

Sérgio Luiz Cruz Aguilar  
Francisco Luiz Corsi  
Marcos Cordeiro Pires  
(Organizadores)

# A Perspectiva Sul-Americana das Relações Internacionais



**CULTURA  
ACADÊMICA**   
*Editora*

**A PERSPECTIVA SUL-AMERICANA  
DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

SÉRGIO LUIZ CRUZ AGUILAR  
FRANCISCO LUIZ CORSI  
MARCOS CORDEIRO PIRES  
(ORGANIZADORES)

# A PERSPECTIVA SUL-AMERICANA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Marília/Oficina Universitária  
São Paulo/Cultura Acadêmica

2016



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS**

*Diretor:*

Dr. José Carlos Miguel

*Vice-Diretor:*

Dr. Marcelo Tavella Navega

***Conselho Editorial***

Mariângela Spotti Lopes Fujita (Presidente)

Adrián Oscar Dongo Montoya

Ana Maria Portich

Célia Maria Giacheti

Cláudia Regina Mosca Giroto

Giovanni Antonio Pinto Alves

Marcelo Fernandes de Oliveira

Maria Rosângela de Oliveira

Neusa Maria Dal Ri

Rosane Michelli de Castro

*Ficha catalográfica*

*Serviço de Biblioteca e Documentação – Unesp - campus de Marília*

P467 A Perspectiva sul-americana das relações internacionais / Sérgio Luiz Cruz Aguilar, Francisco Luiz Corsi, Marcos Cordeiro Pires (organizadores). – Marília : Oficina Universitária ; São Paulo : Cultura Acadêmica, 2016.

244 p. : il.

Inclui bibliografia

Apoio: CAPES

**ISBN 978-85-7983-767-8 (impresso)**

**ISBN 978-85-7983-769-2 (digital)**

1. América do Sul – Relações exteriores. 2. Segurança internacional. 3. Paz. 4. Regionalismo. 5. Concorrência internacional. 6. Meio ambiente. I. Aguilar, Sérgio Luiz Cruz. II. Corsi, Francisco Luiz. III. Pires, Marcos Cordeiro.

**DOI <https://doi.org/10.36311/2016.978-85-7983-769-2>** CDD 327.8

Editora afiliada:



Associação Brasileira de  
Editoras Universitárias

Cultura Acadêmica é selo editorial da Editora Unesp

## SUMÁRIO

Apresentação .....	7
<b>SEGURANÇA INTERNACIONAL</b>	
Drones <i>Ángel Pablo Tello</i> .....	15
A Comunicação Social no Batalhão Brasileiro da Minustah <i>Annelise Faustino da Costa</i> .....	49
Seguridad en America del Sur: Escenarios y Perspectivas <i>Sérgio Luiz Cruz Aguilar</i> .....	71
O Conselho de Segurança da ONU e a Convenção do Genocídio: o Fracasso de Ambos no Caso da Antiga Iugoslávia <i>Thassio Soares Rocha Alves</i> .....	87
<b>POLÍTICA ARGENTINA</b>	
Análisis de la Situación Actual Argentina: 30 Años de Democracia “¡Rayos y Centellas! ¡Recórcholis!” <i>Federico Storani</i> .....	115
<b>REGIONALISMO</b>	
Rusia y los Brics: Nuevos Objetivos, Desafíos y Estrategias en 2014 <i>Isabel Stanganelli Frankenberg</i> .....	125
A Inserção da América Latina no Capitalismo Global (2003-2014) <i>Francisco Luiz Corsi</i> .....	141

## **CHINA**

Dialética Co-Teses: Base da Ação Free-Rider Chinesa no Cenário Internacional <i>Aline Tedeschi da Cunha</i> .....	159
---	-----

Considerações sobre a Participação da China nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas <i>Gustavo Erler Pedrozo</i> .....	187
---	-----

## **MEIO AMBIENTE**

Uso de Políticas Públicas ao Fomento de Energias Renováveis: as Estratégias da Argentina e do Brasil no Século XXI <i>Mauri da Silva; Jorge Claudio Szeinfeld</i> .....	213
---	-----

Sobre os Autores e Organizadores .....	239
--	-----

## APRESENTAÇÃO

Os programas de pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) – Campus de Marília/SP e em Inteligência Estratégica da Universidade Nacional de La Plata (UNLP) versam sobre problemáticas vinculadas às Relações Internacionais em intersecção com as Ciências Sociais. Ambas apresentam núcleos comuns, cujos eixos focam as relações internacionais globais, a região e suas instituições (Mercosul, Unasul, etc.) e as problemáticas sociais como as novas ameaças, a segurança humana e os direitos humanos relacionadas com políticas públicas a serem instrumentalizadas e analisadas. Esses núcleos se ocupam dos elementos vinculados com a ciência política, a sociologia, a economia, etc., assinalando um caráter inovador sobre a compreensão da complexidade dos temas que tratam e mostrando a transversalidade disciplinar presente em ambos os programas de pós-graduação.

Os dois programas de Pós-Graduação desenvolvem um projeto, financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), intitulado “Uma perspectiva Sul-Americana das relações internacionais”, que tem por objetivo incrementar as discussões e a produção acadêmica sobre temas convergentes, estabelecer um intercâmbio de professores e estudantes de pós-graduação por meio de estágios, realizar seminários e ampliar as perspectivas do trabalho realizado em ambos os centros de pós-graduação.

Entre os anos de 2012 e 2015 foram realizadas várias atividades como: cursos ministrados por professores da UNLP na FFC-Unesp; participação de professores dos dois programas em mesas de eventos científicos; cursos ministrados por professores da FFC-Unesp na UNLP; organização de

seminários, tanto em Marília-SP, São Paulo-SP e La Plata-Argentina; participação em congressos internacionais como o Congresso Extraordinário de Ciências Políticas em San Juan, na Argentina e os Congressos de Ciências Políticas da ALACIP, realizados em Quito-Ecuador e Lima-Peru; participação na Rede Latino-Americana de Pesquisadores sobre a China; missões de trabalho, visando o aprofundamento da discussão sobre as relações internacionais na região e o planejamento das atividades referentes ao projeto de pesquisa; e, principalmente, o envio de alunos de mestrado e doutorado da FFC-Unesp para complementarem sua formação junto à UNLP. Em síntese, esta experiência se mostrou como uma ótima oportunidade para reunir professores, pesquisadores e alunos, promovendo o intercâmbio de ideias e experiências, a apresentação e a discussão sobre diversos temas relacionados com as Relações Internacionais e as Ciências Sociais contemporâneas.

Essa obra apresenta textos resultantes das diversas atividades realizadas por professores da FFC/Unesp e da UNLP e por discentes do PPGCS/Unesp que estiveram, de alguma forma, envolvidos no Programa de Associação de Mestrados e engloba temas de segurança internacional, política argentina, regionalismo, China e meio ambiente.

O primeiro artigo, intitulado *Drones*, é de autoria de Ángel P. Tello. Seu texto apresenta uma série de considerações sobre os veículos aéreos não tripulados, sua relação com o projeto estratégico de projeção de poder dos Estados Unidos da América, os princípios que se baseiam a evolução da guerra e como estratégias contra insurreições. Além disso, contém reflexões sobre a psicopatologia dessa arma, a tomada de decisões sobre seu uso e os problemas relacionados com os Direitos Internacional dos Conflitos Armados.

O segundo artigo, de Annelise Faustino da Costa, tem como título *A Comunicação Social no Batalhão Brasileiro da Minustah* e apresenta a utilização da comunicação social pelo Batalhão Brasileiro da operação da ONU no Haiti como um dos meios importantes que as missões de paz utilizam para cumprir com seus objetivos nos países em que são implantadas. Parte de apresentação sobre a Minustah, da comunicação social nas operações de paz de uma forma geral e da estrutura desse campo na Minustah para demonstrar como os militares brasileiros utilizam esse meio

em relação ao público interno (militares do BRABAT e do Exército em geral, imprensa e público brasileiro).

O terceiro texto, *Seguridad en America del Sur: Escenarios y Perspectivas* de autoria de Sérgio Luiz Cruz Aguilar, inicia com conceitos de segurança e defesa e a percepção de ameaças pelos Estados para apresentar os mecanismos de cooperação e coordenação em segurança que foram estabelecidos no continente americano nos períodos da Guerra Fria e pós-Guerra Fria. No final, faz algumas considerações relativas à situação atual e às perspectivas dos problemas de segurança na região.

O quarto texto, *O Conselho de Segurança da ONU e a Convenção do Genocídio: o Fracasso de Ambos no Caso da Antiga Iugoslávia*, de autoria de Thassio Soares Rocha Alves, utilizou o caso da guerra civil na Bósnia e na Croácia para criticar os esforços das Nações Unidas para garantir a paz e a segurança internacional, cujos resultados seriam suficientes, levando-se em conta o respeito às normas estabelecidas pela Convenção do Genocídio.

O quinto artigo, do Prof. Federico Storani, é intitulado *Análisis de la situación actual Argentina: 30 años de democracia*. Apresentado em forma de ensaio, o capítulo analisa a situação atual da Argentina a luz dos 30 anos do processo de redemocratização. Para o autor, a Argentina teria perdido uma oportunidade histórica de alavancar seu desenvolvimento na conjuntura expansiva da economia mundial, que proporcionou forte elevação dos preços das commodities e baixas taxas de juros. Os governos Kirchner teriam perdido essa oportunidade em virtude da falta de projetos, da corrupção endêmica e da postura populista, que teria desperdiçado recursos com inúmeros subsídios. Apesar dos avanços com a democratização, o país viveria uma crise profunda e a saída seria a recomposição do poder político, que tivesse um projeto para o país que realmente fosse capaz de enfrentar a situação.

O sexto texto tem o título *Rusia y los BRICS: Nuevos objetivos, desafíos y estrategias en 2014*, de autoria de Isabel Stanganelli Frankenberg, busca discutir o novo posicionamento global da Rússia frente à nova escalada de tensões entre este país e as potências ocidentais, notadamente após os eventos relacionados à crise ucraniana. Nesse sentido, a autora busca discutir as ações do governo de Vladimir Putin em superar o isolamento

imposto pelos Estados Unidos e a União Europeia por meio de um maior protagonismo junto aos países em desenvolvimento, particularmente com o Grupo dos BRICS.

O sétimo texto, de Francisco Luiz Corsi, é intitulado *A inserção da América Latina no capitalismo global (2003-2014)* discute a inserção da América Latina no capitalismo global no período recente, particularmente os efeitos da fase expansiva do capitalismo global (2003-2007) e da crise aberta em 2007 neste processo. O capítulo procura discutir a evolução da inserção latino-americana no contexto das profundas transformações do capitalismo, em particular as ocorridas no âmbito da divisão internacional do trabalho em virtude da reconfiguração espacial do sistema.

O oitavo artigo, *Dialética Co-Teses: Base da Ação Free-Rider Chinesa no Cenário Internacional*, é de autoria de Aline Tedeschi da Cunha, tem por objetivo descrever a atuação internacional da China, em sua fase de ascensão, como “free-rider”, ou seja, um país que se aproveitou das oportunidades criadas pelo processo de globalização e pela institucionalidade global liderada pelos Estados Unidos para se reposicionar positivamente no cenário internacional. De acordo com a autora, a atitude “free-rider” da China em relação às instituições e aos fóruns de governança global reflete tanto uma base tradicional teórica – e filosófica – de política chinesa, como também uma manobra estratégica para aumentar o leque de possibilidades de escolhas comerciais e políticas em sua re-inserção ativa na ordem internacional.

O nono artigo, de Gustavo Erler Pedrozo, trata de *Considerações sobre a participação da China nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. O autor chama atenção ao fato de que apesar de a China participar do Conselho de Segurança da ONU desde 1971, somente na década de 2000 o país passou a ter uma participação mais ativa nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (OPNU), sendo que o ápice desse incremento de participação ocorreu em dezembro de 2014, quando os chineses anunciaram o envio de um batalhão de infantaria para a UNMISS (United Nations Mission on the Republic of South Sudan). Isto reflete a mudança mencionada no artigo de Aline Tedeschi de Araújo, em que se ressalta a mudança de postura da China, que está deixando de lado uma

posição passiva (free-rider) e se tornando um ator pró-ativo nas relações internacionais.

O último artigo, *Uso de Políticas Públicas ao Fomento de Energias Renováveis: As Estratégias da Argentina e do Brasil no Século XXI*, foi escrito em parceria por Mauri da Silva e Jorge Claudio Szeinfeld. O artigo discute o problema energético, em particular a questão da transição para um novo padrão energético de baixa utilização de carbono. Discussão que cada vez mais tem ganhado espaço ante a crise ecológica. O texto dedica-se a discutir, sobretudo os desdobramentos relativos ao maior ritmo de crescimento econômico e do consumo de energia pelos países emergentes e a crescente preocupação com a mudança climática. O texto também analisa a ressonância dessas discussões na Argentina e no Brasil a partir de uma análise comparada das políticas relativas ao fomento de energias renováveis em ambos os países.

Esperamos que esta obra contribua para o aprofundamento dos estudos e da reflexão sobre os temas apresentados (segurança, política, regionalismo, China, meio ambiente, inserção na economia mundial e ensino) e que as diversas temáticas abordadas instiguem novas pesquisas e debates para melhor pensarmos e compreendermos as relações internacionais a partir de uma perspectiva sul-americana.

Sérgio Luiz Cruz Aguilar  
Francisco Luiz Corsi  
Marcos Cordeiro Pires  
(Organizadores)



## *Segurança Internacional*



# DRONES

*Ángel Pablo Tello*

*El más fuerte nunca es tan fuerte para dominar siempre si no puede transformar su fuerza en virtud*

Jean-Jacques Rosseau

En 1964, el ingeniero norteamericano John W. Clark presentaba lo que denominó una “metodología frente a un ambiente hostil”:

A partir de que se prevén operaciones en tal ambiente, habitualmente se toman en cuenta dos posibilidades, dos solamente: enviar una máquina o enviar un hombre protegido. Existe sin embargo una tercera opción, emplear un vehículo que opere en un ambiente hostil controlado a distancia por un hombre ubicado en un ambiente seguro. (CLARK, 1964, p. 300).

También en 1964, una publicidad de la *Radioplane Company*, mostraba a una joven mujer, Norma Jeane Dougherty, sosteniendo una hélice de drone. Esta joven y bella mujer sería más tarde Marilyn Monroe, a partir de lo cual podríamos considerar que los drones nacieron en Hollywood.

En inglés, el término puede ser traducido como “zángano”, caracterizado éste tanto por el sonido que emite como por tratarse de un insecto. Fue en los inicios de la Segunda Guerra Mundial cuando esta denominación adoptó un sentido diferente, los artilleros norteamericanos empleaban entonces la expresión *target drones*, drones como blancos para

nombrar a pequeños aviones teleguiados que utilizaban en los ejercicios. La metáfora, además de referirse al tamaño de estos aparatos, se relacionaba con el ronroneo del motor. Los zánganos son machos a los cuales las abejas matan. La tradición los ha transformado en la expresión misma de lo fáctico o descartable. Esto era entonces el blanco drone: una maqueta para ser destruida.

Según el léxico empleado por el Ejército de los Estados Unidos, drone es “un vehículo terrestre, naval o aeronáutico controlado a distancia o de manera automática”. Así, todo tipo de vehículo puede ser *dronizado*, es decir, sin equipaje humano a bordo. Estos instrumentos pueden ser operados a distancia por humanos o pueden autónomamente como es el caso de los robots letales, actualmente en desarrollo pero no operativos. Drone en realidad es el término profano de *Unmanned Aerial Vehicle* (UAV) y sus orígenes deben buscarse en el aeromodelismo y en aparatos de vigilancia aérea transformados en máquinas de matar. Como lo define Mike McConnell (apud WOODWARD, 2010, p. 6) se trata de “[...] cámaras voladores de alta resolución equipadas con misiles.”

El oficial de la *United States Air Force* (USAF) David Deptula (2007) señala: “[...] la gran ventaja de los sistemas de aeronaves sin piloto es que permite proyectar poder sin proyectar vulnerabilidad.” Proyectar poder adquiere sentido en este caso cuando se trata del despliegue de fuerzas militares más allá de las fronteras.

Desde los imperios de la antigüedad hasta nuestros días, uno de los problemas del poder imperial se relaciona con la cuestión de cómo se puede extender la fuerza desde el centro sobre el mundo que conforma la periferia. La historia de los grandes imperios militares indica que en todos los casos proyectar poder era asociado al con el envío de tropas. Esto último es lo que se trata de evitar en la actualidad.

Toda la historia de las armas balísticas (desde las catapultas a los cohetes nucleares) está animada por el deseo muy antiguo de incrementar el alcance de las mismas, de manera tal que puedan caer sobre el enemigo desde lejos, antes de que éste esté en condiciones de hacer lo mismo.

Otra especificidad del drone es la de jugar en un segmento de distancia particular, aquél que existe entre el gatillo en el cual se apoya

el dedo de quien va a disparar y el cañón del arma de la cual saldrá el proyectil; entre el uno y el otro se intercalan ahora miles de kilómetros, y a la distancia del alcance desde el arma hasta el blanco se agrega el telecomando como la distancia del operador a su arma. “Sin proyectar vulnerabilidad” implica que la única vulnerabilidad expuesta a la violencia armada es la de un enemigo reducido a un estatus de simple blanco.

Eliane Scarry (1985, p. 78) dice: “La estrategia ganadora es aquella en la cual la capacidad de herir se ejerce en una sola dirección. La definición original que opone la no herida a la herida comprende de hecho una sustitución: reemplazar la capacidad bidireccional de herir por una relación unidireccional.”

De acuerdo con una teoría extrema, la guerra pasa así de lo asimétrico (dos contendientes con fuerzas desiguales) a lo unilateral y más que hablar de combates se debe hablar de masacres.

En junio de 2013, los Estados Unidos disponían de más de seis mil drones de diversos modelos, entre los cuales más de 160 eran los *Pedrator* manejados por la *United States Air Force* (USAF). Tanto para los militares como para la CIA, el empleo de los drones se banalizó en estos años y devino algo absolutamente normal. Se utilizan en Afganistán, Somalia, Yemen, contra el Estado Islámico en Irak y Siria, etc. Entre 2004 y 2013 se calcula que en Paquistán han matado alrededor de 3474 personas. Por otro lado, el número de patrullas con drones de los EE UU se incrementó en un 1200% entre 2005 y 2011.

Aparece entonces la política de *dronizar* una parte considerable de las fuerzas armadas como proyecto estratégico de Washington, para lo cual se han visto regularmente aumentados en un 30% los fondos destinados a tal fin. Algunos investigadores sostienen que la doctrina antiterrorista oficiosa del presidente Obama consiste en “matar antes que capturar”.

Apunta el investigador francés Grégoire Chamayou (2013, p. 26):

Si el dron se presta a un tipo de enfoque filosófico es porque se trata de un objeto violento no identificado: desde el momento que debe ser pensado a partir de categorías establecidas, una intensa confusión afecta nociones tan elementales como la de zona o lugar (categorías geográficas y ontológicas), de virtud o de bravura (categorías éticas), de guerra o de conflicto (categorías a la vez estratégicas y jurídico-políticas).

Desde este punto de vista, en la raíz de todo está la eliminación absoluta de cualquier relación de reciprocidad. De esta manera, no importa tanto considerar el funcionamiento del medio en sí mismo como observar, a partir de sus características peculiares, las implicancias de las acciones en contrario provocadas por el empleo de este artefacto.

El droné prolonga y radicaliza los procedimientos existentes de guerra a distancia pudiendo, en última instancia, llegar a suprimir el combate, con lo cual entraría en crisis la noción misma de guerra tal como en su tiempo lo pensó Carl von Clausewitz. Todo ello plantea un problema central: si la *guerra de drones* no puede ser considerada como guerra, ¿a qué “estado de violencia” responde?

Desde los albores de la humanidad se trató de erradicar la reciprocidad en la exposición a la violencia durante las hostilidades. En el caso particular de los drones, éste no solamente reconfigura la conducta material de la violencia armada, tanto desde un punto de vista técnico, táctico o psicológico, también antiguos principios militares basados en un ethos construido sobre la base del coraje y el espíritu de sacrificio. Agrega Chamayou (2013, p. 30): “[...] partiendo de las categorías clásicas, el droné aparece como el arma del cobarde”. El droné permite el asesinato predefinido sobre un blanco específico, lo que en buena medida compromete seriamente el derecho de los conflictos armados.

El ingeniero Clark (1964), señalaba que en un ambiente hostil existen dos alternativas: colocar una máquina o enviar a un hombre debidamente protegido. La tercera opción, que en la práctica equivale a la santuarización del espacio, consiste en el empleo de aparatos operando en estos ambientes y controlados a distancia por un ser humano ubicado en un ambiente seguro libre de riesgos. La guerra asimétrica deviene unilateral. Durante los años ochenta del siglo XX los drones eran instrumentos de espionaje, vigilancia y reconocimiento, entonces no eran armas. La metamorfosis se operó entre las guerras de Kosovo y Afganistán. La empresa General Atomics había concebido en 1995 un nuevo tipo de avión-espía telecomandado: el *Peddrator*, que hasta 1999 “iluminaba” los blancos para los cazabombarderos F16. Antes del 11 de septiembre de 2001, el Ejército de los EE UU los equipó con misiles antitanque.

El ex presidente de los Estados Unidos George W. Bush, al referirse a estos sistemas de armas pronosticó unas “guerras de nuevo tipo”, caracterizadas por la “caza internacional de hombres”. Resulta interesante destacar que así como la caza de animales hoy en día resulta escandalosa, no lo es en una medida similar la caza telecomandada de seres humanos.

¿Podemos considerar que estamos frente a una nueva doctrina estratégica? En 2009 George A. Crawford de la Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas de los EE UU propuso “hacer de la caza del hombre uno de los fundamentos de la estrategia estadounidense”, para lo cual se imponía crear una “agencia nacional de la caza del hombre” (CRAWFORD, 2009, p. VII).

Dice Chamayou (2013, p. 51):

La doctrina contemporánea de la guerra cinagética rompe con el modelo de guerra convencional que se apoya en los conceptos de frentes, batallas lineales y enfrentamientos cara a cara. El 1918 el General Pershing lanzó una vasta ofensiva militar sobre México para capturar a Pancho Villa, este despliegue masivo de fuerzas terminó en un fracaso. Para los estrategas norteamericanos que citan como contra ejemplo este antecedente histórico, se trata ahora de invertir la polaridad frente a las *amenazas asimétricas* que plantean pequeñas unidades móviles de ‘actores no estatales’, para ello sugieren emplear pequeñas unidades flexibles, humanas, o preferentemente telecomandadas en una lógica de ataques sobre blancos definidos.

Clausewitz pensó la guerra como un duelo en el cual se enfrentan dos luchadores, al menos así está planteado en *De la guerra* cuando analiza esta actividad en sus raíces mismas. En la actualidad no se trata de dos luchadores que están frente a frente, sino de un cazador que avanza y una presa que huye o se esconde; las reglas del juego no son las mismas y hasta podríamos considerar que un nuevo paradigma está instalado, aunque sobre esto último existan más dudas que certezas.

Nuevamente George A. Crawford (2009, p. 19):

En una competencia entre dos enemigos combatientes, el objetivo es ganar la batalla y que pierda el adversario, ambos combatientes deben enfrentarse uno al otro para ganar. Un escenario de la caza del hombre es diferente como también es diferente la estrategia de cada jugador.

El fugitivo busca evitar la captura, mientras que aquél que lo persigue quiere atrapar y capturar su presa; el cazador necesita la confrontación para ganar, mientras que el fugitivo debe huir para ganar.

Queda plateada así la competencia entre los que huyen y aquellos que los buscan. En este esquema la primera tarea que se plantea no es tanto inmovilizar al enemigo, sino identificarlo y localizarlo en un trabajo de detección. Según este modelo, el enemigo no es concebido como formando parte de una cadena jerárquica de comando, como un eslabón, se trata de un “nodo inserto en redes sociales”.

El cálculo predictivo aspira a una política de eliminación profiláctica, para lo cual los drones-cazadores-matadores constituyen un instrumento privilegiado. Así, la caza del hombre aparece como esencialmente preventiva. Se trata menos de replicar determinados ataques que prevenir la eclosión de amenazas emergentes mediante la eliminación precoz de sus potenciales agentes; detectar, quebrar, eliminar, contener las redes antes que éstas puedan perturbar; son las consignas de la hora y ello independientemente de toda amenaza directa inminente.

La racionalidad (si así se puede calificar) política que está por detrás se integra con la “defensa social” más las “medidas de seguridad”; según Jean-André Roux (1922, p. 196): “no destinada a castigar, sino a preservar la sociedad del peligro que le hacen correr extraños seres presentes en su seno”. La guerra entonces adopta el formato de las ejecuciones extrajudiciales.

El militar estadounidense Julian Barnes (2009) acota: “[...] utilizando el ojo que todo lo ve, usted puede descubrir aquello que es importante en la red, dónde viven, quiénes los apoyan, quiénes son sus amigos; luego no hay más que esperar hasta que estas gentes avancen sobre una ruta aislada para eliminarlos con un misil.”

Resulta interesante observar algunos principios sobre los cuales se basan estas innovaciones:

- a) Principio de mirada permanente o de vigilancia permanente. Más que el avión con su piloto, el dron puede permanecer más tiempo en el

aire, los operadores de estos artefactos cumplen turnos de ocho horas tanto de día como de noche.

- b) Principio de totalización de las perspectivas o de la mirada sinóptica, se trata de ver “todo el tiempo”. Las imágenes sinópticas están conformadas por decenas de microcámaras de alta resolución orientadas en todos los sentidos, similar a lo que se denomina *ojo de mosca*. A ello un logicial añade en tiempo real las diferentes imágenes en una sola vista, lo que resulta equivalente a una imagen satelital de alta resolución (una ciudad o región entera) retransmitidas en video y en directo.
- c) Principio de archivo total o del film de todas las vidas tanto por medio del registro como su archivo. David Axe y Noah Shachtman (2011) observa: “Si una ciudad entera puede ser vigilada al mismo tiempo, un coche bomba puede ser rastreado hasta su lugar de origen”, mediando importantes capacidades de almacenamiento y análisis. Durante 2009 los drones norteamericanos generaron el equivalente a veinticuatro años de registros de videos. El problema que se plantea se relaciona con la sobrecarga de datos de diferentes tipos, lo que a veces torna inexplorable la información.
- d) Principio de fusión de datos. Los drones tienen algo más que ojos, también tiene oídos. Señala Julian Barnes (2009): “Los drones Pedrator y Reaper pueden interceptar comunicaciones electrónicas emitidas por radios, celulares u otros aparatos de comunicación.”
- e) Principio de esquematización de las formas de vida mediante la capacidad de visualizar datos provenientes de fuerzas diversas, combinando el “dónde”, el “cuándo” y el “quién” en un trazado tridimensional. Esto puede configurar una corriente novedosa de la geografía humana diseñando mapas de un nuevo tipo que siga trayectos de vida en tres dimensiones: ciclos, itinerarios, accidentes. Así se configura un proyecto de cartografía de las vidas, conformando en la actualidad uno de los principales zócalos epistémicos de la vigilancia armada. El objetivo, tal como lo han reconocido sus promotores, es poder seguir a muchos individuos a través de diferentes redes sociales, con el fin de establecer una forma o un “esquema de vida”

conforme al paradigma de la inteligencia basada en la actividad. Todo ello es parte del núcleo central de la doctrina contra insurreccional. Este modelo de inteligencia “basado en la actividad”, más que en individuos aislados, parte de la identificación de personas anónimas calificándolas por el tipo de comportamiento que pone de manifiesto un perfil determinado. Se trata de una identificación no tanto singular como genérica.

- f) Principio de detección de anomalías y de anticipación preventiva. Para ello se escanean imágenes y se detectan acontecimientos útiles para el ojo de la seguridad, se trata de observar la anomia por su irregularidad. Un analista de la USAF dice: “[...] analizar hoy las imágenes capturadas por los drones es una actividad a medio camino entre la tarea policial y las ciencias sociales” (CHAMAYOU, 2013, p. 65). Surge la necesidad en consecuencia de efectuar un estudio cultural para observar y comprender la vida de la gente; distinguir una actividad “normal” de otra “anormal”. El reconocimiento automático de ciertos escenarios puede proveer alertas tempranas implicando una amenaza potencial.

No es más “vigilar y castigar” como escribió Michel Foucault, sino “vigilar y eliminar”; esto crea situaciones permanentes de inseguridad y angustia. Según relata un residente de Datta Khel en Paquistán, localidad que ha sido atacada más de treinta veces en tres años: “[...] muchos perdieron la cabeza y se encerraron en una habitación. Tal como cuando usted mete a alguien en la prisión. Son prisioneros encerrados en una pieza.” (CHAMAYOU, 2013, p. 69).

## LA TOMA DE DECISIONES

Observa Derek Gregory (apud BECKER; SHARE, 2012):

Es muy extraño, una especie de ritual burocrático: todas las semanas más de cien miembros de un aparato de seguridad tentacular se reúne por teleconferencia muy protegida para disertar sobre las biografías de presuntos terroristas y marcarle al presidente aquéllos que serán los próximos a morir.

Este encuentro es conocido en Washington como el “martes del terror”. Una vez que la *kill list* ha sido confeccionada y se han impartido las órdenes correspondientes, los drones se ocupan del resto.

Los criterios empleados para elaborar la lista de futuros condenados son desconocidos. A veces se mata a supuestos militantes según el “análisis de las formas de vida”, aun desconociendo sus identidades. Todo apartamiento de lo habitual o irregularidades en el comportamiento hace sonar la alarma y se está frente a un potencial sospechoso: se lo sigue, en qué lugares se reúne y con quién quiénes vive. De esta forma, instrumentos de la geografía humana y de la sociología de redes se ponen al servicio de una política erradicadora a la que se ha dado la denominación de “vigilancia persistente”.

El problema planteado, tanto de orden epistemológico como político, se ubica en la reivindicación de una cierta capacidad para convertir adecuadamente una imagen construida a partir de la compilación de probables indicios en un blanco legítimo.

Según Becker: “[...] cuando la CIA ve a tres tipos haciendo aerobismo, cree que se trata de un campo de entrenamiento terrorista” (BECKER; SHARE, 2012). El 17 de marzo de 2011 un ataque norteamericano mató alrededor de treinta hombres en Datta Khel (Paquistán) porque “[...] su comportamiento se asimilaba a los medios de acción de los militantes de Al Qaeda.” En realidad se trataba de una reunión de la *loya jirga*, asamblea de las tribus y comunidades cuyo fin es resolver diferendos locales.

Fieles a su más pura y ancestral tradición en materia de pensamiento estratégico, los analistas estadounidenses depositan una fe excesiva en lo cuantitativo. Para establecer una prueba, la sumatoria matemática de indicios no necesariamente quiere decir verdad. ¿Cómo se establece lo cuantitativo?, por ejemplo, cantidad de llamadas telefónicas o de visitas realizadas por una persona a lo que consideran un blanco preexistente. Todo ello a partir de una lógica según la cual pertenencia e identidad son inducidas de la cantidad y frecuencia de los vínculos independientemente de su naturaleza. Tal como lo resume el oficial de la USAF Gareth Porter (2011): “[...] una vez que decidimos que un individuo es malo, las personas que lo frecuentan también son malas.” El método para formar un

perfil se basa en esquemas, y un mismo esquema puede corresponderse con fenómenos heterogéneos, lo que plantea el problema epistemológico de las sombras chinas: una sombra representa algo, pero ¿con qué se las genera?, con las manos.

Joshua Foust (2011, no paginado) señala: “De manera frecuente el resultado consiste en un tiro ciego basado en indicaciones de *formas de vida* sin confirmación directa, a partir del hecho de que los blancos son aquéllos que pensamos que lo son, lo que lleva a matar inocentes en la operación.”

La “guerra global contra el terror”, hizo perder en parte las dimensiones espaciales y temporales de la violencia armada, el mundo entero emerge como un gran campo de batalla, ¿o terreno de caza? Como ha sido señalado en este trabajo la guerra se define por el combate, desplazándose éste hacia donde chocan las fuerzas. En el caso de los drones, la captura se desplaza hacia donde está la presa.

En otros tiempos, el *Common Law* británico autorizaba la persecución de animales dañinos (zorros, comadreja, etc.) en propiedades ajenas “[...] porque matar estas criaturas es de interés público”, criterio similar al empleado actualmente por los Estados Unidos para perseguir sus presas por todo el mundo. Al respecto, el ex subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz, refiriéndose a las *presas* decía “[...] negarles cualquier santuario.”

Se establece de esta manera un poder invasivo basado en el derecho de persecución más que en el derecho de conquista, una especie de derecho de intrusión que pasa por encima del principio de integridad territorial. De esta forma., al formato terrestre de la soberanía territorial, el drone opone la continuidad controladora y dominante del aire, se trata menos de ocupar un territorio que controlarlo desde el cielo. La soberanía adquiere una dimensión que podría calificarse como *aeropolítica*, ¿quién ejerce entonces el poder sobre al aire y las ondas?.

Según Alison Williams, corresponde pensar la geografía política a partir de tres dimensiones: 1) crisis de soberanía aérea; 2) la soberanía dejó de ser plana, territorial, ahora es volumétrica y tridimensional; 3) se va desde el espacio bidimensional de los mapas antiguos de estado mayor a una geopolítica de volúmenes.

De acuerdo a lo expresado en el “Manual de Contrainsurgencia del Estado Mayor Conjunto” de los Estados Unidos: “En las doctrinas contemporáneas del poder aéreo, el espacio operacional no está concebido como un área homogénea y continua. Es un mosaico dinámico donde tanto las tácticas como los objetivos de los insurgentes pueden variar de un barrio a otro.” (UNITED STATES, 2009).

En estos esquemas los espacios aparecen representados como cajas coloreadas a cada una de las cuales corresponden reglas de empeñamiento específicas, estas cajas son “cajas letales” o *kill box*. Se presentan en pantallas en tres dimensiones como cubos emplazados como terrenos cuadrículados, así, el teatro de operaciones se cubre con cajas transparentes. Estas cajas tienen un ciclo de vida, se abren y cierran, se activan y desactivan. Una vez establecido el objetivo inmediato de la *kill box*, se autoriza a la Fuerza Aérea a conducir operaciones contra blancos en la superficie sin otra coordinación con el comando. La naturaleza tipo “mosaico” de la contrainsurrección la hace adecuada para una ejecución descentralizada, deviniendo cada cubo en una “zona autónoma de operaciones”: Como lo define Chamayou, la *kill box* es una “zona autónoma de matanza temporaria”.

A lo que agrega el General Formica:

Los *kill box* nos permiten hacer algo que deseamos desde hace mucho tiempo: ajustar rápidamente el trazado del campo de batalla. En el presente, con las tecnologías automatizadas y el empleo de los *kill box* por la USAF usted puede delimitar el campo de batalla de un forma muy flexible, tanto en el tiempo como en el espacio. (CHAMAYOU, 2013, p. 84).

Según la *RAND Corporation*, la talla de los *kill box* puede modularse para adaptarlos tanto a un terreno abierto como cerrado. Para tal fin drones más pequeños facilitan el ejercicio de la violencia en pequeños espacios, pudiendo tratarse de una pieza o una oficina que devienen automáticamente zonas de guerra y cuyo objetivo se limita a eliminar a una sola persona.

La mayor precisión de estos dispositivos ofrece un pretexto importante para extender el campo de tiro a todo el mundo. En primer lugar, porque la zona del conflicto armado se fragmenta en *kill box* en miniatura y tiende a reducirse al cuerpo del supuesto enemigo, en segundo

lugar porque el micro espacio móvil se justifica en el carácter “quirúrgico” del golpe. Por ello puede pensarse en un principio de la globalización o de la homogeneización.

Algunos juristas norteamericanos sostienen, frente a esta nueva realidad, que la noción “zona de conflicto armado” no debe ser interpretada en un sentido estrictamente geográfico. Desde este punto de vista puede afirmarse que a la concepción geocéntrica se opone la blanco céntrica vinculada al cuerpo del enemigo. Así, Michael Lewis (2001) señala que: “[...] las fronteras del campo de batalla no están determinadas por líneas geopolíticas sino por la localización de los participantes en un conflicto armado.” Muchos juristas, en consecuencia, proponen lisa y llanamente desechar la interpretación geocéntrica del derecho de guerra “[...] aceptarlo equivale a crear santuarios para las organizaciones terroristas en aquellos Estados cuyas fuerzas policiales son conocidas por su ineficacia.” (LEWIS, 2012, p. 293). Con ello queda justificado el ejercicio del poder de policía letal más allá de las fronteras.

Al redefinir la noción de zona de conflicto armado como lugar móvil sujeto a la persona enemiga, se busca reivindicar bajo la cobertura del derecho de los conflictos armados el equivalente a una suerte de derecho de ejecución extrajudicial extendido al mundo entero.

De acuerdo a lo establecido por los juristas clásicos, la violencia armada y sus leyes tienen contornos marcados en el espacio, la guerra debe ser “un objeto geográfico delimitado”, existiendo una geografía legal de la guerra y la paz concebidas como espacios delimitados. En consecuencia, las “leyes especiales” del derecho de guerra se aplican allí donde hay guerra, fuera de ella no hay norma que autorice a comportarse como guerrero.

Al calificar como ilegales los ataques perpetrados con drones en Paquistán, Somalia y Yemen, la jurista Mary Ellen O’Connell (2009) señala: “[...] los drones lanzan misiles o bombas, armas que sólo pueden emplearse de manera lícita en hostilidades configuradas como un conflicto armado” (O’CONNELL, 2009) y, evidentemente, no existe conflicto armado en Paquistán.

El Derecho Internacional no reconoce el derecho de matar con armas de guerra fuera de un conflicto armado efectivo, la “guerra contra

el terror” no es un conflicto armado, lo que configura una violación grave al derecho de guerra. En relación a ello, el General norteamericano McChrystal (apud CHAMAYOU, 2013, p. 91) observa: “El poder aéreo contiene los gérmenes de nuestra destrucción. Si no hacemos del mismo un empleo responsable podemos llegar a perder el combate.”

## **ESTRATEGIAS CONTRAINSURRECCIONALES**

Las estrategias de la guerra contrainsurreccional tuvieron un importante desarrollo en tiempos de las guerras de guerrillas del siglo XX. Una de las respuestas eran los bombardeos aéreos ante la ausencia de concentraciones de tropas enemigas. Estas acciones provocaron muertes de civiles con los resultados conocidos de empujar a considerables franjas de las poblaciones en brazos de los adversarios.

Hacia fines del año 2000, se generalizó el empleo de drones, convirtiéndose en un arma esencial de las operaciones antinsurreccionales de los Estados Unidos. ¿Se puede hablar de un cambio de doctrina basado en una especie de doctrina aérea de la contra insurgencia y a partir de la cual las acciones terrestres pasan a formar parte de paradigmas superados?

Así como Carl Schmitt apuntaba en su teoría del partisano que éste debe ser telúrico, el contra partisano contemporáneo debería ser estratosférico. El droné aparece como una respuesta tardía al problema que plantean los conflictos asimétricos, pues ahora se trata de privar de enemigo al enemigo desde el preciso instante en que un guerrillero enfrentado a un ejército de drones no posee un blanco al cual atacar. El talibán afgano Mawli Abdullah Haijazi (apud BEARAK, 2001) decía: “Le rezamos a Alá para nos dé soldados norteamericanos para matar. A las bombas que descienden del cielo no podemos enfrentarlas.”

En este contexto la violencia armada deviene en una ejecución, desde el preciso instante en que torna imposible el combate, si bien esto debe ser relativizado. De lo que se trata ahora es de aniquilar la voluntad del oponente. Se combate por medio del terror y los ataques de drones son equivalentes a los atentados con explosivos. De esta forma los drones aparecen como las armas modernas del terrorismo de Estado.

Este asunto de los drones no parece muy diferente, en apariencia, a la estrategia de bombardeos aéreos establecida por la *Royal Air Force* luego de la Primera Guerra Mundial, cuyo objetivo consistía en “desorganizar y destruir pueblos para obligar a la población local a adherir al mandato británico.”

En un balance efectuado en 1923 por el oficial británico F. S. Keen (1923, p. 400), se observa:

Obligando a los habitantes de las zonas bombardeadas a abrir sus casas en estado de exasperación, dispersándolo en clanes y tribus vecinas, el corazón henchido de odio contra lo que ellos consideran como métodos de guerra *desleales*, estos ataques han producido exactamente el tipo de efecto político que se trataba de evitar en nuestro propio interés, a saber, la animosidad profunda de las tribus de frontera a las cuales nos hemos alienado.

Reconocer la verdadera naturaleza de la insurrección (asunto eminentemente político y social) y de la contrainsurrección, cuyo centro de gravedad está constituido por la población que reside, opera y se identifica a sí misma en la dimensión terrestre, lleva a considerar que los Estados Unidos no podrían modificar las características de la guerra contrainsurreccional sin fracasar. Ello debido a que las insurrecciones están principalmente orientadas hacia el suelo, lo que obliga a dirigir en esta dirección sus campañas y no pensar que las insurrecciones pueden ser exitosamente combatidas desde el aire.

Los teóricos contemporáneos de la contrainsurrección hablan de los “efectos negativos” de los bombardeos aéreos en el pasado, debido a la “falta de precisión”, lo que produce los denominados “daños colaterales”, para lo cual ofrecen como alternativa el uso de la tecnología y los ataques de precisión. En este escenario, el drone emerge como un dispositivo de tecnología avanzada, conformándose en un medio de autointoxicación discursiva para los dirigentes norteamericanos. Como en su tiempo lo señaló Hanna Arendt “terminan creyendo sus propias mentiras”.

David Kilcullen, ex asesor del General Petraeus en Irak, escribió en *The New York Times* en 2009 que las operaciones de los drones son contraproducentes para los intereses de los Estados Unidos, observando

que uno puede alegrarse con los éxitos tácticos en el corto plazo sin llegar a comprender el costo que se paga desde un punto de vista estratégico.

Señala Kilcullen (2005) que estos ataques llevan a la población a apoyar a los grupos extremistas que aparecen menos odiosos que un enemigo sin rostro haciendo la guerra a distancia y que en la mayoría de los casos mata más que los militantes. Las poblaciones locales ven en los ataques con drones la continuidad de las políticas coloniales de otros tiempos (Reino Unido 1920, Argelia, 1960). Continúa Kilcullen (2005) diciendo que la indignación y radicalización de la opinión pública no se limitan a la región de los ataques sino que, en un mundo globalizado, la violencia armada tiene repercusiones transnacionales, lo que lleva a la percepción de un poder odioso, a su vez cobarde y despreciativo.

Añade Kilcullen (2005, p. 597): “El empleo de drones presenta todas las características de una táctica o, más precisamente, de un elemento tecnológico en vías de reemplazar una estrategia. Recurriendo masivamente a un juguete tecnológico en lugar de una auténtica estrategia, el aparato del Estado se *embrutece políticamente*”. Observa también que la lucha por el control de un espacio políticamente disputado no puede hacerse desde afuera, adoptando, en ciertos aspectos, los principios que Mao Tsetung había sostenido en China para las guerras de liberación nacional y luego revolucionaria.

Para ocupar un terreno, a la vez geográfico y político, hay que estar allí; un espacio no se controla verticalmente desde el cielo, sino horizontalmente con los pies en la tierra, porque el auténtico “terreno” es humano, es la población. En su momento, el diccionario del Departamento de Defensa de los EE UU planteó la necesidad de “conquistar los corazones y el espíritu de las poblaciones”, lo que podría considerarse como una herencia fallida del marxismo al introducir la comprensión *político-militar* de la contrainsurrección. Esto llevó a que muchas opiniones se manifestaran en contra del empleo de los drones como arma exclusiva de la contrainsurrección. Kilcullen, por ejemplo, critica lo que considera el “fetichismo tecnológico” del dron.

Otro especialista de la contrainsurrección, Galula, se suma a otros colegas para oponerse a los que consideran un peligroso cambio

de paradigma producido por la *dronización* de las operaciones. Cuestión que habilita la preeminencia del paradigma del antiterrorismo sobre el de la contrainsurrección. Siendo ésta eminentemente político-militar, el antiterrorismo aparece como esencialmente policíaco-securitario. La diferencia está en cómo se concibe al enemigo, en el caso de la contrainsurrección el enemigo es “el representante de las profundas reivindicaciones de la sociedad”; en el contraterrorismo es un “individuo aberrante, una personalidad altamente peligrosa”, un loco.

En este contexto los blancos no están conformados por adversarios políticos que deben ser combatidos, sino que ahora se trata de criminales que deben ser eliminados. La contrainsurrección es democentrada mientras que el contraterrorismo es individuo centrado. Ello conduce a una licuación de los análisis políticos en categorías policiales. La binaridad del bien y el mal no es únicamente una cuestión teórica, se impone como categoría de análisis en detrimento de la consideración de las complejidades que presentan las relaciones estratégicas las cuales, desde hace mucho tiempo, forman parte de una cierta cultura que piensa el mundo en términos de suma cero. “No se negocia con los terroristas” constituye entonces el sustrato de un pensamiento estratégico coherente con una globalización hedonista e individualista.

La caza del hombre con drones, de alguna manera es el triunfo doctrinario y práctico del antiterrorismo sobre la contrainsurrección. Los trofeos de caza reemplazan la evaluación estratégica de los efectos políticos de la violencia armada, ahora los éxitos son estadísticos.

Peter Matulich (2012) observa:

El empleo actual de drones en los ataques antiterroristas en Paquistán es contrario a la doctrina de la eficiencia de la guerra contrainsurreccional que los Estados Unidos han desarrollado en los últimos diez años [...] las operaciones con drones implementadas actualmente tienen una utilidad limitada, aun contraproducente. Los drones no pueden lograr los objetivos democéntricos de la guerra contrainsurreccional. Su empleo en las operaciones produce efectos negativos, entre otros los daños colaterales y la militarización de las poblaciones locales.

A lo que podemos agregar las palabras del dirigente talibán paquistaní Baitullah Mehsud: “[...] pasé tres meses buscando reclutar gente y había logrado incorporar entre diez y quince personas. Con un solo ataque norteamericano recluté 150 voluntarios.” (CHAMAYOU, 2013, p. 105).

Los partidarios del uso de drones ven en estos dispositivos las armas privilegiadas de la lucha antiterrorista. Prometen guerras sin pérdidas ni derrotas, omitiendo por otro lado que pueden ser guerras sin victorias. Todo ello debido a que se conforma un escenario de violencia infinita de salida imposible, lo que presenta una paradoja entre un poder en apariencia intocable por un lado llevando adelante guerras que no puede ganar por otro. ¿Configura ello un novedoso escenario de guerras perpetuas?

## INVULNERABILIDADES

Cuando la diosa Thetis bañó a Aquiles en el río que lo haría invulnerable, lo tomó del talón, único lugar vulnerable de este héroe de la mitología griega. Todas las historias antiguas señalan que la invulnerabilidad es un mito. No existe la invulnerabilidad total y toda tentativa en esta dirección genera la correspondiente vulnerabilidad.

Entre la imagen que el operador del drone observa en su pantalla y lo que acontece en el terreno hay un tiempo. El operador ve una imagen perimida aun que el tiempo sea corto debido a que normalmente los individuos (la presa) sabedores del riesgo se desplazan en zigzag. Por ello el drone es un arma frágil con problemas técnicos que supone en primer lugar el control del espacio aéreo, lo que resulta relativamente sencillo en contextos asimétricos; si el enemigo dispone de defensas antiaéreas eficaces, los drones “caen como moscas”. También supone el control de las ondas, por ejemplo, en 2009 la insurgencia iraquí interceptó las ondas del *Peddrator* utilizando una antena satelital que se comercializa por Internet. También se supo que el grupo Hezbollah desde hacía diez años interceptaba los videos emitidos por los drones israelíes, lo que le permitió ubicar a los batallones de Tsahal.

Las señales emitidas por los drones han sido pirateadas con relativa facilidad, para ello es necesario capturar el código y el control a distancia del aparato. El drone como todo sistema informático interconectado es

vulnerable a los intrusos. La predilección de los dirigentes norteamericanos por el “cero muerto” ofrece a los adversarios un medio rápido y económico para poner en apuros a la primera potencia militar del mundo. En estos escenarios, los soldados estadounidenses son el botín máspreciado de la guerra, en algunos casos se busca más matar a soldados, especialmente de la graduación más baja, que de derrotar al Ejército. En ciertos aspectos, la *dronización* de las fuerzas armadas radicaliza esta falla estratégica. Por otro lado, la hiperprotección del personal, de la propia tropa, torna más vulnerable a la población civil. Con ello volvemos al inicio de este trabajo cuando decíamos “proyectar poder sin proyectar vulnerabilidad”, y que en la actualidad es más peligroso ser civil que militar en los escenarios de los conflictos armados.

## DRONES Y KAMIKAZES

El kamikaze japonés de la Segunda Guerra Mundial (hoy el voluntario a la muerte, el atacante suicida, el terrorista o el mártir) comprometía y compromete al ser humano hasta el límite. El dron *no compromete* al hombre. Ello pone en evidencia técnicas de un juego y desentendimiento total por un lado, y de sacrificio y compromiso total por el otro. En el caso del kamikaze existía una fusión completa del cuerpo del combatiente con el arma. El operador del dron propone una separación radical: mi alma no tiene cuerpo. Los pilotos de drones, en consecuencia, son individuos cuya muerte es imposible que sea provocada por una acción de combate. El dron y el kamikaze aparecen entonces como dos opciones prácticas opuestas para resolver un mismo problema: el guiado del explosivo hacia el blanco.

Los japoneses en la Segunda Guerra Mundial lo hicieron desde una moral de sacrificio, los norteamericanos desde su superioridad tecnológica. Atentados suicidas *versus* atentados fantasmas son el producto, también, de una cierta polaridad económica al oponer a aquéllos que poseen el capital a otros que sólo disponen de sus cuerpos. A dos regímenes materiales y tácticos corresponden dos regímenes éticos: la ética del sacrificio heroico por un lado y la ética de la autopreservación vital por el otro. Lo que está en juego en esta diferencia es la relación con la muerte, la propia y la del

otro. Situación que es necesario contextualizar en la tendencia hedonista que impone la sociedad de consumo en un mundo globalizado.

Talal Asad señala que el horror suscitado por los atentados suicidas en las sociedades *occidentales* se debe a que el autor impide a priori cualquier mecanismo de justicia retributiva: muriendo con su víctima coagula en su solo gesto crimen y castigo tornando imposible la punición. Añadiendo: “Los autores de estos atentados jamás podrán pagar por el daño efectuado.” (CHAMAYOU, 2013, p. 128).

A lo que agrega Hugh Gusterson (2010): “El operador de un drone es de alguna manera el espejo del atentado suicida en tanto que él también se separa, aun en un sentido opuesto, de nuestra imagen paradigmática del combate.”

El drone, entonces, altera la estructura de las relaciones de hostilidad. ¿qué es hacer la guerra?, ¿acaso esto no genera un estado de violencia de otro tipo? Ya en su tiempo Voltaire señalaba “[...] los ricos son casi invulnerables en la guerra”, en una concepción convencional y clásica de los conflictos armados. Actividad en la cual la matanza de seres humanos es intercambiable tanto de un lado como del otro. Los drones en ciertos aspectos se insertan en la continuidad de las guerras asimétricas cuyos antecedentes son variados: por ejemplo, las ametralladoras inglesas contra las lanzas y flechas en Omdusman, Sudán, en 1898. Tiene razón Chamayou cuando sentencia “el drone es el arma de una violencia amnésica poscolonial”.

El Ethos militar tradicional se apoya sobre valores, coraje, sacrificio y heroísmo; se trata de los valores morales analizados por Carl von Clausewitz. Mao Tsetung, en lo que puede considerarse como la dialéctica de la exposición preservadora o la destrucción consensuada, señala:

¿Cómo explicar la exhortación al sacrificio heroico en la guerra? ¿No es una contradicción con la exigencia de conservar las fuerzas? No, no es una contradicción. Son los contrarios los que se condicionan mutuamente. La guerra es una política sangrienta por la cual se paga un precio, a veces elevado. Sacrificar (no conservar) parcial y temporariamente las fuerzas tiene por objetivo conservar el conjunto de las fuerzas para siempre. (TSETUNG, 1968, p. 201).

“El verdadero coraje de los hombres civilizados”, según Hegel, va más allá del desprecio hacia la muerte, es “sentirse listo para sacrificar su vida al servicio del Estado”. ¿Qué ocurre cuando ello ya no es necesario?, la dialéctica del sacrificio se diluye en el imperativo de la autoconservación, el heroísmo y el coraje devienen imposibles.

