2015. Acesso em 20 de Setembro de 2015 .<<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150826/cesar-gaviria-plantea-que-colombia-salga-de-unasur-por-postura-de-samp>>.
- Espinosa, Eugenio. 2013. ‘Teoría y practica de la integración regional: una visión desde el sur: el Alba’. Em: Martins, Carlos Eduardo. *Los retos de la integración y América del Sur*. Buenos Aires: CLACSO.
- Giraldo, Javier. 1996. *Colombia: the genocidal democracy*. Monroe: Common Courage Press.
- Hausman, Ricardo. 2016. ‘De que se trata el proyecto sobre Venezuela que está haciendo Harvard?’ Disponível em: <http://prodavinci.com/2016/06/27/actualidad/de-que-se-trata-el-proyecto-sobre-venezuela-que-esta-haciendo-la-universidad-de-harvard-por-ricardo-hausmann/>. Acesso em 22/7/2016.
- Lula da Silva, Luis Inácio. 2014. ‘Oposição e governo iniciam diálogo na Venezuela com a mediação da Unasul’. Acesso em 22 de Julho de 2016. <<http://oglobo.globo.com/mundo/oposicao-governo-iniciam-dialogos-na-venezuela-com-mediacao-da-unasul-1-12127392>>.
- Luzzani, Telma. 2012. *Territorios vigilados. Como opera la red de bases militares norteamericanas en Sudamérica*. Buenos Aires: Debate.
- Maringoni, Gilberto. 2004. *A Venezuela que se inventa*. São Paulo: Perseu Abramo.
- Monedero, Juan Carlos. 2013. ‘Venezuela y la reinvencción de la política: el desafio del socialismo en nuevos escenarios’. Em: *Observatorio Social de América Latina*, N. 33. Buenos Aires: CLACSO, 15-37.
- OIDHACO- Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombia . *Plan Colombia : Una estrategia sin solución*. Madrid, 2000. Acesso em 7 de Setembro de 2013 <<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/oidhaco2.html>>
- Pastrana, Eduardo; Vera, Diego. 2013. ‘De Uribe a Santos: continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?’. Em: Jost, Stefan (ed.). *Colombia: una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Konrad Adenauer, 2a ed..
- Pismel, Matheus Lobo; Chagas, Rodrigo Simões. 2014. *Colômbia: movimentos*

- pela paz*. Florianópolis: Insular.
- Ramírez, Kenneth. 2014. 'El consejo de Lula' Acesso em 22 de Julho de 2016 <http://covri.com.ve/index.php/2014/04/15/el-consejo-de-lula-por-kenneth-ramirez/>.
- Samper, Ernensto. 2015. Conferência na VII Congresso do CLACSO, Medellín, 17/11/2015.
- Sanahuja, José Antonio. 2012. 'Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR'. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Santos, Fabio Luis Barbosa dos. 2015 'Colômbia e Venezuela: tensão nas fronteiras e o papel da UNASUL'. *Conjuntura Austral*, 6: 36-47.
- Webber, Jeffery; Carr, Barry. 2013. *The new Latin American left. Cracks in the Empire*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

## ENTREVISTAS

- Acosta, Alberto. 2015. Ex-presidente da Assembleia Constituinte no Equador e ex-ministro do governo Correa. Quito, setembro.
- Barros, Pedro Silva. 2015. Diretor de Assuntos Econômicos da UNASUL. Quito, setembro.
- Betancourt Vélez, Ricardo. 2015. Professor da Pontifícia Universidade Javeriana. Bogotá, novembro.
- Cerezal, Manuel. 2015. Assessor do Banco Central da Venezuela, pesquisador da Universidade Bolivariana da Venezuela. Caracas, novembro.
- Constant Rosales, Hector. 2015. Diplomata e professor da Universidade Central da Venezuela. Caracas, novembro.
- Dorfler, Mauricio. 2015. Diretor de Assuntos Políticos e Defesa da UNASUL. Quito, setembro.
- Estrada Álvarez, Jairo. 2014. Professor da Universidade Nacional da Colômbia. Bogotá, julho.
- Figueroa, Amilcar. 2015. Dirigente do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV). Caracas, novembro.
- Fundación Lazos de Dignidad. 2014. Bogotá, julho.

Jara, Luz Estela. 2015. Diplomata, delegada da Colômbia na UNASUL. Quito, setembro.

Jaramillo, Mauricio. 2015. Assessor da Secretaria Geral da UNASUL. Quito, setembro.

Lander, Edgardo. 2015. Sociólogo. Medellín, novembro.

Londoño, Julio. 2015. Diplomata e militar, ex-ministro das Relações Exteriores da Colômbia (1986-1990), embaixador em Cuba (1998-2010). Bogotá, novembro.

Nascone, Mariano. 2015. Diretor de Assuntos Sociais da UNASUL. Quito, setembro.

Paes, Pedro. 2015. Economista, um dos idealizadores de uma 'nova arquitetura financeira'. Quito, setembro.

Parkinson de Castro, João Carlos. 2015. Coordenação-Geral de Assuntos Econômicos da América do Sul. Montevidéu, dezembro.

Pastrana Buelvas, Eduardo. 2015. Professor da Pontifícia Universidade Javeriana. Bogotá, novembro.

Pietro Alarcón. 2014. Advogado, professor da PUC. São Paulo, maio.

Ramírez, Kenneth. 2015. Diretor do Consejo Venezolano de Relaciones Internacionales. Caracas, novembro.

Ramos, Felipe. 2015. Missão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) na Venezuela. Caracas, novembro.

Rodríguez, Ronal. 2015. Diretor do Observatório da Venezuela, Universidade do Rosário. Bogotá, novembro.

Toledo, Alexis. 2014. Vice-Ministro do Poder Popular para as Comunas e os Movimentos Sociais. Caracas, agosto.

Urbina, Elvis. 2015. Coordenador nacional da Venezuela no COSIPLAN. Montevidéu, dezembro.

Villegas, Pablo. 2015. Pesquisador do CEDIB. La Paz, julho.

## **RESUMO**

Este texto analisa a relação de Venezuela e Colômbia com a UNASUL desde a sua criação em 2008, com o objetivo de explorar o alcance e os limites intrínsecos à uma instituição regional que incorporou países com governos de orientação díspare em seu momento original.

## **PALAVRAS-CHAVE**

UNASUL; Venezuela; Colômbia.

*Recebido em 23 de Agosto de 2016.  
Aceito em 11 de Dezembro de 2016.*

# POLÍTICA EXTERNA BOLIVARIANA: A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA VENEZUELA AO LONGO DOS DOIS PRIMEIROS MANDATOS DE HUGO CHÁVEZ FRÍAS (1999-2007)

Pedro Henrique de Moraes Cicero<sup>1</sup>

## Introdução: Bases, objetivos e periodização da Política Externa Bolivariana

De acordo com Romero (2006), a política externa firmada ao longo da administração de Hugo Chávez caracterizou-se, entre outras dimensões, pelo uso não exclusivamente comercial dos hidrocarbonetos para a projeção internacional do país. Segundo o autor, tal característica colocou a assim denominada “diplomacia bolivariana” na contramão dos governos venezuelanos que a precederam, na medida em que, desde seus primórdios e a partir da referida especificidade, a proposta buscou a contraposição frente ao *status quo* estabelecido nos âmbitos regional e internacional.

Nesse sentido, o entendimento inicialmente assumido pelo governo bolivariano sobre a política internacional centrou-se na denúncia e no combate à [má] distribuição mundial do poder. Este posicionamento já aparecia em diversos documentos do momento anterior à vitória eleitoral, nos quais

---

1 Coordenador do curso de Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia (2015-2017), Professor Adjunto na Universidade Federal de Uberlândia, Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas(UNICAMP). E-mail: pedrohenrique@ufu.br

2 “Diplomacia Bolivariana” e “Política Externa Bolivariana” são as designações comumente utilizadas (Romero, 2006; Jácome, 2011) para fazer referência às ações internacionais firmadas pelo governo venezuelano a partir da eleição de Hugo Chávez, em 1999. Nesse sentido, incorpora-se esta dimensão internacional ao projeto político estabelecido internamente, o qual foi denominado “Revolução Bolivariana”.

o grupo político liderado por Chávez imputava parcela da culpa pelo subdesenvolvimento venezuelano às chamadas “nações poderosas<sup>3</sup>”. Assim, ao assumir a presidência, Chávez passou a orientar a política externa venezuelana preponderantemente pautado na luta pelo fortalecimento da multipolaridade nas Relações Internacionais.