Desde hace aproximadamente veinte años se podría decir que entramos en una era de guerra sin virtud, una era que puede ser calificada de *post heroica*. Matar con drones significa eliminar al adversario sin correr riesgos, lo que para mucho constituye el *súmmum* de la cobardía y el deshonor. La discordancia entre la realidad técnica de la conducción de la guerra y su ideología remanente presenta una contradicción poderosa, aún para el personal militar, lo que a su vez genera una crisis en el ethos militar.

Por ello resulta interesante que las críticas más duras hacia los drones no provienen de medios pacifistas sino de pilotos de la USAF que se pronuncian en nombre de la preservación de valores guerreros tradicionales. Según éstos, la deshumanización y desvirilización de estos valores los compele a oponerse a la generalización del uso de drones.

En sentido contrario apuntan los británicos: “[...] en la medida en la cual una aeronave sin piloto evita la pérdida de potenciales vidas, su empleo está por sí mismo justificado”: La virtud militar, tal como ha sido pensada por los clásicos, es exactamente lo opuesto.

Conservar la vida de la propia tropa aparece erigido como un imperativo estatal casi absoluto que excluye el sacrificio. La bajeza deviene grandeza, lo que configura menos un espectáculo al que se asiste de *guerra sin virtud* que a una vasta operación de redefinición de las virtudes guerreras, a lo que sigue una pregunta: ¿puede la violencia armada pasarse de una dosis de moral heroica? Clausewitz responde negativamente. En 2012 el Pentágono consideró la posibilidad de condecorar a los operadores de drones, cuando estas distinciones están reservadas para el reconocimiento del coraje en el combate, ¿cómo definir el combate en las actuales condiciones?

El coronel retirado de la USAF Luther Turner sostiene: “Creo firmemente que la bravura es necesaria para pilotear un dron, en particular cuando a usted le piden acabar con la vida de alguien. Algunos como usted ve la situación en directo y en colores.” (UNITED KINGDOM, 2011).

Anade Chamayou (2013, p. 146): “[...] hace falta coraje para ser un asesino”. El fin justifica los medios y el coraje se referencia con el trabajo sucio.

Los operadores de drones no arriesgan sus cuerpos en las operaciones, hay quienes sostienen que ponen en juego su salud mental y presentan una importante vulnerabilidad psíquica, ¿será una novedosa virtud militar el heroísmo puramente psíquico? El soldado tradicional era al mismo tiempo verdugo y víctima, en tanto y en cuanto se elimina la exposición a la violencia, el operador deviene verdugo.

## PSICOPATOLOGÍA DEL DRONE

Sigmund Freud (1984, p. 247) observaba: “En la neurosis de la guerra, lo que genera miedo es el enemigo interior”. En general, los soldados estadounidenses evidencian no poco desprecio hacia los operadores de drones. En un sitio web *Forum militar de la comunidad* puede leerse:

[...] me pone mal esta banda de nerds informáticos que nos quiere vender la *fatiga del combate* o *síndrome de stress pos traumático* [...] cuando ellos no están en el terreno soportando los disparos de otro. Esto es un insulto para los que realmente están desplegados aguantando los tiros del enemigo y que deben enfrentar los efectos psicológicos de la guerra. (MILITARY TIMES, 2011).

A los operadores de drones se les asigna una “mentalidad de play station”, asociándolos a la imagen del cocodrilo que derrama lágrimas para devorar mejor su presa. La guerra, entonces, deviene un teletrabajo con horarios variables. Hoy se forman capellanes militares para atender los traumas psicológicos de los operadores, los mismos son especialmente seleccionados para trabajar en las bases de drones.

Grégoire Chamayou (2013, p. 161) observa:

El rápido desarrollo de nuevas técnicas de violencia a distancia está destinado a reorientar las formas de problematización psicoéticas de la experiencia guerrera en las sociedades occidentales, los primeros indicios de esta reorientación están apareciendo. En un Estado dotado de fuerzas armadas ampliamente dronizadas, se iría inexorablemente de un estudio de los traumas psíquicos relacionados con las violencias soportadas a otro

estudio ligado a las violencias cometidas. Se desarrollaría entonces una suerte de clínica de los verdugos, a la cual se agregarían las psicoterapias para asesinos, con la finalidad de liberarlos de su malestar.

A distancia máxima, cuando no se ve a la víctima, según Dave Grossman (1995, p. 98), los militares “[...] pueden argumentar que no matan seres humanos”. Cuando la distancia se reduce disminuye la posibilidad de la negación psíquica. “En el alcance corto, la resistencia a matar es grande cuando se miran los ojos de un adversario y que se sabe que es joven o viejo, asustado o encolerizado, no se puede negar que el individuo que va a morir es como uno mismo. Es en esta situación donde se hallan las causas del rechazo a matar”.

La especificidad que presenta la experiencia de la violencia a distancia está en que los operadores “ven” a sus víctimas. Ellos pueden seguir un objetivo durante semanas en todas sus actividades, lo que los lleva a desarrollar un sentimiento extraño de intimidad con sus víctimas. Los videos permiten ver los efectos del ataque, en el caso de los pilotos tradicionales, éstos no ven lo que sigue una vez que lanzaron la bomba, “[...] cuando el Pedrator lanza un misil, usted lo sigue hasta el impacto. Esto permanece en la mente un tiempo prolongado”. De esta forma una combinación original de distancia física y proximidad ocular desmiente la ley clásica de la distancia. El gran alcance no hace más abstracta la violencia, por el contrario, más “gráfica” y personalizada, podríamos agregar más perversa. Estos factores, contrabalanceados por otros igualmente inscriptos en la estructura técnica del dispositivo, donde la proximidad perceptiva es parcial y filtrada por la interfase, producen una gama sensorial reducida únicamente a su dimensión óptica. La resolución, aun detallada, no permite distinguir rostros ya que la visión aparece degradada. El fenómeno de reducción figurativa de blancos humanos hace más fácil el homicidio, como lo sostiene un agente de la CIA “[...] no hay cuerpos en vuestra pantalla, sólo coordenadas”, no está salpicado por la sangre del adversario, a esta ausencia de incomodidad física corresponde en consecuencia un sentimiento menor de incomodidad social. Los operadores ven sin ser vistos.

Dice Stanley Milgram (1974, p. 38): “Es posible que resulte más fácil hacer mal a una persona a partir de que ella es incapaz de observar nuestras acciones que cuando ésta puede ver lo que hacemos”. La víctima no se inscribe en los campos perceptivos recíprocos, lo que facilita la administración de la violencia. Milgram (1974, p.38) agrega que ello provoca “[...] la ruptura de la unidad fenomenológica del acto”, para agregar en otro párrafo:

Existe una separación física, espacial, entre el acto y sus consecuencias. El sujeto pulsa un botón en una habitación y se escuchan gritos en otra. Los dos sucesos son correlativos, sin embargo falta una unidad fenomenológica convincente. La propia estructura de un acto significativo –estás por herir a un hombre- se rompe a causa de las diferencias espaciales .

La unidad de la acción no está dada en el inicio y para llegar a ello se debe realizar un trabajo mental de reunificación, de síntesis reflexiva. El carácter filtrado de la percepción, la reducción figurativa del enemigo, la no reciprocidad de los campos perceptivos generan la dislocación de la unidad fenomenológica del acto. Todos ellos son factores que combinados producen efectos poderosos de “amortiguadores morales”.

Para un soldado clásico, la transición de la guerra a la paz es una fase particularmente delicada signada por el pasaje de un mundo moral hacia otro que puede presentar dificultades de adaptación o de inserción en la sociedad civil: ello exige pasar por las denominadas *playas* de descomprensión. Los operadores de drones se “redespliegan” en la zona de guerra. De esta manera lo analiza el Coronel Michael Lenahan (apud CHAMAYOU, 2013, p. 170): “Es extraño, es muy diferente, usted pasa de lanzar un misil a acompañar a su hijo a un partido de fútbol. Matador a la mañana, padre de familia por la tarde. Pase diario entre el *yo de la paz* y el *yo de la guerra*”. Esta dualidad constituye un sustrato importante para la esquizofrenia.

Los operadores se encuentran simultáneamente en el frente y en la retaguardia tomados por dos regímenes morales diferentes. A través de ellos se canalizan las contradicciones de las sociedades sin guerra afuera viviendo hacia adentro como si las mismas estuvieran en paz; se vive la duplicidad del régimen moral de Estados autodenominados democráticos

y que al mismo tiempo actúan como potencias militares imperiales. Un trazo específico de la violencia imperial contemporánea no se relaciona tanto con la asimetría de fuerzas, tampoco con la desigual distribución de éstas, sino con normas puestas en vigencia para el ejercicio de la violencia por las potencias occidentales entre ellas, la cuasi invulnerabilidad práctica del campo dominante (cero muerto) que deviene en norma ético-política principal. La guerra en la ex Yugoslavia durante 1999 ofreció una primera aproximación a la guerra con cero muerto mediante los bombardeos desde grandes alturas con importantes cantidades de víctimas civiles. La OTAN informó de 38004 ataques aéreos durante 75 días sin ninguna baja. Después, el entonces Jefe del Estado Mayor del Ejército de los Estados Unidos el General Shinseki, reconoció públicamente que el ejército serbio se mantenía intacto una vez concluidos los ataques aéreos y que resultaba imprescindible pensar a futuro el empleo masivo de la infantería para controlar un territorio.

En el balance final de la razón político-militar debe admitirse que la vida de un civil kosovar valía menos que la de un militar norteamericano, esta opción invierte los principios de la ética de la guerra en su versión estándar. El objetivo en aquel entonces, también ahora, era proteger la vida de los soldados, política ésta tanto de los Estados Unidos como de Israel y la OTAN. Ello no sólo revisa principios establecidos de la ética, sino también el derecho de los conflictos armados. Las obligaciones del Estado-nación ganan sobre los principios universales enunciados en el derecho internacional humanitario: los “danos colaterales”.

Avishai Margalit y Michael Walzer (2009, p. 35) apuntan:

Su tesis (la de Kasher y Yadlla), para decirlo cruelmente, es que la seguridad de ‘nuestros’ soldados importa más que la ‘sus’civiles. Nuestro principal desacuerdo, sostiene que esta tesis es falsa y peligrosa. Esta erosiona la distinción entre combatientes y no combatientes, lo que tiene una importancia decisiva para la teoría de la justicia en la guerra (*jus in bello*).

Las acciones israelíes en Gaza en 2014 constituyen una demostración de lo expuesto por estos dos investigadores. Otra vez, el fin justifica los medios. A lo que agrega Chamayou (2013, p. 203): “[...] los drones salvan *nuestras* vidas. Por ello se nos dice que son ‘morales’.

Se trataría en este caso de una tecnología *humanitaria*. El drone como arma ‘moralmente obligatoria’ según sus partidarios recupera el antiguo discurso de los *ataques quirúrgicos*”.

El ex director de la CIA, Leon Panetta, sostiene que el drone “[...] es muy preciso, muy limitado en términos de danos colaterales” partiendo de evidencias falsas. La precisión de un arma depende de con qué se la compare. La CIA sostiene que es necesario compararlos con las bombas lanzadas en Dresde o en Hiroshima y resulta obvio que en esta comparación los drones son más precisos que los bombardeos mencionados de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, para evaluarlos se los debería cotejar con las armas disponibles para idéntica función táctica. Por ejemplo, la opción para matar a Osama Ben Laden estuvo planteada entre un drone o un comando, no entre un bombardeo masivo sobre Abbottabad como ocurrió en Dresde. Resulta entonces una comparación que no depende de formas similares sino de la equivalencia de funciones.

La precisión del tiro y un impacto más o menos limitado a partir de la identificación adecuada del blanco es proporcionada por la exactitud del láser, lo que no puede ser controlado es la magnitud de la explosión y el daño consecuente. La tesis sobre los drones se fundamenta en que los mismos constituyen aparatos éticos de precisión, generando al mismo tiempo una confusión: ¿qué capacidad poseen para discernir entre un blanco correcto y otro incorrecto? La precisión del golpe no le da pertinencia al blanco, ¿o la precisión de la cuchilla de la guillotina distinguía entre culpables e inocentes?.

¿Cómo se puede reconocer visualmente a una persona o a un combatiente?, en particular cuando hoy los blancos son enemigos sin uniforme, lo que complica diferenciarlos cuando no aparece ningún signo distintivo convencional. Un oficial yemenita dice: “En Yemen todos los habitantes están armados, ¿cómo se puede discernir entre supuestos militantes y yemenitas armados?”

El Derecho de los Conflictos Armados prohíbe atacar a civiles, con la única excepción de que éstos participen de manera directa en las hostilidades. Ello impone una pregunta: ¿participante directo en qué hostilidades cuando no hay combate?. Esto crea una curiosa paradoja: se renuevan las

capacidades de los drones para diferenciar combatientes de no combatientes eliminando de esta manera aquello que conforma la condición básica de la diferenciación: el combate. La aplicabilidad del principio de distinción es lo que esta arma pone en cuestión, ¿cómo identificar al enemigo?, ¿cómo detectar un combatiente cuando no hay combate?.

Se produce entonces un pasaje insidioso de la categoría de “combatiente” a otra de “presunto militante”. La ecuación combatiente igual militante sirve para ampliar el derecho a matar más allá de los límites jurídicos clásicos. De esta forma el concepto de blanco legítimo se reviste de una elasticidad indefinida. A propósito de ello, el New York Times se preguntaba “[...] cómo distinguir un combatiente, respuesta: todo individuo masculino en edad de combatir”. Un anónimo atribuido a un oficial norteamericano dice “[...] contamos los cadáveres, pero en verdad no estamos seguros de quién se trata.” (CHAMAYOU, 2013, p. 206).

Los clásicos definieron la ética como una doctrina del bien vivir y bien morir. Chamayou agrega lo que él denomina neoética como la doctrina del bien matar. Desde este punto de vista, la idea del “cero muerto”, verdadero escándalo moral, nos está planteando por detrás que algunas vidas son indispensables y otras no tanto, lo que expone una desigualdad radical en el valor de la vida y rompe el principio de igual dignidad de las vidas humanas, principio éste de igualdad ontológica.

Albert Camus (1958, p. 211), al igual que antes Dostoievski, en su obra “L’homme revolté” plantea el problema del asesinato político proclamado como el *modus operandi* de grupos terroristas rusos a inicios del siglo XX. Estos grupos, incapaces de movilizar a la sociedad contra el régimen zarista, optan por el sacrificio personal, identificando en muchos casos a la muerte con el suicidio. Apunta Camus (1958, p. 211): “[...] morir, por el contrario, anula la culpabilidad y también el crimen”. El asesino aparece negado con su victoria.

Valzer, refiriéndose a Camus, expone la tesis de que el análisis del Premio Nobel francés se vincula con el asesinato y no con la ética de la guerra ¿cómo justificar el homicidio cuando no existe combate?, ¿habrá que referenciarse con la doctrina del asesinato político?. Los agentes de la “guerra sin riesgos”, al igual que los autores de atentados con explosivos,

aparecerían como idealistas y no terroristas. Nuevamente Camus (1958, 212): “Otros hombres vendrán después de aquéllos, animados de la misma fe intransigente y no admitirán que cualquier vida es equivalente a otra vida. Llegará entonces el tiempo de los verdugos filosóficos y del terrorismo de Estado”.

Hugo Grocio (apud CHAMAYOU, 2013, p. 220), refiriéndose al uso del veneno para matar, decía: “[...] el derecho común de las naciones jamás permitió el empleo de veneno para liberarse del enemigo”. Se prohíbe de esta forma un arma que por naturaleza priva al oponente de la libertad de defenderse, ello ha sido consagrado por el *ius gentium*.

La guerra, tal como es analizada por Clausewitz, es un duelo en el cual impera la igualdad de derechos, de no ser así el duelo de la guerra devendría en asesinato. Aparecen dos paradigmas opuestos en la conceptualización jurídica de la guerra: uno de ellos de carácter penal la asimila a un castigo legítimo, el enemigo es culpable y debe ser castigado, la violencia armada es la sentencia; el otro se refiere al derecho contemporáneo partiendo del principio de igualdad en el derecho a matar, igualdad jurídica de los combatientes. Se mata sin crimen, principio fundador del *jus in bello*; la guerra entonces queda como una actividad mediante la cual se puede eliminar a otras persona sin cometer un crimen, es el homicidio descriminalizado.

¿En nombre de qué principios el derecho de los conflictos armados puede descriminalizar el homicidio?, ¿a partir de qué zócalo normativo?. El derecho a matar impunemente en la guerra descansa sobre una premisa estructural tácita: si existe el derecho a matar sin cometer un crimen es debido a que este derecho se encuentra mutuamente acordado. De esta forma la descriminalización del homicidio guerrero presupone una estructura de reciprocidad. ¿Qué acontece cuando la reciprocidad desaparece? Los principios de la guerra tradicional (matar o morir) son reemplazados por lo más parecido a una excursión de caza: la guerra degenera en matar al otro. Esta es la situación que instala el empleo de los drones en las guerras asimétricas..

En los discursos relativos a la ética militar, se plantean una serie de interrogantes ¿el empleo de drones es compatible con los principios del derecho de los conflictos armados?, ¿es compatible con los principios

de distinción y proporcionalidad?. La guerra asimétrica deviene en una relación unilateral cuyo objetivo es matar al otro, al enemigo se lo deja sin la posibilidad de combatir, se impone entonces la ética de los verdugos o ejecutantes, no la de los combatientes, y así la guerra deviene de más en más en una suerte de operación policial sin ley. Los partidarios de los drones pretenden privar al enemigo de la posibilidad material de combatir, del derecho al combate, con estas actitudes no solamente se extermina al enemigo, sino también al derecho.

El ex director del Departamento jurídico del ejército israelí Daniel Reisner (apud CHAMAYOU, 2013, p. 231) sentencia: “Si usted hace algo durante un tiempo suficientemente largo, el mundo terminará por aceptarlo. El derecho internacional progresa a través de sus violaciones. Inventamos la tesis del asesinato colectivo y la hemos impuesto”. ¿Qué cuadro legal puede respaldar los ataques con drones?, en relación con esta pregunta en los Estados Unidos se observa una gran nebulosa cargada de ambigüedades.

Los drones entran mal en los marcos jurídicos establecidos. Dos formas son posibles ‘el derecho de los conflictos armados’ o el *law enforcement*, que podría traducirse en “derecho de policía”, fuerzas de seguridad o militares que operan en contextos donde existe la violencia por debajo del nivel que podría calificarlos de conflictos armados. La diferencia entre los dos modelos debe buscarse en lo que separa en el uso de la fuerza letal las prerrogativas de un soldado en el campo de batalla a las de un oficial de policía en una patrulla: el primero puede ‘tirar a matar’ sobre un blanco militar legítimo, el segundo puede hacerlo como último recurso, como respuesta proporcional ante una amenaza inminente.

¿Qué vale el drone utilizado como arma en el cuadro del *law enforcement*?. Debería ser empleado para capturar al individuo dándole la oportunidad de rendirse. Nils Melzer (2008, p. 89) dice: “Las autoridades no pueden usar más fuerza de la estrictamente necesaria para proceder a una detención, defenderse a sí mismas o defender a otro de un ataque”. En este caso el empleo de la fuerza letal adquiere carácter de excepción. Por otro lado, el uso de la fuerza letal que no respeta estas condiciones es considerado por definición una ejecución extrajudicial. El drone, entonces, no se conforma al principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza.

Mary O'Connel (2010, p. 2) dice: “Lo que no pueden hacer los drones es conformarse a las reglas policiales para el uso de la fuerza letal que valen fuera del campo de batalla. Según el *Law Enforcement*, debe existir la advertencia antes del empleo de la fuerza letal”. El drone tira a matar, es una fuerza letal y como lo señalan analistas de los Estados Unidos “[...] la única opción operacional disponible”. La doctrina, entonces, consiste en matar antes que capturar. Hace algún tiempo refería el *New York Times*: “Obama evita las complicaciones vinculadas con las detenciones decidiendo, en los hechos, no tomar prisioneros vivos” (apud CHAMAYOU, 2013, p. 235), más adelante en el mismo artículo: “[...] cambió Guantánamo por Pedrator”.

Algunos sostienen que las operaciones con drones están incluidas en el derecho de guerra, a lo que retruca Kenneth Anderson (2010, p. 32): “Las sucesivas administraciones olvidaron tener en cuenta que son los tratados de derecho de la guerra que definen los conflictos armados [...] aun con un actor no estatal se requiere un combate sostenido y persistente, también un lugar, definido de manera precisa y no todo el planeta”.

Los agentes de la CIA que pilotan parte de los drones son civiles, lo que plantea un inconveniente suplementario, pues su participación en un conflicto armado podría llegar a encuadrarse como crimen de guerra, siempre y cuando el drone se conforme al derecho de la guerra que, siguiendo este razonamiento, no se puede emplear en Yemen o Paquistán porque allí no existen conflictos armados.

Entre guerra y acción policial, entonces, aparece un híbrido jurídico que favorece a dos regímenes sin subordinarse a ninguno. La caza militarizada de hombres encuentra una expresión legal adecuada bajo la forma de un derecho mundializado de letalidad policial, la guerra-caza no se define únicamente a partir de una cierta relación con el enemigo, sino más bien por una cierta decisión marcada por el desentendimiento vital del decisor. En régimen republicano es imprescindible contar con la aprobación de los ciudadanos. El “pacifismo democrático” de Immanuel Kant medía los costos y beneficios de la guerra. Sin embargo, este destacado pensador no conoció un escenario: ¿qué ocurría si se encuentra un medio para reemplazar a los ciudadanos soldados por otros instrumentos de guerra? Esta es una opción no prevista fundada en preservación por sustitución.

Otro intento similar de hacer lo mismo fue en su tiempo el empleo de tropas coloniales indias por parte del Reino Unido o actualmente los latinos por los Estados Unidos. De esta manera, los costos de la guerra se externalizan y el pacifismo democrático de Kant hoy deviene militarismo democrático. Con riesgos transferidos a indígenas o a máquinas, adquieren validez las ideas enunciadas en 1902 por Hobson cuando observaba que aun cuando la carga del militarismo se reduce para la población de las metrópolis, los riesgos de guerra se incrementan pues éstas tienden a ser más frecuentes y más bárbaras, en tanto que las vidas inglesas aparecen menos implicadas. Por ello la dronización de las fuerzas armadas altera las condiciones de la decisión hacia la guerra al generar la externalización de los riesgos.

El dron, por otro lado, no sólo reduce los costos políticos asociados a pérdidas de vidas nacionales; reduce también los costos económicos ligados a los armamentos y reduce los costos éticos asociados a los efectos percibidos de la violencia cometida: cuanto más el arma aparece como “ética” es más aceptable socialmente y podrá ser más usada.

Otra cuestión tiene que ver con que los drones se sustituyen de manera imperfecta a las tropas terrestres, su uso exclusivo genera reacciones contraproducentes en términos de estrategia contrainsurreccional, como ha sido analizado más arriba.

Otro aspecto es la autonomización social y material creciente del aparato del Estado. Beverly Silver propone analizar esto desde los movimientos sociales: en su tiempo la industrialización de la guerra confirió más importancia numérica y mayor centralidad a la clase obrera y a la conscripción masiva de ciudadanos, entonces los dirigentes políticos tenían una estrecha dependencia social para ejercer el poder militar. El caso de Vietnam es ilustrativo al respecto: fuertes movimientos de protesta en los Estados Unidos contra la guerra, sumados a las luchas por los derechos civiles y reivindicaciones sindicales impidieron a las autoridades la continuación de la guerra, perdida ésta políticamente aunque no desde un punto de vista militar. Las FF AA norteamericanas nutrían sus efectivos con soldados conscriptos. A partir de 1975 se comenzó a trabajar para modificar el denominado “modo de guerra”. La nueva estrategia consistió en acrecentar el peso la guerra capital-intensiva, no más conscripción. Trabajar con contratistas privados y sistemas de armas cada vez más perfeccionados,.

De esta manera el ejército de ciudadanos es sustituido por el “ejército del mercado”.

Dos preocupaciones aparecen entonces: para el fabricante, vender nuevas armas, para el dirigente político preservar su capital electoral, ambas complementarias. En 2010 decía el Ministro de Educación de los Estados Unidos: “[...] 75% de los jóvenes norteamericanos que hoy tienen entre 17 y 24 años de edad son incapaces de incorporarse al ejército, porque aún no obtuvieron su título secundario o porque tienen un legajo judicial que nos declara no aptos.”

Cuando una Nación no cuenta con jóvenes en condiciones para ingresar a la milicia, tiene ante sí dos alternativas: reinvertir en capital humano, en salud y educación; o reconsiderar su apreciación de la guerra. Esto último reduce la dependencia de las FF AA en relación con el capital humano. El objetivo de la dronización apunta a conciliar el deterioro creciente del brazo social del Estado en un mundo globalizado con el mantenimiento operativo de las fuerzas armadas.

Otro tema sumamente importante se relaciona con la pregunta acerca de ¿dónde se halla el sujeto del poder?, cuestión acuciante que tiene como trasfondo a la *doxa* neoliberal, podríamos arriesgar una opinión diciendo que tal sujeto tiende a borrarse. Ejemplo de ello, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos prevé “reducir gradualmente la “autonomía supervisada” lo que bien podría tender hacia una autonomía total. En este punto aparecen en escena los robots, Ronald Arkin, experto en robots, aboga por una “robótica letal y autónoma”, sosteniendo que los robots son más éticos que los humanos sobre el campo de batalla, pudiendo comportarse de una manera “más humana”, “a partir de su precisión se los podría programar para respetar la ley”.

Los robots no tienen miedo, enojo, frustración o venganza, no tienen afectos, ¿son máquinas más humanas que los humanos?. Chamayou (2013, p. 287) dice “que con ideas de este tipo: “para lograr una auténtica humanidad es necesario liquidar a los seres humanos”.

El actual Derecho de los Conflictos Armados distingue entre las armas concebidas como cosas y el combatiente pensado como una persona responsable del empleo de las armas. El uso de robots letales eliminaría

esto. Si un robot comete un crimen de guerra ¿quién es el responsable?, ¿el general, el Estado, el industrial que lo fabricó?. De esta forma se puede pasar del crimen de guerra al accidente militar-industrial donde el único personaje directamente identificable es la víctima. El robot, en consecuencia, puede ser considerado como un dispositivo que fabrica irresponsabilidad. Táctica y estrategia se juntan, tienden a desaparecerlos estadios intermedios (tiempo y espacio) el fin se pega al medio.

La robotización integral refuerza la tendencia a la centralización de la decisión: lo militar sustituye a lo político, se invierte la conocida y siempre vigente *Fórmula* de Clausewitz y la política pasa a ser la guerra por otros medios. También, los robots podrían eliminar las imperfecciones humanas, por ejemplo, el no respeto de órdenes, actitud que puede conducir hacia una abierta desobediencia.

En tiempos de la guerra de Vietnam en 1973, las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos se manifestaban a favor de las “guerras a distancia” mediante el empleo de aparatos sin piloto. La guerra a distancia aparecía como más barata que la guerra aérea y más fácil para que el Congreso norteamericano la apruebe. Menos control parlamentario, más libertad para los militares, en fin, un *revival* del pensamiento estratégico estadounidense clásico. Ello, además, facilitaba extender la influencia del imperio en todo el mundo, disminuyendo las protestas: no más muertes de los propios soldados, no más prisioneros de guerra.

El problema se encuentra en que todas estas nuevas armas e ideas tienden cada vez más a borrar la distinción entre paz y guerra. Muy probablemente la guerra será la paz y viviremos en un estado de guerra perpetua y no de paz perpetua como lo pensó Kant.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, K. Predator over Pakistan. *The Weekly Standard*, Washington, DC, v. 15, n. 24, p. 26-34, 8 Mar. 2010.

AXE, D.; SCHACHTMAN, N. Air foirce. All seeing eye flops vision test. *Wired*, New York, 24 Jan. 2011.

- BARNES, J. Military refines a 'constant sfare against our enemy. *Los Angeles Time*, Los Angeles, 2 nov. 2009. Disponível em: <<http://articles.latimes.com/2009/nov/02/nation/na-drone-eyes2>>. Acesso em: 02 dez. 2015
- BEARAK, B. Death on the ground, US raid kills unknown number in an Afghan Village. *New York Times*, New York, 13 Oct. 2001.
- BECKER, J.; SHARE, S. Secret kill list proves a test of Obama's principles and Will. *New York Times*, New York, 29 May 2012.
- CAMUS, A. *L'homme revolté*. Paris: Gallimard, 1958.
- CHAMAYOU, G. *Théorie du drone*. Bayeux: La Fabrique, 2013.
- CLARK, J. W. Remote control in hostile environments. *New Scientist*, London, v. 22, n. 389, p. 300-303, Apr. 1964.
- CRAWFORD, G. A. *Manhunting*: counter-network organisation for irregular warfare. Hurlburt Field: Joint Special Operations University, 2009.
- DEPTULA, D. *Transformation and Air Force intelligence, surveillance and reconnaissance*: remarks given at the Air Force Defense Strategy Seminar, Washington, D.C., April 27, 2007. Washington, DC: US Air Force Headquarters, 2007.
- MILITARY TIMES. Forum de discusión de la comunidad militar. Disponível em: <<http://www.militarytimes.com/>>. Acesso em: 02 dez. 2015.
- FOUST, J. *Unaccountable killing machines: the true cost of US drones*. *The Atlantic*, Washington, DC, 30 Dec. 2011.
- FREUD, S. *Introducción al psicoanálisis de la neurosis de la guerra*: résultats, idées, problèmes. Paris: PUF, 1984.
- GROSSMAN, D. *On killing*: the psychological cost of learning to kill in war and society. New York: Back Bay Books, 1995.
- GUSTERSON, H. An american suicide bomber? *Bulletin of the Atomic Scientist*, Chicago, 20 Jan. 2010. Disponível em: <<http://thebulletin.org/american-suicide-bomber>>. Acesso em: 04 dez 2015.
- UNITED KINGDOM. Ministry of Defese. *The UK approach to ummanned aircraft system*. Wiltshire, 2011. (Joint Doctrine Note, 2/11).
- UNITED STATES. Department of Army. *Counterinsurgency operations*. Washington, DC, 5 Oct. 2009. (Joint Publication, n. 3-24).
- KEEN, F. S. To what extent would the use of the latest scientific and mechanical methods of war affect the operations on the north-west frontier of

- India? *Journal of the United Service Institution of India*, New Delhi, v. 53, n. 233, p. 400-427, 1923.
- KILCULLEN, D. Countering global insurgency. *The Journal of Strategic Studies*, Abingdon, v. 28, n. 4, p. 597-617, Aug. 2005.
- LEWIS, M. W. How should the OBL operation be characterized? *Opinio Juris*, [S.I.], 3 May 2001.
- LEWIS, M. W. Drones and the boundaries of the battlefield. *Texas International Law Journal*, Austin, v. 47, n. 2, p. 293-314, June 2012.
- MARGALIT, A.; WALZER, M. *Israel: civilians & combattants*. New York: Review of Books, 2009.
- MATULICH, P. Why coin principles don't fly with drones. *Small Wars Journal*, Bethesda, 24 Feb. 2012. Não paginado.
- MELZER, N. *Targeted killing in international law*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- MILGRAM, S. *Obedient to authority: an experimental view*. New York: Harper & Row, 1974.
- O'CONNELL, M. E. *Unlawful killing with combat drones: a case study of Pakistan 2004-2009*. Notre Dame: Notre Dame Law School, 2009. (Legal Studies Research Paper, n. 09-43).
- PORTER, G. How McChrystal and Petraeus Built an indiscriminate killing machine. *Truthout*, 26 Sept. 2011. Disponível em: <<http://www.truth-out.org/news/item/3588:how-mcchrysal-and-petraeus-built-an-indiscriminate-killing-machine>>. Acesso em: 05 dez. 2015.
- ROUX, J.-A. *La Défense contre le crime: répression et prévention*. Paris: F. Alcan, 1922.
- SCARRY, E. *The body in pain: the making and unmaking of the world*. New York: Oxford University Press, 1985.
- TSETUNG, M. *La guerra prolongada: escritos militares*. Beijing: Edición Lenguas Extranjeras, 1968.
- WOODWARD, B. *Obama's war*. New York: Simon & Schuster, 2010.

# A COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BATALHÃO BRASILEIRO DA MINUSTAH

*Annelise Faustino da Costa*

## INTRODUÇÃO

Com o objetivo de atuar no sistema de segurança coletiva, a ONU iniciou na década de 1940 as operações de paz e até hoje implementou 69 delas ao redor do mundo (CENTRO DE INFORMAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS NO RIO DE JANEIRO, 2014). Ao longo da sua história, com a alteração da natureza dos conflitos as missões tiveram de incorporar novas formas necessárias para atingirem seus objetivos. Logo, as operações necessitaram de uma combinação de áreas de trabalhos distintas para o efetivo trabalho de consolidação da paz em um território em conflito ou pós-conflito. Um desses elementos para auxiliar seus trabalhos é a comunicação social.

A Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti - *Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti* (MINUSTAH), instituída no ano de 2004 e presente até os dias atuais no Haiti, pode ser considerada como um exemplo em que a comunicação social foi utilizada para seus fins.

A MINUSTAH é uma operação complexa que tem como grande objetivo a construção de um novo Estado no Haiti. Uma construção de paz implica em um processo complexo relacionado ao amplo funciona-

mento do Estado. A Missão possui o componente militar, civil e policial, estruturados em seções e departamentos especializados em diversas áreas, com suas devidas interligações e subordinações.

A comunicação social está presente nos três componentes. O departamento principal faz parte do componente civil e é interligado diretamente ao Representante do Secretário Geral, e os demais são do componente militar e policial. Os três possuem um centro principal e seus correspondentes em unidades específicas. No caso desse trabalho focamos na seção do Batalhão Brasileiro.

O trabalho apresenta como a seção do Batalhão Brasileiro utiliza o recurso da comunicação social para seus fins. Partindo de fontes documentais, bibliográficas e uma pesquisa de campo realizada no Centro de Comunicação Social do Exército (CCOMSEX), apresentamos a operação de paz MINUSTAH, a comunicação social nas operações de paz de uma forma geral, a estrutura da comunicação social da MINUSTAH e como o Batalhão Brasileiro utiliza esse meio em prol de seus objetivos no Haiti e em relação ao público interno (militares do BRABAT e do Exército em geral, imprensa e público brasileiro).

## **A OPERAÇÃO DE PAZ MINUSTAH**

O Haiti foi a primeira república negra independente do mundo e a segunda nação a se tornar independente na América. No entanto, possui uma história turbulenta, repleta de momentos de violência e intervenção estrangeira. É considerado o país mais pobre do continente americano com uma série de problemas econômicos, políticos e sociais, e índices de condições desumanas de vida.

No ano de 2003, um contexto de instabilidade social, política e econômica gerou uma grande onda de violência no país. Nessa grande crise, o país requisitou ajuda externa, o que resultou na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, instituída no ano de 2004 e presente até os dias atuais.

Estabelecida pela Resolução 1542 do Conselho de Segurança, a MINUSTAH tinha como objetivos: apoiar o governo de transição a fim de

garantir ambiente seguro e estável no Haiti, permitindo desenvolvimento do processo político e constitucional; auxiliar o governo de transição na supervisão, reforma e reestruturação da polícia nacional haitiana; contribuir para o restabelecimento e manutenção do estado de direito; apoiar o processo político democrático e o desenvolvimento institucional; auxiliar o governo com apoio técnico, logístico e administrativo na organização, supervisão e execução de eleições livres, justas e representativas; implantar medidas com o fim de proteção dos direitos humanos (NACIONES UNIDAS, 2004).

Ao longo da operação, em decorrência das evoluções e novas necessidades que o país tinha, ajustes foram feitos para a atuação da ONU no país. Estes foram expressos através de várias resoluções, que complementaram e/ou alteraram o mandato inicial da operação (MAESTRELLI, 2010).

No início da Missão, a prioridade foi o uso da imposição da força, para garantir a ordem e a segurança no país, que passava por um momento de grande fragilidade e descontrole, ocasionada com a desestruturação do governo de Aristide. Garantido isso, buscou-se organizar e promover o processo de eleição democrática no país, que culminou com a vitória de René Préval em 2006. Logo em seguida, buscou-se estabelecer a segurança da governabilidade, tentando garantir a estabilidade interna e a reconstrução do Estado com estímulo em diversos setores de políticas públicas (AGUILAR, 2012).

### Segundo o Centro de Comunicação Social do Exército

A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) representa o esforço solidário dos membros da ONU em favor da reconstrução de um país que se encontrava em profunda crise política e refém de uma espiral de violência crescente. As dificuldades sociais e econômicas que ainda assolam o Haiti só poderão ser vencidas com prolongada e consistente dedicação da comunidade internacional, alicerçando suas providências na criação de um fundamental ambiente de segurança e estabilidade para estimular o investimento privado, a geração de empregos, a construção da infraestrutura básica e o fortalecimento das instituições públicas. Criar esse ambiente é justamente o papel que a MINUSTAH vem desempenhando. (REVISTA VERDE-OLIVA, 2009, p. 9).

Com a terrível catástrofe do terremoto no ano de 2010, a Missão voltou-se para ações humanitárias. Foi um dos períodos mais complicados da MINUSTAH. “A catástrofe agravou a fragilidade estatal, comprometendo

do os esforços de estabilização alcançados desde 2004.” (RAMALHO, 2010 apud SOUZA NETO, 2012, p. 250). Fez com que a ONU aumentasse o efetivo da MINUSTAH e incorporasse a assistência humanitária ao seu mandato por meio da Resolução 1908, que priorizou os esforços de recuperação, reconstrução e estabilidade do país (NACIONES UNIDAS, 2010).

Atualmente, a tendência da tropa é de desmobilização. A Resolução do ano de 2012 autorizou a retirada gradual das tropas e adaptações em sua configuração, caracterizando o período de desmobilização da Missão (NACIONES UNIDAS, 2013).

Os desafios que o país enfrenta até os dias atuais são inúmeros, que podem ser considerados como “interconectados”. Uma construção de paz implica em um processo complexo relacionado ao amplo funcionamento da sociedade e do Estado em suas partes.

Pode-se dizer que as atividades da Missão MINUSTAH foram de suma importância para o país. Para se desenvolverem foram necessários objetivos, táticas, organização, orçamento, cooperação e envolvimento da sociedade internacional. Mas um dos fatores fundamentais para o sucesso das ações de construção da paz na MINUSTAH foi a comunicação social.

## **A COMUNICAÇÃO SOCIAL NAS OPERAÇÕES DE PAZ**

Atualmente, a comunicação social é fator fundamental na “construção da paz” em países assolados por conflitos armados, um recurso valioso em prol das ações de resolução e/ou gerenciamento de conflitos armados, como as operações de paz.

Para a eficácia e credibilidade de uma missão complexa que realiza atividades em vários âmbitos, e necessita de um apoio de variadas partes, um componente de informação pública se faz necessário para “[...] explicar o mandato da operação para a população local, meios de comunicação locais e internacionais, a comunidade de doadores, os Estados-Membros, agências, fundos e programas do sistema das Nações Unidas e organizações não governamentais (ONGs).” (UNITED NATIONS, 2003, p. 53, tradução nossa). A coordenação e coerência de um Escritório de Informação Pública para com esses grupos se faz essencial em uma mis-

são de paz. Devem-se estabelecer mecanismos para as atividades e partilha de informações, que resulte em efeitos positivos e evite grandes problemas que desconstruam a imagem da missão (UNITED NATIONS, 2003).

Segundo o UNITED NATIONS (2003, p. 45, tradução nossa):

Em todas as operações das Nações Unidas (ONU), uma estratégia eficaz de comunicação, que inclui boas relações com a mídia local e internacional, é uma necessidade política e operacional. Uma operação de manutenção de paz pode usufruir de um apoio inicial de todo o mundo, mas sem um programa de informação pública eficaz e coerente, o apoio pode rapidamente transformar em apatia e até mesmo oposição. Operações de paz exigem a compreensão, a cooperação e o apoio de todos os atores locais e externos, para cumprir seus mandatos. Estas incluem as partes envolvidas no conflito, a população local e da comunidade internacional, cuja política e material de apoio são fundamentais para o sucesso de uma operação de paz.

Um programa de informação pública deve ser um dos primeiros elementos a ser implantado e operacionalizado. O componente responsável deve desenvolver uma estratégia coerente com os objetivos da missão, garantindo os recursos necessários e o apoio administrativo para desenvolver suas atividades. Deve-se, para os atos, consultar o Chefe da missão, que irá estabelecer as prioridades para as etapas e ter uma atividade coordenada com os demais componentes da missão. Um bom trabalho pode auxiliar estes demais a concretizar seus objetivos (UNITED NATIONS, 2003).

O Escritório de Informação Pública busca fornecer informações de todos os aspectos da operação. Em algumas missões há um componente próprio especializado na área policial e militar, como no caso da MINUSTAH. Segundo o UNITED NATIONS (2003, p. 45, tradução nossa), “[...] a estreita relação de trabalho e de colaboração entre este pessoal especializado de informação pública e o componente de informação pública da missão é crucial para o sucesso da estratégia de informação pública da missão.”

## A COMUNICAÇÃO SOCIAL NA MINUSTAH

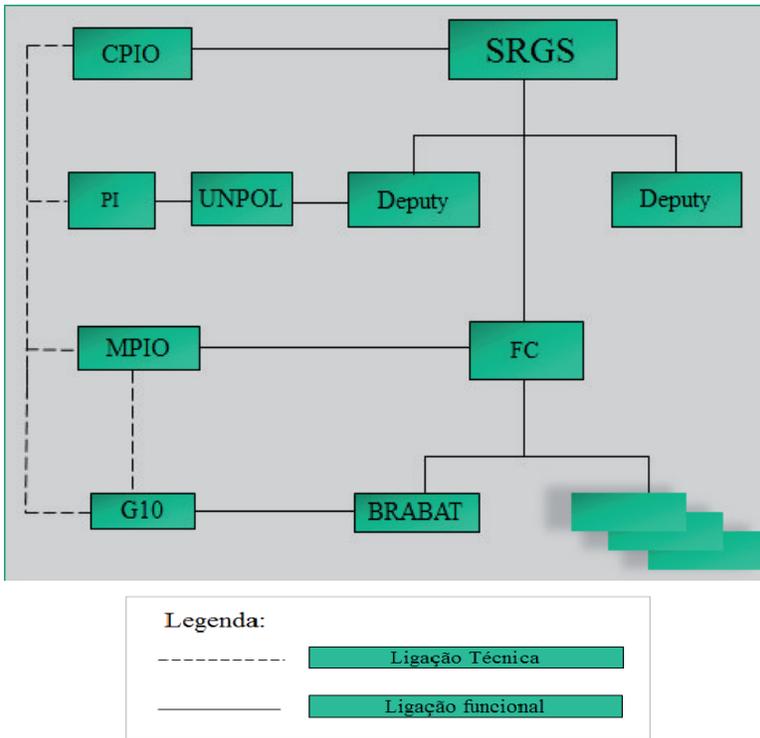
A comunicação social na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti está presente nos três componentes (policial, militar, civil), com seus respectivos escritórios e direcionamentos.

A seção principal se encontra no componente civil, o qual possui o Escritório de Comunicação e Informação Pública - *Communications and Public Information Office* (CPIO), subordinado diretamente ao Representante Especial do Secretário Geral. É composto por um chefe e seis unidades temáticas: (1) Relações com a Mídia e Unidade de Monitoramento, (2) Unidade de Extensão e Advocacia, (3) Unidade de Publicações, (4) Unidade de Rádio, (5) Unidade de Vídeo, e (6) Unidade de Fotografia, que planejam estratégias e organizam ou apoiam ações de órgãos internos e/ou externos que possam contribuir para a operação. O Chefe supervisiona as seis unidades em suas atividades de desenvolvimento, produção e divulgação dos produtos de informação pública, o site da Missão e o monitoramento dos meios de comunicação locais e internacionais (UNITED NATIONS, 2011).

No componente policial há o Escritório de Informação Pública ligado diretamente ao setor de polícia da ONU - *United Nations Police* (UNPOL). Concentra-se no material e políticas de comunicação social que fazem relação ao componente policial da operação.

No componente militar há o Escritório de Informação Pública Militar- *Military Public Information Office* (MPIO), subordinado ao Comandante da Força (chefe do componente militar da Missão) - *Force Commander* (FC), e formado por militares e civis da informação pública além de profissionais das relações públicas. Sua responsabilidade se encontra no desenvolvimento da política de informação pública da Missão (EARLY, 2013). Trabalha em conjunto com o CPIO, mas concentra-se no material e políticas de comunicação social relacionadas com o componente militar da MINUSTAH. Os oficiais e funcionários do MPIO se ligam de forma técnica com oficiais da área de comunicação social dos batalhões dos diferentes países que compõem a Missão para, de maneira coordenada desenvolver as atividades de mídia do Escritório.

Figura 1 - Estrutura da Comunicação Social da MINUSTAH



Fonte: Autoria própria.

Dessa forma, a área de comunicação social da MINUSTAH engloba: o CPIO, ligado diretamente ao SRGS e parte do componente civil; o MPIO, ligado ao *Force Commander* da Missão; as seções de comunicação social dos diversos batalhões (G 10) e a seção de comunicação social da UNPOL. Os escritórios e as demais seções têm uma ligação funcional com seus chefes e comandantes, e uma ligação chamada técnica entre elas, como forma de realizar um trabalho integrado.

A comunicação social da MINUSTAH utiliza recursos midiáticos tanto nas atividades voltadas para a população local, como para o público externo, com o fim de fornecer informações e principalmente obter o apoio dos mesmos. Esse apoio se torna possível por conta da imagem que a Missão passa para seu público alvo. A adesão e credibilidade do público às ideias da operação são elementos fundamentais para a mesma se manter

e conseguir realizar as atividades pretendidas. Do mesmo modo, utiliza os meios de comunicação social como um meio essencial de informação para os próprios componentes da Missão.

No caso deste trabalho focamos na atuação da célula de comunicação social do Batalhão brasileiro, que iremos em seguida abordar.

## **A COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BATALHÃO BRASILEIRO DA MINUSTAH**

O Batalhão da Infantaria da Força de Paz é constituído por um comandante, subcomandante, seções de Estado-Maior (EM) e diversas companhias. Uma dessas seções do EM é a de Comunicação Social, chamada também de G-10. Ela se constitui por um Chefe da Seção (oficial superior), um Adjunto (oficial) e auxiliares (subtenentes e sargentos) (REVISTA VERDE-OLIVA, 2011). Os Chefes e os Adjuntos das seções do Estado-Maior são escolhidos pelo Comandante do Exército. O sentido dessa escolha, segundo Ribeiro é “[...] dar uma única voz para transmissão das ideias força, representando o comandante do exército junto às missões de paz.” (RIBEIRO, 2013). O responsável pela seção da comunicação social deve estar bem informado sobre todos os aspectos da organização, pois “[...] o porta-voz se transforma na face da organização.” (ROSA, 2004 apud AGOSTINHO, 2011, p. 5).

O ideal é que ele seja o transmissor de todos os fatos para evitar que informações incorretas ou desencontradas sejam passadas (AGOSTINHO, 2011).

A célula da comunicação social permeia todas as atividades desenvolvidas pelo Batalhão. Seu foco principal é o trabalho com os militares da Força de Paz no Haiti, o Exército em geral, os órgãos de imprensa e o público brasileiro.

De acordo com Agostinho, esses públicos são estratégicos para a instituição. Narrou:

O que acontece, é que a comunicação com a imprensa e o público interno acaba repercutindo e atingindo os demais públicos da organização. A imprensa é formadora de opinião e o público interno é diretamente atingido pelos acontecimentos [...], além de serem multiplicadores de informações. (AGOSTINHO, 2011, p. 4-5).

Para o público civil haitiano a célula também realiza algumas atividades com o fim de fornecer informações sobre algumas atividades do BRABAT no contexto da operação de paz, não sendo, porém seu foco principal de atividade (RIBEIRO, 2013).

Os elementos da seção são responsáveis por: fornecer informações ao público brasileiro acerca da operação; fornecer informações para familiares dos militares que se encontram no Haiti, o que de fato é muito importante para o devido esclarecimento com fontes diretas e confiáveis; propiciar relacionamento com os batalhões de outros países; propor lazer e entretenimento para o militares, algo essencial para boas relações no espaço de convivência; tratar das relações do batalhão com a imprensa, buscando ser condizente com as diretrizes da Instituição (Exército); auxiliar nas ações humanitárias que englobem atos da comunicação social do batalhão brasileiro, etc. (NAZUR, 2013).

Figura 2 - Campanha de Informação Pública



Fonte: O Pacificador (2010a, p. 10).

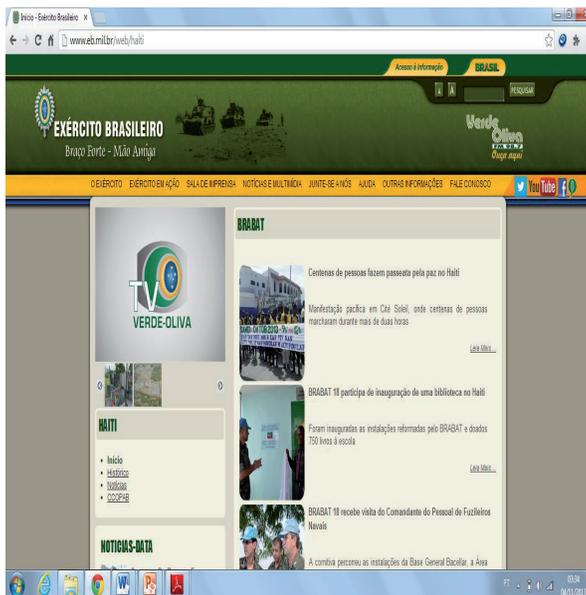
Figura 3 - Visita de órgãos da imprensa no Haiti



Fonte: O Pacificador (2010b, p. 8).

Dois produtos midiáticos preparados pelo Batalhão para o público brasileiro foram: uma seção de atualização sobre a operação MINUSTAH no portal do Exército Brasileiro na internet com as principais notícias, e edições da Revista Verde-Oliva, direcionadas a essa operação de paz.

Figura 4 - Página do portal do Exército Brasileiro



Fonte: Exército Brasileiro. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/web/haiti>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

Figura 5 - Edição da Revista Verde-Oliva destinada ao tema MINUSTAH



Fonte: Revista Verde- Oliva (2009).

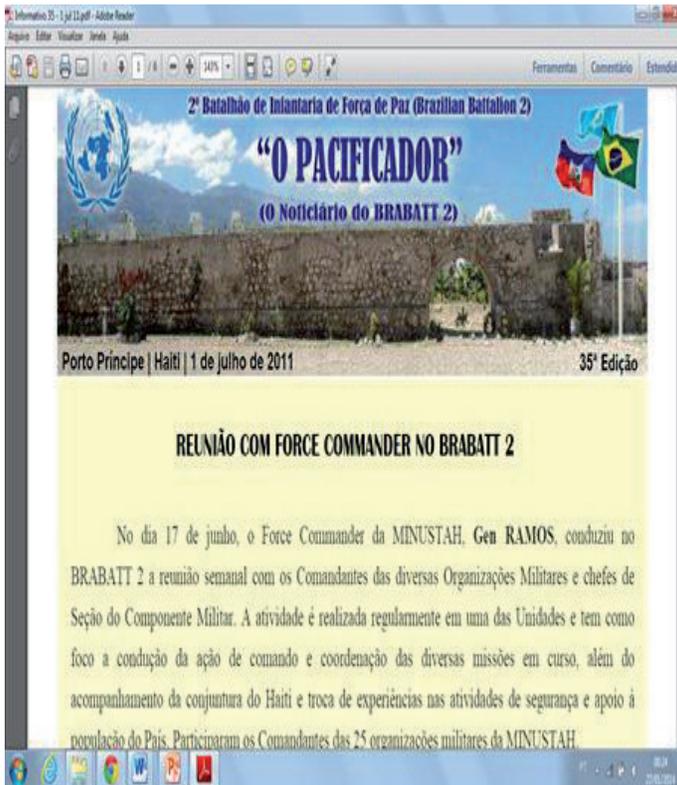
O primeiro contém uma seção de notícias com conteúdo escrito de maneira sucinta, complementada por fotos, que descrevem os fatos ocorridos na operação. Já o segundo aborda melhor as questões da MINUSTAH, inclusive sendo objeto de uma edição especial em outubro de 2009. Os dois produtos tiveram o intuito de fornecer informação, esclarecer o público brasileiro sobre a operação e principalmente fortalecer a imagem do Exército.

É de grande importância para o Batalhão Brasileiro a constante transmissão de informações para o público de seu país. Segundo o Centro de Comunicação Social do Exército:

Todos os países, até os mais ricos, têm suas prioridades internas. Portanto, é fundamental informar e convencer a opinião pública da importância de participar desse esforço global pela paz. É com esse espírito que o Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil vem multiplicando suas atividades de divulgação das operações de paz e do esforço do Brasil nesta área. (REVISTA VERDE-OLIVA, 2009, p. 17).

Para os militares da Missão, um produto idealizado pela célula de comunicação social do BRABAT 2 foi o informativo de caráter periódico chamado “O Pacificador” (NAZUR, 2013).

Figura 6 - Informativo interno do 2º Batalhão de Infantaria da Força de Paz



Fonte: O Pacificador (2011).

Ao longo das edições analisadas (fev. 2010 a abril de 2013) notamos que seu conteúdo abrange informações referentes a fatos ocorridos, ações realizadas, objetivos atingidos, conquistas, acontecimentos no batalhão, associações com ONGs, mensagens religiosas e de motivação, relatos de visitas da imprensa brasileira e estrangeira, formas de lazer, datas comemorativas, relacionamento com exércitos de outros países, visitas de oficiais e entidades da ONU, etc. Observamos, em suma, um conteúdo amplo sobre o batalhão com o intuito de informar seus integrantes sobre todos os acontecimentos no seu espaço de vivência e atuação. Constitui-se,

do mesmo modo, como um mecanismo de coesão do grupo, por construir uma imagem positiva acerca do Exército na operação, apresentando-se como uma ferramenta de motivação, enobrecimento do militar brasileiro da MINUSTAH.

O Exército Brasileiro possui um slogan característico denominado “Braço Forte, Mão Amiga”. Desde a década de 1990 é sua principal “ideia-força”. O termo “Braço Forte” conjuga uma atividade- fim, enquanto a “Mão Amiga” segue como uma complementação, atribuição subsidiária, uma sensibilização para a responsabilidade social do Exército (REVISTA VERDE-OLIVA, 2011, p. 12). Assim, a Força Terrestre tenta utilizar seu lema como base para suas ações em seu país e nas Nações Amigas.

No contexto da operação no Haiti, no momento em que se exigiu menos necessidade da imposição da força naquele país (“Braço Forte”), os batalhões brasileiros passaram a exercer mais operações sob o conceito de “Mão Amiga”. Pode-se dizer que desde o início da MINUSTAH a tropa brasileira tinha uma característica diferente dos demais batalhões. Além da realização de ações militares para garantir a segurança, nas quais eram responsáveis, promoviam ações sociais direcionadas ao povo haitiano (RIBEIRO, 2013).

Essas ações são denominadas de Ação Cívico Social (ACISO), caracterizada como uma operação de contato com a comunidade, por exemplo, atendimento médico, distribuição de alimentos, atividades culturais, distribuição de água, palestras educativas, etc. A Comunicação Social procura dar visibilidade a essas operações de ajuda para a população por meio de divulgações e orientações quanto aos procedimentos e locais das atividades.

Figura 7 - ACISO



Fonte: O Pacificador (2011, p. 4).

Essa preocupação com questões civis do batalhão brasileiro da MINUSTAH se deve ao fato dessa característica marcante brasileira (RIBEIRO, 2013). Segundo o CCOMSEX:

Esse traço particular, refletido no lema “Braço Forte, Mão Amiga” e que nossas tropas souberam utilizar na criação de um ambiente de estabilidade e segurança no Haiti, não está descrito na regras de engajamento da ONU. É fruto tanto da brasilidade, quanto de um esforço sistemático de planejamento e treinamento eficiente, de que devemos orgulhar-nos. É também a contrapartida, no terreno, dos valores que norteiam a atuação internacional do Brasil nos foros decisórios internacionais. (REVISTA VERDE-OLIVA, 2009, p. 12).

Para a execução dessas ações humanitárias os brasileiros não portavam armas letais, o que para os demais batalhões, como por exemplo, o canadense, era considerado um “absurdo”. “Mas como é que vou distribuir brinquedo para uma criança estando armado?”, destacou Ribeiro em nossa entrevista (RIBEIRO, 2013). Essas ações de entrosamento entre a tropa brasileira e a população haitiana passam, conseqüentemente, uma imagem positiva do batalhão.

A busca da proximidade com a comunidade, segundo Ribeiro é uma marca do Exército, e essas ações conseqüentemente tornarão a inte-

ração, aproximação entre brasileiros e haitianos, algo concreto e visível, o que irá ser uma marca positiva para a atuação das tropas brasileiras em suas atividades, contribuindo para seu sucesso (RIBEIRO, 2013). As ACISO, portanto, podem ser consideradas como um rico instrumento para o fortalecimento do Exército frente a população haitiana e colaboram para que se atinja os objetivos da Missão.

Um exemplo de ação de comunicação social do BRABAT para fins de ação humanitária foi o “Cinema na Praça”. O projeto dispunha de sessões quinzenais em praças distintas na área de atuação do batalhão. Eram projetados filmes diferenciados com o objetivo de dar entretenimento e propagar a paz. Segundo Ribeiro essas sessões de cinema “ocupam a mente das pessoas além de tirá-la do ócio demoníaco”, e auxiliavam na manutenção da segurança nas áreas em que ocorriam, como por exemplo, na Praça da Paz (RIBEIRO, 2013).

Figura 8 - Atividade “Cinema na Praça”



Fonte: Informativo... (2013).

Ao Batalhão Brasileiro pode-se atribuir uma atuação marcante na operação de paz do Haiti. A grande experiência brasileira em operações de paz da ONU, aliada ao treinamento dos contingentes antes da ida ao país, e ao “caráter do soldado brasileiro- corajoso, cordial e solidário”, são fatores que contribuem para o “reconhecido e excelente desempenho da tropa brasileira naquele país” (REVISTA VERDE-OLIVA, 2009, p. 6).

O treinamento dos contingentes brasileiros que vão para a MINUSTAH é responsabilidade do Comando de Operações Terrestres (COTER) e dentre os vários princípios que são trabalhados durante a execução das atividades de treinamento está a comunicação social, auxiliado pelo Centro de Comunicação Social do Exército, que “planeja, desenvolve, normatiza e coordena as atividades do Sistema” (AGOSTINHO, 2011, p. 6). Este órgão “é responsável pelo gerenciamento dos meios de interação do EB com os públicos” (BRASIL, 2013b). Suas atividades se refletem nas áreas de Relações Públicas, Divulgação Institucional e Informações Públicas (BRASIL, 2009, p. 2-1,2-2).

A primeira se remete à busca de ajustes e interações entre a Força de Paz e os públicos alvos, tendo como principal objetivo a condução das ações de maneira a conscientizar inicialmente o público interno para engajamento do processo de formação de imagem e, em segundo, ao público externo para informá-lo de maneira correta sobre a Força, conseguindo assim uma boa aceitação (BRASIL, 2009). As ações de divulgação institucional se referem à divulgação de temas relacionados com a Força Terrestre, tendo “como principais atribuições informar e responder aos questionamentos dos diversos públicos da Força de Paz, em particular os órgãos da mídia”, e como um dos principais objetivos o estabelecimento relações sólidas e confiáveis com os profissionais da mídia, tornando o Exército uma fonte respeitada (BRASIL, 2009, p. 2-11).

As atividades de informações públicas fazem referência à “atividade que visa a produzir e a disseminar a imagem da Força de Paz e do Brasil”, por meio dos veículos de mídia impressa e eletrônica (BRASIL, 2013a). Essas três áreas se inter-relacionam conforme as atividades. Em suma, as atividades de Comunicação Social têm como missão principal preservar e fortalecer a imagem do Exército Brasileiro e os meios utilizados são veículos essenciais para suas atividades fins.

De acordo com o “Manual de Operações de Paz” (2013), as ações das três áreas:

[...] quando direcionadas para o público interno, visam a fortalecer o comprometimento com a Instituição, a aumentar a auto-estima e a incentivar a adoção de uma postura pró-ativa. Direcionadas para o público externo, as ações buscam adotar, principalmente, uma política

de “pronta resposta” aos questionamentos da sociedade, preservar e fortalecer a imagem da Força de Paz e do Brasil (BRASIL, 2013a, p. 53).

O CCOMSEX, durante um período do treinamento organizado pelo COTER prepara devidamente os militares da tropa nas questões de comunicação social para o repasse de técnicas e valores para o consequente fortalecimento da imagem da Instituição. Como narrou Souza Neto (2012, p. 250), “O contato com a população local é um dos principais aspectos enfatizados no treinamento dos militares brasileiros antes do seu envio.”

São considerados como finalidade da comunicação social em operações de paz pelo “Manual de Operações de Paz” (2013):

- Atuar no sentido de manter, em níveis elevados, a credibilidade, a confiança e a imagem da Força de Paz junto às comunidades nacional e internacional.
- Fornecer respostas adequadas e oportunas aos questionamentos da sociedade relacionados à Força de Paz.
- Privilegiar a atividade-fim da Força, considerando a importância das atividades de Cooperação Civil e Militar (CIMIC) e as ações comunitárias na integração Força de Paz-Comunidade e da opinião pública no respaldo às decisões militares.
- Constituir-se em fator multiplicador do poder de combate pela prevenção dos erros de entendimento e de percepção dos públicos interno e externo, e pelo fortalecimento do moral, da coesão e do espírito de corpo da tropa. (BRASIL, 2013b, p. 52/66-53/66).

A comunicação social é essencial em vários âmbitos em uma operação. Contudo, segundo Agostinho (2011, p. 7) há a necessidade de adotarem-se cuidados específicos em relação ao público-alvo das mensagens, levando em consideração a cultura, religião e idioma, como também os “atores relevantes” do local.

Em um país como o Haiti assolado pela miséria, pobreza, violência, analfabetismo, desigualdade, catástrofes naturais, inúmeros problemas e peculiaridades, deve-se, portanto realizar um bom gerenciamento das ati-

vidades da comunicação social para haver progresso e auxiliar nos objetivos da missão de paz em construir um país digno.

A Comunicação Social pode ser considerada como um fator primordial nas atividades militares. Segundo o CCOMSEX “no Exército, o homem constitui a essência da Organização e é fundamental que a Comunicação Social seja utilizada como um fator de coesão do grupo militar e principal atividade de difusão da imagem da Instituição” (REVISTA VERDE-OLIVA, 2011, p. 9).

Como o CCOMSEX narrou:

O Haiti é um exemplo no qual a Comunicação Social constitui-se em uma valiosa ferramenta para multiplicar o poder de combate. Além de fortalecer o moral, a coesão e o espírito de corpo da tropa militar brasileira, contribui para a construção e manutenção da opinião pública favorável, seja dos haitianos, seja dos brasileiros, seja da comunidade internacional (REVISTA VERDE-OLIVA, 2011, p. 9).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intervenção da operação da ONU MINUSTAH se deu para reparar os graves problemas de desestruturação do Estado, e a Missão, que continua em atividades nos dias atuais, teve de planejar estratégias e ações para buscar atingir seus objetivos. Uma missão de paz como essa, que visa “reconstruir” um Estado precisa de recursos eficientes como os meios midiáticos, que possuem uma grande capacidade de influenciar no meio em que atuam.

O Batalhão brasileiro possui uma atuação marcante na MINUSTAH. A grande experiência em operações de paz da ONU, aliada ao treinamento anterior dos contingentes e a características do brasileiro, são alguns dos fatores desse sucesso. O COTER prepara a tropa com base em diversos princípios necessários antes da ida para a missão país. Alguns dos princípios da comunicação social com o auxílio do CCOMSEX são trabalhados durante esse preparo.

A imagem, a credibilidade e a confiança das comunidades internacionais são requisitos fundamentais para a Força se desenvolver. Os modelos, ideias e técnicas a serem executadas, são repassados ao contingente. O slogan “Braço Forte, Mão Amiga” é um dos grandes instrumentos de pro-

paganda empregado nas atividades do Exército. A imagem que ele transmite tem a capacidade de agradar ao público alvo.

Uma característica da tropa que contribui para o seu sucesso é a grande preocupação com questões civis, as ações comunitárias e a realização da integração entre a Força e a comunidade. Vê-se que há um grande entrosamento entre as tropas brasileiras e os haitianos, o que facilita bastante o trabalho.

Ao estudar a comunicação social no Batalhão Brasileiro ficou bem clara a necessidade de manutenção da imagem para a imprensa e seu público externo de origem, o brasileiro. A MINUSTAH é uma operação que traz custos para o país, e o brasileiro muitas vezes quer ter informações das atividades que o Exército realiza. Uma imagem positiva é bastante favorável para o desenvolvimento da operação.

Os entrevistados do CCOMSEX evidenciaram bem a importância do fortalecimento da imagem do Exército Brasileiro em suas inúmeras atividades. A importância da imagem ficou clara nas entrevistas realizadas pela autora. Os entrevistados procuraram apresentar a imagem positiva não salientando os problemas e dificuldades que o Exército possa ter tido na MINUSTAH. Mas isso faz parte do “marketing institucional”.

A manutenção de um caráter interno dos militares é também uma das grandes necessidades em uma operação de paz. Os mesmos devem tentar reproduzir suas mensagens de forma boa e convincente e ter uma relação boa com o público alvo.

A comunicação social do Batalhão Brasileiro propicia atividades de relações humanas no espaço de vivência e confecciona produtos internos para todos terem ciência dos fatos e fortaleceram a boa imagem em suas atividades. No Haiti, a conduta e as atividades diferenciadas do Exército Brasileiro perante aos demais integrantes da Missão é uma grande marca de atuação para atingir seus fins e ter uma posição destacada.

A célula G10 do Batalhão de Infantaria da Força de Paz, portanto, é essencial para o Exército Brasileiro se desenvolver na Missão de paz MINUSTAH, que necessita de uma organização do componente militar, civil e policial na comunicação social e nas demais áreas para trabalhar plenamente em função da reconstrução do Estado do Haiti.

## REFERÊNCIAS

- AGOSTINHO, T. C. A mídia e o exército brasileiro: análise da gestão da comunicação no caso terremoto no Haiti. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUDESTE, 16., 2011, São Paulo. *Papers...* São Paulo: Intercom, 2011. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sudeste2011/resumos/R24-0031-1.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2013.
- AGUILAR, S. L. C. Segurança pública e as operações de construção de paz pós-conflitos armados. *Estudos Sociológicos*, Araraquara, v. 17, n. 33, p. 429-455, 2012.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. *Manual de operações de paz*. 3. ed. Brasília, DF, 2013a. MD34-M-02. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md34\\_m\\_02\\_manual\\_op\\_paz\\_3ed\\_2013.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md34_m_02_manual_op_paz_3ed_2013.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2013.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. *Manual de campanha comunicação social*. Brasília, DF, 2009. C- 45.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Gabinete do comandante. *Plano de comunicação social do exército brasileiro para o ano de 2013*. Brasília, DF, 2013b.
- CENTRO DE INFORMAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS NO RIO DE JANEIRO. *Militares brasileiros em missão de paz no Haiti realizam encontro virtual com imprensa do Brasil*. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://unicrio.org.br/militares-brasileiros-em-missao-de-paz-no-haiti-realizam-encontro-virtual-com-imprensa-do-brasil/>>. Acesso em: 18 set. 2014.
- EARLY, E. A. *Research media- MINUSTAH* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: <[minustah-mpio-deputy@un.org](mailto:minustah-mpio-deputy@un.org)> em 11 nov. 2013.
- INFORMATIVO 2º BATALHÃO DE FORÇA DE PAZ. Porto Príncipe: Segundo Batalhão de Força de Paz, n. 6, fev. 2013.
- MAESTRELLI, R. *Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti: avanços e desafios*. 2010. 78 f. Monografia (Bacharel em Direito)-Centro de Ciências Sociais e Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2010. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Rodrigo%20Maestrelli.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2013.
- NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. Resolución 1542 de 30 de abril de 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2004.shtml&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2004.shtml&Lang=S)>. Acesso em: 12 nov. 2012.

NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. Resolución 1908 de 19 de janeiro de 2010. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1908\(2010\)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2010.shtml&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1908(2010)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2010.shtml&Lang=S)>. Acesso em: 12 nov. 2012.

NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. Resolución 2119 de 10 de outubro de 2013. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2119\(2013\)&referer=http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/resolutions.shtml&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2119(2013)&referer=http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/resolutions.shtml&Lang=S)>. Acesso em: 15 nov. 2013.

NAZUR, C. Brasília. [set. 2013]. Entrevistador: Annelise Faustino da Costa em Brasília, 17 set. 2013 no Centro de Comunicação Social do Exército.

O PACIFICADOR. Porto Príncipe: 2º Batalhão de Infantaria Força de Paz, 15 nov. 2010a. Ed. 20.

O PACIFICADOR. Porto Príncipe: 2º Batalhão de Infantaria Força de Paz, 30 nov. 2010b. Ed. 21.

O PACIFICADOR. Porto Príncipe: 2º Batalhão de Infantaria Força de Paz, 1 jul. 2011. Ed. 35.

REVISTA VERDE-OLIVA. Brasília, DF: Centro De Comunicação Social Do Exército, v. 37, n. 202, out. 2009. Especial.

REVISTA VERDE-OLIVA. Brasília, DF: Centro de Comunicação Social do Exército, v. 39, n. 211, abr.-jun. 2011.

RIBEIRO, J. M. T. *A comunicação social no Batalhão Brasileiro*. [set. 2013]. Entrevistador: Annelise Faustino da Costa. Brasília, DF: Centro de Comunicação Social do Exército, 2013.

SOUZA NETO, D. M. de. O Brasil, o Haiti e a Minustah. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. (Org.). *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília, DF: IPEA, 2012. p. 243-268.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. *Operations handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations*. New York, 2003.

UNITED NATIONS. Office of Internal Oversight Services. Internal Audit Division. *Audit report: public information function in MINUSTAH*. Washington, DC, 29 Mar. 2011. Disponível em: <[http://usun.state.gov/sites/default/files/organization\\_pdf/167905.pdf](http://usun.state.gov/sites/default/files/organization_pdf/167905.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2013.

## **OBRAS CONSULTADAS**

O PACIFICADOR. Porto Príncipe: 2º Batalhão de Infantaria Força de Paz, ed. 1-58, 2010-2012.

INFORMATIVO 2º Batalhão de Força de Paz. Porto Príncipe: 2º Batalhão de Infantaria Força de Paz, ed. 1-8, 2013.

# SEGURIDAD EN AMERICA DEL SUR: ESCENARIOS Y PERSPECTIVAS

*Sérgio Luiz Cruz Aguilar*

## INTRODUCCIÓN

La política internacional se lleva a cabo con base en percepciones, los riesgos y las probabilidades. Es a través de ellos que los Estados conducen la lógica de sus políticas exteriores, utilizando la diplomacia.

La seguridad puede ser definida como “[...] el sentimiento de garantía necesaria e indispensable para una sociedad y a cada uno de sus miembros contra amenazas de cualquier tipo.” (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2006, p. 51). Ya la defensa nacional incluye las actitudes, las medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses nacionales contra amenazas de predominio externo (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2006). La seguridad es abstracta, un estado, y la defensa es la estructura que los Estados dibujan para mantenerse con seguridad en el ámbito internacional. Sería un acto dirigido a la particular amenaza, e implica un eventual empleo de la fuerza, o sea, el uso de las Fuerzas Armadas como elemento esencial.

De este modo, cuando tratamos de seguridad y defensa regional, tenemos decisiones políticas (subjetivas) emprendidas en conjunto por los

Estados y las acciones de la defensa (objetivas) que deberían ser trazadas en conjunto para la región.

Durante la Guerra Fría, los países de América del Sur estaban insertados en las propuestas de defensa colectiva hemisférica, liderada por los Estados Unidos (EUA). En la post Guerra Fría la agenda norteamericana presentó diferentes percepciones y concepciones que dificultaron el establecimiento de estrategias comunes en el nivel hemisférico y abrieron espacio para conformaciones subregionales.

La redemocratización de los países de América del Sur y el establecimiento del control civil de sus fuerzas armadas, la influencia de los debates y las decisiones sobre cuestiones de seguridad en las organizaciones internacionales, entre otros, crearon un ambiente para el establecimiento de una serie de mecanismos de coordinación en el campo de seguridad y defensa. Desde la década de 2000, una serie de reuniones de los presidentes resultó en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CASA), en 2004, y su transformación en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, que incorporó al Consejo de la Defensa Suramericano (CDS).

El texto presenta algunos de los mecanismos de cooperación y coordinación en materia de seguridad que han sido establecidos y hace algunas consideraciones sobre el escenario y las perspectivas sobre la seguridad en América del Sur, especialmente el Consejo de la Defensa Suramericano, y concluye presentando aspectos de la situación actual en términos de seguridad en el subcontinente.

## **MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN EN SEGURIDAD EN LA AMÉRICA DEL SUR**

En el contexto de la Guerra fría y de la confrontación ideológica entre las dos superpotencias se estableció un mecanismo de defensa colectiva del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), de 1947, y un sistema de seguridad compuesto por el TIAR, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Junta Interamericana de Defensa (JID).

Por iniciativa de los EUA, se crearon mecanismos formales, como la Conferencia de Ejércitos Americanos, Conferencia Interamericana Naval, la Conferencia de Jefes de Fuerzas Aéreas Americanas y el Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas, con el fin de fomentar el debate entre los militares del sistema interamericano sobre las principales amenazas para la seguridad continental y encontrar la manera de enfrentarlas (AGUILAR, 2010).

También por iniciativa de los EUA, en el final de la década de 1950, pasaron a ser realizados los ejercicios conjuntos con el fin de preparar a las fuerzas armadas latinoamericanas para que operaran junto a los norteamericanos en un conflicto contra las fuerzas del Pacto de Varsovia, sobre todo en el campo naval. En este contexto, la operación UNITAS, que comenzó en 1959 con la participación de las marinas de Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela, ha extendido a varios países de América Latina, y se mantiene hasta estos días (AGUILAR, 2010).

Con el fin de la Guerra Fría, las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (NU) y la OEA priorizaron las cuestiones relativas a la cooperación, el desarme y la transparencia en los gastos militares, entre otros. La OEA creó la Comisión de Seguridad Hemisférica que tuvo un papel central en la promoción de la cooperación en materia de seguridad, por medio del análisis y las recomendaciones que resultaron en una serie de resoluciones y en el aumento de los mecanismos regionales, subregionales y bilaterales (OEA, 1991) . A partir de la década de 1990, los problemas de seguridad del continente han pasado a ser tratados en las reuniones de la cúpula de los presidentes y las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas.

Las declaraciones en el ámbito de la OEA como la de Santiago (1995) y San Salvador (1998) enumeraron las medidas para promover la confianza y la seguridad en el continente (BRASIL, 1995, 1998). La Conferencia sobre Seguridad del Hemisferio, celebrada en México en octubre de 2003, reconoció las diferentes perspectivas relacionadas con las nuevas amenazas y que la arquitectura de seguridad debería ser flexible, incluyendo las particularidades de cada subregión y de cada Estado (OEA, 2003).

En América del Sur, al nivel de las relaciones bilaterales, las conversaciones entre los gobiernos de Brasil y Argentina, en la década de 1980, acerca de la construcción de las usinas de Itaipú y Corpus y de sus programas nucleares, y la redemocratización en curso en los dos países, permitieron la creación de varios mecanismos de coordinación y cooperación en el ámbito de la seguridad. Las reuniones a nivel de Ministros de Defensa y de Asuntos Exteriores celebrada en Tandil (1996) e Itapaiva (1997), entre Brasil y Argentina, resultaron en el Mecanismo de Itaipava. Del mismo modo, las reuniones de Zapallar (1996) y Campo de Mayo (1998), entre Argentina y Chile, resultaron en el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG).

Además de éstos, una serie de mecanismos llamados 2 + 2 fueron establecidos bilateralmente, compuestos por representantes de los ministerios de relaciones exteriores y de la defensa. Perú y Chile crearon el Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política para fortalecer y intensificar la confianza mutua en el ámbito de la seguridad y la defensa. Los dos países mantienen, aún, rondas de conversaciones entre los comandantes de las fuerzas armadas que en 2013 ya estaba en la 26ª edición (CHILE, 2013). Perú y Bolivia tienen el Mecanismo de Consulta y Coordinación (MCC 2 +2), creado en 2008, además de una Comisión Binacional Fronteriza (PERU, 2013).

En general, las reuniones de estos mecanismos resultan en entendimientos sobre medidas de coordinación y cooperación, ajustes referentes a intercambio de instructores y alumnos de las escuelas militares, ejercicios conjuntos, visitas y programas de intercambio académico, el intercambio de información y cooperación entre las fuerzas aéreas con el establecimiento de protocolos para hacer más eficaz el combate contra las actividades ilegales, las becas para la capacitación y formación militar, entre otras y, en algunos casos, el establecimiento de una metodología para medir los gastos de defensa.

En el MERCOSUR han sido creados grupos de trabajo acerca del terrorismo, la cooperación en temas fronterizos y armas de fuego y municiones, y la Reunión de Ministros del Interior / Justicia. Se establecieron: el Plan General de Cooperación y Coordinación recíproca para la Seguridad Regional; un mecanismo conjunto de registro de armas,

explosivos y municiones; el Centro de Coordinación de Capacitación Policial; el Sistema de Intercambio de Informaciones de Seguridad del MERCOSUR (SISME); el Programa de Acción MERCOSUR de Lucha a Ilícitos en el Comercio internacional y La Red Internacional de Inteligencia de Seguridad Pública (RESINF). En 2006, ha sido aprobado el Acuerdo Marco entre los miembros del MERCOSUR y sus asociados en la cooperación en materia de seguridad (AGUILAR, 2010).

La Comunidad Andina de Naciones celebró el Compromiso de Lima - Carta Andina para la Paz y la Seguridad, durante la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, en 2002, afirmando el compromiso de formular una política comunitaria de seguridad, establecer una zona de paz en el territorio de la Comunidad, limitar los gastos de la defensa externa, controlar las armas convencionales, consolidar la prohibición de las armas nucleares, químicas y biológicas, erradicar el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y las minas terrestres, así como ampliar y reforzar las medidas de fomento de la confianza en la lucha contra el terrorismo (COMUNIDAD ANDINA - CAN, 2002). Posteriormente, aprobó las Directrices de Política de Seguridad Exterior Común y, en 2010, los principios orientadores y la agenda estratégica con el objetivo de diseñar componentes y programas de seguridad regional, desarrollar una estrategia para la seguridad ciudadana y la aplicación de la Carta Andina para la Paz y la Seguridad (CAN, 2010).

Entendimientos en el ámbito del MERCOSUR y la CAN resultaron en la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el 23 de mayo de 2008, con el objetivo de profundizar la integración física, la energética, de telecomunicaciones en el subcontinente, y aún en las áreas de ciencia y la educación, además en la adopción de mecanismos financieros conjuntos. Además de conformarse como un foro de debates, la pretensión es que el organismo sea capaz de adoptar medidas conjuntas. Al el final de aquel año, se creó en el ámbito de la UNASUR el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) como un foro para la consulta, la cooperación y la coordinación, con el fin de consolidar la zona de paz en América del Sur, construir una identidad de defensa teniendo en consideración las características subregionales y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa (UNASUR, 2013).

## ESCENARIOS Y PERSPECTIVAS

Las percepciones de las amenazas dependen de cada Estado y están estrechamente relacionadas con su ubicación y su capacidad. Así, tanto las características como las percepciones de las amenazas y prioridades de seguridad son diferentes en cada subregión del continente americano. Las diferencias y similitudes tienen relación con la situación del sistema internacional y regional en determinados momentos. Si el período de la Guerra Fría condujo a la percepción de las amenazas provenientes del bloque liderado por la Unión Soviética y produjo doctrinas de seguridad nacional con un foco en la lucha interna, su fin resultó en el ensanchamiento del concepto de seguridad, que pasó a abarcar también, la seguridad de las sociedades y los individuos y no sólo el mantenimiento de la soberanía estatal. Es decir, los cambios de contexto, nuevas abordajes, nuevas amenazas, condujeron a estudios que presentaron nuevas formas de seguridad.

En términos generales, los problemas comunes de seguridad en América del Sur están relacionados con el crimen organizado, el tráfico de drogas y armas, porosidad de las fronteras, lavado de dinero, el posible apoyo logístico y financiero a grupos terroristas, la pobreza y carencias sociales. En la actualidad, se puede afirmar que hay un entendimiento común de las amenazas generadas por actores no estatales que trascienden las fronteras e impiden la acción de los Estados. En estos casos, el aumento del poder militar o de fuerzas policiales no sería, por sí solos, suficientes para hacer frente a estos actores, que sólo pueden ser combatidos con los esfuerzos integrados de varios países. Así, con la insuficiencia del esfuerzo unilateral del Estado y de la inaplicabilidad de la seguridad colectiva en contra de estos actores, los mejores mecanismos para combatir estas amenazas transnacionales y no estatales estarían en el campo de la seguridad cooperativa, entendida como un sistema de relaciones interestatales de coordinación de políticas en seguridad que previene y contiene las amenazas, evitando que las percepciones de los estados sobre ellas se cambien en tensiones o enfrentamientos. Es en este sentido se conformaron los diferentes mecanismos creados en el campo de la seguridad en América del Sur.

En el ámbito de la defensa, los países de la subregión permanecen con sus fuerzas armadas enfocadas en la defensa del territorio contra una amenaza externa, pero, de manera general, percibieron que la comprensión y el conocimiento mutuos reducen la posibilidad de choques armados y aumentan la propensión para la solución pacífica de las controversias existentes o que puedan surgir. Por lo tanto, las medidas de confianza mutua entendidas como un proceso que hace posible la extensión de la seguridad entre dos o más actores internacionales, tiene el objetivo de apartar la posibilidad de un conflicto armado, limitar armamentos y / o reducir los gastos militares, y ampliar las posibilidades de cooperación (PALMA, 1988).

En realidad la seguridad cooperativa sería más una situación que un sistema, en el que las medidas de confianza mutua son aplicadas de forma gradual, de común acuerdo, hasta llegar a una relación de cooperación, bilateral o multilateral. Tales medidas de confianza dan mayor transparencia y reciprocidad en las relaciones entre los Estados. Parten de compromisos de corto alcance que, al principio no puedan ser obligatorios, hasta etapas más avanzadas con el establecimiento de mecanismos de verificación, prevención y gestión de conflictos, el desarrollo de las capacidades militares integradas, entre otros, cuándo entonces habrá un compromiso formal de los involucrados en cooperación. Finalmente, puede evolucionar hasta el establecimiento de un sistema de seguridad o de defensa colectiva o la integración de las fuerzas armadas.

La implementación de medidas de la confianza mutua debe, necesariamente, mantener el sentimiento de seguridad del Estado que en la actualidad abarca un campo más amplio. Estas medidas interrelacionan factores como la capacidad militar, la tecnología, el poder económico, el desarrollo y la estabilidad social y política, tanto en el ámbito interno como en la relación externa, diferente a lo entendido al inicio de la era moderna y el nacimiento de la nación-estado cuando la seguridad se definía principalmente por el ángulo de la guerra interestatal y la supervivencia del Estado.

Aunque no todos los Estados de América del Sur presentan un grado aceptable de estabilidad política, la implantación de los regímenes democráticos y la implementación de medidas de confianza mutua y mecanismos de cooperación y coordinación en seguridad han permitido mejores condiciones para la solución pacífica de los conflictos. Cuestiones tales como la del límite

marítimo entre Chile y Perú y el caso de las “papeleras” entre Argentina y Uruguay, fueron llevadas a la Corte Internacional de Justicia. El límite marítimo entre Surinam y Guyana se arbitró por las Naciones Unidas en 2007. Los casos de inestabilidad política en Ecuador, Bolivia y Venezuela resultaron en un papel importante de la UNASUR como foro de las negociaciones políticas para mantener la estabilidad de la subregión.

La creación del Consejo de Defensa Suramericano es un hito importante y tiene la intención de crear un espacio de discusión para los problemas de seguridad en el subcontinente, colaborando para la manutención de la estabilidad regional. Su surgimiento, entre otros factores, está relacionado con la baja prioridad que los EUA dan a la América Latina en términos de seguridad.

El Proyecto Brasil 3 Tiempos, preparado por la Presidencia de la República del Brasil en 2004, previó el “fortalecimiento de la capacidad de defensa, solo o como parte de un sistema colectiva de defensa con los países vecinos”, como una manera de garantizar la protección del territorio y respaldar las negociaciones de ámbito internacional (BRASIL, 2004). La idea, probablemente, tiene una fuerte relación con la postura unilateral adoptada por el gobierno norteamericano con los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Así, el presidente Lula inició discusiones con los presidentes de Argentina y Venezuela en 2006. En 2008, la reactivación de la cuarta flota de los EUA y el conflicto que involucró a Colombia, Ecuador y Venezuela, reforzó la idea. El Ministro de Defensa de Brasil visitó los países de América del Sur acompañado por los comandantes de las tres fuerzas armadas y el proyecto CDS se negoció en la creación de UNASUR reunión (mayo de 2008), siendo aprobado en diciembre de aquel año.

El documento de creación del CDS tiene como objetivos generales la consolidación de América del Sur como una zona de paz, la construcción de una identidad sudamericana en materia de la defensa y la creación de consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa. De entre los objetivos específicos, se observa la intención de construir una visión conjunta de la defensa, cambiar informaciones que permitan “identificar factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la

paz regional y mundial”, cooperar en el ámbito de la industria de la defensa, fomentar el intercambio para la formación y la capacitación militar, y compartir experiencias en operaciones de paz (UNASUL, [2008])

Para lograr estos objetivos, en mayo de 2011, en la VI Reunión de Ministros del CDS ha sido creado el Centro de Estudios Estratégico de Defensa, que funciona en Buenos Aires y se ocupa de cuestiones de política de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de defensa y formación y capacitación en el área (UNASUR, 2013). En 2012 ha sido iniciado el Curso de Defensa Suramericano (CAD-SUL), en la Escuela Superior de Guerra del Brasil, para capacitar al personal civil y militar que actúan en el ámbito de la defensa de los países de UNASUR, “proporcionándoles conocimientos que permitan el desarrollo de un pensamiento suramericano de defensa, basada en la cooperación y la integración regionales” (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2013).

La creación de un mercado regional de defensa fortalecería el desarrollo industrial y tecnológico en esta área, atendería en parte la necesidad de modernización de las fuerzas armadas y, en una etapa posterior reforzaría la capacidad sudamericana para competir en este campo. La idea central es el aprovechamiento de las capacidades existentes como las de Brasil en blindados y aviones, de Chile en zonas navales y mantenimiento de blindados, de Colombia en los navíos fluviales y los vehículos no tripulados, en Argentina en lanzadores de satélites. El Plan de Acción elaborado en 2011 se dirigió a la creación de una Agencia Espacial Suramericana y la realización de los estudios sobre la posibilidad para proyectar, desarrollar y producir en conjunto un avión de entrenamiento básico y un vehículo aéreo no tripulado (VANT). El Brasil desarrolla, aún, un avión de transporte de tanques con la participación de Argentina, Chile y Colombia (DEPARTAMENTO DA INDÚSTRIA DE DEFESA, 2012).

En este contexto, Brasil y Argentina tienen proyectos conjuntos como, por ejemplo, el vehículo militar Gaucho, un “pool” logístico para adquisición de piezas para los aviones Mirage brasileños, de mantenimiento de las turbinas marinas ejecutadas por el Arsenal Comandante Espora y un sistema de certificación/homologación de productos de defensa (DEPARTAMENTO DA INDÚSTRIA DE DEFESA, 2012).

## CONSIDERACIONES FINALES

En el sistema actual internacional, la distancia entre la periferia y el centro ha sido encurtida. Inestabilidades internas tienen repercusión regional y crisis regionales acaban teniendo consecuencias globales. Es difícil que los Estados se aíslen en el ámbito de sus fronteras y lleguen a ser inmunes a algunos problemas externos, o que consigan resolver unilateralmente todos sus problemas de seguridad. Hay, de todos modos, la participación activa o pasiva en los temas de seguridad en general.

La América del Sur, por estar lejos de los centros neurálgicos de la inseguridad del mundo, Europa (sitio de las dos mayores guerras mundiales), Asia, Oriente Medio y África, mantuvieron una postura de distanciamiento de los problemas globales de seguridad. Sin embargo, hoy existe una opinión de que deben participar, involucrarse, y hasta influir en las crisis que puedan amenazar sus intereses. Eso significa tener una participación más activa en los procesos de seguridad regional y global, de los foros multilaterales y de los mecanismos de resolución de los conflictos como las operaciones de paz.

No teniendo capacidad económica, política o militar para influir de manera decisiva en crisis que aparezcan o en el debate internacional sobre la seguridad, compete a la institucionalización de mecanismos colectivos tales como la UNASUR y su CDS, aumentar la capacidad de influir y, al mismo tiempo, tratar de establecer una visión común de seguridad.

El sistema interamericano, estructurado en torno de la OEA, el TIAR y la JID, no consiguió expresar un consenso sobre las cuestiones de seguridad en el continente. No hay una agenda común en materia de seguridad regional ni una articulación de políticas de defensa entre los países americanos. La OEA es fuertemente influenciada por los EUA, quien tiene sus prioridades en seguridad vueltas para otras regiones. Las asimetrías y las diferentes características de cada subregión están presentes en varias áreas. Las percepciones, preocupaciones y prioridades en materia de seguridad son diferentes en cada una de ellas. Hay una identidad regional, mientras que se fueron conformando diferentes grupos de integración subregional (MERCOSUR, Comunidad Andina, el Caribe, América Central, el NAFTA).

Además de esto, la aceptación de los conceptos de “seguridad humana” y la “seguridad multidimensional” ha abierto un amplio abanico de posibilidades en el que cualquier cosa puede ser clasificada como una amenaza a la seguridad, lo que acaba dificultando la comprensión y la conformación de una visión común en la región.

Habiendo dificultad en definir exactamente las amenazas, hay dificultad en establecer claramente las situaciones que deben ser tratadas en el ámbito de la política, de las policías o de las fuerzas armadas. Así, mientras algunos Estados mantienen sus fuerzas armadas dirigidas exclusivamente para la defensa del territorio contra las amenazas estatales externas, otros siguen la lección de los EUA y dirigen sus fuerzas militares también para el combate a las amenazas que serían de responsabilidad de las fuerzas policiales, con todas las consecuencias para la preparación y el empleo de estas fuerzas (instrucción, equipamiento, etc.).

Se percibe que, en general, la actual agenda de la seguridad en América del Sur se relaciona con actores no estatales generadores de inseguridad que, por ser transnacionales, imponen a los Estados la adopción de medidas de coordinación y cooperación. Los mecanismos, foros políticos de discusión y tratados, de carácter colectivo (regional o subregional), bilaterales o trilaterales, ayudaron a mejorar las relaciones entre los países latinoamericanos en el ámbito de la seguridad y la defensa.

La nueva dinámica de la integración, el desarrollo político interno de los países, los cambios en la naturaleza de los conflictos, las diferentes percepciones de las amenazas, la baja prioridad de los EUA para la subregión y el enfoque más amplio de la seguridad, entre otros, son factores que determinan los arreglos de seguridad y defensa de América del Sur.

En el campo interestatal, hay algunas situaciones que pueden entenderse como generadores de inseguridad como: entre Bolivia-Chile-Perú, aún como consecuencia de la Guerra del Pacífico; entre Colombia-Ecuador-Perú en razón de la transnacionalización de la lucha contra las FARC, que puede ser extendido también para la frontera entre Venezuela-Colombia en el lago Maracaibo; y la región del Esequibo entre Venezuela y Guyana. En el campo interno, en algunos como Paraguay, Bolivia, Ecuador y Venezuela la inestabilidad política sigue generando tensiones.

Pero, a pesar de los diversos contenciosos que aún existen, la situación de la seguridad suramericana se presenta como promisoría en la medida en que los problemas se han tratado en el ámbito político o en las instancias jurídicas internacionales.

Sin embargo, algunas cuestiones se presentan aún como desafío en el marco actual de la seguridad subregional. La construcción de una identidad suramericana en materia de defensa es un objetivo amplio. Los primeros pasos ya fueron dados en la búsqueda de una reflexión autónoma y de producción de conocimiento sobre las realidades de la subregión. Pero aun así demandará tiempo y persistencia para que se forme una visión propia sobre los intereses, objetivos y necesidades, así como sobre el papel de América del Sur en el sistema internacional.

La coordinación de políticas de defensa se mantiene aún más como intención que acción, reflejado en el entendimiento común de la necesidad de mantener la estabilidad democrática, el control civil de las fuerzas armadas, el subcontinente libre de armas de destrucción masiva, el desarrollo de medidas de fomento de la confianza mutua y la transparencia en los gastos de seguridad y defensa.

Hay un entendimiento común de que las llamadas nuevas amenazas sólo pueden ser combatidas con la coordinación, sin embargo, las medidas prácticas están todavía por debajo de las necesarias para ser eficientes.

La creación de un mercado regional de defensa es importante y puede tener resultados positivos. Aunque América del Sur presente bajos gastos en defensa, con relación a las demás regiones del mundo, los gastos militares son una porción interesante del mercado. Además de las armas y municiones, la industria de defensa incluye bienes como vehículos, uniformes, cascos, chalecos, tiendas de campaña, raciones y material de comunicaciones, la salud, ingeniería, etc., cuya adquisición coordinada, priorizando material fabricado en la subregión, puede resultar en el desarrollo científico y tecnológico en esta área. Sin embargo, se necesita de voluntad política y asignación de los recursos.

La creación de UNASUR y de su CDS puede conducir a un mecanismo multilateral eficaz para la prevención y resolución de los

conflictos. Pero su éxito es aún un desafío y dependerá de: como Brasil ejercerá un liderazgo regional y cuánto el gobierno brasileño está dispuesto a invertir en términos políticos y financieros en este mecanismo; como Argentina desempeñara la co-dirección del proyecto; como Colombia se portará en el proceso, teniendo en cuenta la resolución de conflicto interno y sus relaciones con los EUA; como el bloque lidiará con los aspectos específicos del Cono Sur y de la Comunidad Andina, y al mismo tiempo con la propuesta bolivariana de Venezuela; y cuál será la postura de los EUA en relación con el desarrollo, o no, de los mecanismos subregionales.

De todos modos, los arreglos institucionalizados en América del Sur son una novedad muy positiva en el campo de las relaciones regionales contemporáneas en seguridad y defensa. La pretensión de crear mecanismos suramericanos para resolver los problemas suramericanos con la visión y las capacidades propias, rompió la visión hemisférica presente en las cuestiones de seguridad y defensa desde finales del siglo XIX.

Actualmente hay un ambiente sano y en el estado de las relaciones entre los países de América del Sur se ha garantizado la posibilidad de resolver pacíficamente los conflictos que surgieren, mejorar los instrumentos colectivos para la prevención y combate de las “nuevas amenazas”, relacionar la seguridad con el desarrollo en el ámbito de la llamada “seguridad multidimensional”, permitiendo que se implementen los proyectos y programas conjuntos de “seguridad alimentaria”, “policía democrática”, etc. En resumen, es un camino para que se fortalezca la zona de paz suramericana y que sirva como un modelo para otras regiones del mundo.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, S. L. C. *Segurança e defesa no Cone Sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. São Paulo: Porto de Idéias, 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. *Cadernos NAE / Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República*, no. 1. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, jul. 2004.

BRASIL. Ministério da Defesa. Declaração de Santiago sobre medidas de fortalecimento da confiança e da segurança. In: Conferência Regional Sobre

Medidas Defortalecimento Da Confiança E Da Segurança, 1995, Santiago. *Anais...* Washington, DC: OEA, 1995. 4a. Sessão Plenária.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Declaração de São Salvador sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança. Conferência Regional De San Salvador sobre Medidas De Fortalecimento Daconfiança E Da Segurança De Acompanhamento Daconferência De Santiago, 1998, San Salvador. *Anais...* Washington, DC: OEA, 1998. 5a. Sessão Plenária.

COMUNIDAD ANDINA. *Compromiso de Lima*: carta andina para la paz y la seguridad: limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa. Lima, 2002. Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/compromiso\\_lima.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/compromiso_lima.htm)>. Acesso em: 5 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. *Principios orientadores y agenda estratégica andina*: documento aprobado por el consejo andino de ministros de relaciones exteriores en forma ampliada con la comisión de la comunidad andina. Lima, 2010. Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Agenda\\_Estrategica2010.pdf](http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Agenda_Estrategica2010.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2013.

CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Declaración conjunta de los ministros de relaciones exteriores y de defensa del Perú y Chile*. 2013. Disponível em: <[http://www.minrel.gob.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20130503/asocfile/20130503160804/declaracion\\_iv\\_reunion\\_2\\_2.pdf](http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20130503/asocfile/20130503160804/declaracion_iv_reunion_2_2.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2013.

DEPARTAMENTO DA INDÚSTRIA DE DEFESA. *Análise Comdefesa*: integração Sul-Americana em Defesa: perspectivas e desafios. *DefesaNet*, 2 fev. 2012. 2013. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/%204639/ANALISE>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Manual básico*: elementos doutrinários. Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. Curso avançado de defesa sul-americano CAD-SUL. 2013. Disponível em: <<http://www.esg.br/cursos/curso-avancado-de-defesa>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

ORGANIZAÇÃO DO ESTADOS AMERICANOS. AG/RES 1123 ((XXI-0/91). *Cooperation for Security in the Hemisphere*. OENSer.PIXXI.O.2. Twenty-First Regular Session. June 3 - 8, 1991 Santiago, 20 ago. Proceedings. Washington, DC, 1991. v. 1

\_\_\_\_\_. *Declaração sobre segurança nas Américas*. Washington, DC, 2003. (Documento OEA/Ser.K/XXXVIII CES/DEC.1/03rev.1.

PALMA, H. Medidas de confianza recíproca. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA REGIONAL, 1988, Santiago del Chile. *Una concepción alternativa de seguridad...* Santiago: Comisión Sudamericana de Paz, 1988. Documento de trabajo.

PERU. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Declaración conjunta de los ministros de relaciones exteriores y de defensa del Estado plurinacional de Bolivia y de la República del Peru*. Santa Cruz de la Sierra, 15 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.rree.gob.pe/noticias/Documents/Declaraciones%20Conjuntas/Declaraci%C3%B3n%20Conjunta%20II%20Reuni%C3%B3n%202+2%20Per%C3%BA%20Bolivia.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2013.

UNASUL. Centro de Estudos Estratégicos de Defesa. *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL*. Santiago, [2008]. Disponível em: <[http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/07-Conselho\\_Defesa\\_Suramericano/03\\_Estatuto\\_CDS-Port.html](http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/07-Conselho_Defesa_Suramericano/03_Estatuto_CDS-Port.html)>. Acesso em: 10 dez. 2013.

UNASUR. 2013. Disponível em: <<http://isags-unasul.org/interna.asp?lang=3&idArea=38>>. Acesso em: 22 abr. 2013.



# O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU E A CONVENÇÃO DO GENOCÍDIO: O FRACASSO DE AMBOS NO CASO DA ANTIGA IUGOSLÁVIA

*Thassio Soares Rocha Alves*

## INTRODUÇÃO

Após as discussões no sentido de estabelecer uma organização entre as nações com razão universal, ou seja, que trataria de todas as questões globais que poderiam afligir aos Estados, e principalmente a paz e o desenvolvimento entre os países, o fracasso na formação da Liga das Nações deixou o sistema internacional em um ambiente de difícil diálogo e cooperação. Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados estavam convencidos de que deveriam se organizar com o objetivo de evitar uma nova guerra de proporções semelhantes.

Nesse sentido, em 26 de junho de 1945, em São Francisco, nos Estados Unidos da América, durante a Conferência das Nações Unidas, foi assinada por cinquenta países a Carta das Nações Unidas, documento que proclamava a segurança internacional e a paz e que originou a Organização das Nações Unidas.

A ONU nasceu com uma estrutura mais diversificada, tendo no Conselho de Segurança, não na Assembleia Geral, seu órgão mais importante. Além desses dois órgãos, fazem parte do organograma da ONU o

Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, o Secretariado e a Corte Internacional de Justiça.

A proposta de manutenção da paz e da segurança internacional pautaria as discussões da nova organização e o seu documento constitutivo instrumentalizaria a tentativa de amparar uma nova ordem mundial. A Carta da ONU, ou Carta de São Francisco, serviu como ponto de origem para grande parte dos temas relacionados ao Direito Internacional e para a regulamentação do emprego da força por parte dos Estados. Para Byers (2007), além de retificar a proibição do uso de força, a Carta afirma explicitamente a precedência sobre outros tratados, fazendo com que nenhum Estado possa isentar-se de suas cláusulas e, por conseguinte, da autoridade do órgão competente nessa matéria: o Conselho de Segurança. O artigo 41 da Carta de São Francisco é o que determina as obrigações dos Estados-membros perante as decisões tomadas pelo Conselho, que:

decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas as suas decisões e poderá instar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioeléctricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas (UN, 1945).

Como também determina a Carta da ONU, cabe ao Conselho de Segurança prezar pela garantia da paz e da segurança, buscando evitar que conflitos venham a ocorrer (UN, 1945). Neste sentido, é responsabilidade de todos os membros recorrerem aos órgãos competentes da entidade em casos de violações ao que diz a Carta, como o caso do genocídio.

Entender o que vem a ser o genocídio é também fazer uma análise da história das civilizações no século XX, compreendendo como os acontecimentos levaram a tipificação deste crime, quais fatos geraram tal necessidade. Também é de grande relevância o entendimento do quão importante foi à tipificação do delito, além da análise das atividades de prevenção e repressão ao genocídio.

As principais respostas à essas inquietações estão contidas na Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, adotada

na cidade de Paris, França, em 11 de dezembro de 1948. Para o entendimento deste trabalho, buscaremos mostrar qual a importância dada aos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>1</sup> nos casos de genocídio, apresentando suas principais atribuições, deveres e responsabilidades. Para contribuir com a didática do trabalho, damos início como o processo de surgimento da Organização das Nações Unidas, reflexo dos acontecimentos da Segunda Guerra Mundial, passando por suas responsabilidades, com o intuito de apresentar o papel do Conselho de Segurança no caso do genocídio na antiga Iugoslávia.

Para o entendimento do que foi o genocídio na Ex-Iugoslávia, é necessário entender sua formação, bem como a principal característica que torna o caso único, que é a questão da divisão administrativa. A República Socialista Federativa da Iugoslávia era formada por seis repúblicas: Bósnia-Herzegovina, Croácia, Eslovênia, Macedônia, Montenegro e Sérvia, além das províncias autônomas Kosovo e Voivodina. Com essa formação tão plural, tendo composição étnica, cultural e religiosa tão diversificada, a manutenção na união ficava nas mãos do governo de Josip Broz Tito. Porém com a morte do presidente em 1980, a coesão nacional entrou em ruínas, ocasionando o crescimento das tensões entre as diversas nacionalidades, levando a desintegração da federação. Os fatos que vieram após a desintegração da Iugoslávia foram marcados pela guerra civil e o genocídio, gerando mais de 220 mil mortos, sendo assim o maior conflito na Europa no pós-Segunda Guerra Mundial (UNHCR, 2002, p. 215).

A segunda parte do trabalho busca uma relação entre as atribuições e responsabilidades do Conselho de Segurança e a suas aplicações no caso da antiga Iugoslávia. Aqui o objetivo é entender se a postura no caso contribuiu para o grande número de mortes, se houve desrespeito à Convenção do Genocídio.

---

<sup>1</sup> Os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, aqueles que possuem direito ao veto, foram definidos já na criação da ONU, é composto pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial: Estados Unidos da América, Rússia, França e Inglaterra, além do país com a maior população na época, a China.

## O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

A Organização das Nações Unidas foi criada com a finalidade de organizar as relações internacionais, tendo como parâmetro um sistema genuíno de segurança coletiva, onde o principal objetivo seria a busca pela manutenção da paz e segurança internacional.<sup>2</sup> Dentro deste contexto, o artigo 23 da Carta das Nações Unidas trata da composição do Conselho de Segurança, definindo que França, Rússia, Reino Unido, República da China e Estados Unidos da América são os membros permanentes com direito a veto. Além deles, outros dez membros não permanentes serão eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de dois anos. (CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Devido à falta de clareza e coesão da Carta, o Conselho de Segurança ganha maior importância, uma vez que, em casos de conflitos de interpretação, cabe a ele determinar qual posição a ser seguida, ficando a cargo deste órgão definir as ameaças a paz e as atitudes a serem tomadas. Esse maior poder conferido aos membros do Conselho de Segurança, principalmente os com direito ao veto, geraram diversas críticas a Organização em si por dar a possibilidade dos membros permanentes não atuarem de acordo com o que diz a Carta da ONU. A simples ameaça de veto pode ser suficiente para impedir que uma resolução seja levada à votação. (BYERS, 2007).