Tal projeto partia do diagnóstico da existência de apenas um polo de poder no Sistema Internacional (os EUA), o que produzia, por sua vez, um cenário desalentador para as demais nações, pois, diferentemente da bipolaridade experimentada durante a Guerra Fria, não havia contrapesos ao projeto “neoliberalizante e globalizador” disseminado por Washington. Sobre esta problemática, em entrevista concedida à revista *Foreign Affairs*, Chávez afirmou:

Hay que luchar contra un mundo unipolar y a favor de un nuevo orden internacional del que se viene hablando desde hace ya décadas, pero que se ha quedado en el discurso. Una política internacional justa, democrática, equilibrada resulta indispensable. Pero para lograrlo hay que contribuir a la creación de ese mundo pluripolar<sup>4</sup>.

Norteados pelo referido diagnóstico, as ações iniciais da Política Externa Bolivariana (PEB) se propuseram a contribuir para a articulação de polos de poder alternativos à institucionalidade internacional erigida a partir da hegemonia estadunidense. Chávez e seus correligionários anunciavam, pois, seu comprometimento com os ideais de solidariedade e de unidade latino-americana expressados por Simón Bolívar em meados do século XIX, os quais foram recuperados e fundidos à situação de interdependência entre as nações no Sistema Internacional contemporâneo. O presidente venezuelano estava, portanto, convencido de que para vencer a dependência e o subdesenvolvimento era imprescindível construir um projeto e uma estratégia coletiva entre seus pares latino-americanos (Lander 2005).

Entretanto, tais princípios, por si só, não teriam significado se não fossem colocados em prática por meio de experiências concretas. Estas, por sua vez, estavam atreladas à conjuntura política doméstica, a qual influenciou e pautou os compromissos externos de um governo que, desde o início, se mostrou diplomaticamente ativo. Partindo-se, então, desta interface, este

---

3 Tal como aparece, por exemplo, na seção sobre conjuntura internacional exposta no documento intitulado “Agenda Alternativa Bolivariana”, o qual foi publicado pelo *Movimiento Bolivariano Revolucionário-200* em 1996, e que pode ser acessado, na íntegra, em: <http://www.imprentanacional.gob.ve/web/libros/libros/Libro-Rojo-II-2-14-fs-web.pdf>.

4 A entrevista, cujo título é “*Globalización: La enfermedad del nuevo milenio*”, pode ser acessada em: <http://www.foreignaffairs-esp.org>.

artigo pretende enfatizar as articulações presentes entre os dois níveis – interno e internacional – como elemento crucial para a construção argumentativa acerca das potencialidades e debilidades apresentadas pela diplomacia bolivariana em seu intento de, efetivamente, contribuir para o estabelecimento de práticas modificadoras do *status quo* no contexto das relações internacionais contemporâneas

Em linhas gerais, a atuação da diplomacia venezuelana durante os dois primeiros mandatos presidenciais cumpridos por Hugo Chávez Frías foi marcada por dois interstícios nos quais se adotou uma postura proativa e, até certo ponto, audaciosa, entremeados por um período em que a conturbada conjuntura doméstica freou acentuadamente seu “ímpeto internacionalista”. Pautado no estudo pormenorizado desses três momentos, este texto vislumbra caracterizar e problematizar as mais relevantes ações e fundamentos incorporados pelos bolivarianos no contexto da política internacional.

## A primeira ofensiva diplomática (1999-2001)

O primeiro momento de destacada atuação por parte da Diplomacia Bolivariana transcorreu entre 1999 e 2001, tendo sido caracterizado pela combinação de um discurso agressivo e contundente que, na prática, restou diluído pela implementação de projetos e iniciativas mais moderadas. Inicialmente, a PEB teve de acompanhar e se inserir no amplo programa de reconfigurações institucionais propostas pelo novo mandatário ao país. Assim, em consonância com o esforço inicial pela articulação de um processo constituinte<sup>5</sup>, o qual vislumbra a “refundação da República”, a postura adotada pelo novo governo em relação à política exterior anteriormente estabelecida também se pautou pela crítica e, conseqüentemente, pela necessidade de alterações substanciais.

Para tanto, José Vicente Rangel, o primeiro chanceler bolivariano, centrou suas intervenções e discursos na argumentação segundo a qual a política exterior do passado não respondia aos interesses do povo venezuelano por ser demasiadamente elitista. Acrescentava, ainda, que a eleição de Chávez demonstrava de maneira inequívoca o anseio por mudanças drásticas na política nacional, as quais, naturalmente, também deveriam ser estendidas

---

5 A principal bandeira política de Chávez durante a campanha eleitoral de 1998 expressava a necessidade da completa reformulação das instituições políticas venezuelanas. Para tanto, propunha-se o estabelecimento de um processo constituinte, o qual, através de plebiscito, foi aquiescido pela população, já em 1999. Num contexto no qual 121 das 131 constituintes eram correligionários de Chávez, a nova Carta Magna do país, promulgada em 15 de dezembro de 1999, espelhou, em grande medida, o programa de governo apresentado pelo líder bolivariano.

ao manejo da política internacional. Daí, então, a imperiosidade de se colocar em prática uma diplomacia inovadora, eminentemente soberana e solidária que fosse reflexo fiel das transformações firmadas nas estruturas internas da nação em benefício dos setores populares (Boersner 2009).

Destarte, nesse momento inicial, e em linhas gerais, o governo bolivariano se esforçou para articular e liderar o grupo de países latino-americanos empenhados em pressionar pelo estabelecimento de relações e organizações internacionais centradas nos princípios da equidade e da solidariedade, as quais, conseqüentemente, ajudariam a construir um cenário de maior justiça social na região. Chávez despontou, pois, como esteio dos demais governantes que compunham a chamada “nova esquerda” latino-americana<sup>6</sup> que ascendeu ao poder nos anos iniciais do novo milênio com plataformas críticas ao paradigma de globalização neoliberal.

Nesse sentido, e tendo em vista o perfil avesso [ou não] aos princípios neoliberais, Chávez deliberadamente aproximou sua diplomacia dos governos latino-americanos que considerava “progressistas”; por sua vez, passou a evitar alianças com os países que, para o mandatário bolivariano, eram administrados por “oligárquicas” e, por isso, se comportavam como prepostos estadunidenses no cenário regional. Tal postura resultou, num primeiro momento, no enfraquecimento das relações bilaterais com a Colômbia e com o México, dada suas posições permissivas e conciliatórias ante os interesses estadunidenses para a região. Em contrapartida, notou-se uma acentuada aproximação diplomática em relação a Cuba (Boersner 2009).

Por sua vez, no que se refere às relações econômicas internacionais e, especialmente, à política petroleira e comercial firmada durante os três primeiros anos da administração bolivariana, emergiram duas estratégias centrais: o empenho em fortalecer a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e, também, o esforço com vistas a diversificar os parceiros e a abrangência do comércio exterior venezuelano. Ambas as estratégias tinham como motivação comum a luta para amainar a dependência econômica do país em relação às exportações para os Estados Unidos, de modo que o corpo diplomático foi mobilizado para articular parcerias com novos consortes comerciais ao redor do mundo, bem como para fortalecer os vínculos já existentes.