Para Trindade (2004), o direito ao veto torna indispensável a existência de unanimidade entre os membros permanentes do Conselho de Segurança. Este modelo serviu como marco para a altivez da adesão e do prestígio das potências vencedoras da Segunda Grande Guerra em conjunto com a China na tomada de decisões. Contudo, ao mesmo tempo em que a definição dos membros permanentes tenha sido por questões de

---

<sup>2</sup> O preâmbulo da Carta da ONU deixa claro esse objetivo: “NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. E PARA TAIS FINS, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos (...)”. (UN, 1945).

poder, a definição as funções, além do limite da atuação foram alvos de críticas, dentre elas a de Distein (2004, p. 386):

No exercício da segurança coletiva, o Conselho de Segurança não é somente livre para decidir quando e como utilizar a força, como também tem a liberdade de fazê-lo e contra quem fazê-lo. Como a Carta parece dar liberdade para a avaliação de uma determinada situação, o Conselho pode iniciar uma guerra preventiva antecipadamente a uma violação futura da paz (figurando apenas como ameaça à paz no momento da ação), um privilégio que a carta nega a qualquer Estado individual ou grupo de Estados agindo sozinhos.

Passada a definição dos membros permanentes, bem como da discussão da significância do direito ao veto dentro do Conselho de Segurança, se faz necessário o entendimento das principais funções deste órgão, tendo como enfoque a influência na temática do genocídio, principalmente em relação as obrigações na prevenção do crime.

As principais funções do Conselho de Segurança da ONU, definidas pela Carta da ONU, são: manter a paz e a segurança internacionais de acordo com os princípios e propósitos das Nações Unidas; investigar qualquer disputa ou situação que possa vir a se transformar em um conflito internacional; recomendar métodos de diálogo entre os países; elaborar planos de regulamentação de armamentos; determinar se existe uma ameaça para a paz ou ato de agressão e recomendar quais medidas devem ser tomadas; solicitar aos países que apliquem sanções econômicas e outras medidas que não envolvam o uso da força para impedir ou deter alguma agressão; e decidir sobre ações militares contra agressores. (UN, 1945).

Quando se é discutida a autonomia do Conselho de Segurança da ONU, deve-se ressaltar que a:

[...] a competência do Conselho independe da vontade das partes; ainda que uma destas se recuse a comparecer perante o Conselho, poderá este examinar a questão a pedido de um Estado-Membro, da Assembleia Geral ou do Secretário-Geral. (TRINDADE, 2002, p. 60).

A Guerra-Fria e o antagonismo entre União Soviética e Estados Unidos contribuíram para que os propósitos do Conselho de Segurança

não fossem plenamente cumpridos, uma vez que as animosidades entre as duas potências da época foram transferidas para dentro do órgão. A principal consequência dessa disputa foi o atraso em decisões importantes, pois cada uma das partes buscava não só defender seus interesses, como também impedir que os da nação rival fossem alcançados. Após a queda do muro de Berlim, marco para o fim da Guerra-Fria, a dissolução da União Soviética e do bloco socialista fez com que nações antes unidas em um único Estado buscassem a separação. É nesse contexto que a questão da Iugoslávia se encaixa, pois, representa o desejo de independência. Concomitante ao aumento de conflitos, a atuação da ONU também teve que acompanhar esse crescimento, o que elevou o envolvimento da Organização, principalmente em missões que visavam a garantia da estabilidade.

Por mais que o século XX tenha sido repleto de conflitos, a década de 1990 apresentou um número acima da média, o que levou o Conselho a determinar que violações “sérias, sistemáticas, abrangentes e flagrantes” das leis humanitárias internacionais poderiam levar a ruína dos preceitos básicos da organização, a garantia à paz e à segurança internacional.

## A CONVENÇÃO PARA PREVENÇÃO E REPRESSÃO DO CRIME DO GENOCÍDIO

O século XX é marcado na história pelos grandes conflitos. Além das duas guerras mundiais, conflitos entre países, até mesmo dentro do mesmo país ocorreram no decorrer do período, considerado por Bruneteau (2004) como século dos genocídios. Por mais que crimes de genocídio fossem cometidos, não existia uma tipificação deste em específico, não sabiam então o que, ou porque julgar. Dessa falta de definição sobre o crime em questão é que o filólogo polonês Raphael Lemkin<sup>3</sup> apresentou uma proposta mais clara. O termo criado vem da união entre a palavra grega *genos* – indicando tribo ou raça - com o sufixo latino *cide* – ato ou efeito de matar. Este neologismo fora apresentado pela primeira vez em

---

<sup>3</sup> Raphael Lemkin nasceu em 24 de junho de 1901, na Polónia. Seu primeiro emprego foi como secretário do Tribunal de Apelações, em Varsóvia. Rapidamente se tornou procurador a cidade em 1925. Em 1929 atuou como Secretário da Comissão das Leis da República da Polónia. E foi exercendo essa função, que representou a Polónia na Quinta Conferência Internacional para a Unificação do Direito Penal, realizada em Madrid em 1933. Em abril de 1941, se muda para os Estado Unidos da América, onde começou a lecionar na Universidade de Duke. (UNHCR, 2015).

1944, no livro *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation – Analysis of Government – Proposal for Redress*. (UNHCR, 2015).

A criação de um termo inédito gerou enorme repercussão, uma vez que Lemkin conseguira em uma única palavra sintetizar esse tipo de crime existente e ainda sem definição, principalmente relacionando-o com a destruição de uma nação ou grupo étnico. Segundo Segesser e Gessler (2005, p. 461) “Lemkin introduziu um novo conceito, que influenciaria não apenas no debate dos anos seguintes sobre direito internacional, mas também nas ciências política e social bem como na história.”.

Embora o genocídio seja um crime anterior à definição cunhada por Lemkin, o que o levou a sua criação foi o fato de que os termos anteriormente utilizados eram genéricos e inadequados por não serem capaz de dar à devida conotação a destruição da estrutura dos grupos, além do foco ser na retirada de cidadania. Nesse sentido Lemkin considera:

De modo geral, genocídio não significa necessariamente a destruição imediata de uma nação, exceto quando acompanhada do assassinato em massa dos membros de uma nação. Pretende-se antes significar um plano coordenado de diferentes ações visando à destruição dos fundamentos essenciais da vida de grupos nacionais, com o objetivo de aniquilar os mesmos. Os objetivos deste plano seriam a destruição das instituições políticas e sociais, da cultura, da língua, do sentimento nacional, da religião e a existência econômica dos grupos nacionais e a destruição da segurança pessoal, liberdade, saúde, dignidade e até mesmo da vida dos indivíduos pertencentes a esses grupos. (LEMKIN, 1944, s/p, tradução nossa).<sup>4</sup>

Apesar de haver um consenso acerca da definição do termo, existia o temor de que o passo seguinte no combate ao crime não acontecesse, o mesmo em relação as políticas de prevenção ao crime do genocídio. O principal objetivo de Lemkin era que a criação de uma lei internacional para prevenção e repressão do crime do genocídio fosse desvinculada da invasão ou desrespeito a fronteiras, e principalmente que houvesse di-

---

<sup>4</sup> *Generally speaking, genocide does not necessarily mean the immediate destruction of a nation, except when accomplished by mass killings of all members of a nation. It is intended rather to signify a coordinated plan of different actions aiming at the destruction of essential foundations of the life of national groups, with the aim of annihilating the groups themselves. The objectives of such a plan would be disintegration of the political and social institutions, of culture, language, national feelings, religion, and the economic existence of national groups, and the destruction of the personal security, liberty, health, dignity, and even the lives of the individuals belonging to such groups.*

ferenciação entre genocídio e guerra. Já no âmbito da Organização das Nações Unidas, em 11 de julho de 1948 foi aprovada a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio. A partir dela, a definição de Lemkin tomou mais força, uma vez que estava amparada juridicamente. A Convenção entrou em vigor em 12 de janeiro de 1951, após a ratificação de 20 membros. (BRASIL,1952).

O primeiro artigo da Convenção define que os Estados se comprometem a prevenir e punir o crime do genocídio, havendo assim a necessidade de empenho por parte dos contratantes. O segundo artigo define que os atos considerados como genocídio são aqueles cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, racial, étnico ou religioso. Alguns exemplos dos atos descritos como genocídio são: assassinatos de membros do grupo; medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; atentado grave à integridade física e mental de membros do grupo. (BRASIL,1952).

Uma das principais críticas ao texto da Convenção foi o fato da exclusão de grupos políticos. Para Canêdo (1999) a exclusão desses grupos pode levar o Estado a usar a “desculpa” de que ataques contra grupos religiosos ou étnicos ocorram por motivos políticos, apontando que:

Na verdade, o que se buscou, ao se excluir o genocídio de grupos políticos da Convenção, foi um consenso internacional que necessariamente envolvesse as duas novas superpotências surgidas como consequência da guerra, e que contasse com apoio das potências europeias, países com peso relativo no cenário internacional. Essa necessidade constituiu fator determinante para que a Convenção viesse a lume com imperfeições, já que os fatores políticos e as relações de poder não raro se fizeram prevalecer. (CANÊDO, 1999, p. 97).

O terceiro artigo da Convenção prevê que são passíveis de punição o genocídio em si, o acordo com vista a cometê-lo, a tentativa e cumplicidade no genocídio, o incitamento direto e público do citado crime. O quarto artigo assinala que qualquer pessoa pode ser punida pelo crime, sendo elas governantes, funcionários ou particulares. Em relação a este último artigo, Power (2004, p. 84) aponta “os Estados não teriam mais o direito legal de ser deixados em paz”, uma vez que até os responsáveis por tomar as decisões poderiam ser punidos.

O artigo quinto determina que as partes contratantes devem adotar as medidas legislativas necessárias para assegurar a aplicação das disposições da Convenção e prever sanções penais eficazes para os responsabilizados pelo crime de genocídio. O artigo sexto define que os julgamentos de genocídio devem ocorrer em tribunais competentes do Estado que sofrera a agressão, ou pelo tribunal internacional que tiver competência quanto às partes contratantes. O artigo sétimo desconsidera o genocídio como crime político, como o objetivo de negar a possibilidade de extradição. A Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime do Genocídio foi considerada como uma norma cogente, ou seja, de observância geral e obrigatória a todos os Estados (BYERS, 2007, p. 17).<sup>5</sup>

#### A Convenção do Genocídio não se viu longe de críticas:

A fraqueza da Convenção de 1948 reside, justamente, no fato de ela haver atribuído competência para julgamento dos atos de genocídio aos tribunais do Estado em cujo território foi o ato cometido, ou ao tribunal internacional cuja jurisdição tenha sido reconhecida pelas partes contratantes (art. VII). Ora, o genocídio é tipicamente um crime coletivo, sob a égide de governos ou Estados criminosos. Os tribunais do Estado em que esse crime é perpetrado não são livres para julgá-lo enquanto não houver mudança, geralmente violenta de governo ou Estado. (COMPARATO, 2007, p. 247).

Por mais que a Convenção tenha gerado críticas, e até mesmo receio dos países para a ratificação da mesma, devemos considerar o momento histórico de sua redação, o ineditismo das questões discutidas, e principalmente, na importância que teve para os direitos humanos. Porém, mesmo com todas as medidas tomadas para a prevenção do genocídio, casos não deixaram de acontecer. Além do Holocausto, que deu origem a Convenção, genocídios aconteceram no Camboja na década de 70, no Iraque nos anos 80, em Ruanda nos anos 90, e o caso estudado por esse artigo, o da antiga Iugoslávia também na última década do século XX.

---

<sup>5</sup> Essa codificação tem caráter imperativo, ou *jus cogens*, e, portanto, prevalece sobre outras normas que possam mostrar-se conflitantes. A doutrina e a jurisprudência elencam as seguintes normas de *jus cogens*: Proibição de genocídio; Proibição de escravidão; Proibição do tráfico de pessoas; Proibição de pirataria; Respeito à autodeterminação dos povos; Respeito ao Pacta sunt servanda; Fontes do DIP. (BYERS, 2007, p. 17).

## GENOCÍDIO NA ANTIGA IUGOSLÁVIA

Com o falecimento do responsável pela unificação das diversas nacionalidades dentro do país, Tito:

[...] cujo carisma foi responsável em grande medida pela unidade da Iugoslávia, além da acentuação de debilidade política e um progressivo declínio das instituições federais, iniciou-se um processo de forte polarização étnica e de fortalecimento das tensões e movimentos nacionalistas. (APOSTOLOVA, 1994, p. 89).

Todos os sentimentos separatistas se afluíram, bem como os sonhos de uma república obter mais poder que a outra, gerando conflitos internos no Estado iugoslavo. “Sem a presença do Marechal e com a deterioração da economia, logo surgiram os sentimentos nacionalistas, durante tantos anos reprimidos.” (AGUILAR, 2003, p. 67). Como destacou Keegan (1995, p.71),

a política de Tito de sobrepor uma campanha pan-iugoslava, pró-comunista e anti-Eixo à teia de conflitos étnicos e religiosos, colaboracionistas e anticolaboracionistas locais já em andamento, como também de romper todas as tréguas onde quer que as encontrasse, teve de fato o efeito de transformar muitas guerras pequenas numa única guerra [...].

Além do falecimento de Tito, e o vácuo de poder deixado, outros dois fatores foram fundamentais para levar ao reaparecimento das tensões no país. O primeiro foi o colapso do bloco socialista, que colocou em cheque a política pró-comunista defendida desde o início do governo de Tito. O outro fator constituiu na intensa crise econômica e social decorrente do fim da Guerra Fria. (BIGATÃO, 2009).

Os sérvios, liderados por Slobodan Milosevic foram os primeiros a colaborar com a dissolução da unidade da Iugoslávia. Já em junho de 1991 foram os Eslovenos, em uma declaração de independência após plebiscito, a forçar a ruptura da aliança entre as repúblicas. Após essa atitude, o primeiro conflito armado se estabeleceu, uma vez que, o Exército do Povo da Iugoslávia invadiu a república agora independente. Este primeiro combate durou dez dias, sendo apenas finalizado com um acordo de paz entre as partes.

Diferentemente da Eslovênia que não possuía minoria sérvia, na Croácia a independência não acontecerá com facilidade. Em junho de 1991 a Croácia se declara independente e a reação do governo iugoslavo foi imediata. O exército da Iugoslávia se organizou para proteger os territórios considerados sérvios agora em posse dos croatas. A guerra se estendeu por mais de quatro anos, sendo que nos primeiros sete meses a Croácia perdeu o controle de mais de um terço de seu território. No período de combate:

A Croácia durante estes anos, fez apelos para que os sérvios da Krajina permanecessem em suas casas, prometendo que seriam tratados como croatas. Também pressionou a ONU para que uma solução política, aceitou algumas imposições internacionais, mostrando-se aberta ao diálogo, enquanto, na realidade, preparava operações militares com objetivo de limpar definitivamente os sérvios do país. (AGUILAR, 2003, p. 136).

As consequências da independência da Croácia e da Eslovênia não tardaram a se espalhar entre as nações iugoslavas, acelerando a fragmentação.

O processo de desintegração da República Federativa da Iugoslávia tornou-se ainda mais problemático após o reconhecimento da independência política da Eslovênia pela Alemanha e pelo Vaticano, e da independência da Croácia por parte da Comunidade Europeia, em janeiro de 1992. Com isso, a Sérvia, liderada por Slobodan Milosevic, intensificou a dominação política nas repúblicas que haviam restado, principalmente na Bósnia, que havia declarado seu desejo de emancipar-se. (BIGATÃO, 2009, p. 125).

O caso tomou maiores dimensões após minorias étnicas iniciarem um processo de oposição à separação das repúblicas. Existiu dentro da Croácia, liderados por Milosevic, a organização de grupos sérvios, cujo objetivo era gerar barreiras para a total emancipação croata. Já na Bósnia-Herzegovina, devido a sua pluralidade religiosa e étnica, o empasse tomou maiores proporções. Lá também houve a organização de grupos em defesa dos interesses sérvios, também como houve grupos em defesa dos croatas, com interesses opostos. Os croatas-bósnios eram favoráveis a ocupação de território que reivindicavam como sendo seus, já os sérvios-bósnios faziam pressão contrária a independência da Bósnia.

Nesse contexto, demonstrando um claro receio de que um novo holocausto pudesse vir a ocorrer, o Conselho aprovou a Resolução 808, de fevereiro de 1993. (UN, 1993a). Ficou decidido que se estabeleceria um tribunal para julgar as violações aos direitos humanos na antiga Iugoslávia, o legitimou a tomada de decisões que levassem a intervenção em Estados promotores de tais violências. (REZEK, 2008). Em maio de 1993, o Conselho de Segurança da ONU estabeleceu, através da resolução 827, a criação do Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY*), que tinha por competência a investigação das violações à Convenção do Genocídio, ocorridas no território da antiga Iugoslávia desde 1991. (UN, 1993b). O ICTY sofreu grande desconfiança em relação a sua efetividade e credibilidade, principalmente devido ao pequeno apoio internacional. Mesmo com a existência do ICTY, o conflito não abrandou.

A Guerra na Croácia gerou tensões na Bósnia-Herzegovina, a república mais sensível da antiga Iugoslávia, por possuir população mais etnicamente heterogênea, com 43,7% de bósnios-muçulmanos, 31,4% de sérvios e 17,3% de croatas. A república bósnia possuía um governo de coalizão entre partidos muçulmanos, sérvio e croata e o presidente da coalizão era Izetbegovic, líder do partido muçulmano. O presidente declarou neutralidade da Bósnia perante a guerra entre Sérvia e Croácia, o que foi considerado como atitude antissérvia pelo partido sérvio, que retirou seus deputados da assembleia e estabeleceu um parlamento próprio, a “Assembleia Nacional Sérvia”. Com a declaração de independência em março de 1992, que recebeu apoio internacional, as forças sérvias, sob o nome de Exército Sérvio da Bósnia ocuparam grande parte da república. (SOUZA, 2010, p. 47).

Um dos principais fatores para o agravamento do caso constituiu na falta de informações sobre o que vinha acontecendo, pois, eufemismos e sinônimos eram usados para mascarar o crime de genocídio, protegendo assim as grandes potências dos custos de uma intervenção mais comprometida. Nesse sentido Byers (2007, p. 34) diz que a maioria dos jornalistas e funcionários governamentais dos países do Conselho de Segurança adotaram o termo “limpeza étnica” para se referir aos crimes cometidos, este termo possui menos força e ressonância moral, evitando o clamor da opinião pública.

O evento que mais marcou esses conflitos entre as nações que se distanciavam da antiga Iugoslávia foi o massacre de Srebrenica, na Bósnia, ocorrido em julho de 1995. Neste evento, os sérvios bombardearam a cidade, que estava sob a supervisão de *peacekeepers* holandeses. O bombardeio foi seguido de uma invasão da cidade, que culminou com o assassinato de 7.500 civis. (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 137). Além disso, os sérvios exigiram que os muçulmanos deixassem o território, bem como a retirada das tropas da ONU.

A primeira reação às exigências sérvias foi um ataque aéreo realizado pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), denominado pela Grã-Bretanha e França como Força de Ação Rápida. Porém esta força tinha como claro objetivo a proteção dos militares dos dois países que estavam atuando na UNPROFOR. No fim de agosto a OTAN conduziu uma segunda série de ataques a bases sérvias na Bósnia, destruindo instalações militares na região de Sarajevo. Como aponta Bigatão (2009, p. 130) “cada vez mais a ONU perdia credibilidade para cumprir os propósitos do mandato da missão de paz, cedendo espaço para que a OTAN assumisse um papel mais ativo para impor, e não manter, a paz na Bósnia.” Além deste massacre, a guerra entre sérvios, croatas e muçulmanos levou a morte de mais de 220 mil pessoas, sendo 160 mil muçulmanos, 30 mil croatas, 25 mil sérvios e cinco mil de outras etnias (UNHCR, 2002).

Economides e Taylor (2007, p. 78) apontam que a ofensiva da OTAN foi fundamental para que se iniciassem os processos para um acordo de paz, que foi assinado em 14 de dezembro de 1995, estabelecendo os Acordos de Dayton. A guerra foi finalizada, porém os estragos do conflito eram claros, havia acontecido um genocídio na região:

[...] foi verificado, por órgãos da ONU, que a prática de limpeza étnica envolveu métodos como inquietação, discriminação, agressão, tortura, execuções sumárias, transferência de população à força, estupro, confisco de propriedades e destruição de casas, locais de trabalho, instituições culturais e religiosas. (AGUILAR, 2003, p. 128).

Além disso, Aguilar e Mathias (2012, p. 451) afirmam que os conflitos não terminaram,

Apesar de encerrada a guerra, o governo sérvio manteve uma série de restrições na sua província do Kosovo, de maioria albanesa como proibição do uso da língua e a perda de liberdades individuais. O sentimento de insegurança dos albaneses e o sentimento nacionalista resultaram em ações armadas contra as forças nacionais (dominadas pelos sérvios) e contra a população de minoria sérvia na província. Em consequência, houve a intervenção do exército iugoslavo contra os guerrilheiros albaneses e, posteriormente, a intervenção da OTAN em 1999, contra as forças sérvias para proteger a minoria albanesa.

Em maio de 1999, a cúpula da Iugoslávia foi indiciada por crimes contra a humanidade pelo Tribunal Penal Internacional para Antiga Iugoslávia. O artigo quarto da Convenção para Prevenção e Repressão do Crime do Genocídio fez com que Slobodan Milosevic se tornasse o primeiro chefe de Estado sofrer uma ação penal em pleno exercício do poder. (FURTADO, 2013, s.p). Em fevereiro de 2007, a Corte Internacional de Justiça decidiu que a Sérvia, como sucessora da República Federativa da Iugoslávia, violou as obrigações com a Convenção do Genocídio, sendo condenada pela não prevenção do genocídio em Srebrenica e por não colaborar com o Tribunal Penal Internacional. (DROUB, 2007).

Apesar de Milosevic ter morrido em 2006, enquanto aguardava ser julgado pelo ICTY, os julgamentos continuaram:

Atualmente, mais de 50 casos já forma julgados, nove estão em processo de julgamento, três estão em processo de apelação e um caso está em fase de préjulgamento. Goran Hadžić é acusado de perseguições por motivos raciais, religioso ou políticos; extermínio; assassinatos; atos desumanos; tortura; deportação e transferência à força; maus tratos; destruição de aldeias ou devastação não justificada por necessidade militar; destruição ou danificação deliberada de instituições dedicadas à educação e religião e pilhagem de propriedade pública ou privada. Já Ratko Mladić é acusado de genocídio, cumplicidade em genocídio, perseguições, extermínio e assassinato, deportações e atos desumanos, infligir terror a civis, tratamentos cruel, ataques a civis e de fazer reféns. (SOUZA, 2010, p. 63).

## O CONSELHO DE SEGURANÇA E O CASO DA ANTIGA IUGOSLÁVIA

A atuação do Conselho de Segurança não parou na criação do ICTY, muitas resoluções foram aprovadas para discutir o assunto, principalmente a questão da proteção da população bósnia. Além da resolução que deu origem ao Tribunal, outras resoluções foram aprovadas sobre o conflito, inclusive as que deram início às operações de paz. Dentre elas, apresentaremos aqui as mais importantes, que deram maior contribuição para o fim do conflito. A primeira resolução de importância sobre o conflito foi a de número 713, de 25 de setembro de 1991, que, a pedido do representante da Iugoslávia na ONU, decretou um embargo de armamentos a todas as repúblicas da antiga Iugoslávia (UN, 1991). Cinco meses se passaram até que em 21 de fevereiro de 1992 fosse estabelecida a criação da UNPROFOR (Força de Proteção das Nações Unidas), cujo objetivo era monitorar o cessar fogo nas Áreas de Proteção (UNPAs – *United Nations Protected Areas*) na Croácia (UN, 1992a). A missão foi pensada nos moldes das outras operações de paz já colocadas em prática pela ONU, pondo a questão do monitoramento do cessar fogo e da negociação imparcial como particularidades do caso.

Pouco mais de quatro meses foram suficientes para os membros do Conselho perceberem que o mandato da UNPROFOR deveria ser ampliado, incluindo também a Bósnia como área de atuação, uma vez que, os sérvio-bósnios ocuparam áreas no leste da república, banindo os croatas e muçulmanos residentes nesses locais. Byers (2007, p. 33) aponta que “nos cinco primeiros meses de conflitos mais de 700 mil pessoas foram expulsas de uma região correspondente a setenta por cento do território da Bósnia-Herzegovina.” Além disso, a resolução 758, de 08 de junho de 1992, também determinou a proteção da entrega de assistência humanitária (UN, 1992b).

Bellamy, Williams e Griffin (2004) apontam que a simples ampliação do mandato da missão por parte do Conselho de Segurança não foi suficiente para suprir as demandas bósnias por segurança, já que o pessoal humanitário não recebeu devido treinamento, ficando sem orientação de como proceder. A crítica apresentada pelos autores é que o único ponto em que o pessoal humanitário tinha ciência de suas funções era o monitoramento do acordo cessar fogo, que era constantemente colocado de lado. Com o objetivo de controlar a distribuição de ajuda humanitária, os

comboios da ONU se tornaram alvos preferenciais das forças do conflito. Contudo, faltava ao pessoal humanitário os meios para impedir estes ataques, não conseguindo assim cumprir a determinação da resolução 728.

Já no âmbito dos direitos humanos, a resolução 770, de 13 de agosto de 1992, requisitou que fosse liberado o acesso de representantes do Conselho a todos os campos de refugiados e prisioneiros de guerra (UN, 1992c). Percebendo a necessidade de dar maior força a UNPROFOR, os membros do Conselho aprovaram a resolução 776, de 14 de setembro de 1992, que ampliou o mandato da missão, incluindo também a proteção aos comboios de ajuda humanitária, fato decorrente das alterações feitas em junho daquele ano (UN, 1992d). Já percebendo que a principal disputa visando à independência se daria em território bósnio, o Conselho aprovou a resolução 781, de 09 de outubro de 1992, que determinou a criação de uma área de espaço aéreo livre (*no-fly zone*) sobre a Bósnia (UN, 1992e).

Já no ano de 1993, houve uma importante mudança no papel do Conselho no assunto, uma vez que foi aprovada a resolução 816, de 31 de março de 1993, que deu autorização para que o contingente da UNPROFOR utilizasse medidas coercitivas para garantir o respeito à área de espaço aéreo livre (*no-fly zone*) sobre a Bósnia (UN, 1993c). O Conselho de Segurança aprovou então que a missão deixasse de ser exclusivamente de manutenção da paz, passando a ser também de imposição da paz. (BIGATÃO, 2009, p. 128).

Continuando com o enfoque no conflito na Bósnia, o Conselho aprovou a resolução 819, de 16 de abril de 1993, que estabeleceu uma área protegida (*safe area*) em Srebrenica, Sarajevo, Gorazde, Zepa, Tuzla e Bihac, cabendo às forças da ONU garantir a segurança dessa região (UN, 1993d). Por mais que os membros do Conselho demonstrassem preocupação com o caso, as medidas continuavam insuficientes.

Para garantir algum resultado satisfatório nessas áreas de segurança, o Secretário-Geral Boutros-Ghali recomendou que o contingente militar da UNPROFOR fosse reforçado com 34.000 soldados, mas o CSNU autorizou apenas um adicional de 7.600 peacekeepers. Com um contingente muito menor que o necessário, a missão de paz não obteve sucesso em garantir a segurança dos civis que habitavam as áreas protegidas. (BIGATÃO, 2009, p. 130).

Tentando sanar a insuficiência de pessoal, visando dar mais garantias de segurança aos civis, foi aprovada a resolução de número 836, de 04 de junho de 1993, que autorizou o contingente da UNPROFOR a utilizar a força aérea para dissuadir ataques contra as áreas protegidas (UN, 1993e). Bigatão (2009, p. 128) aponta que os resultados dessas resoluções não foram suficientes para cessar o conflito, já que os agentes das Nações Unidas não tinham mandato nem meios para intervir diretamente nos ataques por terra, tampouco diretamente no conflito.

Dois anos após a autorização do uso de ataques aéreos visando à proteção das áreas protegidas, determinada pela resolução 819, os membros do Conselho, aprovaram a resolução 998, que saudou a criação da Força de Reação Rápida da OTAN (UN, 1995a). A entrada da OTAN só se fez necessária devido aos ataques a cidade de Srebrenica, então *safe area* protegida pelos holandeses. (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010).

Por fim, a resolução 1035, de 21 de dezembro de 1995, autorizou o desdobramento da Força Militar Multinacional de Aplicação do Acordo de Paz (IFOR), sob responsabilidade da OTAN. (UN, 1995b). Sendo assim, o Conselho de Segurança, por meio da resolução 1035,

decide estabelecer, por um período de um ano a partir da transferência de autoridade da Força de Proteção das Nações Unidas para a Força Militar Multinacional de Aplicação do Acordo de Paz (IFOR), uma força civil de polícia das Nações Unidas que se denominará Força Internacional de Polícia (IPTF), que será responsável pelas tarefas enunciadas no anexo do artigo 11 do Acordo de Dayton. (UN, 1995b, s.p, tradução nossa).<sup>6</sup>

Após a assinatura dos Acordos de Dayton, a UNPROFOR foi desmembrada em três, que deveriam atuar de forma coordenada. As missões criadas foram: a Operação de Restauração da Confiança na Croácia (UNCRO); a Missão das Nações Unidas na BósniaHerzegovina (UNMIBH); e a Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas

---

<sup>6</sup> *Decides to establish, for a period of one year from the transfer of authority from the United Nations Protection Force to the multinational implementation force (IFOR), a United Nations civilian police force to be known as the International Police Task Force (IPTF) to be entrusted with the tasks set out in Annex 11 of the Peace Agreement.*

(UNPREDEP). Além dessas operações de paz, durante os conflitos outras missões também foram aprovadas pelo Conselho.<sup>7</sup>

Apresentando estas resoluções, pode-se notar que o Conselho de Segurança não ignorou o conflito existente nos Bálcãs, porém o que deve ser analisado é o teor das discussões feitas e das resoluções aprovadas. No caso da antiga Iugoslávia o Conselho e, principalmente, os membros com direito ao veto, evitaram atuar com mais empenho na prevenção do genocídio. Esse fato mostra que os membros permanentes do Conselho não atuaram de acordo com o artigo 24 da Carta da ONU, que determina que serão obrigados a agir imediatamente e com eficácia, devendo ser os principais responsáveis pela manutenção da paz. (UN, 1945). Além do mais, Bigatão (2009) classifica as decisões do Conselho como sendo sempre reativas, mudando os rumos da missão de paz de acordo com os acontecimentos, ignorando um planejamento ou continuidade. A autora também aponta que:

Apesar das diversas alterações dos objetivos da UNPROFOR, a missão não obteve os meios necessários para execução de seu mandato. A relutância em aumentar o contingente militar e em disponibilizar equipamento adequado às circunstâncias do confronto foram alguns dos entraves à operacionalização da UNPROFOR. Esta inadequação entre os meios e os fins gerou muitos problemas para a ONU, até que o CSNU decidiu transferir as atividades de resolução do conflito para a OTAN. (BIGATÃO, 2009, p. 134)

A transferência do controle das atividades de resolução do conflito mostra que o Conselho não conseguiu seguir as determinações de suas atividades. Quando se analisa suas funções, mais casos de desrespeito a Carta da ONU ficam claros, principalmente quando o texto determina que cabe a este órgão das Nações Unidas a manutenção da paz e da segurança internacional de acordo com os princípios e propósitos da Organização. (UN, 1945). Outros pontos que não foram cumpridos no caso da antiga Iugoslávia foram investigar qualquer disputa ou situação que possa vir a se transformar em um conflito internacional; determinar se existe uma

---

<sup>7</sup> As missões de paz da ONU para o conflito na Iugoslávia foram: *United Nations Peace Force* (UNPF), *United Nations Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Srmium* (UNTAES), *United Nations Mission of Observers in Prevlaka* (UNMOP), *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) e *United Nations Police Support Group* (UNPSG).

ameaça para a paz ou ato de agressão e recomendar quais medidas devem ser tomadas; solicitar aos países que apliquem sanções econômicas e outras medidas que não envolvam o uso da força para impedir ou deter alguma agressão. Por mais que algumas das atribuições do Conselho tenham sido discutidas, ou mesmo colocadas em prática, não foram suficientes para evitar o massacre, devendo ser discutido o porquê da não maior participação.

Um dos fatores que levaram os membros permanentes a não intervenção foi o temor de que ações nesse sentido pudessem significar risco à soberania do país afetado, sendo assim, uma barreira à prevenção e repressão ao crime do genocídio. Ou seja, não existiu a prioridade em salvaguardar a segurança e a paz, o que evitaria a morte de milhares de pessoas. Outro ponto importante, esse apresentado por Bigatão (2009, p. 126), é que “a ONU tratava a crise como um problema de manutenção das fronteiras do Estado iugoslavo, e não como uma questão de autodeterminação e de proteção dos direitos das minorias étnicas.”

Ao mesmo tempo, Ferreira (1995) em um curto texto resume bem a relação de forças presente no conflito, principalmente o papel dos membros permanentes do CSNU. O autor defende que mesmo com a queda do muro de Berlim, o antagonismo entre os EUA e a Rússia persistia, refletindo nos apoios durante a separação iugoslava. Os Estados Unidos da América não possuíam interesses na região, caso tivessem, agiriam com a mesma rapidez e força da

Guerra do Golfo. Além disso, o autor aponta que “a cerca de um ano das eleições, os congressistas não estão dispostos a arriscar vidas americanas, pois custaria-lhes votos.” (FERREIRA, 1995, p. 1). Outro fator que afastou os estadunidenses do caso se deu devido à dicotomia entre a Turquia muçulmana e Grécia ortodoxa, ambas parceiras dos EUA, os gregos apoiavam os sérvios, já os turcos apoiavam os bósnios. Para evitar atrito entre seus dois aliados estratégicos, os Estados Unidos da América preferiram não se posicionar. Contudo, o autor assinala que o fato de evitar o posicionamento não impediu os EUA, tampouco a Alemanha, de contribuir militarmente com a Croácia. A explicação dada é que: “se com a ajuda internacional a Bósnia-Herzegovina se firmar, a Croácia será a última fronteira católica da Europa frente aos muçulmanos.” (FERREIRA, 1995). Do lado oposto ao que defendiam os EUA, a Rússia se firmou como apoiadora

histórica da Sérvia, desde os períodos de União Soviética. Além do mais, os russos temiam que a entrada de tropas militares da OTAN na região poderia ser uma ameaça a sua segurança. Fora essas duas potências, o Reino Unido seguia com o alinhamento ao que defendia os EUA. Já a França, após a eleição de Chirac, apresentou postura em oposição aos sérvios, defendendo a retomada de força da ONU. (FERREIRA, 1995).

Por fim, Nogueira (2000) aponta que a experiência dos EUA na Somália, onde 18 soldados foram assassinados em confrontos com milícias locais, levou os estadunidenses a repensar seu apoio a uma intervenção semelhante na antiga Iugoslávia. Um dos fatores que comprovam isso foi o não envio de efetivo militar para a UNPROFOR. Contraditoriamente, os EUA apoiaram a investida da OTAN no fim de agosto de 1995, principalmente o uso da força. (BIGATÃO, 2009).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo está bem consciente de que a promessa de “nunca mais” depois do Holocausto era vazia. Ou talvez a promessa em si não fosse vazia, ela foi provavelmente feita com a verdadeira convicção de nunca mais falhar em responder às atrocidades em massa. Mas o fato é que a promessa foi quebrada várias vezes ao longo dos últimos sessenta anos. (ASKIN, 2006, p. 1723, tradução nossa).<sup>8</sup>

Muito se tem dito sobre a obsolescência das Nações Unidas, visto que suas estruturas estão desatualizadas e que seus papéis têm sido ultrapassados pelas relações de poder dinâmicas que prevalecem hoje. E é claro que as relações de poder de agora não são as mesmas das existentes a época da criação da Organização. Por mais que o conflito na antiga Iugoslávia tenha gerado sete missões de paz da ONU, a explicação para esses números vem da localização do conflito, não por questões humanitárias, mas sim pelo medo que a instabilidade rumasse para oeste, atingindo outras nações no momento posterior a queda do muro de Berlim, o que afetaria ainda mais o continente europeu.

---

<sup>8</sup> *The world is now well aware that the promise of “never again” after the Holocaust was an empty one. Or perhaps the promise itself was not empty, as it was likely made with true conviction to never again fail to respond to mass atrocity. But the fact is that the pledge has been repeatedly broken over the past sixty years.*

Deve-se atentar para o modo como o interesse motiva a atuação dos Estados no sistema internacional. Para Chomsky (2000) o interesse estatal pode ser apontado como o principal motivo para o fracasso da Convenção do Genocídio, uma vez que, os Estados só têm demonstrado um maior interesse em atuar na prevenção do genocídio quando podem ser afetados pelo crime. Sendo assim, no âmbito do Conselho de Segurança da ONU, a Convenção só adquire vigor quando serve aos propósitos dos membros permanentes.

Não se podem ignorar os avanços que a Convenção para Prevenção e Repressão do Crime do Genocídio gerou, principalmente na repressão ao crime, porém as falhas estão claras devido aos casos de genocídio acontecidos após a Convenção. O caso específico da antiga Iugoslávia mostra que para evitar novos fracassos, é necessária uma reavaliação das prioridades dos Estados, principalmente dos membros permanentes do Conselho. Mostrando mais uma vez a necessidade de uma reformulação na estrutura do Conselho de Segurança da ONU, onde o principal objetivo deva ser a defesa da paz, segurança e direitos humanos, não os interesses particulares dos membros permanentes, sejam eles políticos ou econômicos. A influência dos membros com direito a veto não constituiu na causa para que o conflito ocorresse, porém suas vontades, posições e inação foram determinantes para que o número de vítimas fosse tão grande.

Por fim, o papel da ONU no caso deve ser discutido, pois a Carta elaborada após sua criação foi desrespeitada. Em primeiro lugar, Seitenfus (2005) defende que o artigo 39 da Carta da ONU abriu um grande leque de interpretações, principalmente em relação os membros permanentes do Conselho de Segurança no que tange a determinação de existência de qualquer ato de agressão ou ameaça à paz. Além disso, a questão da vontade também é discutida, sobretudo quando acontecem casos de genocídio.

A falha da comunidade internacional em intervir de uma forma eficaz que evitasse os genocídios no fim do século XX, ou que minimizassem seus efeitos, pode ser diretamente vinculada à atuação da ONU em relação aos conflitos. Afinal, a vontade coletiva de promover a paz e a segurança internacionais incide apenas no dever dessa organização de assegurar que esses objetivos sejam cumpridos do melhor modo possível. (OLIVEIRA; GROSSMANN, 2012, p. 18)

As principais motivações que levam a respostas lentas por parte do Conselho de Segurança, e da ONU como um todo, são a falta de esforço coletivo na garantia da segurança e da paz, além da burocracia interna e a falta de fundos que engessa a Organização. Estas questões também se enquadram na necessidade de revisão do funcionamento da ONU, passando desde a reforma do Conselho até a necessidade de se conseguir maiores financiamentos. Fica claro que a vontade dos Estados-membros, principalmente dos permanentes do Conselho, historicamente mais ricos, afetam tanto na dificuldade em conseguir recursos, como também na falta de interesse em assumir maiores responsabilidades perante conflitos, como no caso aqui estudado.

Ademais, o caso da antiga Iugoslávia nos mostra que mesmo quando há o interesse por parte da ONU em intervir em um conflito e buscar a paz, para que isso ocorra de maneira mais eficaz é necessário fazer um estudo da natureza da questão e de suas particularidades. Isto é imprescindível para evitar a determinação de objetivos vagos que, além de não contribuir com o fim do conflito, podem afastar o apoio dos Estados-membros, indo de encontro aos interesses dos membros permanentes do Conselho de Segurança.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, S. L. C. *A Guerra da Iugoslávia: uma década de crises nos Balcãs*. São Paulo: Usina Do Livro, 2003.

AGUILAR, S. L. C.; MATHIAS, A. L. T. C. Identidades e diferenças: o caso da guerra civil na antiga Iugoslávia. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*, São Leopoldo, v. 8, n. 4, p.438-454, 8 dez. 2012. Disponível em: <[http://www.rbhcs.com/index\\_arquivos/Artigo.Identidadesediferencas.pdf](http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Identidadesediferencas.pdf)>. Acesso em: 9 mar. 2015.

APOSTOLOVA, M. E. Iugoslávia: crônica de uma crise. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 37, n. 1, p.82-105, 1994. Disponível em: <[https://docs.google.com/file/d/1TF0MZCmbQBqgzTAiB\\_4HhEcVwZeSCcr7lrDon6rPYfvMYYVM6mhRk4LUdiYt/edit?pli=1](https://docs.google.com/file/d/1TF0MZCmbQBqgzTAiB_4HhEcVwZeSCcr7lrDon6rPYfvMYYVM6mhRk4LUdiYt/edit?pli=1)>. Acesso em: 13 mar. 2015.

ASKIN, K. D. “Never again” promise broken again. Again. And again. *Cardozo Law Review*, vol 27, n. 4. Disponível em: <<http://cardozolawreview.com/Joomla1.5/content/27-4/ASKIN.WEBSITE.pdf>> Acesso em: 15 mar. 2015.

BELLAMY, A.; WILLIAMS, P.; GRIFFIN, S. *Understanding Peacekeeping*. 2. ed. Oxford: Blackwell Publishers, 2010. 376 p.

BIGATÃO, J. P. *Manutenção da paz e resolução de conflitos: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intra-estatais na década de 1990*. 2009. 161 f. Dissertação (mestrado) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2009. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/96011>>. Acesso em: 11 ago. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Convenção para prevenção e repressão do crime de genocídio*. 1952. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/genocidio.htm>>. Acesso em: 12 set. 2014.

BRUNETEAU, B. *O século dos genocídios: violências, massacres e processos genocidários da Armênia ao Ruanda*. Lisboa: Instituto Piaget, 2004

BYERS, M. *A lei da guerra: Direito internacional e conflito armado*. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2007.

CÂNEDO, C. A. S. *O Genocídio como crime internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (Rio de Janeiro). *O Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU)*. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil-cs-onu.com/>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

CHOMSKY, N. *Uma nova geração define o limite*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

COMPARATO, F. K. *A Afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2007.

DINSTEIN, Y. *Guerra, Agressão e Legítima Defesa*. São Paulo: Manole, 2004.

DROUB, S. El. *A Corte Internacional de Justiça e o imbróglio balcânico*. 2007. Publicado em 1. Boletim Mundorama, Europa, Instituições Internacionais e etiquetado como Balcãs, Corte Internacional de Justiça, ONU.. Disponível em: <<http://mundorama.net/2007/04/10/a-corte-internacional-de-justica-e-o-imbroglio-balcanicopor-sufyan-el-droub/>>. Acesso em: 11 jul. 2015.

ECONOMIDES, S.; TAYLOR, P. Former Yugoslavia. p. 65. In: BERDAL, M.; ECONOMIDES, S. (eds.). *United Nations Interventionism 1991-2004*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. pp. 65-107. Disponível em: <[http://assets.cambridge.org/97805218/38979/frontmatter/9780521838979\\_frontmatter.pdf](http://assets.cambridge.org/97805218/38979/frontmatter/9780521838979_frontmatter.pdf)>. Acesso em: 19 ago. 2015.

FERREIRA, J. S. W. A GUERRA NA BÓSNIA. *Boletim Rede: CAAL - Centro Alceu Amoroso Lima para a Liberdade*. Petrópolis, p. 1-1. nov. 95. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j\\_whitaker/bosnia.html](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/bosnia.html)>. Acesso em: 31 jul. 2015.

FURTADO, R. D. O Tribunal Penal Internacional: o caso Slobodan Milosevic. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 115, ago 2013. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13509](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13509)>. Acesso em: 22 jul. 2015.

KEEGAN, J. *Uma História da Guerra*. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

LEMKIN, R. *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation – Analysis of Government – Proposals for Redress*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1994, p. 79 – 95. Disponível em: <<http://preventgenocide.org/lemkin/freeworld1945.htm>> Acesso em 22 jun. 2014.

NOGUEIRA, João Pontes. *A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 44, outubro/2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4152.pdf>>. Acesso em 19 jul. 2015.

OLIVEIRA, J. A.; GROSSMANN, E. *O Genocídio de 1994 em Ruanda: a atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. 2012. 26 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <[http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012\\_2/juliana\\_oliveira.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012_2/juliana_oliveira.pdf)>. Acesso em: 06 jul. 2015.

POWER, S. *Genocídio: a retórica americana em questão*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

REZEK, J. F. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SEGESSER, D. M.; GESSLER, M. Raphael Lemkin and the international debate on the punishment of war crimes (1919-1948). *Journal of Genocide Research*, v. 7, n.4, 2005. Disponível em: <<http://inogs.com/JGRFFullText/SegesserGessler.pdf>> Acesso em 27 de fev. 2015.

SEITENFUS, R. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, 352 p.

SOUZA, J. P. *Sucesso, fracasso ou indiferença?: consideração acerca da efetividade da Convenção para a prevenção e repressão do crime de genocídio*. 2010. 111 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2010.

TRINDADE, A. A. C. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

UN. *A Carta das Nações Unidas*. São Francisco, 1945. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. *S/RES/713 (1991)*. Nova Iorque. 1991. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/713\(1991\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/713(1991)). Acesso em: 26 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *S/RES/743 (1992)*. Nova Iorque. 1992a. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/743\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/743(1992)). Acesso em: 26 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *S/RES/758 (1992)*. Nova Iorque. 1992b. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/758\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/758(1992)). Acesso em: 26 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *S/RES/770 (1992)*. Nova Iorque. 1992c. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/770\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/770(1992)). Acesso em: 26 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *S/RES/776 (1991)*. Nova Iorque. 1992d. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/776\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/776(1992)). Acesso em: 26 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *S/RES/781 (1992)*. Nova Iorque. 1992e. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/781\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/781(1992)). Acesso em: 26 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *S/RES/808 (1993)*. Nova Iorque. 1993a. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/808\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/808(1993)). Acesso em: 26 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *S/RES/827 (1993)*. Nova Iorque. 1993b. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/827\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/827(1993)). Acesso em: 26 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *S/RES/816 (1993)*. Nova Iorque. 1993c. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/816\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/816(1993)). Acesso em: 26 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *S/RES/819 (1993)*. Nova Iorque. 1993d. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/819\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/819(1993)). Acesso em: 26 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *S/RES/836 (1993)*. Nova Iorque. 1993e. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/836\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/836(1993)). Acesso em: 26 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *S/RES/998 (1995)*. Nova Iorque. 1995a. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/998\(1995\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/998(1995)). Acesso em: 26 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *S/RES/1035 (1995)*. Nova Iorque. 1995b. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1035\(1995\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1035(1995)). Acesso em: 26 jun. 2015.

UNHCR. *The State of the World's Refugees – Fifty Years of Humanitarian Action*. 2002. Oxford: Oxford University Press. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/pubs/sowr2000/ch09.pdf>>. Acesso em 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lemkin, Raphael: Prominent Refugees, 24 June 1901*. 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=3b7255121c&query=genocideconvention>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

*Política Argentina*



**ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL  
ARGENTINA: 30 AÑOS DE DEMOCRACIA.  
“¡RAYOS Y CENTELLAS! ¡RECÓRCHOLIS!”**

*Federico Storani*

Los seres humanos y también los animales que habitan la Argentina actual han sido víctimas con inusitada frecuencia de fenómenos naturales que con violencia cegaron vidas y produjeron cuantiosos daños. Pareciera que estuviéramos bajo el influjo de una persistente tempestad poblada de malos presagios y nubarrones que impiden ver cuando escampará la tormenta, escondiendo el luminoso sol brillante estampado en nuestra bandera nacional.

Las reiteradas invocaciones a Dios, por parte de los funcionarios (si Dios quiere o gracias a Dios) buscando la complicidad del Papa Francisco (no hay certeza si Dios es argentino, pero el Papa sí lo es) como interlocutor privilegiado del Supremo para que una vez más, nos saque las papas del fuego y nos ponga a salvo del marasmo resulta recurrente y patético.

Siguiendo con la metáfora, los argentinos intentamos hallar al “piloto de tormentas” mientras navegamos a la deriva, al garette, librados a nuestra suerte.

No es mi propósito describir en detalle cómo llegamos a esta situación, pero sí señalar sucintamente cómo podríamos haber navegado

por aguas más seguras y previsibles y cómo todavía estamos a tiempo de retomar el timón y enderezar el barco antes de que naufrague.

No hubo “década ganada”, sino dilapidada. Cuando todos los astros se alineaban a nuestro favor y el viento soplaba en popa, venturoso, no lo aprovechamos. La inmejorable coyuntura económica internacional mostraba a los países emergentes, en particular las dos naciones más pobladas del planeta: China y la India demandando alimentos para sostener su crecimiento y agreguemos a nuestro vecino Brasil, socio en el Mercosur que obraron como una locomotora que nos arrastraba hacia el crecimiento inevitable. Los precios de los productos primarios (commodities) alcanzaron niveles récord y se sostuvieron más aun que en la época en que Argentina era conocida como “el granero del mundo”. Los países desarrollados del 1er mundo, en particular EEUU de Norteamérica, bajaban sus tasas de interés hasta niveles casi inexistentes como un recurso para salir de la recesión económica que los golpeaba y aun lo hace. Es decir, teníamos el panorama soñado: altos precios de nuestros productos exportables y bajas tasas de interés en el mercado financiero internacional. Fue la época del crecimiento “a tasas chinas” como se ufanaba en propagandizar el gobierno y un fuerte superávit de la balanza comercial, que permitía aumentar las reservas de divisas, tener mayor autonomía y recursos para invertir.

La pregunta es: ¿se aprovechó esa oportunidad que se brinda una vez cada 50 años? Terminantemente no. Se dilapidó.

## **RAYOS Y CENTELLAS**

En vez de invertir en la infraestructura esencial para sostener el crecimiento y saltar hacia el desarrollo, tal como es la energía y el transporte, se eligió el camino de la demagogia propia del populismo subdesarrollado. Se desató un festival de subsidios que encubrían groseros casos de corrupción, como ocurrió en el transporte con los “amigos” Cirigliano. En lugar de crear ciudadanía con mejor calidad educativa y participación, se optó por las prebendas para engrosar el clientelismo político que asegurara algunos triunfos electorales. En pocas palabras: se eligió la política de pan para hoy, hambre para mañana.

A los primeros atisbos de crisis se desmorona el “modelo” con cimientos cenagosos. No lo sostiene ni la épica artificial de un “relato” mentiroso. Los derechos humanos ardieron en la hoguera de los negociados entre Bonafini y Shocklender y la claudicación de Carlotto ante Milani entre otros ejemplos. El tren bala que uniría Buenos Aires-Rosario-Córdoba y las inversiones chinas en trenes de altura, se estrellaron en los andenes de Once del Ferrocarril General Sarmiento convirtiéndose en devorador de decenas de vidas y millones de sueños de los trabajadores argentinos que cotidianamente lo padecen, mientras el Belgrano Cargas todavía espera unir la producción de 11 provincias para apuntalar la exportación.

Se eligió ser un país vial, sin las rutas adecuadas y pasamos a ser el 2do país en América Latina después de Méjico con accidentes mortales de tránsito, constituyendo una epidemia, con el agravante de que se consume el combustible que no tenemos y poluciona el medio ambiente. Salir a las rutas nacionales y provinciales es casi como jugar a la ruleta rusa.

El “capitalismo de amigos” favorece emprendedores como Lázaro Báez o Cristóbal López, nuevos íconos de empresarios que no corren ningún riesgo y tributan al oficialismo. El hedor de la corrupción nos trae el recuerdo de casos y apellidos disimulados en la época de las vacas gordas: Skanska, Antonini Wilson, Felisa Miceli, Jaime, etc.

El relato sobre la soberanía nacional se desvanece con los acuerdos de Chevron, las Mineras y la ley sobre Glaciares.

Como telón de fondo, subyace la degradación institucional: record de DNU; superpoderes en cabeza del Jefe de Gabinete quien dispone discrecionalmente de los recursos, aun de aquellos votados por el Congreso Nacional; modificación del Consejo de la Magistratura para domesticar la justicia y garantizar la impunidad de la corrupción que impacta de lleno en el propio vicepresidente de la nación Amado Boudou y en la mayoría de los gobernadores K.

Los fenómenos naturales elevaron a la superficie con dramaticidad la ausencia del Estado: en Capital Federal, La Plata y ahora San Pedro, los habitantes de esas ciudades y de tantos otros lugares del país, sufrieron en carne propia la total inexistencia del Estado, en todos sus niveles, municipal, provincial y nacional y dejaron flotando la certeza

de la corrupción por obras no realizadas o mal construidas. Cientos de argentinos, sin exageración, encontraron sus sepulturas bajo las aguas por imprevisión, desidia, negligencia, librados a la buena de Dios y a su suerte. La Defensa Civil, otrora eficiente para prevenir y actuar en catástrofes, ha sido desmantelada.