O mandatário venezuelano e seus mais destacados assessores se

---

6 A eleição de Chávez em 1998 foi a primeira de uma série de vitórias de candidatos considerados “anti-neoliberais” no cenário político latino-americano da virada do milênio. Em que pesem as especificidades de cada um desses governos, havia entre eles importantes similitudes no que concernia, por exemplo, à necessidade de se firmar uma “contra-agenda”, pautada nas lutas pela soberania estatal, pela solidariedade internacional e pela viabilização de mecanismos coletivos que auxiliassem no desenvolvimento endógeno dessas nações (Miranda, 2012).

mostraram, pois, firmemente comprometidos em trabalhar no seio do cartel petrolero com vistas a rearticulá-lo e, com isso, consolidar a força política necessária para empreender ações mais sistemáticas em relação à precificação do combustível no mercado internacional. Para além do aumento dos preços – objetivo de suma importância, tendo em vista a característica rentista da economia venezuelana (Cicero 2015) – a luta pela rearticulação da OPEP também se firmava como uma oportunidade para a PEB apresentar seu “cartão de visitas” no sentido de incorporar esforços com vistas a fortalecer a multipolaridade no Sistema Internacional.

Mesmo frente à heterogeneidade política dos participantes do cartel<sup>7</sup> Chávez e o aparelho diplomático venezuelano obtiveram sucesso em seu intento e, entre 27 e 28 de setembro de 2000, Caracas sediou a II Cúpula da OPEP. Naquela ocasião, a maioria dos países-membros se fez representar por seus chefes de Estado ou por membros do alto-escalão burocrático. O documento resultante da conferência – a “Declaração de Caracas” - elencou os acordos firmados entre os países exportadores de petróleo, os quais, entre outras deliberações, se comprometiam a cumprir a política de preços estáveis<sup>8</sup>, a agregar o imposto sobre produtos industrializados como um componente essencial para a definição do preço final de venda dos barris e, também, a estreitar os vínculos institucionais do cartel.

Por sua vez, no que se refere especificamente ao esforço pela diversificação dos parceiros comerciais venezuelanos, os resultados obtidos foram conflitantes. Por um lado, as exportações petroleras continuaram sendo direcionadas, em grande medida, para os mercados tradicionais, sobretudo para o estadunidense. Por certo, a manutenção do fornecimento do combustível em níveis similares aos registrados no período imediatamente anterior à posse de Chávez constituiu um elemento fundamental para a postura complacente adotada num primeiro momento por Washington diante dos discursos proferidos pelo mandatário venezuelano (Illera 2005).

Entretanto, em que pese à mencionada estabilidade dos fluxos comerciais ante os EUA, algumas ações diplomáticas foram concretizadas com o

---

7 Entre os membros da OPEP se encontra a Arábia Saudita, cuja família real historicamente assume uma posição conservadora e avessa a eventos que possam servir de palco para discursos potencialmente perturbadores do *status quo* internacional.

8 A proposta apresentada pelos venezuelanos durante a Cúpula e aceita pelos demais membros da OPEP acenava para a manutenção do preço do barril de petróleo no patamar entre US\$ 22 e US\$28. A estratégia comercial para lograr tal estabilidade era pautada no seguinte mecanismo: caso o valor do combustível excedesse o limite dos 28 dólares por mais de 20 dias úteis, os países do cartel injetariam mais 500 milhões de barris por dia no mercado mundial; por sua vez, caso o preço ficasse abaixo do valor mínimo estabelecido, adotar-se-ia a medida inversa (Arriagada, 2005).

intuito de reorientar geograficamente não apenas as exportações petrolíferas do país caribenho como, também, os intercâmbios comerciais em atividades econômicas não-rentistas. Já nesse momento, a China emergiu como a nação com maior potencial para firmar, na prática, o adensamento das relações com consortes, até então, não tradicionais. No mesmo sentido, a PEB instituiu múltiplas ações com vistas a intensificar as relações comerciais com a Europa e, a partir delas, substituir a importação de insumos industriais estadunidenses por bens de capital procedentes do “velho mundo”. O governo venezuelano também se comprometeu a conferir condições tributárias e fiscais mais vantajosas a empresas europeias que quisessem estabelecer negócios no país sul-americano. Essa diferença de tratamento foi responsável pela queda significativa dos investimentos estadunidenses no país. Em contrapartida, entre 1999 e 2002, os investimentos franceses na Venezuela sextuplicaram. No mesmo período, triplicaram-se o volume de negócios realizados no país por empresas suíças e alemãs (Hidalgo 2009).

Tendo, portanto, obtido êxitos em seus dois objetivos iniciais relativos à política externa – o fortalecimento da OPEP e a diversificação dos parceiros comerciais do país – o governo bolivariano angariou forças para, ainda em 2001, marcar posição em sua estratégia vislumbrando o adensamento da multipolaridade no Sistema Internacional ao não respaldar a proposta da área de livre-comércio hemisférico (ALCA) apresentada pelo governo estadunidense.

O referido posicionamento foi firmado durante a “Terceira Reunião de Cúpula das Américas”, realizada em Quebec, na qual a representação diplomática venezuelana pautou sua atuação na defesa de dois pontos centrais, a saber: primeiro, a necessidade de, também nas Relações Internacionais, extrapolar a democracia representativa e, assim, agregar à prática diplomática elementos os quais possibilitariam a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios sobre políticas que concernem à soberania de seus países; segundo, a imperiosidade de se opor à urgência demandada por Washington em sua estratégia de consolidar a área de livre-comércio hemisférico já em 2005, prescindindo de estudos e debates amplos sobre os impactos – positivos e negativos – que tal iniciativa traria para a economia dos países latino-americanos. Tais atitudes estão expressas na “Declaração de Quebec<sup>9</sup>”, na qual a Venezuela “reservou sua posição” em relação à democracia estritamente representativa no âmbito da OEA, bem como ao prazo máximo de dezembro de 2005 para a entrada em vigor do acordo ALCA.

---

9 O documento final elaborado pelos países participantes do referido encontro pode ser acessado, na íntegra, em <http://www.ftaa-alca.org/summits/quebec>.

## O primeiro contratempo (2001-2003)

Entretanto, a primeira ofensiva diplomática do regime bolivariano foi freada e, em certa medida, interrompida pela séria instabilidade na política interna experimentada entre os segundos semestres de 2001 e de 2003. A crise institucional ocasionada por conta da atuação incisiva dos grupos e organizações de oposição ao governo Chávez causou, durante esse período, inúmeros danos ao país, os quais também se fizeram sentir nos negócios e nas atividades políticas venezuelanas firmadas internacionalmente (Romero 2010).

Nesse sentido, mais até do que o efêmero golpe de Estado ocorrido em abril de 2002, a articulação do “*Paro Petrolero*”<sup>10</sup> foi a ação que representou, ao menos no âmbito da política externa, o maior obstáculo para o país durante aquele conturbado período. Além dos prejuízos comerciais impostos ao país, a drástica diminuição da produção e comercialização do combustível venezuelano por conta da sabotagem nas atividades da PDVSA gerou, também, instabilidade na produção capitalista internacional, pois os países industrializados se viram repentinamente alijados do acesso a uma importante reserva de hidrocarbonetos. Para tornar o cenário ainda mais desalentador para os últimos, a paralisação da produção venezuelana ocorreu concomitantemente a outro momento de grande tensão política - a invasão do Iraque por parte dos Estados Unidos - situação esta que, também, impactou sobremaneira o comércio internacional do petróleo.

Tendo em vista tal conjuntura, a resolução do impasse petrolero venezuelano foi tomada como uma prioridade pela comunidade internacional, a qual teve participação decisiva durante o processo que logrou por fim ao *lock-out*. Para tanto, duas lideranças políticas desempenharam um papel fundamental: o ex-presidente estadunidense Jimmy Carter que, logo após ter sido laureado com o Prêmio Nobel da Paz, em dezembro de 2002, se ofereceu para mediar o conflito entre o governo bolivariano e a oposição; por sua vez, Luiz Inácio Lula da Silva – recém-empossado presidente do Brasil – articulou junto aos mandatários do Chile, México, Espanha, Portugal e Estados Unidos a criação do “Grupo de Amigos da Venezuela”, o qual obteve sucesso em apaziguar os embates ao propor a realização de um referendo revogatório como mecanismo para solucionar a controvérsia (Boersner 2009).