## **SOBRE LLOVIDO, MOJADO**

En un interesante artículo, Ricardo Lafferrière (2014), describe los síntomas actuales de la crisis, con elocuencia:

Se han perdido 23.000 millones de dólares en dos años, 13.000 millones en un año, 1000 millones en veinte días y 200 millones en un día. La aceleración es obvia para cualquier observador imparcial. La fuga de divisas se acelerará, a medida que disminuya la cantidad de reservas y en consecuencia aumente la propensión del público a acceder a divisas antes que se agoten.

Cuando ello ocurra se detendrán las importaciones, y con ellas la actividad industrial y la capacidad de pago de la cuenta de energía. Escaseará el gas, los combustibles y la electricidad.

La caída de valor del peso (inflación) reducirá los salarios a un nivel insostenible, incompatible con la paz social.

La recesión generará, por su parte, un incremento abrupto de la desocupación.

La situación no responderá al estímulo monetario. Aunque se acelere la emisión, chocará con la falta de productos para comprar. La consecuencia será bordear o desatar la hiperinflación.

Los pesos presionarán más fuertemente aún sobre las divisas, que se considerarán de hecho como la única moneda con valor. Todo en un escenario ya impregnado de violencia, redes narcos, indisciplina policial y una “burbuja joven” de millón y medio de jóvenes “ni-ni” (no estudian ni trabajan).”

Es curioso que este gobierno que se denomina a sí mismo como “nacional y popular”, haya tenido casi como único sustento el de promover el consumismo más desenfrenado, desprovisto de valores, aproximándonos a lo que Zygmunt Bauman define como la sociedad “líquida”, consumista y banal, en contraposición con la “sólida” sociedad del pasado basada en la

cultura del trabajo, el esfuerzo, el estudio y el espíritu de los pioneros que constituyeron la nación. Con el agravante de que no hemos pasado por una sociedad industrial consolidada, por lo que el grado de evanescencia es infinitamente mayor. Como dice George Ritzer: “los domingos por la mañana las familias no van a misa, van al centro comercial. Y es la gran salida familiar de la semana. Van no sólo a comprar, sino a disfrutar mirando, viendo lo que hay”.

Los rayos y las centellas siguieron cayendo sobre la cabeza de los argentinos. Fue patético ver a la Presidente danzando al compás de una caserola junto a los nuevos íconos de la cultura nacional y popular: Moria Casán, Sofía Gala y Florencia de la V. ¿Hay algo más parecido a la decadencia?

Los 30 años de Democracia fue y es una fecha para conmemorar, pero las circunstancias no admitían un festejo, cuando buena parte del país se incendiaba y los muertos se contaban por decenas. ¿No hubiese sido mejor que un buen piloto de tormentas conmemorara la fecha con una convocatoria al diálogo a las fuerzas políticas democráticas, los sectores sociales, los diferentes credos religiosos, para hallar soluciones entre todos, identificando nuestros principales problemas, tales como la energía, el transporte, la educación y la seguridad? ¿No hubiese sido ese gesto un mejor homenaje a la Democracia que tanto nos costó?

El piloto automático indicó seguir sin cambios, con soberbia y denunciando conspiraciones existentes e inexistentes. Para las existentes de los grupos económicos concentrados que responden a su lógica de tratar de sacar rédito cuando ven un poder débil, vacilante y contradictorio hubiera sido la mejor señal de retomar la iniciativa y ampliar la base de sustentación para enfrentarlos. Para las inexistentes suenan como meras excusas que intentan disimular la ineficiencia, la improvisación y la corrupción.

Los días posteriores mostraron en su plenitud la crisis energética. Miles de argentinos sin luz y sin agua padeciendo la mayor angustia e impotencia.

El ejemplo que se transmite de arriba hacia abajo, de la cúspide del poder al pueblo (como los rayos y las centellas) no puede ser más destructivo de la moral y de la ética de un pueblo.

Nada se dijo sobre los saqueos, más que no sea investigar los antecedentes de las víctimas y las remanidas conspiraciones. Es como si nos hubiéramos precipitado en un túnel del tiempo, retrotrayéndonos a la época del filósofo Thomas Hobbes: en su estado de naturaleza el hombre es lobo del hombre, egoísta y destructivo. La pregunta es: ¿usted necesita un policía para saber que no le tiene que afanar a su vecino, al almacén del barrio a cuyos dueños saluda todos los días y hasta a veces le pide fiado? ¿Tan jodidos estamos? Y...sí. Cuando un país transita hacia la hiperinflación, se fomenta el consumismo y las desigualdades se hacen más graves y odiosas, es casi la consecuencia natural. La caída de la República de Weimar en Alemania, por la hiperinflación entre otras cosas, precipitó el advenimiento del nazismo. La historia ya la conocemos.

¿Se puede superar esta crisis? Claro que sí.

El primer paso es recomponer el poder político, sin el cual cualquier medida económica que se tome perderá eficacia muy rápidamente. Recomponer el poder político no significa ni ser destituyente ni plantear abreviaturas al mandato de la actual presidente quien debe concluirlo en la fecha que indica la Constitución Nacional. Significa ampliar la base de sustentación con una convocatoria como la ya descrita que identifique las medidas urgentes que deben asumirse y las políticas de estado que pueden ser compartidas.

La legitimidad en un gobierno democrático la otorga la libre expresión soberana del pueblo, que es un todo, mayoría y minoría. La mayoría tiene el derecho circunstancial de gobernar pero las minorías co-gobiernan en los poderes constituidos del Estado, como el Congreso. Un gesto de madurez sería que una vez efectuada la convocatoria e identificados los temas sugeridos se le diera Trámite Parlamentario urgente para efectivizar las decisiones.

Si no lo hiciera, como es de presumir por las últimas monsergas distribuidas a diestra y siniestra, es deber de la Unión Cívica Radical, principal Partido de la Oposición, efectuar la misma convocatoria amplia y plantearlo públicamente al gobierno. No se trata de sacar un rédito político mezquino, se trata de evitar una crisis mucho más profunda con consecuencias imprevisibles.

Entre las medidas sugiero:

1. Atacar la inflación que golpea a los sectores más vulnerables. Para ello deberán eliminarse gradualmente y estableciendo prioridades los subsidios que han sido parte de la maquinaria de corruptela.
2. Encarar un plan integral de política energética y no meros parches. Todos los ex Secretarios de Energía, de todas las fuerzas políticas coincidieron en su momento en el diagnóstico que se cumplió y en formular propuestas de un plan energético. El gobierno no tiene más que tomarlo.
3. Convocar urgentemente al Consejo de Seguridad Interior, que está previsto en ley vigente y que permite la articulación de políticas de seguridad entre las Fuerzas Federales (Policía Federal), Gendarmería Nacional y Prefectura Naval para combatir el creciente flagelo de los delitos complejos, tales como: narcotráfico, trata de personas y tráfico de armas. El mismo organismo prevé la coordinación con todas las Policías Provinciales, y se sugiere la creación de Policías Comunales para prevenir y combatir los delitos de menor cuantía.
4. Convocar a un nuevo Congreso Pedagógico que revise desde sus cimientos la Educación Pública y Privada en Argentina. El resultado en las últimas pruebas que indican el dramático retroceso en la calidad educativa, demuestra que no alcanza con el mero aumento presupuestario sino que la sociedad en su conjunto debe encarar el debate acerca del sistema educativo que se requiere para ser competitivos en un mundo globalizado y mejorar la calidad de vida, atendiendo siempre al principio de igualdad de oportunidades que garantiza una educación pública de excelencia.
5. Llamar a constituir un Consejo Económico Social que administre en la emergencia la puja distributiva para que las medidas que deben tomarse puedan ser viables.

### **RECÓRCHOLIS-CÁSPITA**

Si además de los rayos y centellas, debemos lidiar con una Presidente rodeada de un grupo de amanuenses y aplaudidores que no

toman conciencia de la gravedad y profundidad de la crisis en la cual nos estamos precipitando, ésto se parecerá a una historieta en la cual la primera mandataria es una caricatura que entretiene a algunos con sus admoniciones pero que a la inmensa mayoría de los argentinos le recuerda las expresiones de aquellas historietas no tan tiernas: recórcholis, cáspita.

## **REFERENCIAS**

LAFFERRIÈRE, R. *Reservas e inflación: síntomas de la enfermedad terminal del "modelo"*, 2014. Disponible en: <http://ricardolafferriere.blogspot.com.br/2014/01/reservas-e-inflacion-sintomas-de-la.html>. Acceso em. 19 jan 2016

## *Regionalismo*



# RUSIA Y LOS BRICS: NUEVOS OBJETIVOS, DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS EN 2014

*Isabel Stanganelli Frankenberg*

## INTRODUCCIÓN

Como parte de las sanciones de la UE y EEUU contra la Federación de Rusia — iniciadas en febrero de 2014 —, la Comisión Europea evaluaba en abril la suspensión o reducción de la asistencia al desarrollo y el financiamiento a Rusia por el Banco Europeo de Inversiones — BEI, banco de la UE —. Los principales accionistas del BEI, así como los del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo — BERD — no deseaban suspender los préstamos a Rusia que, precisamente es uno de sus 64 países accionistas de esta última entidad (DRAFT..., 2014). En ese momento ni el BEI ni el BERD habían anunciado nuevos préstamos a Moscú.

A mediados de julio la Unión Europea ya había decidido detener o restringir la financiación de nuevos proyectos en Rusia a través estas dos entidades crediticias multilaterales (EU CONSIDERS..., 2014). A estas instituciones se sumaron el FMI y el Banco Mundial.

Tradicionalmente Rusia ha sido el mayor beneficiario de los fondos de ambos bancos: en 2013 recibió 1.800 millones de euros del BERD y 1.000 millones de euros del BEI.

Estos hechos coincidieron con la 6ª Cumbre de los BRICS en Fortaleza, Brasil.

## **EL GRUPO BRICS**

En el año 2001 el estratega de Goldman Sachs, Jim O'Neill, propuso por primera vez el acrónimo BRIC para el grupo de Brasil, Rusia, India y China, consideradas las economías de más rápido crecimiento del mundo (WEAFER, 2014). En 2010 Sudáfrica se unió al grupo, cambiando el acrónimo a BRICS.

Los BRICS son una poderosa fuerza global. Además de contar con el 40% de la población mundial, el PBI combinado de sus países equivale al 30 % del PBI mundial, unos 37.400 billones de dólares, mientras las seis naciones más desarrolladas representan un 33 % del PBI global y el del G7 equivale a 34.200 billones de dólares.

Dadas las diferentes características de los Estados integrantes del BRICS, se han propuesto mecanismos internos para que el grupo atienda a las necesidades diferenciales de todos sus miembros. Por ejemplo, Rusia es la exportadora de energía y de minerales más grande del mundo. Ni China ni India podrían sostener su actual ritmo de crecimiento sin la importación de materiales desde Rusia. Rusia es uno de los mayores mercados de consumo global.

De acuerdo a la OSCE, el 50% de la población de Rusia es clase media, ante 30 % en Brasil, 21 % en China 11 % en India y 8% en Sudáfrica. El número de millonarios en Rusia es de 213.000, el 13º puesto en el mundo. No puede haber ninguna duda de que Rusia es una economía importante.

Cabe recordar que la idea original del BRICS se basaba en una estrategia de inversiones. Pero desde mediados de 2014 el formato BRICS descansa en una estrategia muy inteligente y diferente de política y empresas respecto de otras estructuras políticas y comerciales globales que, como el Banco Mundial, cada vez dan más prioridad a los intereses de las naciones más desarrolladas.

En mayo de 2014 el Ministro de relaciones exteriores de Rusia, Sergei Lavrov, había visitado Cuba, Nicaragua, Perú y Chile, región vista

tradicionalmente como el patio trasero de Estados Unidos. “Rusia quiere contrarrestar a los Estados Unidos, pero quiere hacerlo junto con el grupo BRICS. Al haber sido excluida del G8, Rusia ha cambiado su enfoque hacia el BRICS y el viaje demuestra que Rusia tiene amigos entre los vecinos de Estados Unidos.” (ADOMANIS, 2014). Y aunque los BRICS también padecen problemas económicos, crecieron tan rápidamente que han cambiado el panorama económico global. No pueden ser ignorados.

Independientemente de los objetivos ya mencionados en relación con la evolución de las nuevas instituciones del BRICS, el hecho del mantenimiento e incremento de sanciones contra Rusia, y desde septiembre las contrasanciones de Moscú, pusieron en valor al BRICS. Un ejemplo es la empresa rusa Uralkali, la mayor productora mundial de potasio, que probablemente sufra un impacto mínimo debido a las sanciones al centrar su actividad justamente en los mercados emergentes y manejarse con otras monedas, además del dólar. Todo su negocio se relaciona con la seguridad alimentaria mundial: los clientes finales son agricultores. “Estamos hablando de trigo, maíz, arroz, así que realmente somos una industria pacífica [...]. Nuestros principales mercados están en los BRICS, con menos exposición a los Estados Unidos o Europa.” (WORLD’S..., 2014).

En vísperas de su viaje a América Latina, el Presidente Vladimir Putin dijo que Brasil y otras potencias emergentes debían desempeñar un mayor papel en los asuntos mundiales (PUTIN..., 2014), sugiriendo que podían hacer más para contrarrestar la influencia de EEUU.<sup>1</sup>

Putin enmarcó su gira de mediados de 2014 por Brasil, Cuba y Argentina como parte de un esfuerzo por construir un mundo multipolar en un momento en que su país está aislado por sanciones y sus relaciones con Occidente son las más difíciles desde la Guerra Fría. Una semana antes de la Cumbre de los BRICS Putin dijo que Rusia considera a las relaciones con Brasil como “estratégicamente importantes” ante la influencia occidental.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> En febrero de 2014, el Ministro de Defensa Sergei Shoigu, dijo que Rusia estaba en conversaciones con Nicaragua, Venezuela y Cuba, entre otros, para permitir que su armada ataque en sus puertos. Ese mismo mes, Reuters informó que un buque ruso de inteligencia había atracado en un puerto de la Habana.

<sup>2</sup> El líder ruso acusó a Estados Unidos de intervenir en asuntos internos de otro Estado -Ucrania-, hecho ya verificado desde la revolución naranja -2004- en la que triunfó Viktor Yushchenko, casado con Kateryna Chumachenko, que era asesora de la Casa Blanca -Washington.

También criticó el espionaje cibernético. Las revelaciones del ex agente de inteligencia estadounidense Edward Snowden —2013— de vigilancia por parte de Estados Unidos y aliados —entre ellos el grupo *Five Eyes*— a los restantes Estados, complicaron los lazos con sus aliados europeos y muy profundamente con Brasil, gesto considerado una hipocresía en las relaciones entre aliados así como una violación directa de la soberanía de los Estados.

Ya es de público conocimiento que la Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos ha estado operando las actividades de vigilancia más grandes del mundo y que acopian y procesan información no sólo sobre gobiernos extranjeros o líderes mundiales, sino también sobre ciudadanos comunes, sin relación con el terrorismo. En este contexto la aproximación de Brasil con Rusia coincide con el enfriamiento de las relaciones de Brasilia con Washington luego de las revelaciones de 2013 que Estados Unidos ha espiado correos electrónicos personales de la presidente brasileña Dilma Rousseff. Su reacción fue menos tolerante que la de muchos de sus pares europeos en la misma situación, a tal punto que por este motivo suspendió una visita oficial prevista a EEUU.

## **VALDIMIR PUTIN EN EL CONTINENTE AMERICANO**

El Presidente Vladimir Putin inició una visita de cinco días a América central y meridional el viernes 11 de julio, en un esfuerzo por fortalecer los vínculos de Rusia con sus socios de América Latina (TÉTRAULT-FARBER, 2014). Todos los países del itinerario latinoamericano de Putin se abstuvieron de votar en marzo la resolución de las Naciones Unidas que condenaba la anexión rusa de Crimea. Aunque la visita fue planeada antes del cambio de régimen de Kiev, los analistas ven el viaje como un movimiento geopolítico en el contexto del conflicto en curso en Ucrania.

El Presidente Putin firmó una serie de acuerdos, incluyendo establecer en cada país el sistema Glonass —equivalente ruso del sistema de navegación satelital GPS estadounidense y del Galileo europeo.

Vladimir Putin se reunió primero con el presidente cubano Raúl Castro para discutir la ampliación de los vínculos económicos entre ambos

países. Dos días antes de su llegada a Cuba, el Consejo de la Federación de Rusia ratificó un acuerdo cancelando el 90% de la deuda de US\$ 35.200 millones que Cuba había contraído con la Unión Soviética, un trato que allanó el camino para fortalecer sus relaciones bilaterales.

Putin también se reunió con el Presidente nicaragüense Daniel Ortega para discutir la participación de Rusia en la construcción de un canal interoceánico alternativo al de Panamá (NECHEPURENKO, 2014). La construcción del mismo —de unos 278 kilómetros— está programada para comenzar con la construcción de un puerto en la costa del océano Pacífico en diciembre 2014. Se debe tener en cuenta que existen territorios insulares en litigio entre Nicaragua y Colombia —respaldada ésta por EEUU— en la entrada oriental del canal proyectado.

Luego visitó a Argentina y Brasil para sostener conversaciones bilaterales y asistir a la Cumbre del BRICS. Boris Martynov, Subdirector de investigación de la Academia Rusa de Ciencias —Instituto de Latinoamérica— destacó que esta visita demuestra el deseo de crear un orden mundial multi-civilizacional.

En Argentina, Putin discutió con la presidente Cristina Fernández proyectos conjuntos sobre energía atómica, cooperación técnica militar y construcción de maquinaria, además de invitarla a la 6ª Cumbre del Grupo BRICS.

En cuanto a las conversaciones bilaterales de Putin con su par del Brasil, Dilma Rousseff, abordaron cuestiones relacionadas con la cooperación de ambos países en foros multilaterales como los BRICS, las Naciones Unidas, el G20 y la OMC y con la firma de acuerdos intergubernamentales y comerciales bilaterales.

## **LA 6ª CUMBRE DE LOS BRICS**

No me cabe duda de que las decisiones tomadas por los BRICS en Fortaleza, además de ser bastante beneficiosas para los países miembros y sus socios, tendrán un impacto positivo en la propia gobernanza mundial. Las decisiones tomadas este año no son relativas sino creativas, y no van contra ningún grupo, sino que, mostrándose a favor del crecimiento y el desarrollo mundiales, pretenden fomentar una comunidad internacional tan incluyente como equilibrada (SILVA, 2014).

La Cumbre de los BRICS se inició en Fortaleza el 14 de julio de 2014, concluyendo dos días después en Brasilia con una reunión en la cual también participaron los mandatarios de la UNASUR.

El principal objetivo de la 6ª Cumbre de los BRICS fue la fundación de dos instituciones financieras multilaterales: la creación de un Banco de Desarrollo del BRICS con US\$ 100.000 millones y un Acuerdo de Reservas de Contingencia por otros US\$ 100.000 millones. Este es un gran logro político, especialmente para Rusia (HOBSON, 2014). Cuando los acuerdos marco firmados en la Cumbre del BRIC en Brasil sean ratificados por sus miembros, ambas instituciones podrían resolver algunos problemas de los países BRICS. Mientras las sanciones lideradas por Estados de Occidente la dejaban fuera de su sistema económico, Moscú logró afirmarse en la superestructura de los BRICS.

El Banco Mundial y el FMI han sido objeto de críticas por parte de los BRICS. En su opinión, las dos instituciones financieras que supervisan la economía mundial están dominadas por los países ricos del G7 y fijan condiciones estrictas a sus préstamos, que vulneran la soberanía económica de los miembros de la comunidad internacional. Lejos de apaciguar sus quejas, los esfuerzos por reformar estas instituciones de 70 años de antigüedad se han estancado. Los cambios propuestos al FMI para dar mayor influencia a las economías en desarrollo han estado languideciendo en el Congreso de Estados Unidos desde 2010 y fueron bloqueados nuevamente en abril de 2014.

A pesar de la aparición de naciones emergentes en las últimas décadas, estas organizaciones aún reflejan el equilibrio de poder global en la década de 1940. En julio, los países BRICS se configuran como rivales del FMI y el Banco Mundial (HOBSON; BODNER, 2014).

Las nuevas organizaciones del BRICS todavía tienen que afirmarse pero, ante las sanciones internacionales que pesan sobre la Federación, Moscú tiene motivos para promoverlas.

Apenas unos días después de amenazas al Kremlin con más sanciones por la crisis en Ucrania, el presidente de Venezuela destacó la política agresiva de Occidente hacia Moscú, acusándola de utilizar el conflicto como un pretexto para controlar a los países BRICS. “Este es

un intento de paralizar a Rusia y enviar un mensaje a China y los países BRICS.” (VENEZUELAN..., 2014).

Por otra parte, Rusia es mucho menos vulnerable a las sanciones que Irán u otros Estados sancionados con anterioridad. Un bloqueo completo de Rusia siguiendo el modelo iraní provocaría un shock en los mercados mundiales del petróleo y una nueva ola de crisis económicas mundiales. En cambio Rusia podrá contar con soporte continuo de otros países del grupo BRICS, principalmente China (KASHIN, 2014).

El propósito del Banco de Desarrollo BRICS, según los comentarios informales de funcionarios en los cinco países, es promover y financiar parcialmente proyectos de inversión en los cinco países y fomentar mayor nivel de inversiones y comercio entre sus miembros. Muchos comentaristas también lo ven como el primer paso para romper el dominio del dólar estadounidense en el comercio mundial. Se espera que pronto existan acuerdos entre los miembros en los sectores de energía y materias primas, entre otros, en moneda BRICS.

El Banco BRICS partirá de un capital de US\$ 50.000 millones, compuesto por 10.000 millones de dólares en efectivo y 40.000 millones en garantías. Cada país BRICS contribuirá con US\$ 2.000 millones a la canasta de capital inicial. En el largo plazo, el capital se incrementará a US\$ 100.000 millones. Según el Ministro de finanzas ruso Anton Siluanov, el banco se denominará Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) y hacia 2016 admitirá el ingreso de otros países en desarrollo, aunque no se permitirá que la participación de los países BRICS caiga por debajo del 55 por ciento.

Se espera que el NBD realice sus primeros préstamos en el año 2016 y se centrarán en proyectos bilaterales o multilaterales de desarrollo que involucren a compañías de los países fundadores.

Según un informe de la ONU, publicado en marzo por el economista de la Universidad de Columbia Stephany Griffith-Jones, el NBD podría otorgar préstamos de US\$ 34.000 millones por año hacia 2034. Mientras que el Nuevo Banco de Desarrollo se basará en participaciones iguales, el Acuerdo de Reservas de Contingencia de US\$ 100.000 millones será un factor de peso extra para China que aportará 41.000 millones de dólares, mientras que Sudáfrica contribuirá con 5.000 millones y Rusia,

Brasil e India con 18.000 millones de dólares cada una. La economía de China es más grande que la de los restantes BRIC sumados. India, con su enorme población, es el otro BRIC con gran potencial. Estos dos miembros probablemente sean los mayores beneficiarios del NBD. En caso de crisis, el Acuerdo de Reservas de Contingencia se utilizaría para comprar moneda local del país desafortunado para detener la salida de capitales.

En principio, financieramente, Rusia podría no necesitar esta nueva estructura. Incluso ante los golpes económicos de 2014. A pesar de la salida de capitales resultantes de la crisis en Ucrania, de una redistribución global de capitales hacia los mercados desarrollados y la probable renuencia de prestamistas multilaterales para financiar nuevos proyectos de Rusia, el país está bien preparado para defenderse. Rusia posee una reserva de divisas de 480.000 millones y esperaba un excedente del presupuesto 2014, proveniente de la exportación de su petróleo.

La experiencia reciente de Rusia en Ucrania ha demostrado que Occidente está dispuesto a expulsar a países políticamente rebeldes de su sistema económico. Si es capaz de establecerse con éxito, la inauguración de las instituciones financieras multilaterales de los BRICS, fuera del alcance de la supervisión occidental, podría proporcionar aislamiento de influencia económica occidental a países como Rusia y China.

La experiencia reciente muestra que tanto China como Brasil han aprendido que los bancos de desarrollo pueden ser una poderosa herramienta para promover inversión, al mismo tiempo que consolidan sus agendas económicas en el exterior. Por ejemplo, el Banco de Desarrollo de China le permitió fortalecer sus lazos económicos con América Latina. El objetivo de esta política es abrir mercados a los productos manufacturados chinos y al mismo tiempo asegurar el acceso a largo plazo a las materias primas de la región. Para países como Argentina, Ecuador y Venezuela, que no cuentan con acceso a los mercados internacionales de capital e instituciones multilaterales, estos fondos resultaron una importante fuente de financiamiento.

La creación de ambas instituciones en la 6ª Cumbre es el primer logro importante de los países BRICS para presionar en el orden financiero global creado por las potencias occidentales, centrado en el Fondo

Monetario Internacional y el Banco Mundial. La presidente brasileña Dilma Rousseff señaló que “ayudará a contener la volatilidad que enfrentan diversas economías como consecuencia de la disminución gradual de la política de los Estados Unidos de la expansión monetaria” (BRICS, 2014).

Durante la Cumbre Vladimir Putin instó a Brasil, China, India y Sudáfrica a elaborar “conclusiones sustantivas” ante las sanciones impuestas a Rusia por la crisis en Ucrania y dijo que era hora de diluir la dominación liderada por Estados Unidos y el dólar estadounidense para impulsar el papel de los BRICS en el escenario mundial.

Juntos deberíamos pensar en un sistema de medidas para prevenir el acoso a los países que no están de acuerdo con algunas decisiones de política exterior de los Estados Unidos y sus aliados y al mismo tiempo promover un diálogo civilizado sobre los puntos en cuestión, basado en el respeto mutuo. (PUTIN WANTS..., 2014).

Nosotros (BRICS) debemos tomar un papel más activo en el FMI y en el sistema de toma de decisiones del Banco Mundial [...] el sistema monetario internacional depende mucho del dólar estadounidense, o para ser precisos, sobre la política monetaria y financiera de las autoridades estadounidenses. Los países BRICS deben cambiar esto. (PUTIN..., 2014).

Putin no dio detalles, pero dijo que el grupo BRICS debe cooperar más en las Naciones Unidas, donde Rusia y China tienen el derecho de veto, y trabajar juntos y más estrechamente para combatir las amenazas a la seguridad.

El BND tendrá su sede en Shanghai, e India presidirá sus operaciones durante los primeros cinco años, seguida de Brasil y Rusia, anunciaron en la Cumbre los líderes del grupo. Persistieron temores que China, la 2ª economía del mundo, pudiera usar su mayor poder sobre el banco para ampliar su influencia política en el extranjero. China, sin embargo, no presidirá el Banco durante dos décadas.

Frente a los esfuerzos de líderes de naciones occidentales para aislar a Rusia por la revuelta en Ucrania oriental, la Cumbre del BRIC otorgó al presidente Vladimir Putin una bienvenida plataforma geopolítica al mostrar que tiene aliados en las economías consideradas más capaces de modelar el futuro del mundo.

El presidente ruso Vladimir Putin propuso también durante la Cumbre la creación una Asociación de Energía BRICS, que incluiría una reserva de combustible para aumentar la seguridad energética de las naciones emergentes. “Sugerimos establecer una Asociación de Energía de los BRICS. Bajo este marco se puede establecer un banco de reserva de combustible y un Instituto para la seguridad energética [...] Estos pasos ayudarían a fortalecer la seguridad energética de nuestras naciones.” (PUTIN..., 2014).

La Jefa de Banco Central de Rusia, Elvira Nabiullina, dijo que si bien el Acuerdo de Reservas de Contingencia no se creó teniendo en cuenta las sanciones específicas que pesan sobre la Federación, podría usarse para proveer flujos financieros adicionales si Occidente adoptara mayores medidas punitivas contra Rusia por Ucrania (NEW BRICS..., 2014).

Esta Cumbre también resultó una oportunidad para que Rusia propusiera la creación de una asociación de energía BRICS destinada a garantizar la seguridad energética de los países participantes e implicaría la creación de un banco de reserva de combustible y un Instituto de energía al interior del BRICS.

Durante la Cumbre, los mandatarios de Brasil, Dilma Rousseff, e India, Narendra Modi, firmaron tres acuerdos:

1. El acuerdo medioambiental contempla entre otras temáticas el cambio climático, la diversidad biológica, la reforestación, la conservación de recursos hídricos, la gestión de residuos, los biocombustibles y la calidad del aire.
2. Un segundo convenio define las condiciones para la recepción y procesamiento de datos de satélites de India por parte de la estación terrestre brasileña localizada en la ciudad de Cuiabá destinadas a contribuir a combatir los incendios forestales en la zona de la Amazonia brasileña.
3. El tercer acuerdo consiste en un memorándum de entendimiento con mecanismos de consulta entre consulados y movimiento de personas entre ambos Estados (FREDO, 2014).

Vladimir Putin también se reunió con los líderes de China, Sudáfrica e India al margen de la Cumbre, pero no se difundió el programa de estas reuniones.

## **BRICS EN ACCIÓN DESDE MEDIADOS DE 2014**

Cuando en septiembre 2014 Rusia respondió a quienes la sancionaban con prohibición de importación de sus alimentos, ofreció una gran oportunidad para las exportaciones de carne y granos de Brasil y en menor escala para sus vecinos de América Latina.

Unas 90 nuevas plantas de procesamiento de carne en Brasil fueron aprobadas inmediatamente para exportar carne de res, pollo y cerdo a Rusia y la nación sudamericana ya está trabajando para aumentar sus exportaciones de maíz y soja a la Federación (RUSSIA'S..., 2014).

Como el primer exportador mundial de carne de res, pollo y soja y uno de los únicos países en el mundo con terrenos disponibles para ampliar su producción agrícola, Brasil es un claro ganador desde el embargo a Moscú.

En los primeros seis meses de 2014 ya se habían incrementado las exportaciones de carne de Brasil a Rusia, antes de las contra sanciones de Rusia a EEUU, UE y países aliados a éstos, como Noruega, Japón o Australia. Hong Kong había remplazado a Rusia como el mayor comprador de carne vacuna brasileña en 2013 pero Brasil aseguró el incremento de estas exportaciones a Rusia en la segunda mitad de 2014.

Brasil podría cubrir las exportaciones de pollo de Estados Unidos a Rusia, habiendo aumentado el envío a 150.000 toneladas anuales, aunque un aumento de las exportaciones de carne de cerdo sería más difícil.

Brasil envía la mayor parte de su soja a China si bien también abasteció a Rusia con ella entre enero y junio 2014. Otras exportaciones agrícolas a Rusia incluyen maíz, azúcar, café, jugo de naranja y bananas.

Brasil es quizás el único país que podría incrementar sustancialmente la producción si la demanda de Rusia crece, especialmente para aceites y carnes más que en granos. Pero seguramente Brasil se

convertirá en el mayor proveedor de Rusia, teniendo en cuenta que el país sudamericano es justamente parte del BRICS.

Como dato marginal, en el marco BRICS, Rusia está considerando aceptar la oferta de pescado, carne, leche en polvo y manteca de India si sus productos cumplen con los requisitos sanitarios de Rusia y de su unión aduanera con Belarús y Kazajistán. En 2013 el presidente Vladimir Putin y el primer ministro indio Manmohan Singh se comprometieron a incrementar el comercio bilateral entre ambos países de \$ 11.000 millones anuales a \$ 20.000 millones en 2015 (INDIA, 2014).

A mediados de noviembre el presidente ruso dijo en Vladivostok que Moscú está concertando reducir la dependencia del dólar para el comercio ruso y que Rusia desde septiembre había pactado sobre el uso del rublo y el yuan en sus transacciones comerciales con China. Moscú quiere trabajar con otros países para “eliminar los desequilibrios en la economía mundial”, dijo entonces Vladimir Putin (BRICS GDP..., 2014) y propuso el uso de otras monedas para el precio del petróleo, tradicionalmente establecido en dólares. Específicamente en una reunión en Beijín junto con su par chino, Xi Jinping, promovieron el uso del yuan como divisa de reserva global, justamente para reducir la dependencia del dólar como moneda única de intercambio internacional.

En una conferencia de prensa a principios de diciembre 2014, el sub Secretario de Hacienda de EEUU, Nathan Sheets, defendió la postura de Estados Unidos de no apoyar al Banco de Inversiones en Infraestructura de Asia ni al Banco BRICS, que buscan invertir en las instalaciones necesarias para impulsar el crecimiento global, especialmente en los países en desarrollo (WEIHUA, 2014). Y prevalece la duda sobre tal posición cuando aún ambos bancos no han sido formalizados oficialmente. ¿Seguridad preventiva? ¿Es un intento de evitar que China y BRICS, incluyendo aliados de Estados Unidos, alcancen la capacidad de competir con estructuras como el FMI o el Banco Mundial?

Los líderes de los Estados BRICS se reunieron al margen de la Cumbre del G20 en Brisbane, Australia a mediados de noviembre 2014 para dar mayor impulso a los vínculos políticos y económicos entre el grupo y concretar la creación del BND y el Fondo de Reservas,

fundados en la Cumbre de Fortaleza. Esto nos proporcionará mecanismos comunes capaces de estabilizar los mercados nacionales de capital en caso de situaciones de crisis en la economía global. Mientras tanto, nuevas oportunidades de financiamiento conjunto permitirán ampliar nuestros lazos comerciales y económicos. Es importante que los vínculos entre los cinco Estados se estén expandiendo también en otros ámbitos, como la industria y la tecnología.

Se han desarrollado nuevos proyectos conjuntos en áreas tales como energía, recursos minerales, producción y procesamiento, agroindustria y alta tecnología. “También compartimos una base común de información en seguridad e intercambiamos experiencia en resolver agudos problemas sociales y en el desarrollo de la agricultura, educación y ciencia.”, señaló el presidente Putin (MEETING..., 2014). En abril 2015, Rusia asumirá la Presidencia en el BRICS. “Nuestro esfuerzo estará dirigido a una mayor expansión de la cooperación dentro de nuestra asociación. Rusia está elaborando una estrategia para nuestra asociación económica y un plan de cooperación de inversión”. La próxima Cumbre se realizará en la ciudad rusa Ufa el 8—9 de julio de 2015.

## REFERÊNCIAS

ADOMANIS, M. For better or worse, Russia is not isolated. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <<http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/newsletter/503270.html?>>. Acceso en: 08 jan 2016.

BRICS GDP bigger than G7 in purchasing power: Putin. *The BRICS Post*, London, 2014. Disponible en: <<http://thebricspost.com/brics-gdp-bigger-that-g7-in-purchasing-power-putin/#.VKQ9GsnSN2E>>. Acceso en: 12 dez. 2015

BRICS Nations Launch Rivals to World Bank and IMF. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <<http://www.themoscowtimes.com/business/article/newsletter/503490.html>>. Acceso en: 08 dez.2015

DRAFT eu plan seeks to block loans to Russia through EBRD and EIB. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <<http://www.themoscowtimes.com/business/article/newsletter/503550.html>>. Acceso en :01 dez. 2015

EU CONSIDERS freezing EIB, EBRD funding for Russia. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <[http://www.themoscowtimes.com/top\\_stories/article/newsletter/502971.html?>](http://www.themoscowtimes.com/top_stories/article/newsletter/502971.html?>). Acceso en :01 dez. 2015

- FREDO, Carlos. Conclusiones de la Cumbre BRICS 2014 en Brasil. *StarMedia*, 2014. Disponible en: <<http://noticias.starmedia.com/politica/conclusiones-cumbre-brics-2014-en-brasil.html>>. Acceso en :01 dez. 2015
- HOBSON, Peter; BODNER, Matthew. 14 ways Russia can retaliate to western sanctions. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <[http://www.themoscowtimes.com/top\\_stories/article/newsletter/507261.html](http://www.themoscowtimes.com/top_stories/article/newsletter/507261.html)>. Acceso en :01 dez. 2015
- HOBSON, Peter. Faced with western freeze-out, BRICS Bank is a coup for Russia. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <<http://www.themoscowtimes.com/business/article/newsletter/503411.html?>>. Acceso en: 08 dez. 2015
- INDIA keen to export meat, dairy products to Russia. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <<http://www.themoscowtimes.com/business/article/newsletter/506786.html>>. Acceso en: 10 dez. 2015
- KASHIN, Vasily. A new, senseless cold war is now inevitable. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <<http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/newsletter/506220.html>>. Acceso en :01 dez. 2015
- MEETING of BRICS heads of state and government. 2014. Disponible en: <<http://eng.kremlin.ru/news/23243>>. Acceso en :01 dez. 2015
- NECHEPURENKO. Ivan. Ortega celebrates Putin's Nicaragua visit as a 'ray of light'. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <[http://www.themoscowtimes.com/top\\_stories/article/newsletter/503358.html](http://www.themoscowtimes.com/top_stories/article/newsletter/503358.html)>. Acceso en: 01 dez. 2015
- NEW BRICS Currency reserve pool could offer protection from sanctions. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <<http://www.themoscowtimes.com/business/article/newsletter/503571.html>>. Acceso en :01 dez. 2015
- PUTIN calls on BRICS countries to play bigger role in opposing west. Reuters, julio 11 2014. Disponible en: [http://www.themoscowtimes.com/top\\_stories/article/newsletter/503291.html](http://www.themoscowtimes.com/top_stories/article/newsletter/503291.html)? Acceso en :01 dez. 2015
- PUTIN proposes brics Energy Union to Increase Security. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <<http://www.themoscowtimes.com/business/article/newsletter/503487.html>>. Acceso en :01 dez. 2015
- PUTIN wants Measures to Protect BRICS nations from U.S. sanctions. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <[http://www.themoscowtimes.com/top\\_stories/article/newsletter/503415.html](http://www.themoscowtimes.com/top_stories/article/newsletter/503415.html)>. Acceso en :01 dez. 2015

RUSSIA'S food ban against EU, U.S. Provides huge opportunity for Brazil. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <<http://www.themoscowtimes.com/business/article/newsletter/504783.html>>. Acceso en :01 dez. 2015

SILVA, L. I. L.. Los BRICS consolidan su alianza. *El País*, Madrid, 2014. Disponible en: <[http://elpais.com/elpais/2014/08/15/opinion/1408125428\\_476568.html](http://elpais.com/elpais/2014/08/15/opinion/1408125428_476568.html)>. Acceso en 15 dez.2015

TÉTRAULT-FARBER, Gabrielle. Putin heads to Latin America to boost ties. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <[http://www.themoscowtimes.com/top\\_stories/article/newsletter/503269.html?](http://www.themoscowtimes.com/top_stories/article/newsletter/503269.html?)>. Acceso en :01 dez. 2015

VENEZUELAN President says west's 'attacks' on Russia are attempt to stifle BRICS. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <<http://www.themoscowtimes.com/news/article/newsletter/506273.html>>. Acceso en: 06 jan. 2016

WEAFER, Chris. Russia has earned its place in the BRICS bank. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <<http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/newsletter/503354.html?>>. Acceso en :01 dez. 2015

WEIHUA, Chen. US paranoia weakens ties with China. *The BRICS Post*, London, 2014. Disponible en: <<http://thebricspost.com/us-paranoia-weakens-ties-with-china/#.VKQ73MnSN2E>>. Acceso en :01 dez. 2015

WORLD'S biggest potash producer uralkali bullish despite sanctions. *The Moscow Times*, Moscow, 2014. Disponible en: <<http://www.themoscowtimes.com/business/article/newsletter/500599.html>>. Acceso en :01 dez. 2015



# A INSERÇÃO DA AMÉRICA LATINA NO CAPITALISMO GLOBAL (2003-2014)<sup>1</sup>

*Francisco Luiz Corsi*

O objetivo das presentes notas é discutir a inserção da América Latina no capitalismo global na última década. O desempenho das economias latino-americanas foi fortemente impactado tanto pela fase expansiva do capitalismo global (2003-2007) quanto pela crise aberta em 2007 e que se estende até os dias de hoje. Defende-se a proposição segundo a qual só é possível entendermos a evolução recente da inserção latino-americana no contexto das profundas transformações do capitalismo, em particular as ocorridas no âmbito da divisão internacional do trabalho em virtude da reconfiguração espacial do sistema. Evidentemente que tema tão complexo não será esgotado aqui. Pretende-se apenas traçar um quadro geral e levantar algumas questões para posterior reflexão.

## A RECONFIGURAÇÃO DO CAPITALISMO GLOBAL

A partir da década de 1980 observou-se grande incremento da especulação com títulos, ações e moedas em escala global. Este processo tornou-se possível graças sobretudo a abertura das economias nacionais, a desregulamentação financeira e ao desenvolvimento de novas tecnologias da informação. O crescente inchaço da esfera especulativa sugere existir

---

<sup>1</sup> Capítulo baseado em (Corsi, 2006, 2011).

dificuldades de valorização do capital na esfera produtiva, em especial nos EUA, no Japão e na Europa, embora a reestruturação do capitalismo que se seguiu a crise de superprodução da década de 1970 ter imposto um incremento dos salários abaixo da produtividade e propiciado a recuperação das taxas de lucro<sup>2</sup>. A existência de considerável capacidade produtiva em escala global, fruto em grande medida do surgimento de novo espaço de acumulação de capital na Ásia, que também derivou da reestruturação do capitalismo<sup>3</sup>, coloca obstáculos para a acumulação de capital no centro do sistema, dado os problemas de competitividade das economias dessa região, e estimula os capitais aí formados a buscarem outras regiões ou a esfera financeira para se valorizarem. O gigantismo das finanças globais aponta para a hegemonia do capital financeiro (CHESNAIS, 1996)

O domínio do capital financeiro tende a limitar o investimento<sup>4</sup>. Isto e o lento crescimento dos salários acabam por arrefecer a demanda agregada. A ampliação do mercado tornou-se mais dependente do endividamento das famílias e do setor público. O endividamento constitui-se em elemento central da acumulação no capitalismo global, pois sustenta, em grande parte, o seu crescimento. Não por acaso o nível da acumulação de capital tem sido insuficiente para assegurar a valorização do capital na produção em um contexto de crônicos problemas de superprodução (BRENNER, 2003). O resultado é um crescente volume de capital fictício, que só consegue valorizar-se ao inflar continuamente a especulação<sup>5</sup>.

Em decorrência desses processos o capitalismo global passou a depender cada vez mais de bolhas especulativas para sustentar a valorização

---

<sup>2</sup> A busca da recuperação da taxa de lucro, cuja queda foi um dos fatores determinantes da crise de superprodução dos anos 1970, induziu a reestruturação do capitalismo. Sobre esse processo ver Chesnais (1996, 2005) e Brenner (2003).

<sup>3</sup> Sobre a ascensão do Leste asiático como novo polo de acumulação ver Corsi (2011).

<sup>4</sup> O capital financeiro, segundo Chesnais (2005), sugaria capital da esfera produtiva para as aplicações financeiras, dificultando dessa maneira a retomada mais vigorosa dos investimentos, apesar das taxas de lucros terem se recuperado a partir de meados dos anos 1980 depois de tenderem a cair desde meados da década de 1960. Estaria aí a causa central do lento crescimento. Através do controle acionário, a burguesia, que teria se tornado uma classe rentista e que teria, portanto, passado a apresentar um comportamento patrimonialista, imporá uma “forma radical do direito de propriedade” que submeterá as empresas e os assalariados a lógica de rentabilidade do capital financeiro. A majoração dos dividendos e juros exigida pelo capital portador de juros resultaria na redução dos lucros retidos para financiar os investimentos e levaria a rejeição de projetos que não assegurassem as taxas requeridas pelos acionistas. A tendência a redução dos salários somada à queda dos investimentos levaria ao desempenho sofrível de boa parte da economia mundial (CHESNAIS, 2005, p. 50-58).

<sup>5</sup> O capital fictício também cresce em virtude das reaplicações na esfera financeira do capital valorizado na especulação. Dessa forma, existe um mecanismo endógeno que expande sistematicamente o capital fictício.

do capital. Desde meados da década de 1980, verifica-se uma sucessão de bolhas especulativas. Inicialmente essas bolhas concentraram-se no centro do sistema, para depois assolarem a periferia nos anos 1990 e retornarem ao centro na década seguinte. O estouro da bolha imobiliária nos EUA em 2007 parece ter aberto uma crise estrutural. O início desse processo foi o estouro da bolha com ações de empresas que compunham a chamada nova economia na *National Association of Securites Dealers Automated Quotations* (NASDAQ), em 2000. Naquele momento, indícios sugeriam que o capitalismo encontrava-se diante de uma crise de grandes proporções. As previsões pessimistas não se confirmaram (BRENNER, 2006).

A resposta dada à crise na NASDAQ aparentemente tinha afastado o espectro da crise estrutural. O governo dos EUA, que liderou o combate à crise, implementou uma política de caráter expansivo. A resposta à crise baseou-se na redução dos juros, na ampliação do crédito, na expansão do gasto público e no corte dos impostos. O objetivo era estimular o consumo e o investimento. Ponto importante dessa política foi a majoração dos gastos militares norte-americanos, que subiram 6% em 2001 e 10% no ano seguinte, o que contribuiu para o grande déficit de 450 bilhões de dólares em 2003 (BRENNER, 2006, p. 128-133).

Paralelamente, as taxas de juros dos empréstimos hipotecários de longo prazo declinaram cerca de 40% entre 2000 e 2003 e tenderam a cair mais devagar até 2006. O resultado dessas medidas foi sobretudo o incremento do consumo, que puxou a atividade econômica. Neste contexto, de expansão os preços dos imóveis aumentaram. A majoração do valor do patrimônio dos proprietários de imóveis estimulou ainda mais o endividamento das famílias, o que alimentou a bolha especulativa. Ou seja, a recuperação da economia dos EUA foi impulsionada pelo crescente endividamento das famílias, das empresas e do Estado e pela especulação imobiliária (BRENNER, 2006, p. 128-130; HARVEY, 2011).

É importante assinalar que o incremento da atividade econômica nos EUA estimulou, por meio do aumento dos seus déficits comerciais<sup>6</sup>, o conjunto da economia mundial, sobretudo o Leste asiático, que a par-

---

<sup>6</sup> Em 2006, o déficit comercial norte-americano atingiu a cifra de 6,2% do PIB (BRENNER, 2006).

tir de sua relação simbiótica<sup>7</sup> com a economia norte-americana se firmou como um polo dinâmico de acumulação de capital, responsável, em parte, pela fase expansiva global entre 2003 e 2008. O forte crescimento chinês, estimulado em boa medida pelas exportações, elevou o consumo por commodities e, portanto, os preços das mesmas, que também subiram devido à especulação. Este desdobramento contribuiu para impulsionar a atividade econômica nos países exportadores de matérias-primas. Dessa maneira, o crescimento atingiu o conjunto da economia global, que cresceu, entre 2003 e 2007, 5,0% em média por ano (BELLUZZO, 2009).

Neste contexto de expansão acelerada da economia mundial, aprofundaram-se processo que vinham se desenrolando desde pelo menos a década de 1990. A constituição de cadeias globais de produção sofreu um considerável impulso. O capital buscou cada vez mais criar novos espaços de acumulação, nos quais pudesse dispor de mão-de-obra barata, qualificada e disciplinada. Este processo comandado pelas grandes corporações, visando o estabelecimento, por meio de empresas em rede, de processos globais de produção e distribuição, cujas fases encontram-se espalhadas geograficamente, se consolidou (BASUADO; ARCEO, 2006).

Os impactos da reconfiguração espacial do capitalismo na periferia do sistema foram abrangentes, mas com resultados bastante diferenciados em virtude de uma série de determinações geopolíticas, econômicas e culturais. Os países em desenvolvimento da Ásia, que desde a década de 1960 tinham optado por projetos de desenvolvimento voltados para as exportações de manufaturados, foram favorecidos na nova configuração do capitalismo. Os países latino-americanos, que perseguiam desde a década de 1930 um desenvolvimento voltado para o mercado interno, entraram em uma fase de estagnação econômica, crise social e instabilidade. As ex-

---

<sup>7</sup> A crescente aplicação de reservas de vários países em títulos dos EUA, em especial por parte China, passou a desempenhar papel de grande relevância para o equilíbrio da economia mundial. A aplicação desses recursos nos EUA tornou-se importante para a sustentação do seu duplo déficit (o externo e o fiscal), do dólar e para manutenção das políticas econômicas expansivas. Também é importante para a sustentação da especulação financeira. Os países asiáticos superavitários ao financiarem os déficits norte-americanos respondem aos seus interesses. Permitem aos EUA manter políticas monetárias e creditícias expansionistas, que impulsionam a economia norte-americana e o seu elevado déficit externo. Dessa maneira, promovem as suas próprias exportações e produção ao financiarem o excesso de consumo norte-americano. Paralelamente, mantêm suas moedas desvalorizadas em relação ao dólar. Essas relações, segundo Belluzzo (2009), denotam a simbiose existente entre as economias asiáticas e a norte-americana. No entanto, essa simbiose possui fundamentos frágeis, pois esse esquema de financiamento tende a solapar o setor produtivo norte-americano e a enfraquecer o dólar (BELLUZZO, 2009; CORSI, 2006, 2011).

periências socialistas foram impactadas negativamente por essas transformações, o que contribuiu, por um lado, para crise da URSS e, por outro, para a bem sucedida transição chinesa para o capitalismo.

Todavia, não parece correto creditar a ascensão do Leste asiático unicamente as transformações no padrão de acumulação global. É necessário levar em conta outros determinantes, como o papel do Japão na região asiática, pois este país intensificou suas exportações de capital e tecnologia para a região a partir dos anos 1980. Os EUA, por seu turno, adotaram políticas condicionadas pelos seus interesses estratégicos de contenção da URSS. Políticas que contribuíram para o desenvolvimento regional, particularmente da Coreia do Sul, e para a reinserção chinesa na economia mundial (MEDEIROS, 1997).

É preciso também levar na devida conta a adoção de projetos de desenvolvimento calcados nas exportações de produtos manufaturados e o abrangente papel do Estado na industrialização desses países, controlando variáveis chave da economia, como, câmbio, taxa de juros, crédito, etc., e dos setores considerados estratégicos. O Estado também foi central no esforço autônomo de produção de tecnologia, o que exigiu pesados investimentos públicos e privados em educação e pesquisa. O resultado foi a inserção de maneira dinâmica de vários países da região no capitalismo global<sup>8</sup> (AMSDEN, 2009).

Os países da América Latina enfrentaram grandes dificuldades na nova configuração do capitalismo, entraram em uma fase de baixo crescimento e instabilidade por duas décadas. A crise do padrão de acumulação desenvolvimentista na região teve início concomitantemente a crise estrutural do capitalismo a partir da implantação das ditaduras no Chile, em 1973, e na Argentina, em 1976. Na década de 1980, os países latino-americanos foram asfixiados pelas crises da dívida externa, inflacionárias e fiscais, que os alijou dos fluxos internacionais de capital, além de sofrerem acentuada queda nos termos de intercâmbio, em decorrência da crise mundial derivada das políticas recessivas dos EUA. Sob pressão da crise, dos EUA, do FMI, do capital financeiro global e de amplos setores internos das classes

---

<sup>8</sup> A China, embora parte desse processo, apresenta uma série de peculiaridades. Contudo, fugiria dos limites do artigo aprofundar este ponto. Cabe apenas assinalar que a revolução Chinesa foi sobretudo uma revolução nacional, pautada por um projeto de transformar a China em grande potência. Ver a respeito: Arrighi (2008) e Medeiros (2008).

dominantes vários governos da região adotaram, com pronunciados matices nacionais, planos de estabilização, abertura e desregulamentação de suas economias e amplo processo privatização, inspirados no chamado Consenso de Washington. De modo geral, os Estados perderam, em parte, o controle sobre suas economias nacionais e deixaram de ter condições de coordenar e liderar o desenvolvimento (CANO, 2000; BASUALDO; ARCEO, 2006).

Os países que não seguiram as políticas do Consenso de Washington, como os asiáticos, tiveram um melhor desempenho econômico. Cabe destaque para a China, cuja crescente projeção não implicou, até o momento, um confronto direto com a potência hegemônica. Até a crise de 2008, a economia chinesa e a de outros países da região, cresceram, em parte, com base nas exportações, estimuladas em grande medida pelos EUA, que funcionam como provedores de demanda global. A crise atual parece inviabilizar a continuidade desse processo, pelo menos como vinha se processando até agora.

Entretanto, observa-se um acúmulo de atritos entre a China e os EUA desde a década de 1990. Depois da crise asiática de 1997, a China paulatinamente tornou-se o centro da economia asiática. A centralidade regional da China e o peso cada vez maior de seu mercado interno tendem a enfraquecer sua relação simbiótica com os EUA. A crescente projeção chinesa levou os EUA a adotarem uma política de contenção da China como eixo estratégico de sua política externa. A China reage não só fortalecendo seu mercado interno e intensificando seus gastos militares, mas também buscando aproximar-se da Rússia. A China também desenvolve ampla política expansionista em termos econômicos na África e na América Latina com intuito de garantir fornecimento de bens primários (MEDEIROS, 2008). A China parece tender a criar sua própria periferia e assim redefinir a divisão internacional do trabalho. Não apenas em escala regional, mas também em termos globais. A América Latina está sendo atraída pela força gravitacional da China.

Todavia, o centro da economia mundial continua residindo nas economias centrais, o que ficou evidente na crise aberta em 2007. A expansão da economia norte-americana na fase expansiva 2003-2007 foi puxada sobretudo pela especulação imobiliária, que sustentava-se em imenso volume de emissão de títulos hipotecários. Quando a bolha especulativa

explodiu, estimava-se que o valor total desses títulos alcançava cerca de 12 trilhões de dólares, sendo parte considerável desse montante constituída de títulos subprime<sup>9</sup> (BORÇA JÚNIOR; TORRES FILHO, 2008). Para fugir do risco e obter mais recursos para alimentar o processo especulativo por meio de novos financiamentos imobiliários, os bancos e as instituições de crédito imobiliário norte-americanas venderam esses títulos em mercados secundários e os tomaram como base para o lançamento de diferentes tipos de outros títulos (credit default swaps e vários tipos de produtos estruturados), que foram por sua vez vendidos para bancos e fundos de investimentos espalhados pelo mundo. Ou seja, disseminou-se a prática de transformar e vender títulos emitidos em um mercado primário e créditos bancários, entre eles os hipotecários, em títulos negociáveis em mercados secundários. Este processo constituiu uma rede de especulação com base em títulos lastreados em hipotecas, muitas das quais de solvência duvidosa. Este fato elevava o risco de grande parte do sistema financeiro em escala mundial. Os problemas começaram a aparecer 2006, dado os altos índices de inadimplência. (BELLUZZO, 2009; CHESNAIS, 2005, 2012; HARVEY, 2011).

A situação deteriorou-se em virtude do aumento da taxa de juros em 2006. Aumento que respondeu as pressões inflacionárias e a tentativa por parte do *Federal Reserve* (FED) de desarmar a bolha especulativa. A elevação dos juros amentou a inadimplência, que atingiu, em 2007, mais de 2 milhões de famílias. A demanda por imóveis e os seus preços caíram. Queda também reforçada pela recolocação dos imóveis retomados pelas instituições de crédito imobiliário no mercado. A elevação da inadimplência fragilizou as instituições financiadoras do setor imobiliário e toda a rede de especulação formada a partir dessas operações de financiamento, dado que essas instituições tinham vendido boa parte dos seus títulos lastreados em hipotecas para se financiarem em escala mundial. Este processo foi potenciado pela existência de outras bolhas imobiliárias na Espanha, na Inglaterra e na Irlanda (HAVEY, 2011, p. 9-12).

---

<sup>9</sup>O subprime é um tipo de financiamento no qual o tomador de crédito não oferece garantias que lhe permita usufruir de taxas de juros mais baixas (prime rate). Bastante utilizado na concessão de empréstimos imobiliários nos EUA, sendo que o imóvel financiado torna-se a garantia do financiamento. Portanto, os títulos emitidos pelas instituições de financiamento imobiliário nestas condições apresentavam risco alto de inadimplência, embora a entidade provedora do crédito contar com a garantia, o próprio ativo, que revendido no mercado poderia gerar lucros.

A crise só não foi catastrófica graças a rápida ação dos bancos centrais dos países desenvolvidos e de alguns países emergentes, que garantiram os depósitos e injetaram bilhões de dólares na economia para evitar o colapso da liquidez. Esta ação salvou o capital da debacle financeira<sup>10</sup> (BELLUZZO, 2009; HARVEY, 2011). Mas o enorme volume de ativos tóxicos nas carteiras de inúmeros bancos, fundos de investimento e companhias de seguros espalhou a crise, que se disseminou pelo mundo e cortou o processo de expansão com diminuição da vulnerabilidade externa e melhora de indicadores sociais de muitos países latino-americanos. É neste contexto de rápidas transformações globais que deve ser analisada a inserção da América Latina no capitalismo global.

## **OS IMPACTOS DA RECONFIGURAÇÃO DO CAPITALISMO NA AMÉRICA LATINA**

Na última década, observa-se uma tendência da América Latina inserir-se de forma pouco dinâmica na economia mundial, particularmente como exportadora de commodities e de manufaturas de baixo conteúdo tecnológico. Essa tendência começou a delinear-se a partir da fase expansiva 2003-2007. Este período foi marcado, entre outros aspectos importantes, pelo acelerado crescimento chinês, que, como já foi assinalado, elevou os preços das commodities, que também subiram devido à especulação. Um dos resultados desse processo foi a melhora dos termos de intercâmbio e das contas externas da América Latina, o que contribuiu para o bom desempenho da atividade econômica na região. A redução da vulnerabilidade externa abriu espaço para políticas econômicas expansivas e reduziu a dependência dos capitais especulativos.

Entretanto, o crescimento da região no período em pauta também deveu-se as políticas econômicas expansivas adotadas por vários governos, em especial a partir da guinada política para centro esquerda em vários países da região. As políticas econômicas expansivas e as medidas

---

<sup>10</sup> Apesar da queima de trilhões de dólares de capital fictício na forma de desvalorização de ações e títulos a crise não foi superada, pois Harvey (2011, p. 26) estima o montante de capitais circulando na especulação financeira nos mercados globais em 600 trilhões de dólares em 2008 para um PIB mundial da ordem de 50 trilhões. A queima desse excesso de capital fictício e de capital constante, expresso no excesso de capacidade ociosa global, são fundamentais para a superação da crise, que tende a se arrastar devido a lentidão ou a insuficiência da destruição do capital que encontra dificuldade em valorizar-se a taxa considerada normal de lucro. Isto ajuda a explicar as dificuldades das medidas expansivas reanimar a economia mundial.

distributivas da renda adotadas pelos governos de centro-esquerda contribuíram para o acelerado crescimento no período 2003-2008, pois incentivaram o aumento do consumo e dos investimentos.

Entretanto, os impactos da ascensão chinesa não foram apenas positivos, contribuíram para um retrocesso da inserção da América Latina na economia mundial, pelo menos para os países mais desenvolvidos da região. A tendência de reprimarização da pauta de exportações é clara. No período 1981-82, 77% das exportações latino-americanas eram de matérias primas e manufaturas baseadas em recursos naturais. Em 2001-2002, estes números foram respectivamente 44,2% e 55,8%. Em 2008-2009, observa-se uma clara reprimarização das exportações, pois 59% das mesmas foram de matérias-primas e de produtos manufaturados baseados em recursos naturais. As manufaturas de baixa, média e alta tecnologia somaram 41%. A participação nos setores de alta tecnologia é modesta, mas são estes setores que têm alcançado as mais altas taxas de crescimento no comércio internacional. As exportações de commodities para China representaram 85% do total exportado em 2011. No período 2000-2013, verifica-se expressiva elevação do comércio com a região da Ásia-Pacífico. Porém, as exportações de produtos manufaturados da América Latina perderam terreno (LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL), 2010, p. 13; CEPAL, 2013). Também é necessário indicar que as exportações latino-americanas cresceram abaixo da média mundial. Enfim, a América Latina perdeu peso na economia mundial. Este desempenho no seu conjunto indica que o setor exportador dificilmente poderá ser o eixo do desenvolvimento regional.

O crescimento das exportações de bens primários favoreceu mais os países sul-americanos. Em 2000, as exportações para China representavam 8,3% das exportações totais do Brasil e 20% das chilenas. Atualmente, a China ocupa o primeiro lugar como compradora das exportações desses dois países e segundo lugar nos casos do Peru e da Argentina. Os países cujas economias são especializadas nas exortações de bens primários se beneficiaram com o intenso comércio com a China. Argentina, Uruguai, Colômbia e Brasil, embora tenham também se beneficiado do comércio com o país asiático, sofrem crescente concorrência em uma série de linhas de produção, em particular no caso brasileiro, o que sugere muita

cautela na avaliação dos impactos da projeção chinesa na América Latina. Os termos de intercâmbio da América do Sul, entre 2000 e 2010, melhoraram cerca de 60%, graças, em boa medida, a ampliação da demanda chinesa por bens primários. Os países centro-americanos e o México não se beneficiaram com a mesma intensidade, pois suas exportações para a China representam 2% do total por eles exportado. Estes países também foram os que mais sofreram com a concorrência chinesa no setor de bens manufaturados, em especial no mercado norte-americano. Os termos de intercâmbio dos países centro-americanos, entre 2000 e 2010, declinaram 14% (CEPAL, 2013).

Concomitantemente, ao processo de reprimarização das exportações observa-se a queda da participação do setor industrial no PIB da América Latina, que caiu 30% entre 1975 e 2000, acompanhando a queda da participação da região na produção industrial da periferia, que foi de 37% para 26% no mesmo período. O peso da indústria de transformação no PIB da América Latina e da Ásia em desenvolvimento correspondia respectivamente a 16% e 10%, no início da década de 1970. Em 1980, na América Latina esse número alcançou 23% e declinou nas décadas seguintes. Enquanto na Ásia a indústria de transformação representava cerca de 30% do PIB em 2010. Estes números, somados a reprimarização das exportações, sugerem estar em curso um processo de desindustrialização das economias latino-americanas (BASUALDO; ARCEO, 2006, p. 53-54; LEÃO; PINTO; ALCIOLY, 2011). Este quadro tendeu a se deteriorar com a crise mundial, apesar das economias latino-americanas terem inicialmente sido relativamente pouco afetadas pela crise. Porém, a partir do repique da crise mundial em 2011 os países da região vem enfrentando crescentes dificuldades. Os governos de centro-esquerda não conseguiram mudar os rumos da economia, apesar da retomada do crescimento econômico e da melhoria de alguns indicadores sociais (PRADO, 2012).

Taxas de juros superiores à média dos países centrais foram responsáveis maiores pela atração de grandes volumes de capital especulativo para a região. Um dos resultados desse processo foi a valorização das moedas da região, o que contribuiu para o acirramento da concorrência das importações com os produtos nacionais e a deterioração das contas externas. Verifica-se o acirramento da concorrência nos mercados latino-americanos. Os seto-

res mais impactados pela concorrência foram os seguintes: têxtil, calçados, confecções, material de borracha e plástico, máquinas, equipamentos e automotivo e seus componentes. Particularmente afetados foram a Argentina, o México e o Brasil. As importações da China e dos demais países em desenvolvimento da Ásia tem crescido mais que as de outras regiões. A América Latina apresenta um déficit crônico nas importações de bens manufaturados com a Ásia em desenvolvimento desde 2005. Este quadro se expressa no incremento da vulnerabilidade externa (CEPAL, 2013).

Em 2012 e 2014, ocorreu um retrocesso do superávit comercial da região, devido à desaceleração da economia mundial. Para a América do Sul, verificou-se uma queda dos preços dos produtos de exportação, enquanto os preços dos produtos importados mantiveram-se estáveis. O resultado foi uma queda de 1,8% nos termos intercâmbio. Em 2013, o déficit nas transações correntes da região foi de 2,5% do PIB regional. Embora este déficit tenha sido coberto pelos investimentos externos diretos, a continua deterioração das transações correntes indica um aumento da vulnerabilidade externa (CEPAL, 2013).

A região está longe de ser um todo homogêneo. Em virtude da reprimarização das exportações alguns países sul-americanos têm cada vez mais se especializado em setores primários e de manufaturados de baixo valor agregado e baixo conteúdo tecnológico. Os indícios apresentados sugerem estar algumas economias sofrendo uma involução estrutural, que tende a reforçar a posição subordinada e dependente na economia mundial.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfim, as alternativas colocadas para a América Latina não parecem ser cada vez mais difíceis. A reconfiguração especial do capitalismo e o surgimento de um novo centro de acumulação na Ásia estão impondo uma divisão internacional do trabalho adversa na qual a subordinação e dependências dos países latino-americanos tenderão a se aprofundar.

O Leste asiático, em particular a China, parece consolidar-se como centro dinâmico do capitalismo global, reduzindo sua relação simbiótica com os EUA. A crise apontou que o modelo calcado no crescente endividamento das famílias, empresas e instituições financeiras, que tem sustentado

a economia norte americana e a fez a ocupar o lugar de consumidor global em última instância, parece não ser mais sustentável. Concomitantemente, a China parece tender a constituir sua periferia. Cabe indagar se devido ao fato da economia mundial não ter entrado em profunda recessão depois de 2008, graças, sobretudo, ao crescimento econômico dos países em desenvolvimento, estimulado, em boa medida, pelo crescimento chinês, não estaríamos diante de um novo padrão de acumulação de capital em escala global. Neste contexto, a América Latina tenderá a compor as cadeias produtivas centradas na China como fornecedora de commodities e de produtos manufaturados pouco intensivos em tecnologia. Essa tendência, reforçada pela crise atual, aprofundará, tudo indica, a dependência da América Latina em relação à Ásia. Contudo, a tendência a desaceleração da economia chinesa verificada no rastro da crise de superprodução global nos últimos anos poderá tornar esse caminho mais tortuoso, contribuindo para desacelerar substantivamente o crescimento latino-americano.

As estratégias neoliberais apresentaram, do ponto de vista do crescimento econômico, um resultado inferior se comparadas as desenvolvimentistas. Na maior parte dos países que as adotaram na América Latina, elas fracassaram e passaram a ser cada vez mais questionadas. O período entre 1990 e 2003 foi caracterizado pelo baixo crescimento, pela ampliação do desemprego, pela ampliação da desigualdade social, pela instabilidade e pela vulnerabilidade externa. As políticas neoliberais foram exitosas no controle da inflação. A melhora da situação econômica no período 2003-2008 deveu-se ao quadro favorável da economia mundial e a adoção de medidas alternativas as políticas neoliberais. Contudo, foi justamente na fase em que muitos países da região flexibilizaram (ou romperam) a estratégia neoliberal de desenvolvimento que se firmou aparentemente a tendência de uma inserção pouco dinâmica e passiva no capitalismo global, o que indica o peso das transformações em curso no sistema capitalista na determinação dos rumos das economias latino-americanas.

A América Latina, no entanto, não pode ser considerada como homogênea. Do ponto de vista das vias de desenvolvimento capitalista e da inserção na economia mundial existem aparentemente diferentes alternativas, dependendo da estrutura socioeconômica, da correlação de forças entre as classes, dos diferentes projetos das classes para a nação e da posição

geopolítica de cada país. Os países de menor desenvolvimento, com mercados internos acanhados e setor industrial pouco diversificado, parecem tender a aprofundar essa inserção passiva, caracterizada pela exportação de bens primários e manufaturas de baixo valor agregado e pelo desenvolvimento de indústrias maquiladoras. A maioria dos países que compõem a Aliança para o Pacífico parece caminhar nesta direção. O México, que tem uma economia mais complexa, também fez essa opção política, seguindo a linha adotada desde a formação da Nafta. Esses países se voltam, apesar de inúmeros problemas, prioritariamente para os imensos mercados asiáticos e norte-americano. Colômbia e Peru, que seguem esta estratégia, têm apresentado crescimento considerável, mas muito dependente da situação internacional. Venezuela, Equador e Bolívia, que possuem governos mais à esquerda e almejam autonomia, implementaram projetos centrados no enfrentamento das desigualdades sociais e no controle nacional dos recursos naturais, deixando em segundo plano a diversificação da economia. Dessa forma, não conseguiram romper com a inserção baseada na exportação de produtos primários. A expansão de seus mercados internos ampliou as oportunidades para as exportações manufatureiras de seus parceiros regionais, em especial o Brasil. A Argentina, aparentemente, encontra-se em uma posição intermediária entre estes países de baixa densidade econômica e o Brasil, país de relativo potencial de crescimento dinâmico e de projeção política e econômica global.

Para o Brasil, nos marcos do capitalismo, duas possibilidades parecem mais plausíveis. Uma de crescer com base no mercado interno, mas sem abrir mão de um forte setor exportador, que desenvolva as cadeias produtivas a ele vinculadas, e da participação do capital globalizado em sua economia. Outro espaço de acumulação nesta perspectiva residiria nos enormes investimentos em infraestrutura, em saúde, em educação e no meio ambiente (proteção ambiental, combate à poluição, fontes limpas de energia, etc), necessários para enfrentar os graves problemas destes setores. Desenvolver o mercado interno implica ter um setor industrial forte, inclusive com alguns ramos voltados para as exportações, e em um setor de serviços moderno. Assim seria possível sustentar o crescimento, o emprego e a renda em um patamar elevado, respondendo as demandas do grosso da população. O aprofundamento da integração regional poderá contri-

buir para este encaminhamento, apesar das contradições e tensões desse processo. Os governos Lula e Dilma, baseados em uma ampla aliança de classes, esboçou, sem muito sucesso, uma política nesta direção. Outra possibilidade seria uma economia centrada em um amplo setor de serviços, em um forte setor financeiro e nas exportações de bens primários e de bens manufaturados de baixo valor agregado. Nesta alternativa, existiria aparentemente menor possibilidade de enfrentar os problemas relativos ao emprego, a distribuição da renda e as desigualdades sociais. Amplos setores das classes dominantes, articulados ao capital financeiro global, defendem essa saída. Qual dessas possibilidades se concretizará ainda não é possível saber. Isto dependerá do desfecho da crise mundial e dos embates das classes e de seus projetos.

## REFERÊNCIAS

- AMSDEN, A. H. *A ascensão do resto: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Ed. da Unesp, 2009.
- ARRIGHI, G. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo 2008.
- BASUALDO, E.; ARCEO, E. *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- BELLUZZO, L. G. M. *Os antecedentes da tormenta: origens da crise global*. São Paulo: Ed. da Unesp, 2009.
- BORÇA JR G.; TORRES FILHO, E. Analisando o subprime. Revista do BNDES, n. 30, dez, 2008, p. 14-30.
- BRENNER, R. *O boom e a bolha*. Os Estados Unidos na economia mundial. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- \_\_\_\_\_. Novo boom ou nova bolha? A trajetória da economia norte-americana. In: SADER, Eder (org.). *Contragolpes*. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 90-120.
- CANO, W. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Ed. da Unesp, 2000.
- CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y Caribe*. Santiago, 2010. Disponível em: <[www.eclac.org/estadisticas](http://www.eclac.org/estadisticas)>. Acesso em: 11 set. 2010.

CEPAL. *La Republica Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una la inserción internacional de América Latina y Caribe*. Santiago, 2013.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. (Org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. *Dívidas impagáveis*. Lisboa: Círculo, 2012.

CORSI, F. L. Economia do capitalismo global: um balanço crítico do período recente. In: ALVES, G.; GONZALES, J. L.; BATISTA, R. L. (Org.). *Trabalho e educação: contradição do capitalismo global*. Maringá: Massoni, 2006, p. 17-46.

CORSI, F. L. Crise e reconfiguração do capitalismo global: a ascensão do Leste asiático. In: PIRES, M. C.; Paulino, L. A. (Org.). *As relações entre China e América Latina num contexto de crise*. Estratégia, intercâmbios e potencialidades. São Paulo, LCTE, 2011. P. 109-130

HARVEY, D. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011. .

LEÃO, R. P.; PINTO, E. C.; ALCIOLY, L. (Org.). *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília, DF: IPEA, 2011.

MEDEIROS, C. A Globalização e a inserção diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L.. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 279-346

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transição na Rússia e na China. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.. A.; SERRANO, F. L. P. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 173-272.

PALMA, G. “Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina”. In: FIORI, J. L. (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 393-454.

PRADO, A.. *El desarrollo en América Latina después de la crisis financiera de 2008*. Campinas: Unicamp, 2012. Disponível em: <<http://www3.eco.unicamp.br/publicacoes>>. Acesso em: 1 set. 2014.



*China*



# DIALÉTICA CO-TESES: BASE DA AÇÃO FREE-RIDER CHINESA NO CENÁRIO INTERNACIONAL

*Aline Tedeschi da Cunha*

## INTRODUÇÃO

As teorias delineadas pelo governo central do PCC, juntamente aos seus *think tanks*, têm como finalidade primeira apresentar aos demais países características intencionais e planejamento de um *player* com cada vez maior interação e inserção na ordem internacional. A reinsertão chinesa representa não só uma mudança em sua política doméstica, iniciada mais fortemente com a Reforma e Abertura de Deng Xiaoping na década de 1980, como também uma mudança de país reativo e/ou isolado para país pró-ativo e engajado no cenário internacional.

Como ensinamento antigo, a metáfora da água ensinada por Lao Zi pode dar vestígios do comportamento dos líderes chineses com relação a este processo de mudança e de retórica persuasiva, já que Lao Zi consegue aplicar o significado primeiro de Tao (*dào* -道- caminho/meio) do nível metafísico para o nível social e comportamental. A metáfora da água indica que a melhor estratégia possível para lidar com as mudanças de grande complexidade é deixar fluir tão naturalmente como a água faz, em conformidade imediata a situações de mudança rápida, consciente dos limites das esferas de poder - portanto, ao mesmo tempo conservador -

deixando espaço para possibilidades desconhecidas ou aceitando que o processo seja manejado de uma maneira não tão perfeita e fechada, de modo a estar pronto para mudanças inesperadas. Uma boa compreensão de constante mudança no pensamento chinês pressupõe flexibilidade, elasticidade e compatibilidade.

A presente pesquisa tem por intenção o estudo destes pilares que norteiam a pró-atividade do governo da RPC em sua forma de reinserção internacional, seja com relação às instituições ou às suas relações comerciais e diplomáticas. Para isso, o texto divide-se, além desta breve introdução, em três seções que tratarão de investigar: a) a forma pela qual a teoria política específica chinesa, a partir da dialética co-teses, é base fundamental para a atuação chinesa na ordem internacional; b) o conceito do termo *free-rider*; e c) a forma e as ações que corroboraram para que a China fosse elencada como um ator *free-rider* no sistema internacional. Tais seções são seguidas pelas considerações finais da pesquisa.

#### **A DIALÉTICA CO-TESES ENQUANTO BASE COMPORTAMENTAL**

A identidade da China em relação à sociedade internacional tem sido o quebra-cabeça central para os chineses desde 1840. Sinais de uma solução parecem ter surgido após a política de reforma e abertura na década de 1980, que afirmou o fim do isolacionismo chinês. Entretanto, os limites dessa adesão são cruciais para se pensar sobre a convergência ou o confronto desta identidade com o sistema internacional.

Numa concepção tradicional ocidental, a ideia de conflito é ontologicamente significativa e aparentemente irreconciliável através de esforços humanos. A chave para a dialética Hegeliana é a exclusividade, na medida em que ela recusa em reconhecer que A está incluso em não-A, e/ou que A é capaz de mover-se num processo para se tornar não-A (KONDER, 2004). Se examinadas as teorias das relações internacionais ocidentais tangentes ao poder (teoria clássica e neo-realismo), à civilização (choque das civilizações), às normas (liberal construtivismo), e à sociedade (escola inglesa), o conflito dialético parece ser onipresente. Adicionalmente, conceitos-chave na definição de sociedade internacional incluem termos como

interesses, valores, normas, instituições e identidade, como deixa claro a definição de Bull (1995):

Uma sociedade de Estados (ou sociedade internacional) existe quando um grupo de Estados, conscientes de certos interesses comuns e valores comuns, formam uma sociedade no sentido de que se concebem como comprometidos por um conjunto comum de regras nas suas relações com o outro, e compartilham no funcionamento de instituições comuns. (BULL, 1995, p. 13).

Assim, para que a sociedade internacional exista, é necessária uma homogeneização, ou ao menos um consenso, sobre quais são esses interesses e valores comuns, o que segue a estrutura categórica dualística. Uma vez que oposições na estrutura dualística são vistas como essencialmente conflituosas, uma síntese só pode ser atingida quando um lado da oposição é eliminado ou totalmente absorvido.

Nesse sentido, de acordo com a dialética conflitua aplicada à busca de identidade chinesa em sua reinserção no sistema internacional, pode-se inferir que ou a China aceita totalmente as instituições primariamente estabelecidas da sociedade internacional ocidental – agindo com um *perfil integracionista*-, ou ela deverá “ascender” violentamente através da transposição da ordem internacional sustentada pelas instituições primárias – agindo com um *perfil revisionista*. Por definição, a dialética conflitua não abarca um espaço para um curso alternativo. Bleiker (1998) argumenta que

Teoria internacional e conceituação ocidental em geral têm sido tradicionalmente baseadas na justaposição de opostos antagônicos bipolares, como racional/não-racional, bom/mal, justo/injusto, guerra/paz e caos/ordem. Um lado do par é considerado como sendo analiticamente e conceitualmente separado do outro. O relacionamento entre os opostos bipolares geralmente expressam superioridade, dominância normativa de uma entidade (como paz) sobre a outra (como guerra). (BLEIKER, 1998, p. 94).

Na perspectiva chinesa, diferentemente da noção de Bull (1995), sociedade internacional não é uma entidade auto-suficiente; contrariamente, ela é um processo aberto de relações sociais em movimento. Regras,

regimes, e instituições não são estabelecidos para governar ou *restringir* o comportamento individual dos atores numa sociedade, mas para *harmonizar* suas relações enquanto membros. Tal compreensão da sociedade internacional é baseada num processo de pensamento relacional e na dialética complementar (co-teses ou inter-teses), ambos originados nas tradições filosóficas e intelectuais chinesas, e que têm por foco “relações em processo”, cujo pivô de análise é “atores-em-relações” num todo sistêmico e orgânico (NISBETT, 2003).

Uma concepção de orientação relacional como tal aplica maior ênfase no contexto do que na individualidade independente dos atores. Uma vez que o contexto é primariamente definido em termos de relações complexas, essa perspectiva vê a sociedade internacional como uma rede de relacionamentos complexos. As relações em constante movimento constituem processos que definem e transformam a forma (comportamento) e a natureza (identidade) de agentes individuais. Os processos, portanto, definem e redefinem o comportamento relacional de um ator, salientando constante movimento, mudança, e transformação através de relações interativas e práticas inter-subjetivas.

Como a unidade “atores” deve ser levada em conta como “atores-em-relações”, eles agem em termos de seus relacionamentos, que se transmutam numa sociedade de processos complexos (NISBETT, 2003). Regras e instituições são então designadas para governar não os atores individuais, mas as relações entre eles; conforme as relações mudam, as identidades mudam. Por esse motivo é que a mudança fundamental de relacionamento entre a China e a sociedade internacional desde a reforma e abertura é tão significativa. Para o pensamento chinês, as mudanças são sempre constantes e os ajustes, portanto, são sempre necessários porque as relações em processo são fluidas e sujeitas a mudarem igualmente; mas, diante da dialética de co-tese complementar, não necessariamente a mudança deva ser através da eliminação total de uma identidade em favor de outra – perspectiva chinesa favorece concepção “um-e-outro”, ao contrário de “um-ou-outro”.

Esta transformação focada no processo e na complementaridade é definida como “continuidade através da mudança” (*tóngbiàn* -童便), sendo que “mudança” faz referência basicamente a “mudança através de

contextualidade” (QIN; WEI, 2008). A continuidade através da mudança e a mudança com continuidade têm sido o entendimento e a prática chineses com relação não só a sua reforma estrutural doméstica, como também a sua reinserção na ordem internacional e a sua maneira de lidar com as instituições internacionais. Tal comportamento reflete grande concepção estratégica, na medida em que a escolha contextual dos fluxos relacionais ganham mais importância do que formas de identidade imediata e imutável – a escolha de uma identidade integracionista ou revisionista – abrindo espaço para percepções contextuais do que é melhor para a consecução de resultados preferidos. Como já apontou Nye (2012):

A inteligência contextual, a capacidade para entender um ambiente em evolução e para capitalizar as tendências, vai se tornar uma habilidade crucial para que os líderes convertam recursos de poder em estratégias bem-sucedidas. (NYE, 2012, p. 18)

Em consonância com a perspectiva de Nye (2012), para a noção de capitalização de tendências, está o conceito de *shi* (勢), que versa sobre a direção/tendência dos processos de mudança no qual atores agem e interagem. A concepção chinesa põe ênfase na compreensão da orientação geral do processo social e relacional em curso, ou na direção do processo de mudança, que por sua vez é moldado por múltiplos fatores e pode ser, por exemplo, impulsionado por poder, induzido por interesse, ou guiado por moralidade. Logo, noções como “contextualidade” e “tendências” são bem alocadas no pensamento estratégico do governo central da RPC.

Para Buzan (2010), o sucesso do desenvolvimento pacífico chinês nos últimos trinta anos deve-se a tal prática nas suas relações internacionais e tal entendimento da sociedade internacional: na lógica da dialética complementar, pares opostos interagem numa maneira não conflituosa, de forma a dirigirem-se para uma nova inter-tese que combina ao invés de homogeneizar. Nesse sentido, o fato de a China se considerar como socialista, país em desenvolvimento, orientada para o mercado, e grande potência no sistema internacional, revela a complexidade e multiplicidade da identidade da RPC. E, se se pode argumentar que a identidade fundamental chinesa foi modificada desde a adoção estratégica da reforma e abertura, tal argumento deve fazer referência a um aspecto fundamental

desse processo: o fato de a China passar de um país isolado para um país membro da sociedade internacional.

Buzan (2010) argumenta que é relativamente mais fácil para a China aceitar as instituições westphalianas de soberania, diplomacia, e balanço de poder; mas é difícil, se não impossível, que aceite novas instituições estabelecidas como direitos humanos e democracia na concepção ocidental. Pode-se inferir que, para a China, *são relativamente mais aceitáveis instituições de orientação comportamental, do que instituições de orientação valorativa*. Isto porque as primeiras podem ser concebidas por cálculo de interesses, enquanto as segundas abrangem questões mais fundamentais de identidade. Sendo assim, a chave para uma interpretação de como atua a China em sua reinserção internacional é perceber como a identidade chinesa determina que o governo seja capaz de realizar mudanças através de uma continuidade, agindo de forma seletiva com relação às instituições da ordem internacional atual.

Tomando-se uma breve consideração sobre o caso da instituição “mercado”, pode-se figurar como funcionou para a China o conceito de *biàn* (便 – “vir a ser”), constituinte no processo de pensamento de orientação relacional e na dialética complementar de co-tese. Uma retomada histórica mostra como a China aceitou a economia de mercado enquanto instituição de uma ordem internacional, e como, junto a ela, o país gradualmente alterou sua identidade de uma economia rigidamente planejada para esta economia de mercado, que, por sua vez, tem sido por muito tempo uma instituição primária do sistema internacional ocidental. O governo central da RPC adotou, desde 1949, um modelo de economia planejada, exercendo-o ao extremo durante o período da Revolução Cultural, logo, a aceitação inicial da economia de mercado como uma instituição primária não foi simples.

Isto porque, até então, “mercado” não era uma questão puramente de escolha econômica para a China, e sim relacionada à identidade chinesa enquanto um Estado socialista e à identidade do Partido Comunista Chinês (PCC) enquanto um partido revolucionário. Assim, o primeiro grande desafio chinês à época da reforma e abertura era a questão da aceitação chinesa da economia de mercado como instituição primária. Utilizando-se da perspectiva processual chinesa, o elemento chave para o

desafio foi conceber de maneira distinta e complementar os dois opostos: mercado e planejamento. Pela assunção não-conflituosa e direcionamento taxonômico, economia de mercado e planejamento central foram vistos como inclusivos um do outro (A como sendo parte inclusiva de não-A), e não fixados na lógica categórica dualística.

Deng Xiaoping argumentava que havia elementos de economia de mercado no socialismo e elementos de planejamento econômico no capitalismo, e que isso refletia exatamente a natureza mutuamente inclusiva dos opostos (GITTINGS, 2005). Tal consideração foi resumida em dois provérbios muito utilizados por Deng: “não importa se o gato é brando ou negro, contanto que cace ratos” (不管黄猫黑猫, 只要抓住老鼠就是好猫-*bùguǎnhuángmāohēimāo, zhǐyào zhuāzhùlǎoshǔjiùshìhǎomāo*), e “atravessar o rio ao tocar as pedras” (摸着石头过河 - *mōzheshítouguòhé*). Aos poucos, a China foi praticando a economia de mercado, dentro de um hall maior de planejamento econômico: o “socialismo com características chinesas” ou o “socialismo de mercado”.

No ano de 2012, o governo central optou por aprofundar ainda mais as reformas no plano econômico. Em fevereiro daquele ano, o Conselho de Estado para Investigação e Desenvolvimento, junto ao Banco Mundial, produziram um informe intitulado “China 2030” (THE WORLD BANK, 2013), para descrever o projeto de desenvolvimento pró-mercado. Em novembro, o mesmo *think tank* que ajudou a escrever tal documento deu a conhecer planos mais concretos sob o nome de “Projeto 383”. Esse plano, publicado semanas antes do Terceiro Plenário do 18º Comitê Central do PCC, foi uma clara indicação de que a China não intenciona falhar em sua reforma econômica. Propõe-se, a partir de tal Projeto, reduzir o papel do Estado em áreas como finanças, indústria, e política agrária, e deixar que as atividades econômicas sejam formuladas mediante políticas monetárias e impositivas.

O plano reconhece que as reformas devam ser integrais, coerentes com objetivos claros e concretos, com programas executáveis e ter capacidade para a aplicação efetiva. Ao mesmo tempo, explica que tal processo não pode ser alcançado em curtíssimo prazo, e que transformações rápidas e extensas são pouco realistas em um país de 1,3 milhões de pessoas.

Neste contexto, a nova zona de livre comércio em Shanghai (*Shanghai Free Trade Zone*) é uma experiência avançada na reforma administrativa e na liberalização. Uma zona de livre comércio regula os investimentos estrangeiros através do uso do enfoque de “lista negativa”, que identifica os âmbitos em que estão proibidos ou restringidos investimentos estrangeiros, e, portanto, sujeitos a medidas administrativas especiais. Tal esquema ilhado é novidade, já que permitirá aos atores estrangeiros ajudar a dar forma à relação entre o Estado chinês e o mercado. Novamente é aplicada a política “atravessar o rio ao tocar as pedras”. Em resumo, a Terceira Plenária tenta direcionar e mesclar as experiências da China, assim como as melhores práticas internacionais, com o fim de forjar um consenso para uma estratégia de reforma coerente que fomente um crescimento inovador.

Contrariamente, em relação à instituição de orientação valorativa como é o sistema democrático de governo, a avaliação é distinta. O atual líder do PCC e Presidente Xi Jinping declarou, no início de 2014, que o modelo democrático multipartidário ao estilo ocidental não seria adequado ou aplicado em Beijing. Para tal depoimento e referindo-se à aplicabilidade do modelo democrático ocidental na China, o novo governante chinês proferiu também um provérbio, mas de sentido contrário aos provérbios que Deng Xiaoping utilizara na década de 1980: “a fruta pode parecer a mesma, mas o gosto é bem diferente” (同样的水果，不同的味道 - *tóngyàng de shuǐguǒ, bùtóng de wèidào*)

Tais perspectivas divergentes comprovam não só a seletividade chinesa no momento da consideração de instituições de orientação comportamental e valorativa, como também revela que muitos dos postulados clamados pelo governo central chinês fazem parte de uma estratégia de reinserção internacional. A retórica discursiva do PCC faz relação ao cooperativismo e à promoção de relações de caráter de ganho mútuo e recíproco (*win-win partnership*) para gerar influência gravitacional e contribuir para um cenário internacional estável – sobretudo após seu ingresso oficial na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001-, que possa alocar o contínuo desenvolvimento econômico da China. Em outras palavras, a China reforça sua escolha pela economia de mercado através de terminologia própria e esforços diplomáticos.

Da mesma forma, elege como retórica discursiva os postulados de não-ingerência, que retificam sua negação a aceitar instituições de cunho valorativo já existentes no cenário internacional, como a estrutura democrática liberal<sup>1</sup> - vide seu distanciamento e/ou ocultação de dados de órgãos como a Anistia Internacional, o Comitê das Nações Unidas para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e de demais órgãos ou relatórios avaliativos relacionados aos direitos humanos.

No que tange aos órgãos de governança global, uma potência considerada “de status quo”, aceita as normas e regras existentes no cenário internacional e não busca alterá-los, já que se beneficia e está confortável e satisfeita com a ordem internacional ora posta. A China tem se beneficiado a partir do sistema internacional existente e continua sua trajetória de desenvolvimento rumo ao status de primeira economia mundial. Pode-se inferir que não há a aspiração em se transpor ou desafiar um sistema no qual se está sendo beneficiado. Nesse sentido, então, a China pode ser considerada de fato uma potência satisfeita com o status quo. Entretanto, seria um equívoco não considerar que a China, concomitantemente, não aceita postulados rigidamente impostos do sistema internacional; ao contrário, o governo da RPC argumenta que a ordem internacional ora em voga é falha, na qual existem inúmeros componentes injustos e irracionais a serem modificados. Partindo-se dessa perspectiva, a China pode ser considerada uma potência revisionista do sistema.

Para Ikenberry (2011), a maior influência chinesa no cenário internacional somada à deflação da credibilidade norte-americana não pressupõe necessariamente a derrocada da ordem internacional. Se bem não é verdade que a maior inserção e pró-atividade de potências emergentes na ordem internacional represente a ascendência da ordem internacional liberal, como crê o autor, também não se pode inferir que a China, juntamente às outras potências emergentes, pretenda sobrepor-se aos órgãos de governança global da ordem internacional. Como argumenta o intelectual chinês Qin (2011):

---

<sup>1</sup> É importante ressaltar que o governo central do PCC de fato reconhece a China como uma democracia, mas não nos termos da estrutura democrática multipartidária liberal ocidental. Tal discussão transcende ao escopo desta pesquisa. Ver: YU, K. Democracy in China: Challenge or Opportunity? In: WU, J. et al. (Eds.). China in 2030. Beijing: Central Compilation & Translation Bureau, 2011. Disponível em: [<http://www.ash.harvard.edu/extension/ash/docs/democracyinchina.pdf>] Acesso em 07/02/2015

[...] Definitivamente não se pode derrubar o sistema atual, pois há muita coisa boa nele. A pré-condição para nós é que, ao mudar o sistema internacional, precisamos evitar mais desordem [...] Assim, basicamente não se pode dizer “elimine isto”, mas podem-se mesclar coisas boas de nossas práticas, nossa cultura, de nossas narrativas e tradições, ao sistema internacional já existente.(QIN, 2011).

## O CONCEITO DE *FREE-RIDER*

Em sua conceituação original dentro do estudo em *A Lógica da Ação Coletiva* de Olson (1965), o *free-rider* é aquele que desfruta do bem coletivo eventualmente provido sem ter incorrido em qualquer custo para a sua obtenção. Isso ocorre seja porque a relação custo/benefício desestimula o ator a agir em prol de seus interesses, seja por ser impossível excluir o ator que não contribui com a ação do grupo dos beneficiários. Embora o termo seja muito específico no âmbito da vertente olsoniana, o conceito de que os indivíduos poderiam receber os benefícios da atividade em grupo sem ter de suportar a sua parte proporcional dos custos foi um tema central e é comumente referido como característica da atitude *free-rider*. Olson (1965) afirma que quando está em pauta um bem público, vale dizer, um benefício caracterizado pela impossibilidade de discriminação entre aqueles que contribuíram para o provimento do mesmo daqueles que não o fizeram, o membro racional, em determinados casos, pode preferir não contribuir para a consecução do bem grupal. Isso porque o ator, mesmo não contribuindo com a consecução do benefício coletivo, poderia, em certas circunstâncias, usufruir de igual modo do bem em questão.

De fato, o conceito não tem uma definição precisa ou consistente dentro da literatura das ciências sociais. Sandler (1992) aponta que certas vezes, a atuação *free-rider* refere-se à situação de sub-otimização que caracteriza o equilíbrio não-cooperativo de Nash associado à provisão do bem público. Outras vezes, é relacionada à relação inversa entre a contribuição de um agente em particular, e a contribuição dos demais agentes. O comportamento é também relacionado à falha dos agentes individuais em transportar suas próprias preferências para o bem público através de suas contribuições.

A Teoria dos Jogos tem se tornado uma técnica usada para estudar problemas enfrentados em grupos de ação coletiva, como organizações internacionais. O Dilema do Prisioneiro tem sido usado como ponto de partida e, embora não delineie formalmente o comportamento *free-rider* como o considera Olson (1965), ilustra de que maneira atores individuais perseguindo seus próprios interesses conseguem atingir benefícios que são sub-ótimos quando avaliados em relação aos interesses de nível grupal. Tradicionalmente, o Dilema do Prisioneiro representa a essência de uma situação de impasse, na qual a estratégia dominante é a não-cooperação (LIMA, 1990).

De acordo com Ostrom, Gardner e Walker (1994), o interesse e a escolha de comunicação de um ator com outro e/ou o interesse em aplicar sanções, numa estrutura institucional (“regras do jogo”) em que as ações dos jogadores são coordenadas, também são dimensões de um comportamento *free-rider*. Em outras palavras, um ator *free-rider* pode se beneficiar tanto de ações aplicadas por outros atores, portanto não contribuir ou não agir; quanto inferir ações para que tais benefícios sejam alcançados mais facilmente, sem que seus interesses próprios sejam restringidos.

Em suma, embora o conceito geral de *free-rider* seja difuso em seus vários usos, o comportamento individual de um agente é usualmente o contexto específico. Nesse sentido, tem-se que o comportamento individual chinês pode ser categorizado como *free-rider*, na medida em que a China apresenta traços de política doméstica e de política externa que ressaltam a busca da consecução de seus interesses nacionais, ou seja, a China adere às instituições internacionais conforme lhe convém. Entretanto, faz-se necessário frisar que o termo *free-rider* deve ser expandido, pois não só o comportamento chinês deve ser analisado também fora do âmbito das organizações internacionais, como a China tem buscado a consecução de seus interesses nacionais – e benefícios - exatamente pela inserção a tais organizações. Nesse caso, faz mais sentido a aproximação com a proposta neo-institucionalista, do ponto de vista metodológico, que consiste em substituir o uso tradicional do modelo do Dilema do Prisioneiro, jogado uma única vez, pelo modelo do jogo repetido. A idéia é que a cooperação entre os Estados se dá de forma contínua e, portanto, envolve estratégias

de reciprocidade e o ajustamento mútuo do comportamento dos jogadores no sentido da cooperação (SNIDAL, 1986).

O que parece um paradoxo num primeiro momento configura-se como um padrão comportamental estratégico: ao invés de se manter afastada das normas globais, a China aproxima-se delas de forma *seletiva*. Tal seletividade, conforme exposto anteriormente, vai ao encontro do pensamento complementar mais tradicional de teoria política chinesa de co-teses.

Mesmo que o termo *free-rider* tenha origem ocidental e não apresente consenso quanto à sua tradução para o mandarim chinês – propõe-se a tradução para *miǎnfèidāchéngchē* 免费搭乘车<sup>2</sup> (YIN; LI, 2000) – a RPC reitera sua forma comportamental no cenário externo sem fazer referência direta ao conceito. Pearson (1999) verifica que

Os líderes chineses repetidamente expressaram que poderiam e iriam adotar o que seria benéfico da economia mundial e evitariam os elementos negativos da integração, com base em uma visão de custos e benefícios para o país como um todo. (PEARSON, 1999, p. 228).

Além disso, é interessante apontar que os ideogramas utilizados para fazer referência ao conceito de “ator responsável” (*fùzérèn de lìyìxiāngguānzhě* - 负责的利益相关者) no sistema, inferem que um agente seja responsável diante dos interesses mútuos. *Fùzérèn* (负责任) refere-se a “ser responsável” ou “tomar responsabilidade por algo”, *lìyì* significa “interesse” ou “benefício”, e *xiāngguān* a “mutuamente relacionado” ou “estar inter-relacionado”. Nesse sentido, para a concepção chinesa, um ator responsável direciona suas ações para a persecução de interesses revelados como comuns para o benefício comum. O pensamento tradicional de teoria política chinesa tem preferência pela complementaridade de “benefícios individuais” – portanto acoplar a heterogeneidade -, mais que uma homogeneização em um único benefício comum e/ou interesse comum. Assim, partindo do pressuposto já apontado de que a China procura, ainda que dentro de suas concepções de “mundo harmonioso” e fazendo parte

---

<sup>2</sup> Miǎnfèi refere-se a “livre de encargos”, dāchéng significa “viajar” (sendo que dā significa “aderir” e chéng significa “caminhada” ou “tirar vantagem”), e chē é “veículo”. Em português, o termo free-rider pode ser traduzido como “caronista”.

das normas internacionais, alocar seu próprio interesse nacional de forma a gerar resultados preferidos, não faz sentido relacioná-la como um ator responsável no sistema, justamente verificado seu comportamento seletivo quanto às instituições de ordem valorativa no sistema internacional.

Destarte, depreende-se a íntima relação do comportamento do governo central da RPC com relação aos órgãos de governança global e aos mais relevantes assuntos globais com o conceito *free-rider* a partir da verificação empírica do padrão dinâmico da atividade chinesa nas conjunturas passada e atual. Ainda que a China tenha logrado estabelecer posicionamentos mais assertivos na resolução de temas globais e tenha clamado para si um papel cada vez mais responsável no sistema internacional, seu padrão de comportamento *free-rider* não tem escapado a críticas.

A primeira delas refere-se ao aparente paradoxo que a política externa chinesa cunha ao retoricamente clamar por seu desenvolvimento pacífico, e, concomitantemente, contribuir para tensões no relacionamento sino-japonês no caso das ilhas Diaoyu – conhecidas como ilhas Senkaku no Japão – no mar do Leste da China. Apesar do discurso de reivindicação de soberania das ilhas pelos dois países arremeterem a fatos históricos e de legitimidade sobre a posse da ilha, é possível que os interesses japoneses e chineses nas ilhas sejam guiados principalmente pela possibilidade da existência de grandes jazidas de petróleo na região e por ser uma região estrategicamente localizada, de forma que tem havido pouco diálogo construtivo rumo à resolução entre os países envolvidos na disputa. A atitude agressiva chinesa foi percebida a partir da declaração, em novembro de 2013, de que o governo da RPC havia estabelecido a criação de uma nova zona de identificação de defesa aérea, o que exigiria que qualquer aeronave nesta zona cumprisse normas estabelecidas por Beijing (HOW UNINHABITED..., 2014).

Vale destacar que, em que pese o fato de que exercícios militares e distúrbios na Guarda Costeira dos dois países possam gerar instabilidade na região e elencar a China como um ator irresponsável do sistema internacional, a reivindicação chinesa vai ao encontro de seus discursos de não-ingerência em assuntos internos de outros países e de respeito à soberania dentro do próprio âmbito da ONU. A partir desta perspectiva, o discurso de desenvolvimento pacífico continua válido, desde que outros países respeitem a soberania nacional clamada pela China.

Além do caso das ilhas Diaoyu/Senkaku. Marshall (2010) ilustra com fato pontual a dúbia atitude chinesa – que ele chama de “Síndrome chinesa *free-rider*” - no que tange as expectativas de seu posicionamento na ordem internacional. Para ele, a China não tem contribuído para a estabilidade do sistema internacional na medida em que não se posiciona de maneira firme contra as atitudes belicosas da Coreia do Norte, como fazem as demais potências do Conselho de Segurança, e, contrariamente, mantém relações comerciais diretas com Pyongyang. Assim, enquanto a China se propõe retoricamente comprometida com a não-proliferação nuclear na Coreia do Norte e com a estabilidade e paz na região da península, concomitantemente age de maneira permissiva no que se refere a estabelecer medidas punitivas a Pyongyang, como sanções econômicas mais fortes. Na perspectiva de Marshall (2010), a China

[...] quer um lugar na mesa onde as decisões globais são feitas. No entanto, questão após questão, a China está a provar-se como um *free-rider* [...] Sua incapacidade em aceitar as responsabilidades que acompanham seu crescente poder enfraquece a cooperação e a estabilidade internacionais. (MARSHALL, 2010).

Kleine-Ahlbrandt (2009) compartilha de tal perspectiva ao considerar que o governo central da RPC tem pensado as questões globais primariamente em termos de seus próprios interesses, fato que põe a política externa chinesa em conflito com um posicionamento mais abrangente e de maior responsabilidade no cenário internacional. Para a questão da Coreia do Norte, a China estabelece uma atitude “dual-track” ao separar deliberadamente suas relações comerciais bilaterais com a Coreia do Norte dos assuntos políticos, delegando a responsabilidade do tema para os Estados Unidos. Tal atitude contempla o conceito fundamental de *free-rider*: beneficiar-se das ações de outrem ou de uma coletividade numa determinada situação, ou beneficiar-se de uma determinada conjuntura, sem contribuir efetivamente para o quadro.

Não obstante o caso da península coreana, o governo central da RPC não considera temas relacionados à proliferação nuclear no Irã – país fonte de suprimento energético à China – uma questão de urgência para impor sanções ou interferências externas, justamente por não querer

comprometer importante fonte de suprimento energético para o contínuo desenvolvimento econômico do país, e inclusive aplicando recursos de investimento para a infraestrutura local relacionada ao transporte de matérias-primas. O comércio da China com o Irã somou US\$ 45 bilhões em 2011, com investimento chinês totalizando US\$ 3 bilhões, apesar de ter decaído para apenas US\$ 400 milhões em 2013 (DEVONSHIRE-ELIS; SOLSTAD, 2013). Kleine-Ahlbrandt (2009) pondera que a China considera-se numa posição mais forte para defender seus interesses bilaterais, e que Beijing “[...] continua altamente relutante em assumir maiores encargos – sejam econômicos, políticos ou militares – preferindo agir como *free-rider*” (KLEINE-AHLBRANDT, 2009).

Questões de segurança energética também influenciam a política chinesa em relação ao Afeganistão, que por sua vez busca investimentos estrangeiros para explorar seus ativos. Após a abertura dos setores energético, de minerais e de matérias-primas pelo governo afegão para o investimento estrangeiro em 2007, a China rapidamente tornou-se o maior investidor com a compra pela *Metallurgical Corporation of China* (MCC) de participação no campo de cobre da *MesAynak*, cujos depósitos, localizados a 35 quilômetros ao sul de Kabul, contêm 5,5 milhões de toneladas do material. O acordo de mais de US\$ 3 bilhões fez dessa operação representante do maior investimento estrangeiro direto único feito no Afeganistão (O’DONNELL, 2014). Isto porque a MCC, de posse estatal, pôde oferecer um pacote de benefícios que seus concorrentes do setor privado não puderam arcar. O governo chinês ainda contribuiu com US\$ 230 milhões para a reconstrução afegã entre 2002 e 2011, e, desde 2006, permite a entrada sem tarifas de milhares de produtos afegãos no país (DEVONSHIRE-ELIS; SOLSTAD, 2013).

Além disso, a China tem expandido seu acesso a ativos energéticos nos países vizinhos da Ásia Central. A segurança desses recursos, e as rotas de transporte terrestre ligando-os para a China, dependem, em parte, da situação no Afeganistão. Em dezembro de 2009, a China abriu um importante gasoduto que transporta gás natural do Turcomenistão através de Uzbequistão e Cazaquistão, áreas próximas ao Afeganistão que poderiam ser atacadas por guerrilhas que operam a partir do território afegão. Doravante, em visita de Estado à Pequim em março de 2010, o chanceler

afegão Zalmi Rassoul afirmou que o Afeganistão gostaria de receber investimentos chineses adicionais em seus setores de gás natural e de minério de ferro, e iria tomar medidas para assegurar uma melhor proteção dos cidadãos e das empresas chinesas no seu país (KARZAI..., 2010).

Ao adquirir matéria-prima de regiões como Irã e Afeganistão, a China diversifica sua fonte de suprimento energético, garantindo acesso a regiões mais próximas e, assim, diminuindo custos e tempo de transporte desses bens até o país. Ademais, a importação de matéria-prima do Afeganistão, por exemplo, permite ao governo central da RPC um processo de desenvolvimento econômico interno geograficamente mais equilibrado, já que províncias mais ocidentais da China necessitam de recursos naturais disponíveis de mais fácil acesso. É o caso da região instável de Xinjiang, que seria beneficiada com o fortalecimento do comércio chinês e suas regiões fronteiriças de Afeganistão e Paquistão, país que também tem recebido investimento estrangeiro direto chinês considerável nos últimos anos.