---

10 Os acontecimentos políticos denominados “*Paro Petrolero*” consistiram na paralisação das atividades laborais e econômicas por parte de uma expressiva parcela da população como forma de expressar seu descontentamento em relação ao governo presidido por Hugo Chávez. A devastação econômica gerada pela paralisação culminou na queda de 27% do PIB venezuelano durante o primeiro trimestre de 2003 (Vera, 2005).

A vitória de Chávez no referendo<sup>11</sup> coincidiu com a robusta elevação dos preços do petróleo no mercado internacional. Por conseguinte, alavancaram-se também os ingressos fiscais venezuelanos. O novo cenário, internamente, permitiu ao governo bolivariano promover a expansão dos gastos públicos, os quais foram direcionados primordialmente para financiar uma série de programas sociais – as chamadas “*Misiones Bolivarianas*” - a partir de então edificados (Cicero 2010).

No âmbito internacional, a elevação no preço do barril de petróleo também proporcionou a retomada da postura proativa por parte do país caribenho, que passou a dispor das condições materiais necessárias para articular ações diplomáticas mais assertivas e diretas. Aqui, atestando novamente a característica rentista do modelo de desenvolvimento econômico praticado na Venezuela, é fundamental enfatizar a importância e o papel de “fiador” exercido pelo petróleo no processo. Foi, sem dúvida, a condição de país exportador de hidrocarbonetos que conferiu grande parte dos recursos necessários para financiar os projetos mais auspiciosos a partir dali implementados. Assim, conforme será detalhado na próxima seção, sem tais aportes provenientes do comércio internacional de hidrocarbonetos os projetos de integração regional propostos pelos PEB e centrados no uso não exclusivamente comercial do petróleo como instrumento de política externa dificilmente teriam saído do papel.

## A segunda ofensiva diplomática (2004-2007)

O período que começa em 2004 e se estende até 2007 é caracterizado pela intensa atuação da PEB no contexto internacional e, em especial, no cenário interamericano. Durante este momento, dadas as excelentes condições econômicas proporcionadas pelo “*boom*” nos preços petroleiro que caracterizaram os referidos anos, a diplomacia bolivariana logrou tornar mais complexa e multifacetada a inserção internacional do país. A Venezuela, a partir de então, adotou uma postura proativa e determinada a fazer do “desenvolvimento social” uma prioridade na agenda de suas relações internacionais.

As duas principais empreitadas instituídas regionalmente a partir da iniciativa venezuelana neste período – a “Aliança Bolivariana para as Américas” e a sua articulação no setor energético, o projeto “PetroAmerica” – serão detalhadas em seguida com a finalidade de agregar mais uma dimensão à

---

<sup>11</sup> Após um conturbado processo de coleta de assinaturas por parte dos partidos e organizações políticas de oposição ao bolivarianismo, em 15 de agosto de 2004, ocorreu o pleito, sendo que seu resultado final, por uma margem de 58,25% contra 41,74%, favoreceu a Hugo Chávez Frías.

análise sobre a maneira pela qual a condição de país exportador de petróleo moldou as escolhas e a ação da política externa venezuelana.

## **ALBA: Integração Regional para além da economia**

Sobre a ALBA, de início, é fundamental pontuar que tal iniciativa foi articulada para tentar romper com a trajetória até então instituída pelos demais projetos de integração latino-americana e caribenha, cujo ápice, naquele momento, se materializava no âmbito das negociações da ALCA. Além de importantes diferenças em relação aos países que a comporiam – incluindo Cuba<sup>12</sup> e excluindo os EUA e o Canadá – a ALBA surgiu como alternativa ao modelo de integração comercial hemisférica orquestrado pelos estadunidenses justamente por contrariar a ênfase que aquela proposta atribuía aos pressupostos neoliberais na condução do processo.

Por sua vez, o projeto de integração bolivariano se pauta, preponderantemente, nas lutas contra a pobreza e contra a exclusão social a partir da adoção de estratégias equitativas de cooperação entre as nações. Em linhas gerais, e retomando a argumentação de Villa (2007, 42), pode-se dizer que “a Venezuela concebe um processo de integração em bases não só econômicas, mas também profundamente políticas”.

Destarte, tendo em vista os princípios e diretrizes a serem exercidos no âmbito da ALBA, propugna-se a construção de um sistema capaz de combater as assimetrias e de catalisar o desenvolvimento endógeno nacional e regional, o qual ajudaria a mitigar as desigualdades sociais latentes no contexto latino-americano. Nesse sentido, extrai-se de seus documentos constitutivos<sup>13</sup> que os princípios de integração propostos pela iniciativa são a solidariedade, a complementaridade, o financiamento compensatório para atacar as assimetrias e o tratamento diferenciado entre os países de acordo com as circunstâncias.

Para concretizá-los, as ações propostas se concentram em três núcleos

---

12 A participação de Cuba no âmbito da ALBA é um bom exemplo para retratar a singularidade da proposta de integração aventada na alternativa bolivariana. Pelos termos do acordo, a ilha caribenha goza de importantes benefícios comerciais proporcionados pelos venezuelanos, os quais, por sua vez, se mostram cientes das dificuldades econômicas enfrentadas por Cuba e, por isso, adotam ações com vistas a socorrer o país vizinho. Em contrapartida à ajuda prestada, a partir de programas desenhados sob os auspícios da ALBA, os cubanos aportam uma notável quantidade de profissionais qualificados designados para atuar especialmente nas áreas de saúde e de educação na Venezuela e nos demais países que se juntaram à iniciativa.

13 Tais informações constam no documento oficial intitulado “O que é a ALBA”, disponível em [http://www.alternativabolivariana.org/pdf/alba\\_mice\\_en.pdf](http://www.alternativabolivariana.org/pdf/alba_mice_en.pdf).

principais, a saber: aportar financiamento tanto para as atividades comerciais e infra-estruturais quanto para diminuir o comprometimento orçamentário decorrente da importação de energia por parte dos países do bloco; investir diretamente em projetos sociais, em especial nas áreas de saúde e educação; e firmar acordos comerciais não pautados exclusivamente na reciprocidade material/financeira<sup>14</sup>.

Nesse sentido, mais do que uma contraposição direta aos princípios e mecanismos vislumbrados pela iniciativa de integração regional proposta pelos estadunidenses, a ALBA consubstanciou, também, uma oposição à globalização neoliberal estabelecida no cenário interamericano. Tal assertiva se justifica, pois os retromencionados documentos constitutivos expressamente consideram as relações comerciais assimétricas entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento como um obstáculo central que dificulta sobremaneira a erradicação da pobreza nos últimos. Para corrigir tal situação, a alternativa bolivariana incentiva o tratamento preferencial tanto para as nações quanto para os setores sociais menos privilegiados que delas fazem parte. Tal postura é firmada exatamente pela necessidade de enfrentar as discrepâncias comerciais ocasionadas pela deterioração dos termos de troca, a qual potencializa a situação de pobreza endêmica enfrentada pelos assim denominados “países periféricos”.

Consolida-se, através da ALBA, a intenção por parte da PEB de liderar um processo de integração regional pautado no protagonismo das questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e à justiça social, bem como na valorização da cultura e das tradições latino-americanas, fundamentalmente a partir da retomada da herança política de Simón Bolívar (Altmann 2009). Tal proposta reverberou com relativo sucesso no contexto regional e, após uma década de sua fundação, a Organização Internacional está composta por oito nações (Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Dominica, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas, além da própria Venezuela).