De acordo com pesquisas da Anistia Internacional, a China também está envolvida em exportações de armamento para regiões como Irã e Sudão em troca de matéria-prima para suprir seu rápido crescimento econômico - fluxo comercial cujo valor atinge US\$ 1 bilhão por ano (PEOPEL'S..., 2006). Entretanto, configura-se como um comércio “envolto em segredo”, porque Beijing não publica qualquer informação sobre transferências de armas no exterior e não apresentou dados para o Registro anual da ONU sobre Armas Convencionais nos últimos oito anos. O Sudão teve suas exportações de petróleo para a China aumentadas de US\$ 1,8 bilhão em 2006 para US\$ 4,1 bilhões em 2007, permanecendo como o quinto maior fornecedor da China. O país vendeu em média 244.000 barris diários de petróleo para a China, comparados a 463.000 barris/dia do Irã e 644.000 barris/dia da Angola. Além disso, a China é maioria acionista em dois dos maiores consórcios de petróleo sudaneses – através da *China's National Petroleum Corporation* (CNPC) -, com participações inclusive no campo de Darfur, e investiu, só no ano de 2007, US\$ 8 bilhões na indústria petrolífera do país, incluindo investimentos em infraestrutura e refinarias (HARMAN, 2007).

Como se percebe, o governo do PCC igualmente tem articulado interesses de âmbito político com interesses em âmbito econômico. Seus

interesses econômicos em regiões de conflito induzem o governo central da RPC a exercer um comportamento preferencialmente *free-rider*, e não de ator responsável, no sistema internacional.

## SELETIVO ECONÔMICO

No âmbito do CSNU, por exemplo, o discurso referente ao respeito à soberania nacional e a não-ingerência em assuntos internos de outros países acabam por revelar o receio Chinês de que, se aplicadas sanções a estes países com os quais mantém importantes fluxos comerciais, haja o corte do fornecimento de suprimentos estratégicos energéticos para a China – como exemplificado pela sua abstenção no caso da proposta de intervenção em Darfur.

Adicionalmente, interesses estratégicos de cunho econômico formariam um conjunto de razões mais fortes para os vetos da China nas questões sobre Myanmar. O país é a porta de acesso da China para o Oceano Índico e um parceiro importante na estratégia chinesa, conhecida como String of Pearls (PERHSON, 2006), para melhorar suas capacidades marítimas na região<sup>3</sup>. Myanmar também tem sido um receptor de investimentos chineses, especialmente no setor energético. Além disso, há a percepção de que o enfraquecimento do regime de Myanmar devido a uma intervenção externa poderia criar um ambiente de instabilidade que seria prejudicial para o próprio governo central do PCC. Tal estratégia política reflete uma atitude seletiva também no que tange aos mecanismos de concertação econômico-comercial multilateral.

Após inauguração com seu engajamento ao Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (*U.N. Development Program – UNDP*) em 1978, a China começou a participar de variadas organizações internacionais na esfera econômica multilateral. Desde 1980, a RPC integrou-se ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial (BM), além do Banco de Desenvolvimento da Ásia (*Asian Development Bank – ADB*) e, mais recentemente, da Organização Mundial do Comércio

---

<sup>3</sup> Para Pehrson (2006), a estratégia String of Pearls é uma manifestação da maior influência geopolítica da China por meio de esforços para aumentar seu acesso a portos e campos de pouso, desenvolver relações diplomáticas especiais e modernizar as forças militares desde o Mar do Sul da China até o Estreito de Malaca, pelo Oceano Índico e pelo Golfo Pérsico

(OMC). A adesão da RPC nas organizações internacionais formais mais do que duplicou entre 1977 e 1997 (de 21 para 52 organizações) – no ano de 2013 participa de 72 -, enquanto que sua participação em organizações internacionais não governamentais disparou durante o mesmo período de 71 a 1.163 (CHINA DEVELOPMENT BRIEF, 2013).

Na visão do governo central, à China é designada importante função de contribuir para reverter o desenvolvimento fragmentado e fracionado da governança econômica global. Pretendem, neste sentido, avançar no curso da liberalização do comércio global através de uma plataforma central: a Organização Mundial do Comércio (OMC) (SIIS, 2013).

Todavia, ainda que a China, após seu ingresso na organização, não possa ser considerada um *free-rider* nos termos especificados pela própria OMC<sup>4</sup>, não se pode esperar igualmente que o governo central chinês abandone seus princípios de planejamento econômico doméstico em prol de uma maior responsabilidade comercial em relação aos regimes e práticas internacionais, de forma que também apresenta um caráter seletivo na esfera econômica da ordem internacional. Corrobora com tal afirmativa o fato de a China, em seu documento *China's Diplomacy: Global Strategy 2013-2023*, ter apontado que dará ênfase em três pontos-chave para sua atuação na governança econômica global, sendo o primeiro deles os esforços para a melhora substancial da qualidade do próprio crescimento econômico da China, que envolve aumento de comércio exterior e investimentos e um maior nível de desempenho financeiro; somados ao amadurecimento do “socialismo de mercado” através de constante inovação da teoria e do sistema socialista (SIIS, 2013, p. 18).

Inferese, nesse sentido, que o comportamento e a atuação chinesa nos assuntos econômicos internacionais, e também nos fóruns de governança, estão intimamente articulados com o desempenho doméstico dos assuntos econômicos chineses e com o processo de reestruturação do socialismo com características chinesas. Em outras palavras, sua atuação internacional depende de sua satisfação econômica nacional.

---

<sup>4</sup> Um termo casual usado para fazer referência a um país que não acata nenhuma concessão comercial que não provenientes de cortes tarifários e concessões feitas por outros países em negociações sob o princípio da Nação-mais-favorecida. Fonte: WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). WTO Glossary. Disponível em: [[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/glossary\\_e/free\\_rider\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/free_rider_e.htm)] Acesso em 15/04/2014.

No que tange à OMC, o ingresso formal da China em 2001 foi mola-mestra para a maior dinâmica comercial deste país com o globo. O acesso chinês à organização providenciou ao país relativa segurança no acesso a mercados visados pela China, e ajudou a reforçar o papel chinês nas cadeias produtivas do Leste Asiático. Além disso, a preparação para o ingresso na OMC, bem como a implementação dos termos de acesso, tiveram reflexo principalmente no corte de tarifas e de diversas barreiras não-tarifárias, representando um estímulo significativo para a competitividade da economia local.

Ao abarcar tal regime de comércio, e ao perceber que seus setores comerciais domésticos estariam aptos para a exposição à competição externa, a China inaugurou um ambiente mais favorável a investimentos, através da abolição, revisão e promulgação de leis e regulamentações comerciais a nível governamental e a nível local, a maior revisão legislativa da história para que se pudesse estabelecer o sistema legal consistente da OMC. Dentre tais reformas, estava a criação de um regime tributário eficiente desde 1994, com o imposto de renda e o imposto sobre o valor acrescentado como base (NORONHA; PANG, 2004). Para a China, implementar as condições de acesso à OMC envolveu uma abertura ainda maior de seu mercado, maior transparência através das notificações e dos comitês da OMC, e um engajamento maior com a comunidade internacional.

Adicionalmente, a China teve de lidar com o reforço de leis de propriedade intelectual (*intellectual property rights* – IPR), barreiras técnicas comerciais (*technical barriers to trade* – TBT), e padrões sanitários e fitossanitários (*sanitary and phytosanitary Standards* – SPS). A participação de um país tão relevante em termos econômico-comerciais como a China em fóruns de debates sobre protecionismo e regulamentações de agricultura do G20 e do G33, e seu suporte a países em desenvolvimento, de fato, fazem da OMC uma organização comercial mais balanceada. De um novo membro que apenas observava o funcionamento regulatório da organização e participava passivamente dos litígios envolvidos, a China passou a ser um membro ativo e a participar formalmente como mediador na solução de controvérsias da organização, de acordo com Gao (2007) a China passou de um membro passivo *rule-taker* para um membro ativo *rule-maker*.

No entanto, sua ampliada e mais ativa participação nos regimes comerciais também reflete sua abordagem pragmática e seletiva com relação aos mesmos. De acordo com Wenhua e Huang (2011), a China se aproxima de disputas da OMC numa base caso a caso, ao invés da aplicação de qualquer estratégia pré-definida de prevenção de litígios.

O país, por exemplo, tem sido ativo em negociações de Acordos Preferenciais (*Preferential Trade Arrangements* – PTAs), contando com 11 PTAs até 2010 e mais 11 em negociação (WTO, 2013), o que reflete o fato de a China ser um parceiro atrativo não obstante a ameaça potencial que suas exportações possam oferecer às manufaturas domésticas dos demais países. Todavia, a China não apresenta um modelo único para seus PTAs, como o fazem Estados Unidos e União Européia, e seus acordos negociados com os diferentes países variam substancialmente no que tange ao conteúdo: alguns abarcam apenas o comércio de bens, outros incluem setores de serviços e investimentos. Além disso, a China tem-se mostrado seletiva não só por assinar PTAs de contextualização vaga para posteriormente negociar detalhes com suas contrapartes, como também por não mostrar grande preocupação com a compatibilidade destes acordos às regras gerais da OMC<sup>5</sup>. Uma pré-condição não negociável tem sido exigida pela China aos seus possíveis parceiros para a consecução de seus acordos preferenciais: reconhecê-la como uma economia de mercado. Tal reconhecimento torna as exportações chinesas menos vulneráveis a ações arbitrárias anti-dumping, status que é de fundamental interesse no planejamento do governo central do PCC.

Um segundo fator relevante nas negociações iniciadas por Beijing no âmbito da OMC, e fator de suas escolhas para propostas de PTAs, tem sido o intento em aumentar e assegurar o acesso chinês a matérias-primas. Tais acordos têm sido parte do arsenal de instrumentos diplomáticos utilizados pelo governo da RPC a fim de assegurar a segurança de recursos estratégicos, já que, em linhas gerais, a assinatura de um PTA num processo não confrontacional de negociação, pode prover um contexto de melhorias

---

<sup>5</sup> De acordo com o Artigo XXIV, todos os acordos preferenciais devem abarcar substancialmente todo o comércio entre os parceiros. Em parte, essa atitude flexível chinesa com relação ao regulamento da OMC pode ser relacionada ao fato de que os acordos assinados pela China são com países que ela classifica como “em desenvolvimento”, e tais acordos de fato não estão sujeitos ao Artigo XXIV, mas a regras mais flexíveis da “Cláusula de Habilitação” (WTO, 2010).

para operações de grandes empresas estatais chinesas ligadas ao setor energético – como no caso do PTA assinado com a Austrália, e os acordos de comércio regional (*Regional Trade Agreement* – RTAs) com o Paquistão, o Peru, e o Chile. Ainda que a China não seja tão agressiva quanto os Estados Unidos em utilizar de PTAs para abrir mercados de seus parceiros, o potencial de tais acordos para facilitar e aumentar as exportações num momento em que a RPC enfrenta pressões protecionistas dos próprios Estados Unidos e da Eurozona, parece exercer atratividade aos interesses econômicos domésticos chineses.

Apesar dos esforços para a adequação às regulamentações comerciais internacionais, a China tem sido criticada pelo excesso de intervencionismo do Partido Comunista nos assuntos econômico-comerciais e pela governança inadequada a nível provincial, muitas vezes desconsiderando compromettimentos internacionais a fim de manter a estabilidade do PPC no poder (AARONSON, 2010).

Com efeito, as empresas estatais (*stated-owned enterprises* – SOEs)<sup>6</sup> chinesas constituem mais de 40% do PIB chinês – o que representa um lucro de US\$ 396,5 bilhões, em 2013 - e cerca de 47% do emprego industrial na China (LIANG, 2012). Uma vez que a RPC necessita que as grandes empresas estatais gerem empregabilidade por um período considerável, e tem a intenção de aumentar as exportações nacionais ao trazer novas tecnologias e práticas de gestão ao país, o governo central mantém o subsídio e financiamentos a custo baixo a estas empresas estatais providenciando, simultaneamente, incentivos para que empresas estrangeiras vislumbrem a China como plataforma inicial de exportação e criem competitividade no mercado doméstico.

Ainda que o setor público estatal perca espaço relativo como participação do PIB chinês e no emprego de mão-de-obra para propriedades privadas e coletivas no longo prazo<sup>7</sup>, o setor estatal continuará a desempenhar um importante papel na política econômica do país. Primeiramente porque o governo central do PCC não manifestou interesse em tornar a China o bastião do capitalismo de livre mercado. Ao contrário, o governo

<sup>6</sup> As empresas são consideradas como SOEs se a participação da propriedade estatal exceder os 10%.

<sup>7</sup> No ano de 2010 a proporção de empregabilidade era maior para as SOEs: 49,4% para empresas estatais, 46% para empresas privadas, e 4,5% para setor de propriedade coletiva (LIANG, 2012).

busca aprimorar-se no “socialismo com características chinesas”, que exige um papel de destaque para a propriedade estatal. Soma-se a isso o fato de que a Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais (*State Assets Supervision and Administration Commission- SASAC*), criada em 2003 e responsável por gerir os ativos estatais, articulou uma série de indústrias designadamente estratégicas para a segurança e a economia nacionais, de forma que elas permaneçam majoritariamente ou grande parte sob o controle do governo.<sup>8</sup>

O slogan oficial do governo chinês com relação às SOEs é torná-las maiores, melhores e mais fortes (*zuòdà, zuòqiáng, zuòyòu- 做大, 做强, 左右*), bem como “formar uma estrutura otimizada, fortalecer a capacidade de inovação e a competitividade internacional [...]” (LIANG, 2012). Em termos de número de empresas, o setor privado prevalece, com um número de 11,6 milhões, além de outras 42,2 milhões de empresas menores em nome de individuais e 442 mil empresas estrangeiras. Entretanto, as SOEs apresentam um número muito maior em termos de montante de capital. Apesar de apenas 4,1% das firmas serem SOEs, elas contam com 46,6% de capital registrado, contra 38% registrado pelas firmas privadas, 2,4% pelas empresas menores e 13% das empresas estrangeiras. Na perspectiva de Chen (2013),

As estatais da China não operam pelas regras normais de comércio. Eles são, de fato, uma ferramenta muito poderosa da política industrial do governo chinês, que visa uma expansão implacável de seu império econômico global. O crescimento espetacular das estatais da China nas últimas duas décadas, a uma taxa inigualável por praticamente qualquer outro setor, tem sido impulsionada pela vontade do governo chinês, que fornece insumos baratos ou gratuitos - como o acesso ao capital - a fim de criar poderes corporativos globalmente dominantes. Há também a vantagem competitiva chinesa que vem [acompanhada] não apenas com salários mais baixos para os trabalhadores, mas também [por um] comportamento que pode ser considerado irresponsável em um contexto ocidental. (CHEN, 2013, p.1).

---

<sup>8</sup> Setores de aviação civil e petroquímicos, máquinas e equipamentos, aço e químicos. A lista referente ao ano de 2010 pode ser encontrada em: [<http://www.sasac.gov.cn/n2963340/n2971121/n4956567/4956583.html>] Acesso em 12/01/2015.

Não obstante as objeções aos incentivos chineses direcionados para suas empresas, mormente as de propriedade estatal, que gerariam “efeitos desestabilizadores” (DAVIS, 2012) nos padrões de comércio internacional, o país é apontado como o maior interventor nos mercados cambiais do mundo, tanto em termos de relevância econômica quanto de montante de intervenção. De acordo com estudos do *Peterson Institute for International Economics* (BERGSTEN; GAGNON, 2012), a China foi o maior interventor, somando cerca de US\$ 3,3 trilhões de reservas no final de 2011. O comércio da RPC rendeu US\$ 1,5 bilhão por dia durante o ano de 2007, e o superávit da conta corrente chinesa atingiu os 10% do PIB naquele ano. Desde então, sobretudo devido às conseqüências da crise internacional e da conseqüente volatilidade dos mercados financeiros, o superávit chinês tem gradualmente decaído, mas ainda trouxe US\$ 1 bilhão por dia no ano entre 2008 e 2011 (BERGSTEN; GAGNON, 2012).

A recomendação publicada pelo FMI em fevereiro de 2012, no documento intitulado *China Economic Outlook* (IMF, 2012), aponta que a fraca conjuntura global reforça a importância de que o governo da RPC reequilibre sua economia, que, a seu ver, significa não só reformar o setor financeiro e empresarial, como também aumentar o consumo interno e diminuir a dependência do crescimento do PIB dos investimentos. Com efeito, o governo do PCC liderado por Xi Jinping vem desempenhando planejamento para a reestruturação e maior flexibilização do setor financeiro e empresarial – a partir do “Projeto 383” - e incentivando o aumento do consumo interno como participação no PIB chinês a partir do Terceiro Plenário do 18º Comitê Central do PCC, em novembro de 2013. O governo fixou como objetivo para 2020 que toda a população urbana e rural duplique as rendas per capita em relação a 2010 - que eram US\$ 7.519 (OECD, 2014) -, o que elevaria o poder de consumo da população chinesa.

Além disso, o prometido incentivo à maior atuação privada no setor empresarial, como forma de melhor alocar recursos, ameniza as pressões internacionais tangentes aos subsídios direcionados para as SOEs. O objetivo geral das discussões no Terceiro Plenário do PCC e da publicação do documento *Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Some Major Issues Concerning Comprehensively Deepening the Reform* (FULL TEXT..., 2012) é retomar os incentivos a profundas refor-

mas, que foram iniciadas na direção de Deng Xiaoping a partir de 1978, e estagnadas na última década.

É neste sentido de resguardar seus próprios interesses que a China, apesar de seus esforços de reestruturação para adesão à OMC, ainda não é percebido como um *stakeholder* responsável no sistema. Para o comissário de comércio da União Europeia, Karel De Gucht, devido ao peso econômico que a China tem no comércio mundial, o governo da RPC não pode permanecer isento de maiores responsabilidades:

Muito importante ao tomar responsabilidade no sistema global de comércio é seguir um número de disciplinas com respeito à exportação de crédito, com respeito ao dumping, aos subsídios, ao capital barato e assim por diante [...] Você [China] não pode ser uma das maiores economias do mundo e ser um *free-rider* ao mesmo tempo (DE GUCHT, 2013)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, a atitude *free-rider* da China em relação às instituições e aos fóruns de governança global é tanto reflexo de uma base tradicional teórica – e filosófica – de política chinesa, como figura enquanto instrumento ou manobra estratégica para aumentar o leque de possibilidades de escolhas comerciais e políticas em sua re-inserção ativa na ordem internacional. Re-inserção esta, logo, articulada para compatibilizar as necessidades e aspirações domésticas do país com as possibilidades externas do contexto global. As reformas pretendidas por Xi Jinping a partir do Terceiro Plenário do 18º Comitê Central do PCC, definem os pressupostos para o “desenvolvimento pacífico chinês”, tendo o não sacrifício de seus interesses centrais como pré-requisito e linha basilar da nova direção coletiva central, de maneira a expor a estreita combinação de princípios e táticas.

Dessa maneira, um planejamento estratégico é necessário para traduzir conceitos (teorias), no caso o desenvolvimento pacífico chinês, em práticas. Tais estratégias são desenvolvidas em confluência com o desenvolvimento das capacidades (meios) para atingir objetivos específicos (fins), num contexto específico de circunstâncias. Essa estratégia, que deve ser ajustada às mudanças circunstanciais, só é verificada quando assume a habilidade de coordenar os meios para que os resultados sejam realizados.

É nesse sentido que se pode interligar diretamente as esferas de política diplomática chinesa de concepção de “desenvolvimento pacífico” e “mundo harmonioso”, com o interesse prioritário do Politburo chinês na esfera econômica: não só garantir o seu contínuo desenvolvimento nacional, como criar condições externas que possibilitem tal crescimento.

## REFERÊNCIAS

- AARONSON, S. A. Is China Killing the WTO? *The International Economy*, Washington, p. 40-67, nov/dez. 2010. Disponível em: <[http://www.international-economy.com/TIE\\_W10\\_Aaronson.pdf](http://www.international-economy.com/TIE_W10_Aaronson.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- BERGSTEN, C. F.; GAGNON, J. E.. Currency Manipulation, the US Economy, and the Global Economic Order. *Peterson Institute For International Economics (Piie): Policy Brief*, WashingtonDC, PB12-25, p.1-25, dez.2012. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/pb/pb12-25.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2015.
- BLEIKER, R. Neorealist claims in light of ancient chinese philosophy: the cultural dimension of international theory. In: JACQUIN-BERDAL, D.; OROS, A.; VERWEIJ, M. (ed.). *Culture in world politics*. New York: Millennium, 1998, p. 89–115.
- BULL, H. *The anarchic society: a study of order in world politics*. New York: Columbia University Press, 1995.
- BUZAN, B. Culture and international society. *International Affairs*, v. 86, n. 1, p. 1–25, jan. 2010.
- CHEN, D. China’s state-owned enterprises: how much do we know? *The School of Public Policy Research Papers*, v. 6, n. 19, p.1-28, jun.2013. Disponível em: <<http://www.eisourcebook.org/cms/July%202013/China,%20CNOOC%20&%20other%20State-owned%20Firms,%20How%20Much%20Do%20We%20Know.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2015.
- CHINA DEVELOPMENT BRIEF (CDB). *Chinese NGO Directory Database 2013*. Disponível em: <[http://www.chinadevelopmentbrief.cn/?page\\_id=908](http://www.chinadevelopmentbrief.cn/?page_id=908)>. Acesso em 12 jan. 2015.
- DAVIS, B. The ‘destabilizing effects’ of China’s state-owned enterprises. *The Wall Street Journal*, 14 jun. 2012. Disponível em: <<http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2012/06/14/the-destabilizing-effects-of-chinas-state-owned-enterprises/>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

- DE GUCHT, K. *China 'cannot be free rider on trade'*. Entrevistador: BBC News, 20 maio 2013. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/business-22601503>>. Acesso em 18 jan. 2015.
- DEVONSHIRE-ELIS, C.; SOLSTAD, S.U. China: the great infrastructure developer. *China Briefing*, 27 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.china-briefing.com/news/2013/03/27/china-the-great-infrastructure-developer.html>>. Acesso em 20 dez. 2014.
- FULL TEXT of resolution on CPC Central Committee report. *Xinhua News*, 14 nov. 2012. Disponível em: <[http://news.xinhuanet.com/english/special/18cpcnc/2012-11/14/c\\_131973742.htm](http://news.xinhuanet.com/english/special/18cpcnc/2012-11/14/c_131973742.htm)>. Acesso em 20 jan. 2015.
- GAO, H. Taming the dragon: China's experience in the WTO dispute settlement system. *Legal Issues of Economic Integration*, v. 34, n. 4, p. 369–392, 2007.
- GITTINGS, J. *The changing face of China*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- HARMAN, D. China Focuses on oil, not sudanese needs. *Sudan Tribune*, 25 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article22546>>. Acesso em: 27 dez. 2014.
- HOW UNINHABITED islands soured China-Japan ties. *BBC News*, 24 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-11341139>>. Acesso em 25 jan. 2015.
- IKENBERRY, G. J. The future of the liberal order: internationalism after America. *Foreign Affairs*, mai/jun. 2011. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-05-01/future-liberal-world-order>>. Acesso em 20 jan. 2015.
- INTERNATIONAL MONETARY FOUND (IMF). China Economic Outlook, p.1-10, 06 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/country/CHN/rr/2012/020612.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2015.
- KARZAI visit yields major pacts. *China Daily*, 25 mar. 2010. Disponível em: <[http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-03/25/content\\_9637982.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-03/25/content_9637982.htm)>. Acesso em 13 jan. 2015.
- KLEINE-AHLBRANDT, S. T. Beijing, global free-rider. *Foreign Policy*, 12 nov. 2009. Disponível em: <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/11/12/beijing\\_global\\_free\\_rider?wp\\_login\\_redirect=0](http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/11/12/beijing_global_free_rider?wp_login_redirect=0)>. Acesso em: 15 jan. 2015.
- KONDER, L. *O que é a dialética*. 28. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- LIANG, J. System of super-sized state enterprise: a new way of thinking on supervising state assets. *Southern Daily*, 27 dez. 2012. Disponível em: <<http://>>

[www.sasac.gov.cn/n1180/n1271/n20515/n2697175/15042645.html](http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1271/n20515/n2697175/15042645.html). Acesso em: 12 jan. 2015.

LIMA, M. R. S. de. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional*, n. 12, p. 7-28, jul./dez. 1990.

MARSHALL, W. China's free rider syndrome. *Huffington Post*, 1 dez. 2010. Disponível em: <[http://www.huffingtonpost.com/will-marshall/chinas-free-rider-syndrom\\_b\\_789888.html](http://www.huffingtonpost.com/will-marshall/chinas-free-rider-syndrom_b_789888.html)>. Acesso em 15 jan. 2015.

NISBETT, R. *The geography of thought: how asians and westerners think differently...and why*. New York: The Free Press, 2003.

NORONHA, L.; PANG, S. *A China pós-OMC: direito e comércio*. 2. ed. São Paulo: Observador Legal, 2004.

NYE, J. S. *O futuro do poder*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

O'DONNELL, L. China's MCC turns back on US\$ 3 b MesAynak Afghanistan mice deal. *South China Morning Post*, 21 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.scmp.com/news/world/article/1453375/chinas-mcc-turns-back-us3b-mes-aynak-afghanistan-mine-deal>>. Acesso em 20 jan. 2015.

OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Complete Database iLibrary, OECD StatExtracts 2014*. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=9185>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. *Rules, games, and common-pool resources*. Michigan: University of Michigan Press, 1994.

PEARSON, M. M. China and major economic institutions. In: JOHNSTON, A. I.; ROSS, R. S. (ed.). *Engaging China: the management of an emerging power*. London: Routledge, 1999.

PEHRSON, C. J. *String of Pearls: meeting the challenges of China's rising power across the Asian littoral*. New York: Strategic Studies Institute, jul.2006.

PEOPLE'S republic of China sustaining conflict and human rights abuses. *Amnesty International (AI)*, ASA 17/030, 06 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA17/030/2006>>. Acesso em 12 dez. 2014.

QIN, Y. *Qin Yaqing on rules vs relations, drinking coffee and tea, and a chinese approach to global governance*. Entrevistador: Theory Talk, n. 45, nov.2011.

Disponível em: <<http://www.theory-talks.org/2011/11/theory-talk-45.html>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

QIN, Y.; WEI, L. Structure, process, and the socialization of power: east asian community building and the rise of China. In: ROSS, R.; ZHU, F. (ed.). *China's ascent*. New York: Cornell University Press, 2008. p. 115–138.

SANDLER, T. *Collective Action: Theory and Applications*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

SHANGHAI INSTITUTES FOR INTERNATIONAL STUDIES (SIIS). *China's diplomacy: global strategy (2013-2023)*. Shanghai: SIIS Project Team, 2013.

SNIDAL, D. The game theory of international politics. In: OYE, K. E. (org.) *Cooperation under anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1986.

THE WORLD BANK. *China 2030: building a modern, harmonious, and creative society*. Washington, DC: The World Bank, 2013. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2015.

WENHUA, J.; HUANG, C. China's experience in dealing with WTO dispute settlement: a chinese perspective. *Journal of World Trade*, v. 45, n.1, p. 1–37, 2011.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Preferential Trade Arrangements List*. 2013. Disponível em: <<http://ptadb.wto.org/Country.aspx?code=156>>. Acesso em 02 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. *Transparency Mechanism for Preferential Trade Arrangements*. General Council Decision WT/L/806, 16 de dezembro de 2010. Disponível em: <[http://ptadb.wto.org/docs/pta\\_transparency\\_pta\\_en.pdf](http://ptadb.wto.org/docs/pta_transparency_pta_en.pdf)>. Acesso em 12 jan. 2015.

YIN, H.; LI, G. O pensamento sistêmico e a estratégia EUA-Ásia-Pacífico (制度学派与美国的亚太战略). *Journal of Chang Chun Teachers College*, v. 19, n.1, jan. 2000. Disponível em: <<http://niis.cass.cn/upload/2012/11/d20121128222344544.pdf>> . Acesso em 03 fev. 2015.

# CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA CHINA NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

*Gustavo Erler Pedrozo*

## INTRODUÇÃO

Historicamente a China, apesar de compor o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) como membro permanente, não utilizava sua prerrogativa com a mesma intensidade que os demais membros do conselho. No entanto, nos últimos anos é possível notar que o país asiático passou a se valer mais de tal condição, bem como aumentou de maneira significativa sua participação nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (OPNU) tanto quantitativamente, quanto qualitativamente, uma vez que os contingentes enviados às operações são compostos, cada vez mais, por tropas do Exército Nacional de Libertação. Em dezembro de 2014, pela primeira vez, os chineses anunciaram o envio de um batalhão de infantaria para a UNMISS (*United Nations Mission on the Republic of South Sudan*) (CHINA, 2014). No presente trabalho, portanto, buscou-se analisar a atual participação chinesa nas OPNU, suas possíveis motivações, e em que medida é possível afirmar que existe uma tendência de alteração das práticas chinesas no cenário internacional em relação à postura propagada em discurso.

Para que se compreenda o tema é necessário recorrer a uma breve análise da política externa chinesa em sua história recente, bem como sua participação nos assuntos da ONU. O que se pode deduzir de maneira antecipada é que o aumento de sua participação nas OPNU ocorre diante de uma alteração no papel que desempenha no mundo hoje (UN, 2015). Se voltamos um pouco no tempo podemos compreender a gênese do princípio orientador da política externa chinesa. Foi no contexto do Movimento dos Países Não-Alinhados que surgiram os “Cinco Princípios de Coexistência Pacífica” naquele tempo sustentados, além da China, por Índia e Mianmar. O princípio de não-intervenção é bastante característico do discurso chinês e presente em seus documentos oficiais até hoje. Contudo, o grande crescimento econômico dos últimos anos, a presença comercial e financeira em diversas regiões do mundo em consequência disso, e também a maior presença política que acompanha, de certa maneira, o movimento econômico têm alterado o modo como a China se relaciona com os demais países em alguns aspectos.

Neste artigo se trabalha com a hipótese de que a China, por conta de sua posição atual, pela necessidade de garantir sua segurança econômica e os acessos às fontes de matérias-primas, e pela expectativa que se cria em torno do país asiático, a despeito de esforços contrários de seus líderes, desempenha um papel mais ativo no sistema internacional. O referido caso do Sudão do Sul é um exemplo disso, e a mudança na participação da China nas OPNU vêm demonstrar uma tendência: as aspirações chinesas e suas necessidades econômicas podem influenciar na tomada de decisões contraditórias aos discursos tradicionais de não intervenção. Particularmente para a situação que se analisa aqui, a mudança no escopo de atuação das OPNU e dos argumentos utilizados para a concessão dos mandatos, que os diferem das OPNU tradicionais, distanciam a compatibilidade de discurso entre as diretrizes da política externa chinesa com a prática das missões.

O trabalho se organiza da seguinte maneira: na seção subsequente se discute aspectos característicos da política externa da República Popular da China (RPC), sobretudo no que se refere às suas principais diretrizes de atuação ao longo das últimas décadas e suas mudanças principais. Para isso será realizada uma análise de alguns documentos recentes e importantes da formulação da política externa chinesa. Na seção seguinte serão apresenta-

dos os conceitos e as definições principais das OPNU, com o objetivo de fornecer subsídios para a análise posterior. Então, por meio de dados empíricos postos à disposição pela ONU, será analisada a participação chinesa nas OPNU desde o início do século até o anúncio do envio do batalhão de infantaria para a UNMISS.

## ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA EXTERNA CHINESA

Em sua história recente a China saiu de uma condição de subordinação às potências ocidentais para obter uma postura claramente soberana desde a proclamação da República Popular. Embora no começo do regime se possa verificar uma aproximação imediata com a URSS nos campos político<sup>1</sup> e econômico<sup>2</sup>, em pouco tempo já surgiram os primeiros desacordos. Num primeiro momento as diferenças se restringiram a questões ideológicas e estratégicas na condução da sociedade socialista. Todavia, ao longo da década de 1950 as relações foram se tornando mais complexas e a desconfiança cresceu.

Do ponto de vista ideológico já se podiam identificar alguns problemas entre a perspectiva de Stalin – então dominante frente a percepção de Trotsky – e das alguns membros do Partido Comunista da China (PCCh), como se verificou no ano de 1927. A proposta do Comintern para que o PCCh se reunisse com o Guomindang (Partido Nacionalista) para a realização da revolução havia fracassado quando os nacionalistas traíram os comunistas no episódio do conflito entre os sindicatos e as forças estrangeiras em Shanghai. Depois do rechaço sofrido, os comunistas foram perseguidos pelo exército de Jiang Jieshi até que foram desmobilizados. A

---

<sup>1</sup> De acordo com (DEUTSCHER, 1969, p. 150) “O relacionamento entre o maoísmo e o estalinismo foi, desde o início, bastante ambíguo. Os motivos que levaram o maoísmo a adotar a cor protetora da ortodoxia estalinista são por demais óbvios. Em fins dos anos trinta, Mao e seus camaradas estavam conscientes do peso da influência que, sobre os negócios chineses, o Governo de Stálin iria exercer em consequência da Segunda Guerra Mundial; e temiam que o fizesse da maneira estreita, em interesse próprio e tão oportunisticamente como em 1925-27. Sabiam de sua dependência da boa vontade de Moscou; estavam, contudo, determinados a não permitir que Moscou os usasse [...]. Montaram, portanto, um jogo dos mais intrincados, segundo o qual conduziam sua estratégia independente sem despertar a ira e a suspeita de Stálin. Stalin não pode ter desconhecido totalmente esse fato. Contudo o Comintern não sancionou nem condenou a estratégia “não-marxista” e “não-leninista” de Mao”.

<sup>2</sup> Parte do desenvolvimento inicial da economia chinesa ocorreu com ajuda soviética. A URSS enviou alguns milhares de técnicos e engenheiros no começo da década de 1950, com o objetivo de participar na construção de cerca de 300 000 indústrias, sobretudo no setor pesado. Contribuiu, também, com um aporte financeiro.

segunda sugestão mais incisiva da frente única por parte do Comintern, uma vez mais, não teve sucesso em perceber as particularidades chinesas e foi proposta a união do PCCh justamente com Jiang Jieshi, de novo. As orientações do Comintern acabaram por trazer mais descontentamento para Mao Zedong e seus seguidores, e por consequência, maior confiança na estratégia revolucionária baseada no campo (FAIRBANK e GOLDMAN, 2007, p. 260).

Ainda que, de acordo com Deutscher (1969, p. 151), Stálin tenha fechado os olhos para aspectos da condução da revolução na China, as diferenças ideológicas foram se acentuando ao longo do tempo. No decorrer da construção da RPC, Mao buscou utilizar suas próprias estratégias também para a organização econômica<sup>3</sup>. Além da visão soviética na condução da frente socialista, os objetivos centrados na expansão e contenção na Europa trouxeram para Mao uma percepção de ameaça advinda de Moscou. Quando a Alemanha Ocidental passou a se armar, a resposta soviética veio sob a forma do Pacto de Varsóvia, o que desagradou ainda mais aos líderes chineses (KISSINGER, 2011) pelo claro papel preponderante dos soviéticos dentro da instituição. A China, na ocasião, não aderiu ao Pacto como membro permanente, mas apenas como observador. Kissinger afirmou que já no nascimento do Pacto os chineses não tinham a confiança necessária nos soviéticos, o que se pode comprovar com o envio de Zhou Enlai para a Conferência de Bandung e não para o encontro de fundação do Pacto<sup>4</sup>.

Ainda de acordo com Kissinger (2011, p. 185), a experiência histórica chinesa de maneira geral, e em particular a experiência do PCCh na Grande Marcha e na Guerra Civil contra os nacionalistas e os estrangeiros,

---

<sup>3</sup> São exemplos da experiência idiossincrática chinesa o Grande Salto adiante (1958-62), quando o governo concentrou seus esforços na produção de aço nas comunas populares, e a organização das fábricas durante a Revolução Cultural, já após a ruptura sino-soviética, quando houve a tentativa de se fazer uma planificação mais atenta às necessidades das unidades produtivas. Sobre o tema ver: (PEDROZO, 2012) (BETTELHEIM, 1979)

<sup>4</sup> Lüthi (2007, p. 489) tem uma visão ligeiramente distinta, pois considera que havia relativo interesse por parte dos chineses no Pacto de Varsóvia, sobretudo entre os anos de 1955-57. Porém, a afirmação das ideias maoístas sobre estratégia, e a opção econômica do Grande Salto Adiante distanciaram os interesses de ambos os países e, por consequência, da possibilidade a aproximação no Pacto de Varsóvia: "Communist China's association with the Warsaw Pact Organization was Always under the sway of its relationship with the Soviet Union, which, in the form of Sino-Soviet alliance, pre-dated the multilateral alliance. Being the hinge between the two, Moscow, since 1955, pondered closer cooperation, possibly even a merger. Until late 1957, the People's Republic of China seemed to be ready to integrate gradually, but Mao's launching of the Great Leap Forward (1958-60) and the Soviet-American Rapprochement undermined any military and political cooperation. In 1961, the Chinese leader exploited the Soviet-Albanian split for his domestic needs; as a result, China's institutional relations with the WPO were cut."

davam a Mao Zedong a convicção de que poderia fazer uma revolução melhor que a dos soviéticos. Considerou também que por conta da história chinesa, de sua proeminência na região e no mundo durante longo tempo, os chineses não podiam aceitar o *status* de “sócio menor”.

A referência a esse contexto é importante pois foi quando Zhou Enlai formulou o conceito dos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica e os promulgou, um ano depois, na Conferência de Bandung, em 1955. Os princípios, que são até hoje frequentemente mencionados nos documentos chineses relativos à política externa, podem ser enumerados como segue: 1) respeito mútuo à soberania; 2) integridade territorial; 3) não agressão; 4) não intervenção em assuntos internos; e 5) igualdade e benefícios recíprocos<sup>5</sup>. O papel desempenhado pela China frente ao então chamado Terceiro Mundo foi importante em sua busca de não permanecer sob influência direta da URSS.

Mitchell (2007, p. 109) mencionou que durante a Guerra Fria a China utilizou sua solidariedade com os países do Terceiro Mundo para “distinguir-se da rivalidade bipolar entre Estados Unidos e União Soviética”. A adoção de tal política possibilitou à China maior aproximação com os Países do Terceiro Mundo, que por sua vez, viram no país asiático um parceiro importante para a busca de uma alternativa de não-alinhamento, seguramente mais intervencionista no que diz respeito às políticas internas. Mitchell destacou o fato de que a China buscou, assim, além de colocar-se contra a União Soviética desde o ponto de vista geopolítico, estabelecer uma competição ideológica para a liderança do comunismo internacional.

Contudo, o recrudescimento da política exterior soviética sob liderança de Krustchev e sua guinada militar em direção a Ásia no âmbito do Pacto de Varsóvia, junto a todos os problemas referidos acima que já se acumulavam nas relações sino-soviéticas, vieram a ocasionar a ruptura entre os dois países. Tal ruptura significou um período de isolamento da China no cenário internacional. Acrescenta-se a esse contexto a posterior acentuação do caráter ideológico e radical da política externa proposta por Mao Zedong sob a Revolução Cultural. O ataque realizado aos soviéticos na fronteira nordeste da China, no afã da insurreição contra os estrangei-

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://en.people.cn/92824/92845/92870/6441502.html>>.

rismos deteriorou de maneira ainda mais significativa a condição chinesa no contexto internacional. Os soviéticos passaram, então a manter as fronteiras sempre pressionadas (FAIRBANK e GOLDMAN, 2007).

O fim do relativo isolamento chinês ocorreu durante o governo estadunidense de Nixon, assistido por Henry Kissinger. Segundo Pecequilo (2005, p. 195), os Estados Unidos se deram conta da maior complexidade do sistema internacional, devido aos movimentos de independência e à ascensão econômica do Japão e Europa Ocidental, além da conhecida atuação soviética no hemisfério oriental. Para Kissinger haveria uma tendência à multipolaridade em detrimento da polaridade entre EUA e URSS. Por isso a proposta do secretário de Estado para o governo foi “se despir de suas variantes mais utópicas e irreais para buscar comportamentos mais condizentes com os de um grande poder que visava, e tinha, como maior necessidade, instaurar no sistema internacional contemporâneo um sentido de ordem compartilhado” (PECEQUILO, 2005, p. 195). Assim, os chineses e estadunidenses começaram os diálogos já em 1969. Em 1971, Taiwan foi substituída pela RPC nas Nações Unidas.

Ao longo dos anos 1970 a aproximação da China com outros países, depois do apoio dos Estados Unidos à promoção da China única (PECEQUILO, 2005, p. 196), ocorreu progressivamente. O comércio internacional foi retomado lentamente. A morte de Mao, e a opção de Deng Xiaoping por modificar os fundamentos filosóficos do socialismo chinês, desde o enfoque na luta de classes para o desenvolvimento das forças produtivas, fizeram que com que a China a China entrasse em um processo de integração à economia mundial cada vez mais dinâmico.

Shirk (2007, p. 105) analisou a posição chinesa no pós-Guerra Fria e a construção do conceito de “Responsible Power”. Em 1994 foi a primeira vez que a China recebeu um encontro sobre segurança regional. As instruções de Deng Xiaoping após o fim da Guerra Fria haviam sido para ocultar as capacidades chinesas, e esperar pelo momento certo para mostrarem-se. Ao longo dos anos 1990, portanto, resistiu em aceitar a condição de potência em ascensão. Nas palavras da autora: “avoiding international conflicts that could throw the country off course domestically has been the lodestar of Chinese foreign policy in the post-Deng era – with

the exception of the more hard-edged policies toward Japan, Taiwan, and sometimes the United States”.

Ao final da década de 1990, China, em seu discurso interno, associado a intelectuais de *think tanks* importantes, assumiu que estava deixando sua condição de potência regional para converter-se em um poder em ascensão. Houve maior esforço para dar a impressão de a potência em ascensão não se preocupava somente com ela, mas que tinha preocupações de ordem geral no sistema internacional. Essa estratégia recebeu o nome de “Responsible Power”, ou “Poder Responsável”. A denominação evoluiu, e no início do governo de Hu Jintao e Wen Jiabao nomearam a política adotada de Ascensão Pacífica, com o objetivo de gerar menos desconfiança e conferir uma imagem menos agressiva ao crescimento econômico chinês e seu conseqüente aumento de influência política. Depois o conceito foi reformulado para “Desenvolvimento Pacífico”, uma vez que a ideia de ascensão foi considerada problemática (SHIRK, 2007, p. 107-108). Para construir essa imagem e contribuir com a manutenção do *status quo*, a política externa chinesa se organizou em três eixos fundamentais: “accommodating its neighbors, being a team player in multilateral organizations; using economic ties to make friends” (SHIRK, 2007, p. 109).

Como já mencionado, retomamos aqui outro eixo importante da política externa chinesa, a saber, sua relação com os então chamadas países do Sul Global, também chamados atualmente de países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento. Como também já referido, no contexto da conferência de Bandung e das conversações posteriores sobre o Movimento dos Países Não-Alinhados a China adotou uma postura condizente com o discurso de cooperação sul-sul que se desenvolvia naquele período. As questões mais importantes tinham relação com a manutenção da independência adquirida e com a busca pela soberania no novo sistema internacional, pautadas pela discussão sobre os conceitos de colonialismo/imperialismo e nacionalismo/independência. Tal discussão desenvolveu-se no sentido da busca por ações cooperativas técnicas, em contraposição à ajuda oficial vinda de cima para baixo (VIGEVANI, 1994) (LEITE, 2012) (CABANA, 2014).

De certa maneira essa característica se mantém nas diretrizes atuais da política externa chinesa, e pode auxiliar na compreensão de sua participação nas OPNU. Em grande parte, os documentos emitidos para

delinear a atuação chinesa em direção aos países do Sul Global<sup>6</sup> se referem a políticas de não-intervenção e de crescimento econômico harmônico, numa referência clara aos Cinco Princípios e condizente com a política de desenvolvimento pacífico. Os documentos costumam se referir a questões de desenvolvimento comum e de benefício mútuo. Matta (2011, p. 67) disse que “[...] a diplomacia chinesa tem sido cuidadosa: a opção por não tratar de impor estratégias, mas antes de identificar as coincidências e áreas de interesse comum. Trata-se da perspectiva de win-win, do ganho compartilhado, tão frequente em seus discursos e documentos”.

No entanto, como dito por alguns autores, (MOYO, 2013) (PIRES, 2014), embora a China mantenha o discurso, sua própria ascensão trouxe consequências para o sistema internacional de maneira, e também para os países em desenvolvimento, que devem ser compreendidas. É reconhecido que após a crise da Praça de Tiananmen, a China se voltou aos “mundo em desenvolvimento” de maneira mais concentrada e estratégica, dado o fato que o Ocidente reagiu condenando-a e isolando-a por suas ações ao responder aos protestos na ocasião. Ainda que, com já foi dito, a China ainda se reconheça como o maior país em desenvolvimento da atualidade, trazendo a si uma espécie de liderança desse grupo heterogêneo unidos pelo histórico colonial e de explorados, alguns autores não vêem a China dessa maneira. O crescimento econômico dos últimos anos, e suas consequências nos campos políticos e militar, fizeram com que suas ações não estivessem mais voltadas ao mundo em desenvolvimento (MITCHELL, 2007). Biato Junior (2010, p. 30) indicou que

[...] a transformação da China em uma grande potência política e econômica, ao mesmo tempo beneficiária de um processo de “globalização” econômica e objeto de cortejo insistente da parte das potências ocidentais, tende a fazer dela, retórica à parte, uma potência “satisfeita” com a atual estrutura política e econômica mundial e cada vez menos afeita à defesa de posições principistas ligadas à defesa de um *status* – a de um país em desenvolvimento – que ela está rapidamente deixando de lado. Sua renhida oposição à reforma do CSNU, projeto que visa elevar o perfil da importância da Índia, Brasil, Alemanha e Japão, assinala o abandono do posicionamento contestatório chinês anterior em relação ao “hegemonismo” das grandes potências e uma disposição de

---

<sup>6</sup> São exemplos desses documentos: “China’s African Policy” de 2006, “China-Africa Economic and Trade Cooperation” de 2010 y 2013, “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean” de 2008, bem como os documentos que se referem à ajuda e à cooperação de maneira geral como “China’s Foreign Aid” de 2011 e de 2014.

conviver com um sistema na qual é aceita como um membro importante e crescentemente útil às outras potências.

Documentos recentes publicados por importantes *think tanks* como a Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS), e pelo próprio governo chinês (como os Livros Brancos para Defesa) contribuem para conformar o pensamento de não convém à China atuar como protagonista na busca de uma alteração no sistema internacional<sup>7</sup>. O *China Modernization Report*, publicado pela CASS em 2008, buscou definir um modelo para a política exterior da China que foi intitulado *Peace Dove Strategy*, e a partir da representação gráfica de um pombo delineou as frentes de atuação chinesa. Como objetivo fundamental da inserção internacional, representado pela cabeça do pombo, pode-se encontrar a ONU, seguida da região asiática que é o corpo da ave. As regiões do Pacífico (APEC – Asia-Pacific Economic Cooperation) e Europa (AEEC – Asia-Europe Economic Cooperation) estão nas asas. O sul está representado pela cauda do pássaro (incluindo África, Oceania e América do Sul). Ainda que o próprio documento procure afirmar não haver hierarquia entre as posições gráficas, é necessário estar atento à simbologia presente. Na interpretação de Pires e Santillán (2014, p. 346), a representação dos últimos países indicaria um “interesse marginal pelas respectivas regiões.

Carriço (2012) ao analisar extensamente as primeiras edições do Livro Branco da China para Defesa, auxiliado pela análise de importantes especialistas dentro dos organismos responsáveis pela formulação do referido documento, chega seguinte conclusão:

Na mais recente edição dos Livros Brancos da Defesa Nacional [edição de 2010] constata-se um ainda maior refinamento das percepções de (in)segurança da China. Denota-se a continuação e aprofundamento da autopercepção da crescente e incontornável importância do país no sistema internacional bem como de um certo discurso “excepcionalista” ainda que por anteposição ao “excepcionalismo” norte-americano. [...]

---

<sup>7</sup> Há, contudo, posições contrárias a essa. A participação chinesa no grupo dos BRICS, por exemplo, e os esforços desses países para construção de um banco de desenvolvimento, alternativo à arquitetura financeira legada do final da Segunda Guerra Mundial pode ser considerada uma ação contestadora do *status quo*. Além disso, a discussão pode se desdobrar no sentido de que a China possui, dentro da concepção do Consenso de Beijing, uma maneira de atuar oposta às potências ocidentais, e, assim, em conformidade com os Cinco Princípios, priorizaria em suas relações internacionais a promoção do desenvolvimento econômico, em detrimento da observação de valores democráticos e dos direitos humanos.

No entanto, a prática diplomática chinesa manteve a preferência, pelo menos quanto ao futuro próximo, em se autopreservar relativamente ao desempenho de papéis proeminentes de liderança internacional e das obrigações que daqui decorrem. Pequim continua a optar por participar em mecanismos operacionais mais consensuais, incrementalistas e menos alimentadores de uma ansiedade global, que pode potencialmente ser detrimental para os seus interesses nacionais mais imediatos.

A participação da China nas OPNU deve ser pautada por essa discussão. O país cresceu nas mais variadas esferas e, pelo que se analisou até aqui tem posição ambígua atualmente. Se coloca como um país em desenvolvimento, mas tem características e necessidades que cada vez mais a distanciam, na prática, do que é colocado em seu discurso tradicional. Apesar de se apoiar historicamente nas suas relações com os países em desenvolvimento, e mesmo mantendo, atualmente, relações que de certa maneira são diferentes das clássicas relações Norte-Sul, como evidenciado pela discussão sobre a característica do Consenso de Beijing, encontra facilidades para persecução de seus objetivos na atuação dentro das normas pré-existentes.

#### **AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU: HISTÓRICO E CONCEITOS**

Como é extensamente sabido, o século XX presenciou dois conflitos mundiais de proporções inimagináveis, mas também, ou por conta disso, foi palco de um esforço no sentido de trazer à luz um “sistema de segurança coletiva de alcance universal”, como nos lembrou Fontoura (2005, p. 39). Ainda de acordo com o autor, os dois principais organismos criados para persecução do referido objetivo, a saber a Liga das Nações (1919) e a ONU (1945) buscaram, sobretudo, a elaboração de “instrumentos para promover a solução pacífica das controvérsias” e tiveram a “preocupação em identificar fórmulas para corrigir a conduta de Estados transgressores que desafiassem a comunidade internacional, com a utilização de sanções e de meios militares”. Os mecanismos preconizados não tiveram a força, nem o consentimento necessários para que fossem efetivamente criados. Particularmente no caso das Nações Unidas, as operações de manutenção

da paz foram os mecanismos alternativos que se tornaram mais visíveis em relação ao tema da segurança internacional<sup>8</sup> (FONTOURA, 2005, p. 40).

De acordo com definição presente em relatório da ONU:

*[...] Peace-keeping is the deployment of a United Nations presence in the field, hitherto with the consent of all the parties concerned, normally involving United Nations military and/or police personnel and frequently civilians as well. Peace-keeping is a technique that expands the possibilities for both the prevention of conflict and the making of peace.*

Ainda de acordo com documentos que buscam embasar a atuação das OPNU, é possível delinear características desejáveis das missões. Na década de 1950, o então secretário-geral da ONU, Dag Hammarskjöld, definiu três aspectos centrais das OPNU, que foram observados nas operações subsequentes: 1) a existência de consenso entre as partes em conflito da presença da ONU sob a forma do mandato de OPNU; 2) a imparcialidade do pessoal das OPNU na condução das negociações entre as partes em conflito; e 3) uso da força restrito a ações de autodefesa. Em relatório emitido no ano de 1996, as Nações Unidas reiteraram a necessidade de se observar os três princípios aqui referidos, sob pena de acrescentar elementos de tensão em um ambiente já instável<sup>9</sup>.

Retomando o trabalho de Fontoura (2005), pode-se afirmar, numa perspectiva mais ampla, que existem duas “modalidades de intervenção abrangidas pelo conceito de operações de manutenção da paz”: 1) “missões de observação e afins”, nas quais participam pessoal desarmado; e 2) “forças de paz”, em que, ao contrário da modalidade anterior é composta por tropas armadas. A utilização das tropas armadas também variou ao longo do tempo e de acordo com as missões, podendo ir da utilização de tropas armadas apenas para autodefesa e proteção do pessoal das OPNU, a ações de desarticulação de grupos específicos por meio da força, o que

<sup>8</sup> Desde a primeira intervenção ocorrida sob os auspícios da ONU com a intenção de promover a paz em regiões conflituosas outras 68 já ocorreram ou estão ainda em andamento. As Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas (OPNU) surgiram no final da década de 1940 com a instituição da “United Nations Truce Supervision Organization” (UNTSO - RES.48/1948), que tinha por objetivo a observação e a garantia das condições para o acordo de trégua entre Judeus e Árabes na Palestina (RES.46/1948).