Sobre seus membros, é importante ressaltar o baixo nível de industrialização por eles apresentado, situação esta que os faz continuar dependendo, mesmo participando da iniciativa, das exportações de produtos de baixo valor agregado, os quais são transacionados, em sua maioria, com os países

---

14 A não-reciprocidade e o comércio compensatório (feito através da troca direta de produtos) são as duas principais formas pelas quais os princípios da troca justa e do tratamento diferenciado são aplicadas no contexto da ALBA. Além disso, os acordos comerciais são negociados caso a caso, permitindo, assim, flexibilidade para sanar dificuldades específicas de acordo com as circunstâncias de cada país. Nesse sentido, por exemplo, Cuba concordou em garantir acesso *duty free* às importações venezuelanas, além de remover todas as barreiras não tarifárias; a Venezuela, em retorno, eliminou, apenas, as barreiras não tarifárias (Girvan, 2008).

industrializados. Tal dinâmica é perversa para o avanço concreto da prática contestatória almejada pela ALBA, pois a persistência dos fluxos comerciais desiguais entre países centrais e periféricos traduz-se num dos fatores que mais contribuem para a manutenção da desigualdade nas relações econômicas internacionais.

### “Diplomacia do Petróleo” em tempos bolivarianos

Quanto à materialização das iniciativas firmadas no âmbito da ALBA, cabe destacar, aqui, os esforços liderados pelo aparelho de política externa venezuelano no sentido de se fazer valer do principal ativo econômico do país para, através dele, catalisar o adensamento das relações político-comerciais intrabloco. Repaginava-se, assim, uma estratégia ampla e historicamente utilizada pela nação caribenha para potencializar sua inserção internacional: a chamada “diplomacia do petróleo<sup>15</sup>”.

Especificamente no contexto da ALBA, o referido mecanismo foi consubstanciado através da implementação do “Projeto PetroAmerica”, o qual se propõe, em linhas gerais, a promover e aprofundar a integração energética entre os países latino-americanos. Sobre o cenário político hodierno que determina o avanço [ou não] deste processo, considera Fuser (2011, 01):

Poucas ideias se mostram capazes de mobilizar um apoio tão unânime das lideranças políticas e empresariais sul-americanas quanto à da necessidade de uma maior integração energética entre os países da região [...] A integração energética é apresentada, consensualmente, como uma meta necessária e possível.

Nesse sentido, e beneficiando-se do cenário político acima descrito, a PEB buscou promover a articulação energética regional a fim de, tendo em vista a abundância de recursos dessa natureza disponíveis aos venezuelanos, coordenar e alavancar o suprimento do combustível aos vizinhos, em especial os caribenhos e centro-americanos.

---

15 Segundo Poetner (2011, 87), a estratégia de política externa conhecida por “diplomacia do petróleo” pode assumir duas facetas, a saber: “one is the result of applying force and hegemony to control this energy resource [oil]; the other is the sometimes open and arbitrary use of oil wealth to influence events in other countries. The first situation revolves around the creation of domination and subordination between countries through the control of oil resources. A dependence of oil-importing countries can be further reinforced if supplies are sold at preferential prices or term. The second situation focuses on the actual exercise of the power of wealth in order to gain influence and power over other states by acting directly either on their governments or on opposition groups or movements”.

Ao fazê-lo, além de concretizar a venda do petróleo, o governo liderado por Chávez consolidou, também, sua influência política no contexto regional, na medida em que a integração energética, nos moldes propostos, representava um “bom negócio” também para os importadores de petróleo. Assim, a interdependência firmada, em grande medida, por conta do comércio de hidrocarbonetos conferiu as condições necessárias para a PEB assumir, naquele momento, a postura inovadora e combativa que logrou articular, entre outras iniciativas, a própria ALBA, a qual, mesmo com suas flagrantes debilidades, representa uma importante contribuição bolivariana em seu intento de fortalecer a multipolaridade no Sistema Internacional.

Neste contexto, a PetroAmerica representa, por sua vez, a iniciativa pela qual ocorreria a integração energética sob os auspícios da ALBA. De acordo com o exposto no sítio eletrônico da PDVSA, “a PetroAmerica é uma proposta de integração energética dos povos do continente enquadrada na ALBA”, a qual está “fundamentada nos princípios da solidariedade e complementaridade dos países no uso justo e democrático dos recursos no desenvolvimento dos povos” e é concebida como um “habilitador geopolítico orientado ao estabelecimento de mecanismos de cooperação e integração, utilizando recursos energéticos das regiões do Caribe, América Central e América do Sul como base para a melhoria socioeconômica dos povos do continente<sup>16</sup>”.

O conjunto de ações que englobam a PetroAmerica materializam, portanto, parte importante da política petroleira praticada pela PEB, a qual, a partir de uma proposta integracionista, almeja, essencialmente, valorizar os interesses comerciais e políticos dos países latino-americanos no que concerne o controle e soberania sobre seus recursos energéticos. Assim, práticas como, por exemplo, a venda de petróleo por um valor abaixo do preço de mercado e a consolidação de canais de financiamento para países politicamente alinhados tornaram-se os mecanismos utilizados para operacionalizar a “petrodiplomacia bolivariana”. Através da aproximação inicial proporcionada pelos acordos efetuados no campo energético, os venezuelanos buscaram congregar aliados para as suas demandas e propostas articuladas no Sistema Internacional, bem como instigaram a criação de novas Organizações Internacionais pautadas em princípios inovadores e avessos à influência estadunidense, sendo a ALBA o exemplo mais bem acabado desse esforço (Cicero 2015).

Na prática, essencialmente, o plano se propõe a promover a integração das empresas energéticas estatais da América Latina e Caribe para, assim,

---

16 Tradução livre das diretrizes expostas em [http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu princ.tpl.html&newsid\\_temas=46](http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu princ.tpl.html&newsid_temas=46).

instrumentalizar acordos e realizar investimentos conjuntos nas atividades relacionadas à exploração e comercialização de hidrocarbonetos. A proposta confere, nesse sentido, uma acentuada importância estratégica ao setor, vislumbrando, a partir da integração, a sedimentação de uma governança multinível dos recursos energéticos no âmbito hemisférico, de modo a assegurar a atuação coordenada entre os participantes, bem como o planejamento e avaliação dos desafios e necessidades no longo prazo (Jácome 2011).

Para alcançar a efetivação de tais objetivos, apostou-se na sinergia do conhecimento, da capacidade material e da experiência acumulada pelas empresas públicas ao longo de suas trajetórias específicas nas negociações que envolvem a exploração, compra e distribuição de hidrocarbonetos. Sobre a razão de ser da iniciativa complementa Ruiz-Caro (2006, 24):

Los acuerdos enmarcados en PetroAmerica plantean la integración de las empresas energéticas estatales de América Latina y del Caribe para la instrumentación de acuerdos y realizar inversiones conjuntas en la explotación, explotación y comercialización del petróleo y gas natural [...] Tales acciones se enmarcan en la actual política venezolana que apunta a favorecer a todos los países vecinos comprando en la región en vez de recurrir al 'primer mundo'.

A proposta venezuelana foi formulada, inicialmente, objetivando a fundação de uma empresa única, a qual congregaria as empresas estatais de hidrocarbonetos da região. À medida, porém, que as dificuldades para concretizar tais negociações se apresentaram, foram promovidas alterações nos mecanismos de integração, passando-se a priorizar, então, acordos de alcance sub-regional, cada um com características e especificidades próprias, as quais tornaram possível a efetivação das ações.

O primeiro passo nessa direção foi dado ainda em 19 de outubro de 2000, quando, na cidade de Caracas, foi firmado o “*Acuerdo de Cooperación Energética*”<sup>17</sup> (ACE). Naquela ocasião, representantes de Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haiti, Jamaica, Nicarágua, Panamá, República Dominicana foram signatários de acordos bilaterais para a compra de hidrocarbonetos provenientes da Venezuela. Anunciou-se, ainda, a intenção de estender as condições acordadas a todos os demais países que a solicitassem e que, no juízo da diplomacia bolivariana, reunissem as características necessárias para figurarem como beneficiários da tratativa.

Por ela, estipulou-se a venda de petróleo bruto ou de subprodutos refi-

---

17 O Acordo pode ser lido na íntegra em: <http://www.sela.org/media/2087691/di-6-evolucion-petrocaribe-esp.pdf>.

nados com quinze anos de prazo para a amortização dos contratos de compra e venda, além de um período de carência de até um ano e taxa de juros não superiores a 2% ao ano. Nesse sentido, os dez acordos variavam, apenas, em relação ao volume de petróleo venezuelano disponível aos países, sendo este calculado em função das características, da estrutura energética e do consumo específicos de cada nação. As condições comerciais oferecidas pelos venezuelanos eram as mesmas para todos os compradores.

Ao referido conjunto de tratativas somou-se o “*Convenio Integral de Cooperación*” (CIC) firmado com Cuba, também no ano 2000. Enquanto este último ainda está vigente, o ACE foi absorvido pela iniciativa “PetroAmerica”, a qual oferece condições comerciais ainda mais favoráveis para o intercâmbio petroleiro envolvendo as nações centro-americanas e caribenhas.

A partir de 2004, beneficiada pela estabilidade política interna, pela recuperação nos preços internacionais dos hidrocarbonetos e após a consolidação bem-sucedida do ACE, a diplomacia bolivariana passou a desfrutar de um cenário político-econômico favorável para investir ainda mais no aprofundamento de suas iniciativas internacionais. Assim, tendo como base a bonança petroleira e o “auge institucional” da Revolução Bolivariana - materializado pela conquista de todas as cadeiras do Congresso Nacional nas eleições legislativas de dezembro de 2005 - a postura então adotada pela PEB foi proativa ao fomentar a integração energética regional para, através dela, qualificar a participação do país no cenário interamericano.

Especificamente, como marco nesse reescalonamento da inserção internacional bolivariana, foram empreendidos importantes esforços no sentido de efetivar, na prática, o projeto “PetroAmerica”. Como resultado de tal estratégia confluíram três iniciativas sub-regionais de integração energética: “PetroSur”, “PetroAndina” e “PetroCaribe”. Após uma década de atividades, tais projetos apresentaram resultados díspares. Enquanto os dois primeiros não avançaram de maneira satisfatória – por uma série de motivos, os quais foram expostos e problematizados em outro trabalho (Cicero 2015) – a “PetroCaribe” logrou relevantes conquistas, as quais serão brevemente expostas a seguir.

### “PetroCaribe”: integração energética e social

A referida iniciativa, estabelecida em 29 de junho de 2005 por ocasião da assinatura do “*Acuerdo de Cooperación Energética de Jefes de Estado y de Gobierno del Caribe*”<sup>18</sup>, conta, até a presente data, com a participação dos

18 O Acordo pode ser conferido, na íntegra, em: <http://www.sela.org/>

seguintes Estados: Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Dominica, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, República Dominicana, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia e Suriname. A ação é concebida como uma incubadora de políticas e projetos vinculados ao setor energético, a qual almeja promover a integração dos países centro-americanos e caribenhos tanto mediante o uso dos recursos naturais, quanto através da coordenação política das relações entre seus membros.

Em linhas gerais, o principal objetivo que levou à integração entre as referidas nações foi a intenção de articular as políticas públicas relacionadas à questão energética para facilitar a complementaridade comercial e o estreitamento político entre o grupo. Para tanto, a proposta pauta-se em dois pilares fundamentais: primeiro, na solidariedade de um Estado superavitário em energia – a Venezuela – com países de escassas fontes e recursos energéticos; e, segundo, no reconhecimento das assimetrias entre os níveis de desenvolvimento econômico apresentados pelas nações envolvidas e a intenção de mitigá-los (Girvan 2008).

Almeja-se, pois, impulsionar a integração regional pautada nos princípios da união, cooperação, complementaridade e no desenvolvimento socioeconômico. A partir de tais bases, o governo bolivariano, nos primeiros dez anos de atividades da PetroCaribe, estimou que tenha financiado o montante de 200 mil barris diários de combustíveis no âmbito da iniciativa, quantidade esta que, sozinha, superou significativamente a cooperação ofertada pelos países desenvolvidos nos marcos dos Objetivos do Milênio propostos pelas Nações Unidas (Ruiz-Caro 2006).

Nesse sentido, o projeto “PetroCaribe” concretizou as inovações propugnadas pela PEB em matéria de cooperação energética, na medida em que extrapolou-se a esfera estritamente comercial para incluir em seu rol de competências ações tais como: a planificação da política energética dos países membros, desde a exploração dos hidrocarbonetos nas jazidas disponíveis até ao transporte ao mercado consumidor; a construção de novas plantas para refinar e armazenar o combustível; instar o desenvolvimento da indústria petroquímica e financiar a capacitação e a assistência tecnológica necessárias para se garantir a eficiência da atividade comercial; articular e promover o estabelecimento de empresas estatais de energia nos países onde estas não existam<sup>19</sup>.

Respeitando, portanto, a mesma *lógica* integracionista proposta sob o projeto “guarda-chuva” PetroAmerica, a iniciativa caribenha caracteriza-se por

---

attach/258/EDOCS/SRed/2013/09/T023600Di\_No\_3\_Acuerdo\_de\_Cooperacion\_PETROCARIBE-Final\_doc\_Rev\_\_21-8-13.pdf.

19. Objetivos estes expressos no Acordo de Cooperação retromencionado.

ir além da fundamentação exclusivamente comercial. Esta particularidade, porém, não anula os atrativos ofertados nessa seara, na medida em que a PetroCaribe possibilita aos países importadores do combustível venezuelano diversas vantagens econômicas. Entre outros benefícios, o acordo assevera aos primeiros um período de carência de até dois anos para efetuar o pagamento do seu consumo de hidrocarbonetos, bem como expressa o compromisso venezuelano em arcar unilateralmente com os custos da instalação da infraestrutura necessária para efetivar e qualificar a prática comercial através, por exemplo, da construção de refinarias em Cuba e na Jamaica.

Ademais, com o fim de operacionalizar o acordo PetroCaribe, a petroleira estatal venezuelana PDVSA fundou uma empresa filial, denominada **PDV Caribe S.A.** As atividades desempenhadas pela companhia são voltadas à materialização dos contratos e da logística de suporte necessários para a realização da iniciativa de integração regional. Sobre os propósitos da nova empresa, complementa Jácome (2011, 05):

En la actualidad Pdvsa vende el crudo y sus derivados a crédito y los países receptores tienen hasta 25 años para pagar, con un tasa de interés de 2% si el barril está en menos de \$ 40 dólares y 1% si sobrepasa esa cifra. Los signatarios reciben los productos con un financiamiento de 40% cuando el precio sobrepasa los 50 dólares, 50% si está por encima de 80 y 60% cuando llega a 100 dólares o más.

Ou seja, tendo em vista tais condições, não causou surpresa a declaração de Óscar Arias, então presidente da Costa Rica, o qual, por ocasião das negociações [não bem-sucedidas] voltadas à inclusão do país centro-americano no PetroCaribe, declarou publicamente em uma visita oficial à União Europeia que os créditos e recursos destinados à cooperação proporcionados pelos venezuelanos para a região somavam o quádruplo do montante oferecido pelos estadunidenses. Ademais, tendo como base os cálculos efetuados pelo FMI, em países como Guiana, Jamaica e Nicarágua, o volume de financiamento obtido através dos programas vinculados ao PetroCaribe equivaliam a algo entre 4% e 5% do PIB dessas nações (Altmann 2009).

Assim, no que concerne especificamente à política de integração energética fomentada pelo país, o ano de 2007 foi especialmente proveitoso, tendo em vista o fato dos membros da PetroCaribe concluírem negociações que não só reafirmaram os esforços pela integração energética entre os Estados signatários como, também, ampliaram seu escopo de atuação em direção ao princípio do desenvolvimento social. Para tanto, entre outras deliberações, formalizou-se o entendimento segundo o qual a iniciativa deveria transcender o âmbito energético para colocar-se nos espaços de integração produtiva e de de-

envolvimento social através de ações tais como: o estabelecimento de acordos de compra de produtos originários dos países de menor desenvolvimento relativo (produção avícola, pesca, de açúcar e de banana, entre outros) pelos países de maior desenvolvimento relativo; a construção de infraestrutura hoteleira para a exploração conjunta do turismo; a articulação e a instrumentalização de programas sociais comuns para aperfeiçoar seu impacto, bem como o desenvolvimento conjunto do transporte aéreo e marítimo como requisito indispensável para a efetivação da integração<sup>20</sup>.

## Considerações Finais

Tendo em vista a argumentação aqui apresentada - a qual buscou retratar, fundamentalmente, os impactos oriundos do comércio internacional de hidrocarbonetos na articulação e na prática da política externa desempenhada ao longo dos dois primeiros mandatos cumpridos por Hugo Chávez - é possível identificar nesta um padrão de comportamento relativamente estável, qual seja, a utilização da chamada “diplomacia do petróleo” como fomentadora de uma proposta integracionista que destoou daquela praticada ao longo do período de hegemonia neoliberal em nossa região. No mesmo sentido, o presente estudo enfatiza que, dada sua estrutura econômica rentista, o país dispõe de uma posição pronunciadamente instável no contexto das relações econômicas internacionais hodiernas, na medida em que suas forças e debilidades estão, majoritariamente, atreladas aos, ora expressivos, ora insuficientes, recursos obtidos com a venda de petróleo.

Assim, se no âmbito interno o governo bolivariano não logrou reunir as condições necessárias para dismantelar a rede comandada pelas empresas transnacionais envolvidas na exploração dos hidrocarbonetos venezuelanos (Cicero 2015), Chávez e seus correligionários dispuseram de uma margem de manobra um pouco mais ampla, porém limitada, ao tomarem parte na política internacional. Nessa lógica, durante os não raros períodos de bonança (notadamente no início do mandato, através da rearticulação da OPEP, e durante boa parte de seu segundo termo presidencial) a Venezuela, mais uma vez em sua história recente, colocou em prática a “diplomacia do petróleo” para aumentar e qualificar sua inserção político-econômica nas relações internacionais.

Por conseguinte, ao lançar mão do projeto “PetroAmerica” - uma ambiciosa iniciativa de integração energética regional, a qual se encontra bem-articulada à proposta inovadora encampada pela ALBA – a PEB, avalizada pelos

---

20 A declaração onde tais propostas estão positivadas está disponível em: <http://www.granma.cu/granmad/secciones/petrocaribe/cumbres-cel/acuerdo-3.html>.

petrodólares, avançou significativamente em ampliar sua presença comercial e seu peso político nas relações interamericanas. Estabeleceu-se, pois, uma limitada, porém relevante, contribuição dos bolivarianos para o arrefecimento da hegemonia estadunidense e, conseqüentemente, para a tentativa de promover a rearticulação multipolar das relações de poder no Sistema Internacional.

Em contrapartida, mesmo nesses momentos – e ainda mais naqueles em que o preço do petróleo esteve em queda, como ocorreu, por exemplo, a partir de 2009 – a capacidade de qualificar e expandir de maneira sustentada a inserção internacional da proposta bolivariana esteve mitigada pelas amarras político-econômicas impostas a um país periférico como a Venezuela no contexto da divisão internacional do trabalho.

## REFERÊNCIAS

- Alfonso, H.D. 2006. Hugo Chávez y Cuba: subsidiando posposiciones fatales. *Nueva Sociedad*, nº 205, 141-158.
- Altmann, J. 2009. *ALBA: institutions and mechanisms*. Quito: Publicaciones de La Secretaria General de FLACSO.
- Arriagada, G. 2005. Petróleo y gas en América Latina: un análisis político y de relaciones internacionales a partir de la política venezolana. *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, n. 20, 01-35.
- Benzi, D. e Zapata, X. 2013. Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva cooperación Sur-Sur: el caso de la Venezuela bolivariana y petrocaribe. *América Latina Hoy*, (63): 65-89.
- Boersner, D. 2009. Incidencia internacional de la política exterior venezolana. *Nueva Economía*, (17) 29: 35-73.
- Cicero, P.H.M. 2015. *O rentismo petroleiro e suas implicações para a política externa venezuelana*. Tese de doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Danese, S. 1999. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- Fuser, I. 2011. Segurança energética, nacionalismo de recursos e integração na América do Sul. *Seminário Discente FFLCH/USP*. Disponível em: [[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2011/Sessao\\_IX\\_Fuser.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2011/Sessao_IX_Fuser.pdf)]. Acesso em: 30 nov. 2015.
- Girvan, N. 2008. *ALBA, PETROCARIBE and CARICOM: issues in a new dynamic*. Disponível em: [<http://www.normangirvan.info/girvan-al>

- ba-caricom-mayo]. Acesso em: 30 nov. 2015.
- González, M. 2003. El petróleo como instrumento de política exterior en el gobierno del presidente Hugo Chávez Frías. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. IX, (2): 59-87.
- Hidalgo, M. 2009. Hugo Chavez's "Petro-Socialism". *Journal of Democracy*, (20)2: 78-92.
- Illera, O. 2005. La política exterior de Chávez: proyección de la Revolución Bolivariana en las Relaciones Internacionales. *Revista Desafíos*, (12): 209-240.
- Jácome, F. 2011. Petrocaribe: la fase actual de la diplomacia petrolera venezolana en el Caribe. *Friedrich Ebert Stiftung Policy Paper*. Disponível em: [<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08722.pdf>]. Acesso em: 30.nov. 2015.
- Lander, L. 2005. Petróleo y democracia en Venezuela: del fortalecimiento del Estado a la subversión soterrada y la insurrección abierta. *Revista Galega de Economía*, (14,) 1-2: 01-14.
- Mayobre, E. 2005. *La propuesta de Petroamérica y la Integración Energética de América Latina y el Caribe*. Caracas: ILDIS.
- Miranda, J.A.A. 2012. *A política externa da Venezuela no governo Hugo Chávez Frías: atores civis e militares*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Poertner, M. 2011. Venezuela Oil Diplomacy and Voting in the U.N. General Assembly. *Journal of International Service*, (20)1: 85-108.
- Romero, C.A. 2006. Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica? *Nueva Sociedad*, n. 206, p.78-93.
- \_\_\_\_\_. 2010. A política externa da Venezuela bolivariana. *Plataforma Democrática*, (4) :02-36.
- Ruíz-Caro, A. 2006. *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. Santiago: División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL.
- Smith, S; Hadfield, A. e Dunnet. 2008. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press.
- Vera, L. 2005. *Liderazgo Político, Renta y Política Económica: la gestión económica en la era Chávez*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Villa, R.D. A política externa venezuelana de Chávez para a América do Sul: entre a ideologização das identidades e as necessidades do pragmatismo. *Observatório Político Sul-Americano, Análise de conjuntura*, (10): 35-49.

## **RESUMO**

O artigo investiga, em três etapas, a política externa venezuelana exercida entre 1999 e 2007. Inicialmente, aportaram-se esforços para o fortalecimento da OPEP. Já entre 2001 e 2003, a crise política interna repercutiu negativamente na inserção internacional almejada pelos venezuelanos. Por fim, entre 2004 e 2007, a postura proativa inicial foi retomada com base na “diplomacia do petróleo”.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Política Externa; Venezuela; Petróleo.

*Recebido em 4 de Abril de 2016.  
Aceito em 13 de Dezembro de 2016.*

# PARCEIROS

## NERINT

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no sul do Brasil. Foi estabelecido em 1999 junto ao Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e desde 2014 passou a fazer parte da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, em Porto Alegre, Brasil.

Seu objetivo sempre foi o estudo crítico e inovador das principais 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. O advento de uma “diplomacia ativa, afirmativa e propositiva” no Brasil no início do século XXI veio a convergir com as análises e projeções feitas nos seminários e publicações do NERINT. Os estudos exploratórios sobre os novos espaços dos países em desenvolvimento se revelaram acertados, e conheceram notável desenvolvimento. 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 país de acordo com o Ministério da Educação (2012), e de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (2010). Duas revistas também foram criadas: a semestral bilíngue Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais e a bimestral Conjuntura Austral. Além disso, desde 2016, o NERINT oferece um Boletim de Conjuntura bimestral e bilíngue, a cargo dos pós-graduandos e pesquisadores de IC do Núcleo. Assim, além da pesquisa avançada e de propiciar intensa atividade editorial, o NERINT deu origem a 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, congrega grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e ampliar a biblioteca especializada fornecida pela FUNAG.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil, nas seguintes áreas: Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua Transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRICA conceituadas instituições do Brasil, Argentina, Cuba, México, Canadá, África

do Sul, Angola, Moçambique, Senegal, Cabo Verde, Egito, Nigéria, Marrocos, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suécia, Rússia, Índia e China. As pesquisas em andamento versam sobre a “A presença do Brasil, da China e da Índia na África”, “A África na Cooperação Sul-Sul”, “Conflitos africanos”, “Integração e desenvolvimento na África”, “As relações da África com as Grandes Potências” e “As relações interafricanas”.

## NORMAS DE SUBMISSÃO

1. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais publica apenas artigos científicos;
2. Os artigos devem limitar-se a 12 mil palavras;
3. As notas de rodapé devem apresentar caráter complementar;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor-data ou nota-bibliografia), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação, filiação institucional (com o nome completo da instituição) e e-mail para contato;
7. O completo preenchimento do formulário de submissão de artigo por parte dos autores é imprescindível;
8. Admite-se a publicação de graduandos e pós-graduandos, desde que em parceria com um Professor ou Doutor, que constará como autor principal do trabalho;
9. Manuscritos com apenas um autor devem ser submetidos por um Professor ou Doutor;
10. Há um limite de três (3) autores por artigo;
11. As contribuições devem vir acompanhadas de: três palavras-chave em português ou espanhol e três palavras-chave em inglês; título em português ou espanhol e em inglês; resumo em português ou espanhol e em inglês, ambos com até 100 palavras;
12. As contribuições devem ser submetidas através do website da Revista: <http://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 devem ser informadas nas referências quando necessário;
4. O texto deve estar com espaçamento simples, usar fonte Times New Roman de 12 pts, empregar itálico ao invés de sublinhado (exceto em endereços URL), as figuras e tabelas devem estar inseridas ao longo do texto, não no final do documento;
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos na seção Sobre a Revista;
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares, deve-se excluir o nome do(s) autor(es) do corpo do texto e das propriedades do programa de edição de texto, garantindo a confidencialidade da avaliação do texto.

# NÚMEROS ANTERIORES

Disponíveis online em:  
[www.seer.ufrgs.br/Austral](http://www.seer.ufrgs.br/Austral)

## Volume 4, Número 7 (Jan./Jun. 2015)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Grande Estratégia: política externa e defesa em um mundo em transformação  
(*Celso Amorim*)

As causas da 3ª Guerra Mundial: classe, geopolítica e hegemonia no século XXI - uma releitura de Arrighi, através de McDermott, Schumpeter e Veblen (*Steven Colatrella*)

Relações navais entre Brasil e Reino Unido durante a Guerra Gria: o caso da aquisição das fragatas Vosper (*João Roberto Martins Filho*)

Uma análise comparativa do imbróglgio do Japão Imperial na China e do impasse norte-americano no Iraque pós-Saddam: similaridades, lições e implicações  
(*Masahiro Matsumura*)

A emergência da periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978) (*Analúcia Danilevicz Pereira, Klei Medeiros*)

Política externa regional de Angola: mudanças frente à Ordem Sistêmica (1975-2010)  
(*Igor Castellano da Silva*)

Reflexões sobre a Emergência Chinesa (*Cesar Augusto Lambert de Azevedo*)

Desenvolvimento e a OMC: liberdade para quem? (*Rafael Rosa Cedro*)

Do centro às periferias: o deslocamento ideológico da diplomacia da Santa Sé com o Papa Francisco (*Anna Carletti*)

Orden interno y política exterior argentina: la cuestión de los biocombustibles  
(*Cristian Lorenzo*)

## Volume 4, Número 8 (Jul./Dez. 2015)

Editorial: Terceiro Mundo ou Sul Global? (*Paulo Fagundes Visentini*)

Os Estados Unidos, a América Latina e o Mundo do Século XXI: forjando um novo espaço geopolítico (*Severino Cabral*)

Bandung, Não Alinhados e mídia: o papel da revista “Cadernos do Terceiro Mundo” no diálogo Sul-Sul (*Beatriz Bissio*)

Multilateralismo e a ONU na política externa da África do Sul (*Chris Landsberg*)

Cabo Verde: geopolítica e projeção de um pequeno Estado insular na África Ocidental  
(*João Paulo Madeira*)

Terrorismo na história da África Ocidental: uma avaliação do Século XXI  
(*Walter Gam Nkwi*)

El islamismo radical en Argelia: evolución y situación actual (*Yoslán Silverio González*)

Modernização militar na RPC: mudança doutrinária e implementação prática  
(*Thiago Malafaia*)

China e Vietnã no Mar do Sul da China: disputas e questões estratégicas (*Tálita Pinotti*)

Teoria das Organizações e operações de manutenção da paz complexas: notas a partir da MINUSTAH (*João Marcelo Dalla Costa*)

El lugar del combate a la corrupción en la agenda del Mercosur (2003-2015)  
(*Rogério Gesta Leal, Leonardo Granato*)

## Volume 5, Número 9 (Jan./Jun. 2016)

**Editorial** (*Paulo Fagundes Visentini*)

**Apresentação: Dossiê Especial sobre as Relações Brasil-Angola**

(*Fabio Costa Morosini, Michelle Ratton Sanchez Badin*)

**A Marcha Lenta da América Latina no Século XXI** (*Amado Cervo*)

**A Cultura da Instabilidade Política e a Reaproximação da América do Sul com os Estados Unidos** (*Henrique Carlos de Oliveira de Castro, Sonia Ranincheski*)

**O Brasil e o vácuo de liderança regional: o avanço sino-americano (2011/2016)**

(*Corival Alves do Carmo, Cristina Soreanu Pecequilo*)

**Restauração oligárquica e retomada neoliberal plena: um ensaio sobre as origens das crises gêmeas e do golpe de Estado de 2016 no Brasil** (*Marcelo Milan*)

**Economia Política do comércio com a União Europeia: a busca autocentrada da África do Sul** (*Oscar van Heerden*)

**Kwame Nkrumah e a visão pan-africana: entre a aceitação e a rejeição** (*Henry Kam Kah*)

**Ressurgimento da milícia em Ogoniland: perspectiva socioeconômica**

(*Oluwaseun Bamidele*)

**Relações do Brasil com África do Sul e Angola: esforços para a manutenção da segurança no Atlântico Sul** (*Luiz Rogério Franco Goldoni, Sandro de Nazareth Ciribelli*)

**A regulação de Investimento entre Brasil e Angola: condicionantes internos, contexto internacional e a construção do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)** (*Michelle Ratton Sanchez Badin, Fabio Morosini, Ely Caetano Xavier Junior*)

**Política Externa e Investimentos Brasileiros em Angola**

(*Pietro Carlos de Souza Rodrigues, Sonia Delindro Gonçalves*)

**Transnacionalismo e Paradiplomacia nas relações econômicas Brasil-Angola: o caso da construção de Capanda pela Construtora Odebrecht**

(*André Rodrigues Corrêa, Douglas de Castro*)

**Impactos da cooperação? O caso dos bancos nacionais de desenvolvimento do Brasil e de Angola** (*Patricia Alencar Silva Mello, Sarah Morganna Matos Marinho*)