<sup>9</sup> “Supplement for an Agenda for Peace” (A/50/60-S/1995/1). Disponível em: < <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>>.

indicaria ações voltadas em direção ao conteúdo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas

É consenso na literatura que desde a aprovação da UNTSO o escopo de atuação do pessoal da ONU, bem como algumas características dos argumentos utilizados para estabelecimento de uma OPNU foram alterados e diversificados, conforme se desenvolveram as teorias e prática dessas missões. É bastante comum que se utilize uma divisão temporal baseada no fim da Guerra Fria. De fato, ao longo desse período, as OPNU foram restritas devido ao próprio formato do CSNU e da bipolaridade característica do conflito. Até o ano de 1987<sup>10</sup> somente 13 dos 68 mandatos das OPNU foram concedidos<sup>11</sup>. Além da evidente alteração na correlação de forças, que possibilitou arranjos e negociações diferentes de outrora, houve significativa alteração na hegemonia do pensamento, fazendo com que predominasse a utilização de categorias universalizantes ocidentais, tais como democracia e direitos humanos (WALLERSTEIN, 2007).

Assim, as OPNU que tomaram forma após o fim da Guerra Fria adquiriram uma característica particular de unificação dos temas de segurança internacional com direitos humanos e questões internas. Nas palavras de Figueiredo (2011, p. 6):

[...] Diferentes atores, neste caso, estados nacionais no âmbito do fórum multilateral em que consiste o CS, passaram a articular uma linguagem que associasse um problema originalmente tido como doméstico, violações internas aos direitos humanos, a uma ameaça à segurança internacional.

O resultado foi o grande número de concessões de mandatos de OPNU que se registrou na década de 1990, bem como o conseqüente aumento da complexidade do escopo de atuação das missões. Staehle (2006, p. 15) afirmou que o esforço de conceituação desse processo gerou uma grande quantidade de categorias, variando desde definições dividindo as ONPU em duas gerações, tendo como marco principal o fim da Guerra

---

<sup>10</sup> O ano de 1987 é utilizado para a demarcação temporal pois antecede as concessões de mandato de OPNU que ocorreram no período em que Mikhail Gorbachev já estava no poder na URSS, e, portanto, havia maior consenso entre os membros permanentes do CSNU.

<sup>11</sup> Uma lista completa e atualizada das OPNU já encerradas ou ainda em andamento pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>>.

Fria, mas também podendo chegar a utilização de até seis gerações. Outras tentativas levaram em consideração o tipo de pessoal empregado, valores, funções, contexto. As nomenclaturas adotadas são as mais diversas, indo das ONPU tradicionais a “operações de paz multidimensional, intervenções humanitárias, peace enforcement , expanded peacekeeping, managing transition, wider peacekeeping, peace support operations, preventive deployment, implementation of a comprehensive”, entre outras.

Staehle (2006, p. 16), ao analisar o caso chinês particularmente, opta pela seguinte combinação de nomenclaturas: 1) *tradicionais*, que têm por característica principal conflitos interestatais e atendem aos três princípios de Hammarskjöld; 2) *gestão de transição*, que buscam facilitar a implantação do acordo político para assunção de novo governo mediante eleições no próprio Estado, ou em território independente, e também respondem diretamente aos princípios acima referidos; 3) *wider peacekeeping*, seriam mandatos inicialmente concedidos na forma de operações tradicionais para garantia de acordo de cessar-fogo, mas que se tornaram complexas e exigiram a prorrogação dos mandatos (para o autor não há uma clara definição de que as *wider peacekeeping* correspondam inteiramente aos princípios das OPNU); 4) *peace enforcement* ou *imposição da paz*, em que há a intenção de coagir as partes envolvidas, por meio do uso da força militar, sob autorização do CSNU, sem no entanto pretender derrotar militarmente a outra parte (fato este que caracterizaria um ato de imposição puro, não previsto dentro das opções de manutenção da paz, mas presente nas prerrogativas do CSNU); e 5) *Peace support operations* em que se pode notar a presença de grande força militar capaz de realizar ações de imposição de paz, ao mesmo tempo em que há grande contingente civil para assuntos administrativos e de ajuda humanitária.

A definição dos tipos de OPNU é importante para analisar quais são as condições em que a China tem maior participação, ou mesmo quando opta por não se envolver. Obviamente, na condição de membro permanente do CSNU, a mera análise de sua participação nas missões não revela a totalidade de sua política para o tema, pois a aprovação de novos mandatos, ou mesmo a decisão pela continuidade de mandatos já existentes dependem de sua atuação no Conselho e das negociações políticas que ocorrem no interior da instituição. Pelo claro motivo de espaço destinado

a este trabalho, não é possível descrever com maiores detalhes esse aspecto, sem dúvida, importante. O trabalho restringe-se, portanto, a uma avaliação das OPNU em andamento, ou que se encerraram nos anos recentes. Busca-se dessa maneira, considerar quais são as características dessas operações, e definir alguma padrão para a maior ou menor participação chinesa com envio de contingente, ou mesmo quais são as missões que opta por não participar.

Para realizar essa discussão, portanto, é necessário ir além da classificação das OPNU e considerar também elementos que possam auxiliar na análise da tomada de decisão dos chineses em participar ou não das missões, e de que maneira. Constata-se também que a utilização das referidas categorias são utilizadas para, não somente analisar as OPNU já em andamento, mas o padrão de votação dos chineses de maneira geral. Considera-se, no entanto, que, para o propósito deste trabalho, seja necessário compreender o objeto de estudo em questão por um viés sistêmico, que leve em conta, além dos aspectos técnicos de definição, o contexto político e econômico em que se inserem.

Nesse sentido, Hirono e Lanteigne (2011, p. 247) colocam a possibilidade de análise da participação chinesa sob três conceitos distintos: 1) considera-la uma *potência em ascensão*, desafiadora das regras atuais do sistema, e promotora de suas próprias normas (ou, em inglês, *norm-maker*), fato pelo qual se pode perceber que a China atua em operações realizadas em territórios ricos em recursos naturais, ou mesmo, pelo fato de que a participação nas OPNU pode significar a persecução de sua estratégia de “desenvolvimento pacífico”; 2) entende-la como *representante do mundo em desenvolvimento*, diante do que seria possível que atuasse dentro das regras existentes, mas com objetivos distintos das potências ocidentais, ou seja, priorizando sobretudo o tema da cooperação sul-sul no interior de sua participação nas OPNU, como evidenciado pelas características de seu pessoal que é enviado (militares com formação técnica responsáveis por projetos de infraestrutura básica, por exemplo); ou 3) como uma *potência média*, que aceita as regras atuais das OPNU (*norm-taker*), evitando, assim, atrito direto com potências maiores.

## A PARTICIPAÇÃO DA CHINA NAS OPNU

Staehe (2006, p. 27) afirma que a RPC, no período da Guerra Fria, passou por três momentos em suas relações com as OPNU. Num primeiro momento a relação era de grande oposição, uma vez que havia sido citada no caso da Guerra da Coreia, na periodização do autor este período se estende até 1971. Num segundo momento, apesar de já chegar a integrar as Nações Unidas (a partir de 1971) enxergou com grande desconfiança e agiu com cautela em relação a realização de intervenções em Estados mais fracos. Atitude coerente com a experiências dos anos anteriores. Nas palavras de Staehe (2006, p. 26), no referido período, a China “[...] não participou de nenhuma votação sobre OPNU no Conselho de Segurança, nem realizou pagamentos das despesas orçamentárias das operações de paz”. Entre 1981 e 1990, na terceira fase identificada pelo autor, no entanto, a atuação chinesa em relação ao tema começou a se alterar e, no Conselho de Segurança, votou a favor de todas OPNU de tipo “tradicional”<sup>12</sup> e “missões de transição administradas”<sup>13</sup>, embora sua participação no orçamento e no envio de tropas ainda não fosse sistemática.

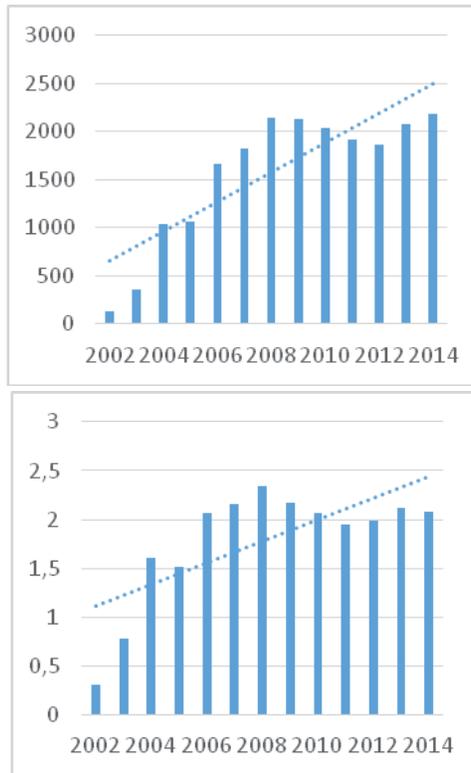
De acordo com Gill e Chin-Hao (2009, p. 2) foi no ano de 1982 que a China realizou sua primeira contribuição financeira para OPNU, e logo em seguida já solicitou sua entrada no Comitê Especial para Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas. A primeira participação com o envio de tropas, no entanto, só ocorreu no ano de 1989, para o UNTAG (*United Nations Transition Assistance Group*), na Namíbia. Na ocasião enviou 20 observadores militares (GILL e CHIN-HAO, 2009). Ao longo da década de 1990, apesar de certa diversificação das missões em que participou, a característica marcante do contingente chinês foi a reduzida participação de tropas militares, quando comparado com outros países em desenvolvimento.

---

<sup>12</sup> Cf. (STAEHLE, 2006, p. 16) “Traditional peacekeepers want to provide the political space necessary for warring states to reach an agreement. Rather than attempting to resolve a conflict themselves, they try to build confidence and facilitate political dialogue for others to do so. These peacekeepers are usually deployed after a ceasefire agreement between states has been reached”.

<sup>13</sup> “These multidimensional missions facilitate and then implement the political settlement agreed between the conflicting parties until the event of fair election or the independence of a new state. Such operations take on a wide range of responsibilities in order to transform states and societies: they supervise elections, build democratic institutions, conduct military and police training, promote post-conflict rehabilitation, and protect human rights. Rather than being deployed between states, peacekeepers operate within states after a ceasefire agreement has been reached” (Ibid).

Figura 1 – China: Participação em OPNU 2002-2014 (números absolutos e % de participação)



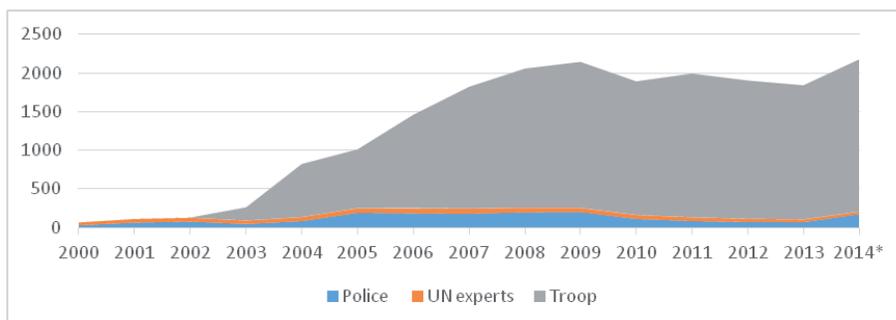
Fonte: (ONU, 2015)

A partir dos anos 2000, contudo a participação chinesa nas OPNU aumentou de maneira significativa. De acordo com o ranking fornecido pela ONU, a China saiu do 46º lugar (com um contingente total de 67 integrantes) no ano de 2000, para a 13ª posição em dezembro de 2014 (já contando com um contingente total de 2181 integrantes). Na figura é possível identificar que o crescimento da participação chinesa se deu, não somente em números absolutos, mas também quando comparada à participação dos demais países que contribuem com as forças de manutenção de paz da ONU. É interessante notar que Hirono e Lanteigne (2011, p. 247) consideram esse aumento da participação da China um elemento para a classificar como um país em desenvolvimento, uma vez que os principais contribuidores das ONPU são países em desenvolvi-

mento que almejam maior proeminência no cenário internacional. Índia, Paquistão, Bangladesh, por exemplo, são todos países que ocupam os primeiros lugares no referido *ranking*. Cabe ressaltar, que dentre os membros permanentes do CSNU, a China é o mais representativo nas OPNU.

A composição do contingente chinês também se alterou de maneira significativa ao longo da década de 2000. Se no início de suas atividades nas OPNU a participação chinesa se resumia ao envio de observadores militares e policiais, passou cada vez mais a enviar tropas militares. Ainda que a primeira tropa militar chinesa enviado à campo date de 1992, para o Camboja, o movimento não foi perene. Como se pode notar na figura 2, no início dos anos 2000 a china não contava com a participação de nenhuma tropa nas OPNU, embora tivesse 28 policiais e 39 observadores militares em campo. A partir de 2003, contudo, com a participação das tropas chinesas na MONUC, na República Democrática do Congo (221 soldados), e na UNMIL, na Libéria (68 soldados) a situação passa a se alterar, e as contribuições chinesas nessa modalidade passam a ser frequentes.

Figura 2 – China: Tipo de pessoal empregado nas OPNU



Fonte: (ONU, 2015) \* Os dados para o ano de 2014 são relativos ao mês de dezembro. Para os outros anos são utilizadas médias anuais.

Em consonância com o discurso cooperativo e de não intervenção interna, baseado nos Cinco Princípios e extensamente presente nos documentos chineses, a participação das tropas militares enviadas pela China tinham grande concentração de pessoal técnico especializado. Dados atuais disponibilizados pela página web da UNMIL dizem que as tropas chinesas são responsáveis por liderar uma unidade de engenharia, uma unidade de transporte, um hospital de nível 2 e um hospital de nível 1. De acordo com

dados apresentados pelo mais recente Livro Branco para defesa da China, pode-se perceber a preocupação que os chineses têm com as áreas de saúde e infraestrutura básica, por exemplo:

*As a December 2012, a total of 1842 PLA officers and men are implementing peacekeeping tasks in nine UN mission areas. Among them, 78 are military observers and staff officers, 218 are engineering and medical personnel for the [...] MONUSCO, 558 are engineering, transportation and medical personnel for the [...] UNMIL, 335 are engineering and medical personnel for the [...] UNIFIL, 338 are engineering and medical personnel for the [...] UNIMISS, and 315 are engineering personnel for the [...] UNAMID. [...] Over the past 22 years, Chinese peacekeepers have built and repaired over 10,000 km of roads and 284 bridges, cleared over 9,000 mines and various types of unexploded ordnance (UXO), transported over one million tons of cargo across a total distance of 11 million km and treated 120,000 patients.*

Em estudo recente Hirono (2011) sugere que a participação chinesa nestes tipos de operações está relacionada a sua necessidade de adquirir melhor imagem com a população de determinados países e regiões, após manter relações escusas num passado recente. Considera que o caso do Camboja e do Sudão do Sul são bastante sintomáticos, embora os esforços chineses não sejam tão bem sucedidos quando se toma em análise a percepção da população após algum tempo da presença chinesa na forma das OPNU. Embora se possa concordar com tal argumento, sugere-se, neste trabalho, que mais que a conquista de apoio local (são regiões de alta densidade de recursos naturais importantes para manutenção do crescimento econômico chinês), a participação nessas OPNU, e da forma como é realizado, está em conformidade com o esforço chinês de deixar transparecer um “poder responsável”, cada vez mais atuante no cenário internacional conforme desenvolve-se economicamente, mas que ao mesmo tempo se reafirma como um país em desenvolvimento, atento às condições de seus semelhantes e disposto a compartilhar suas experiências e avanços no campo técnico, conforme a linha de política externa que desenvolve com maior ou menor intensidade desde a Conferência de Bandung.

Retomando as definições utilizadas por Staehle (2006), que foram apresentadas na seção anterior, as missões de tipo “wider peacekeeping” foram restritas aos anos 1990, e, nos anos 2000, as operações de

apoio à paz (peace support operations) passaram a ser mais recorrentes. Tal fato explicaria, portanto, a maior participação chinesa nas OPNU, uma vez que nas operações deste segundo tipo o uso restrito da força para fins de autodefesa estariam mais claros, e as tarefas de imposição da paz seriam realizadas por países pivôs com a aprovação do CSNU na forma de um mandato bem definido. Deste ponto de vista, os objetivos das missões têm maior probabilidade de estarem em consonância com o discurso chinês de política externa, sobretudo no que diz respeito à participação em tarefas de reconstrução, e ao seu discurso de não intervenção. No entanto, acrescenta que “[...] at the same time, the complex and multifunctional design of peace support operations made it more difficult for the Chinese to withhold their support without damage their reputation among the developing countries” (STAEHLE, 2006, p. 60). Em resumo, sua participação nas OPNU torna-se mais ambígua, e dificulta a sustentação de sua imagem como líder do mundo em desenvolvimento em oposição à imagem oposicionista das potências tradicionais.

Nesse sentido é importante ressaltar o recente anúncio chinês de que nos próximos meses concluirá o envio de aproximadamente 700 militares que compõem um batalhão de infantaria completo do Exército Nacional de Libertação. Há que se ressaltar que é a primeira ação deste tipo realizada pela China. Como já mencionado, a participação da China nas missões definidas como de suporte à paz até então concentravam-se nas tarefas relacionadas à reconstrução de infraestrutura, auxílio logístico à operação ou envio de pessoal para prestação de cuidados médicos. Apesar do Comandante Wang Zhen afirmar em entrevista à agência estatal de imprensa chinesa que a presença do batalhão é estritamente para propósitos de autodefesa, ressaltou que estará equipado com “[...] drones, armored infantry carriers, antitank missiles, mortars, light self-defense weapons, bulletproof uniforms and helmets, among other weapons [...]” (CHINA, 2014).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A China parece manter uma política condizente com a busca do Tao, do caminho ponderado entre extremos para seguir adiante. O discurso da sociedade harmoniosa, da ascensão e desenvolvimento pacíficos tam-

bém parece estar de acordo com os ensinamentos de Confúcio. Exemplos dessa característica não faltam na história do gigante asiático.

Por esse motivo, na primeira seção, voltou-se ao período e aproximação da RPC com a URSS, os problemas que surgiram e as soluções encontradas. Seguramente o discurso da não intervenção e da proteção à soberania nacional fazia bastante sentido aos chineses na ocasião. Existia a pressão natural oriunda do bloco ocidental, e ademais existia a pressão no bloco socialista liderado pela URSS, que só se aprofundou com a política externa desastrosa de Mao durante a Revolução Cultural. Embora a saída encontrada pelos líderes chineses nesse contexto tenha sido a aproximação com os Estados Unidos do pragmática dupla Nixon/Kissinger, a cautela em aderir e em alinhar-se politicamente de maneira indiscriminada foi mantida. Prova disso é a permanência da centralidade dos “Cinco Princípios de Coexistência Pacífica” nos discursos chineses até hoje.

Como demonstrado, o próprio ingresso “de facto” da RPC nas Nações Unidas foi lento e cauteloso. Particularmente no que diz respeito às OPNU, as primeiras reações foram de alinhamento direto ao discurso da não-intervenção – aliadas ao sentimento de desconfiança por ter sido diretamente alvo de sanções do CSNU – fato que se tornou claro pela sistemática indiferença com que tratou as votações para mandatos de operações de paz. O início de seu envolvimento, que ocorreu a partir de 1981 foi marcado por votações favoráveis a todas as OPNU que foram aqui classificadas como “tradicionais” e “missões de transição monitorada”. Conforme a referida classificação as duas categorias, dentre as outras cinco consideradas, foram as únicas que atenderam inteiramente aos três princípios originais das OPNU delineados no estudo de (STAEHLE, 2006), a saber 1) consentimento, maior ou menor, de todas as partes conflitantes sobre as atividades das missões; 2) imparcialidade dos integrantes das missões em relação às partes conflitantes; e 3) uso mínimo da força, somente como último recurso e em defesa própria.

Nesse período, apesar de enviar pessoal para compor as OPNU, teve uma participação tímida, que pode ser explicada tanto pela cautela sugerida por Deng Xiaoping nas condução da política externa preocupada em não assumir grandes responsabilidades ao mesmo tempo que busca maior inserção internacional, como pelas características das OPNU do período, que muitas vezes poderiam ser contrárias ao discurso chinês

para política externa. A maior proeminência econômica e a necessidade de aumentar sua participação nos assuntos internacionais que acompanhou tal condição encontrou um contexto distinto nos anos 2000, quando se passou a questionar o discurso ocidental universalizante que havia se tornado hegemônico com o final da Guerra Fria. As OPNU foram, como não poderia deixar de ser, influenciadas por isso. As novas características das OPNU, foram, agora, de encontro às necessidades chinesas e puderam melhor se adequar à sua política externa, que, ao menos em discurso busca se aproximar do mundo em desenvolvimento e colocar-se como seu líder.

Conforme os chineses vão assumindo maiores responsabilidades no sistema internacional, no entanto, torna-se mais difícil manter a compatibilidade entre o discurso e suas práticas. A participação chinesa nas OPNU nem sempre é vista com bons olhos pelas populações locais, mas ainda serve como instrumento importante de promoção da imagem chinesa no restante do mundo. A maior complexidade das OPNU é outro ponto de divergência entre a prática e o discurso chinês, uma vez que demanda cada vez mais envolvimento, e não somente em temas que possam ser diretamente relacionados à cooperação sul-sul. O envio de seu primeiro batalhão de infantaria para a missão no Sudão do Sul é um sintoma importante dessa incompatibilidade. As afirmações oficiais sugerem que a participação do referido batalhão do Exército Nacional de Libertação está em conformidade com uma das diretrizes básicas das OPNU que é a utilização das forças somente com objetivo de autodefesa, mas que podem ser utilizadas para desmobilização de forças divergentes aos propósitos da manutenção da paz.

Ainda que protegido pela institucionalidade da ONU, sobretudo pelo fato de que uma OPNU deve sempre ser aceita pelas partes envolvidas no conflito para que possa ser aprovada pelo CSNU, o discurso chinês de não-intervenção pode ser questionado. Não significa, no entanto, que a China esteja se distanciando da lógica westfaliana de soberania, uma vez que as forças que podem ser desmobilizadas em situações específicas estão associadas a milícias atomizadas não organizadas na forma de um Estado. Mas será necessário estar atento aos desdobramentos da presença chinesa nas OPNU, tendo em vista a tendência de alteração nas formas como participa das operações, e diante da perspectiva de transformação de sua posição no cenário internacional atual.

## REFERÊNCIAS

- BETTELHEIM, C. *Revolução Cultural e organização industrial na China*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- BIATO JUNIOR, O. *A Parceria Estratégica Sino-Brasileira: origens, evolução e perspectivas (1993-2006)*. Brasília: FUNAG, 2010.
- CABANA, S. L. *Cronología e história de la cooperación sur-sur: un aporte desde Iberoamérica*. Programa Iberoamericano para fortalecimiento de la cooperación sur-sur. [S.l.]. 2014.
- CARRIÇO, A. Os Livros Brancos da defesa da República Popular da China 1998-2010. *IDN Cadernos*, Lisboa, maio 2012.
- CHINA. sends first infantry battalion for UN peacekeeping. *Xinhua*, 2014. Disponível em: <[http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-12/22/c\\_133871006.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-12/22/c_133871006.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2015.
- DEUTSCHER, I. O Maoísmo: origens, antecedentes e perspectivas. In: \_\_\_\_\_. *Problemas e perspectivas do socialismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.
- FAIRBANK, J. K.; GOLDMAN, M. *China: uma nova história*. Porto Alegre: L&PM, 2007.
- FIGUEIREDO, M. V. M. A. Transformações nas operações de paz e proteção humanitária no pós-Guerra Fria. In: \_\_\_\_\_. *3º Encontro Nacional da ABRI*. São Paulo: [s.n.], 2011.
- FONTOURA, P. R. C. T. D. *O Brasil e as operações de manutenção de paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2005. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/23-Brasil\\_e\\_as\\_Operacoes\\_de\\_Manutencao\\_da\\_Paz\\_das\\_Nacoes\\_Unidas\\_O.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/23-Brasil_e_as_Operacoes_de_Manutencao_da_Paz_das_Nacoes_Unidas_O.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2015.
- GILL, B.; CHIN-HAO, H. China's expanding peacekeeping role: its significance and the policy implications. *SIPRI Policy Brief*, fev. 2009. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIPB0902.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2015.
- HIRONO, M. China's Charm Offensive and Peacekeeping: the lessons of Cambodia - what now for Sudan? *International Peacekeeping*, 3, n. 18, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13533312.2011.563097>>. Acesso em: 15 fev. 2015.
- HIRONO, M.; LANTEIGNE, M. Introduction: China and UN Peacekeeping. *International Peacekeeping*, 3, n. 18, 2011. 243-256. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13533312.2011.563070>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

- KISSINGER, H. *Da China: uma perspectiva profunda sobre a história da nova superpotência do século XXI*. [S.l.]: [s.n.], 2011.
- LEITE, I. C. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. *Observador on-line*, Rio de Janeiro, 7, n. 03, mar. 2012. Disponível em: <[http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador\\_v\\_7\\_n\\_03\\_2012.pdf](http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2014.
- LÜTHI, L. The People's Republic of China and the Warsaw Pact Organization, 1955-63. *Cold War History*, 07, n. 04, nov. 2007. 479-494. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14682740701621762#.VOYtj-aG9HU>>. Acesso em: 11 fev. 2015.
- MITCHELL, D. J. China and the developing world. In: CSIS *The China Balance Sheet in 2007 and Beyond*. Washington: [s.n.], 2007. Disponível em: <<http://csis.org/programs/freeman-chair-china-studies/china-balance-sheet/papers>>. Acesso em: 10 maio 2013.
- MOYO, D. *O vencedor leva tudo: a corrida chinesa por recursos e seu significado para o mundo*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.
- ONU. Archivo de países que aportan contingentes de soldados y policías (1990-2014). *Naciones Unidas: mantenimiento de la paz*, 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors\\_archive.shtml](http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml)>. Acesso em: 25 jan. 2015.
- ONU. Países que aportan contingentes de soldados y policías. *Naciones Unidas: mantenimiento de la paz*, 2015b. Disponível em: <<http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>>. Acesso em: 25 jan. 2015.
- PECEQUILO, C. *A política externa do Estados Unidos: continuidade ou mudança*. Porto Alegre: UFRGS, 2005.
- PEDROZO, G. E. *Reestruturação das Instituições de Controle das Empresas Estatais chinesas*. Marília: UNESP, 2012. 165f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Faculdade de Filosofia e Ciências - UNESP. Marília. 2012.
- PIRES, M. C. *A política de desenvolvimento pacífico da China: uma estratégia em xeque*. Congreso nacional ALADAA de Argentina. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. 2014.
- PIRES, M. C.; SANTILLÁN, G. Reflexões sobre a relação China e América Latina. In: SERBIN, A.; MARTINEZ, L.; RAMANZINI JUNIOR, H. *Atlántico vs. Pacífico? America Latina y el Caribe, los cambio regionales y los desafios globales*. Buenos Aires/La Habana/São Paulo: Cordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2014. p. 343-380.

SHIRK, S. *China: fragile superpower*. New York: Oxford University Press, 2007.

STAEHLE, S. *China's participation in the United Nations peacekeeping regime*. Washington: The George Washington University, 2006. 116f. Thesis (Master of Arts). Elliot School of International Affairs. Washington. 2006.

UN. debate showcases China's growing global role. *Xinhua*, 2015. Disponível em: <[http://news.xinhuanet.com/english/2015-02/26/c\\_134021070.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2015-02/26/c_134021070.htm)>. Acesso em: 28 fev. 2015.

VIGEVANI, T. *Terceiro mundo: conceito e história*. São Paulo: Ática, v. 2ª, 1994.

WALLERSTEIN, I. *O universalismo europeu: a retórica do poder*. São Paulo: Boitempo, 2007.

*Meio Ambiente*



# USO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AO FOMENTO DE ENERGIAS RENOVÁVEIS: AS ESTRATÉGIAS DA ARGENTINA E DO BRASIL NO SÉCULO XXI

*Mauri da Silva*

*Jorge Claudio Szeinfeld*

## 1 INTRODUÇÃO

No alvorecer do século XXI dois fatores têm estimulado o debate sobre uma possível nova transição energética. Por meio do *Energy Transitions: Past and Future*, o Fórum Econômico Mundial motivos que pressionam a comunidade internacional para uma nova transição energética: (i) deslocamento do centro de gravidade do mundo na direção dos mercados emergentes, acompanhado do aumento da demanda por energia<sup>1</sup>; (ii) preocupação com a mudança climática e as repercussões políticas do tema, que, por exemplo, é objeto da atenção de três influentes atores na arena internacional<sup>2</sup>. Com isto, este trabalho terá como objetivo investigar como a possível transição energética tem empurrado o Brasil e Argentina

---

<sup>1</sup> Em 2000, o mundo desenvolvido (tendo os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE como proxy) consumia 52% da energia primária disponível, em 2010 a proporção era de 42%, e com projeção de cair para 32% em 2035. Em contrapartida, no mundo em desenvolvimento, como consequência do maior ritmo do crescimento populacional e da renda, a demanda por energia cresceu rapidamente, ultrapassando a demanda dos países desenvolvidos. Por isso, o evento tem suscitado a preocupação sobre uma nova transição energética, a qual tende ser sedimentada em energias de baixo carbono e de fontes renováveis à matriz energética (WORLD ECONOMIC FORUM, 2013).

<sup>2</sup> A preocupação é muito claramente refletida no relatório da União Europeia sobre mudança climática, especificamente no que tange a transição energética para economia de baixo carbono. Ela também faz parte da preocupação norte-americana, que materializou-se em incentivos e regulações para energia de baixo carbono. Assim, por exemplo, avaliações do The National Renewable Energy Laboratory predizem que 80% da energia elétrica produzida nos Estados Unidos em 2050 poderá vir de fontes renováveis. E com a mesma orientação, pode ser encontrado no 12th Five Year Plan, a preocupação chinesa com a necessidade de redução da emissão de greenhouse gas (CHG). Além disso, o décimo segundo plano quinquenal chinês chama atenção à necessidade de aumentar a participação dos combustíveis não fósseis na matriz energética (WORLD ECONOMIC FORUM, 2013).

às energias renováveis. Por isso, faremos um estudo comparado do uso de políticas públicas ao fomento às energias renováveis nos dois países. O trabalho será organizado em três seções: (i) questionamentos da matriz energética baseada na energia fóssil; (ii) balanço da contribuição das energias renováveis à matriz energética da Argentina e do Brasil; e, (iii) estudo comparado do emprego de políticas públicas de fomento às energias renováveis nos dois países.

## **2 VETORES QUE FRAGILIZAM A DOMINÂNCIA MUNDIAL DOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS**

A fim de discutir o questionamento da continuidade do consumo de energia baseado numa matriz energética principalmente dependente de combustíveis fósseis, esta seção será estruturada da seguinte forma: na primeira subseção revisitaremos, em perspectiva histórica, a transição da era da energia solar à era da energia fóssil, que predomina até os dias atuais. Noutra subseção buscaremos analisar, como apontado pelo *World Economic Forum*, a tendência de deslocamento da demanda por energia na direção do mundo emergente - especialmente da China e da Índia -, bem como a pressão que ela tenderá a exercer no mercado global de energia. Por fim, na última subseção nos ocuparemos doutra fonte de pressão da matriz energética ancorada nos combustíveis fósseis: preocupação com as mudanças climáticas e a demanda socioambiental para uma economia de baixo carbono - energias renováveis.

### **2.1 O LUGAR CENTRAL DA ENERGIA NO DESENVOLVIMENTO DA HUMANIDADE**

Para que haja crescimento e o desenvolvimento econômico é imprescindível que a energia e outros recursos sejam extraídos do meio ambiente para produzir bens e serviços. Por isso, é possível afirmar com segurança que existe uma estreita ligação entre o uso de energia e a evolução do homem em sociedade (ARCHER; BARBER, 2004). Na dos combustíveis fósseis, a humanidade transitou do sistema de energia não comercial ao comercial, com o ponto de ruptura sendo o domínio, no século XVIII, da tecnologia do vapor<sup>3</sup>. A antes de 1800 o carvão mineral já era fonte ener-

---

<sup>3</sup> Ela permitiu suplantando a dependência da água como principal força matriz. A tecnologia provocou duas importantes mudanças no processo de industrialização: (i) deslocalização da produção - a nova tecnologia permitiu

gética preponderante no abastecimento de máquinas a vapor na Inglaterra e nos países europeus. Nos Estados Unidos, em meados do século XIX, o carvão da região da Appalachia<sup>4</sup> também já havia substituído a madeira como fonte de energia na costa leste do país. Na costa do Pacífico, os produtores e transportadores continuaram usando-a, mas logo a substituíram pelo carvão importado da Austrália a um custo mais elevado. Então, a escassez e o alto custo do carvão na costa do Pacífico juntamente à descoberta de petróleo resultaram na introdução do óleo na produção de vapor. Já na primeira metade do século vinte, o petróleo já havia ultrapassado o carvão como fonte de energia para obter o vapor (WILLIAMS, 2006).

O período entre 1867 e 1914 foi um divisor de água para o sistema de produção. As inovações tecnológicas introduzidas - eletricidade, turbina a vapor, motor a combustão interna, aço, fertilizantes entre outras - fundaram as bases de uma sociedade moderna, mas altamente dependente do uso de energia (SMIL, 2006). Junto com a mudança técnica na base de produção e nas fontes de energia ocorreu expressivo aumento no consumo de combustíveis fósseis. Com isto, a manutenção do padrão de vida existente à época só foi possível com o aumento expressivo no crescimento do uso dos combustíveis fósseis.

Tabela 1 - Consumo global de energia: 1800-2000, em unidade exajoule

ANO	Carvão	Petróleo	Gás Natural	Hidroeletricidade	Energia Nuclear	Biocombustíveis	Total
1800	0,35	-	-	-	-	20,00	20,35
1850	2,05	-	-	-	-	26,00	28,05
1900	20,62	0,65	0,23	0,06	-	22,00	43,56
1950	45,37	19,60	7,53	1,20	-	27,00	100,70
2000	87,83	129,02	86,46	9,55	24,55	45,00	382,41

Fonte: Adaptado de SMIL, 2010, Appendix.

o espraiamento da indústria para além do leito de rios, mudando a dinâmica de crescimento espacial das cidades e regiões; e (ii) constância no ritmo de produção - a tecnologia eliminou as paralisações no processo de produção motivada por fenômenos climáticos: estiagens, inundações e gelo. Então, a tecnologia a vapor possibilitou um maior controle do homem sobre as forças da natureza (WILLIAMS, 2006).

<sup>4</sup> Conjunto de cordilheiras que se estendem principalmente pelos estados do Kentucky, Tennessee e Carolina do Norte nos Estados Unidos.

A tabela 1 afiança a ideia de transição da era da energia solar à de energia fóssil. Ao longo de dois séculos o consumo global de energia em exjoule<sup>5</sup> aumentou substancialmente a partir do século XVIII. Em 1800, o consumo global de energia foi 20,3 exjoule, saltando para 43,5 em 1900. Cem anos mais tarde ele já era de 382,4 exjoule, um acréscimo superior a 18 vezes em duzentos anos.

Do ponto de vista da fonte de abastecimento para atender o crescimento global de energia é possível notar o despontar do carvão como principal fonte primária de energia. Em 1800, ele respondia por apenas 1,7% do consumo global, em 1850 sua participação era de 7,3%, saltando para 47,3% em 1900. Ao longo do século seguinte sua participação aumentou ainda mais, em 1950 ela subiu para quase 20% e saltando para quase 33,7% em 2000. De forma semelhante ao petróleo, a participação do consumo de gás natural no consumo global de energia também aumentou ao longo do século XX. Ele representava apenas 0,5% em 1900, crescendo para 7,4% em 1950 e 22,6% do consumo global de energia em 2000.

A revolução industrial também aumentou a pressão por uma fonte mais barata e conveniente de lubrificação e iluminação. A energia já havia sido produzida pelos músculos humanos e de animais, e posteriormente de combustíveis sólidos, tais como madeira e carvão, coletados e transportados com considerável esforço para o local onde eram consumidos. Em contrapartida, o petróleo mostrou-se a fonte de energia mais fácil de ser transportada, assim como mais concentrada e flexível (CURLEY, 2012). A descoberta do motor a combustão interna e seu uso no automóvel deu novo impulso ao consumo de petróleo, e, portanto, a demanda por combustíveis fósseis. Desta forma, em 1900 eles já representavam quase 50% do consumo global de energia, em 1950 eles representavam 72%, chegando ao limiar do século XXI - ano 2000 - com quase 80% do consumo do global.

## **2.2 CRESCIMENTO ECONÔMICO VERSUS CONSUMO DE ENERGIA: DESLOCAMENTO DA DEMANDA POR COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS EM DIREÇÃO DOS MERCADOS EMERGENTES**

Como mencionado na subseção acima, o petróleo foi responsável por 1/3 da produção global de energia primária (dados de 2000) e o

<sup>5</sup> Um exjoule é igual ao calor da queima de 23.884.589.663 toneladas de petróleo equivalente-TEP.

carvão e gás natural contribuíram, cada um deles, com outros 22% na produção primária de energia. Pelo lado da demanda, vimos também que o consumo de energia aumentou mais de 18 vezes em duzentos anos (1800-2000). Bem por isso, as análises sobre o crescimento no uso da energia, em grande medida, utilizam o consumo de petróleo equivalente como parâmetro. Diante do exposto, nesta subseção demonstraremos que o crescimento econômico-demográfico mais acentuado nos mercados emergentes (principalmente na China e Índia) tende a deslocar o centro dinâmico do consumo global de energia na direção deles.

O relatório *World Energy Outlook 2012* elaborado pela Internacional Energy Agency (IEA), que combina o balanço da demanda mundial passada à previsão de consumo futuro de energia primária, confirma a ideia de deslocamento geográfico da demanda de energia. O estudo, partindo de um recorte econômico, divide o mundo em dois grupos de economias: países vinculados à OCDE - nações mais desenvolvidas, e os não. O relatório, em termos concretos, mostra que entre 1990 e 2010 a participação dos países da OCDE no consumo primário de energia declinou de 51% para 42,5%. Na contramão, os países não vinculados à OCDE viram sua participação na demanda primária de energia saltar de 46% para 54%. Para o futuro, as projeções da IEA apontam à manutenção desta tendência. O estudo da agência prevê, para o ano de 2015, que a participação na demanda primária de energia pelos países da OCDE será de 39,1%, e caindo para apenas 32% em 2035. Enquanto isto, neste mesmo período a participação dos países não vinculados à OCDE deverá saltar de 54,% para 64%, ou seja, quase dois terços do consumo futuro de energia primária virão dos países não vinculados à OCDE (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2012).

O ritmo do crescimento na demanda global por energia será puxado principalmente pelos países em desenvolvimento, especialmente China e Índia. O crescimento projetado para demanda de energia primária chinesa será de 340% no período 1990-2035. No mesmo período, a participação da China no consumo global de energia saltará de 10% para 22,5%. A Índia, pela projeção, registrará um desempenho superior ao da China, com crescimento no consumo de energia no período de 378%. A sua participação no consumo global de energia saltará de 3,6% em 1990 para 8,8 em 2025, conforme projetado pela IEA. Além disso, ainda que

não seja com o mesmo protagonismo de China e Índia, outros países em desenvolvimento também contribuirão para o crescimento na demanda primária de energia. Este é, por exemplo, o caso do Brasil<sup>6</sup> cuja demanda primária de energia deverá crescer em 220% aproximadamente, com sua participação relativa no consumo global de energia primária devendo saltar de 1,6% para 2,6%.

Ademais, a projeção das Nações Unidas para o crescimento demográfico dos países da OCDE, período 1990-2035, é 28% e de 73% para o resto do mundo. A projeção sob a perspectiva no crescimento da demanda por energia é ainda mais discrepante. No período, os países da OCDE consumirão 23% mais de energia primária, enquanto o resto mundo consumirá 172% mais energia.

O exercício de projeção mostra que a dinâmica de crescimento da demanda por energia primária será determinada pelos mercados emergentes. A partir deste ponto de vista, para muitos, o século XXI será palco de uma nova transição energética, com novas fontes de energia substituindo os combustíveis fósseis. Muitos especialistas, como mostrado acima, já prevêem o esgotamento da matriz energética fundada nos combustíveis fósseis, aumentando a inquietação sobre uma possível fim da era pós-energia fóssil. Além disto, outro vetor a contribuir às discussões sobre o fim do ciclo de preponderância dos combustíveis fósseis é o aquecimento global. A emissão de gases de efeito estufa (GEE) pela queima dos combustíveis fósseis alimenta os debates sobre a tese do aquecimento global provocado pelo à ação humana. Contudo, tal questão será explorada na seção seguinte.

### **2.3 DEMANDA À ECONOMIA DE BAIXO CARBONO: A FORÇA DA QUESTÃO AMBIENTAL**

É possível dizer que o movimento ambientalista em defesa da preservação e conservação dos recursos naturais no século XIX foi o precursor do ambientalismo moderno nos anos 1960 e 1970. Ele incorporou outras demandas da sociedade (outros grupos de pressão) ao debate, assim como alargou a base social do movimento ambientalista após a Segunda Guerra

---

<sup>6</sup> O país é disparado o mais importante consumidor de energia primária na América Latina. Em 1990 seu consumo representava 41% do consumo da região. Em 2035 prevê a IEA, o seu consumo de energia responderá por 49% de todo o consumo da região.

Mundial (DAVIES, 2009). De fato, o término da guerra alterou profundamente os valores e atitudes em direção ao internacionalismo, e isto alterou radicalmente a agenda do ambientalismo<sup>7</sup> (McCORMICK, 1992).

Em *Silent Spring* (1962) Rachel Carson se debruçou sobre os efeitos negativos da utilização excessiva de produtos químicos (pesticidas e inseticidas) na natureza. Para ela, a prática originada na era industrial estava engolindo o meio ambiente numa drástica mudança à natureza e com sérios problemas à saúde pública. Antes deste evento, a humanidade tinha medo da varíola, da cólera e de pestes. Mas, novas drogas e o saneamento básico melhoraram a vida da população. Todavia, na era moderna a humanidade passou a preocupar-se com outro perigo que os próprios homens introduziram no meio ambiente: produtos químicos (CARSON, 1962).

Outro evento que impulsionou o movimento foi quando, nos anos 1950, a comunidade internacional despertou-se para o risco de uma crise ambiental de proporção global decorrente da poluição nuclear. A ocorrência de chuvas radioativas a milhares de quilômetros de distância de onde os testes nucleares eram realizados despertou o debate sobre o tema. A comunidade internacional percebeu que a questão ambiental não se restringia ao limite do território, bem como os seres humanos perceberam que estavam na mesma nave - planeta terra (NASCIMENTO, 2012). Entretanto, ainda neste período, a expressão meio ambiente ainda era usada apenas para designar, por exemplo, o ambiente familiar ou o ambiente de trabalho.

A partir da divulgação do Relatório do Clube de Roma, em 1972, que a agenda ambiental ganhou ampla visibilidade internacional, tornando-se aspecto essencial dos debates de organismos multilaterais, particularmente nas Nações Unidas. O Clube de Roma fora criado em 1968 por um grupo de pensadores - diplomatas, acadêmicos, industriais e sociedade civil - de diversas nacionalidades, que reuniram-se para debater o dilema do consumo ilimitado de recursos num mundo em constante interdependência. Os participantes deste encontro saíram de lá com a seguinte missão: fomentar a consciência de líderes mundiais sobre a preocupação com

---

<sup>7</sup> Em 1950 os efeitos colaterais da produção industrial tornaram-se mais evidentes. A produção e o consumo de bens geram resíduos; e estes, por sua vez, em prejuízo do meio ambiente, contaminam a terra, a água e o ar. Pela primeira vez, um grande número de pessoas reconhecia que a sociedade baseada no consumo tinha uma consequência inequívoca: poluição. Portanto, eventos ocorridos entre os anos 1940 e 1960 começaram a mudar a atitude da humanidade em relação ao meio ambiente (MacDONALD, 2003).

a sustentabilidade de longo prazo do modelo de crescimento econômico da sociedade ocidental. As ideias propugnadas pelos seus participantes materializaram-se no relatório *The Limits to Growth* (1972) confeccionado por um grupo de cientistas do MIT, que enfatizou a necessidade de compatibilizar: continuidade do progresso econômico observando os limites ambientais do planeta. Com o êxito do tema<sup>8</sup> em discussão, as repercussões do relatório não tardaram. O número de participantes do clube aumentou rapidamente. O objetivo do clube era fomentar, no longo prazo, a consciência dos líderes mundiais sobre o dilema da escassez de recursos naturais e o crescimento econômico. Para tanto, enfatizavam a fragilidade da oferta de recursos naturais para sustentar os padrões de consumo e de produção vigentes (THE CLUB OF ROME, 2011).

Com o debate proposto pelo Clube de Roma é possível levantar duas questões inquietantes: há limite ao crescimento econômico? O mundo caminha na direção da calamidade ambiental global? Estas questões não são importantes pela sua originalidade, mas pelo desconforto que provocam na humanidade. Elas, por exemplo, em outra época e contexto, já haviam sido suscitadas por Thomas Malthus. Em *Ensaio sobre a população* (1798) o autor já havia previsto uma crise para a humanidade. O descompasso entre o crescimento exponencial da população e o crescimento aritmético na produção de alimentos teria como consequência a fome. A matriz de pensamento malthusiana parece ter influenciado muitos pensadores sobre a questão ambiental.. Sob a direção de Dennis Meadows e sua equipe, *The Limits to Growth*<sup>9</sup> a identificou cinco fatores determinantes do crescimento desregado no consumo de recursos: crescimento da população, produção agrícola, esgotamento de recursos naturais não renováveis, produção industrial e poluição generalizada. Usando técnicas de simulação computacional o grupo de pesquisadores chegou a três conclusões importantes (McCORMICK, 1992).

1) Se a presente tendência de crescimento da população mundial, poluição, industrialização, produção de alimentos e exaustão de recursos continuarem inalterados, o limite de crescimento do planeta será

---

<sup>8</sup> O relatório, editado em 30 línguas, vendeu mais de 12 milhões de cópias pelo mundo (THE CLUB OF ROME, 2011).

<sup>9</sup> O relatório transformou-se num livro que vendeu mais de 30 milhões de cópias pelo mundo. Publicado em 30 idiomas, ele tornou-se a obra sobre meio ambiente mais vendida na história (REBELO, 2010).

alcançado em cem anos. O resultado mais provável será um declínio súbito e incontrolável na população e na capacidade industrial.

2) É possível alterar essas tendências de crescimento e atingir a estabilidade econômica e ecológica que seja sustentável por muito tempo no futuro. O estado de equilíbrio global poderia ser planejado de modo que as necessidades materiais básicas de cada pessoa na Terra fossem satisfeitas e cada pessoa tivesse uma oportunidade igual de concretizar seu potencial humano individual.

3) Se as pessoas do mundo decidissem se empenhar para chegar a esse segundo resultado e não ao primeiro, quanto mais cedo comesçassem a trabalhar para atingí-lo, maiores seriam as chances de sucesso. (MEADOWS et al., 1992, p. 23-24).

Como principal conclusão, o relatório deixou como mensagem a indicação de que o planeta não suportaria a pressão excessiva exercida sobre os recursos naturais e energéticos, assim como o aumento da poluição (REBELO, 2010). Por isso, o Clube de Roma<sup>10</sup> ofereceu o melhor argumento ao movimento ambientalista do início dos anos 1970: evidências da natureza finita dos recursos naturais. Logo, ele tornou-se o elemento catalisador do ambientalismo moderno em decorrência das questões que emergiram com o relatório (DOHERTY, 2002).

No mesmo ano da criação do Clube de Roma, a Suécia, preocupada com a chuva ácida nos países escandinavos, propôs ao Conselho Social e Econômico das Nações Unidas (ECOSOC em inglês) uma conferência global para discutir um acordo internacional de redução de emissão de GEE, que causa chuva ácida. O resultado foi a aprovação da Conferência de Estocolmo, em 1972 (NASCIMENTO, 2012).

Com isso, na segunda metade do século XX inaugurou-se, incitados pelos movimentos ambientais modernos, uma nova fase no debate político: limite natural ao crescimento econômico e populacional - neo-

<sup>10</sup> Nicholas Georgescu-Roegen ofereceu outra importante contribuição ao debate. Sua teoria estabeleceu uma ligação entre os inputs e os outputs do processo produtivo. Os recursos naturais utilizados no processo produtivo foram divididos em: matéria e energia. No outro extremo do processo produtivo; tem-se a geração de: calor, poluição e matéria. Baseando-se nas leis da termodinâmica, especialmente na lei de entropia, Georgescu-Roegen enfatizou que a quantidade de matéria e energia incorporada nos bens finais é inferior aos recursos empregados na sua produção. Isto decorre do fato de uma parcela de matéria e energia utilizada no processo produtivo transformar-se em resíduos. Então, não se pode pensar em eficiência técnica plena. É bem verdade que o nível de resíduo dependerá do “estado da arte” do processo produtivo: mais tecnologia, menos desperdício. Contudo, quando se chegar ao limite da termodinâmica, a produção será totalmente dependente de recursos naturais (CECHIN, 2010).

malthusianismo. Para eles, a palavra natural assume relevância extrema por entenderem que o crescimento econômico não é condicionado apenas por razões sociais; é limitado pela escassez de recursos naturais para suportá-lo. A centralidade da tese do limite ao crescimento econômico levou os movimentos ambientalistas a propor práticas e hábitos sociais à humanidade na direção da sustentabilidade. Isto é, a formação de uma nova ideologia: ambientalismo (DOBSON, 2007).

Um importante desdobramento da emergência da “onda verde”<sup>11</sup> é a preocupação sobre a forma como a energia é produzida. Existe um relativo consenso difundido pela comunidade internacional sobre a insegurança da matriz energética baseada em combustíveis fósseis, com os efeitos colaterais de sua produção sendo motivo de grande preocupação e desconforto em escala global. Com isso, a emissão de gases na atmosfera e o conseqüente aquecimento global passaram a fazer parte da agenda política internacional.

A energia é um componente indispensável à sociedade moderna<sup>12</sup>. O aumento da prosperidade material, e, portanto do bem-estar da humanidade está intimamente ligado ao consumo de energia. Os países em desenvolvimento procuram emular as políticas de desenvolvimento postas em prática nos países desenvolvidos. Os indivíduos principalmente destes países aspiram alcançar um nível de consumo semelhante ao dos indivíduos que vivem nos países desenvolvidos. Mas, sob a perspectiva ambiental, o atual padrão socioeconômico pressiona fortemente o meio ambiente, e o debate político sobre os limites de crescimento do planeta e a questão energética é uma consequência clara disto.

A maior parte da emissão de GEE na atmosfera ocorre principalmente com a liberação de CO<sup>2</sup> pela queima de combustíveis fósseis: carvão, petróleo e gás natural. Com isso, a preocupação com a mudança climática global pelo acúmulo de gases tem estimulado o debate polí-

---

<sup>11</sup> Outro resultado tangível da emergência da “onda verde” foi o desenvolvimento dos partidos verdes em diversas partes do mundo, os quais procuraram descolarem-se dos partidos políticos (conservador, liberal, social democrata) que dominaram a cena política desde a segunda guerra mundial. Os partidos verdes alcançaram uma significativa influência política ao redor do mundo. O caso mais bem sucedido é o da Alemanha (ZELKO, 2006).

<sup>12</sup> A ação humana é responsável por aproximadamente 75% do enxofre lançado na atmosfera, sendo 82% desta proporção relacionada apenas à produção e uso de energia. O uso de combustíveis fósseis na indústria, a produção de combustíveis fósseis nas refinarias, e a geração de eletricidade são os principais responsáveis pela emissão de enxofre em decorrência da ação humana (ERISMAN, 2004).

tico internacional sobre como mitigá-lo (CHUPKA, 2004). A partir da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>13</sup> (UNCED no inglês) no Rio de Janeiro em 1992, o debate político internacional sobre a questão ambiental ganhou uma agenda concreta, com a questão da mudança climática assumindo lugar central na agenda de pesquisa (DINIZ, 2001). O evento foi a primeira grande iniciativa de cooperação internacional sobre mudança climática. O documento produzido pela Conferência (Conferência das Partes - COP no inglês) tratou a questão da seguinte maneira:

Preocupado que as atividades humanas tenham aumentado substancialmente a concentração atmosférica de gases de efeito estufa, que estes aumentos elevaram o efeito estufa natural, e que isto irá resultar na média em um aquecimento adicional da superfície da terra e da atmosfera e podendo afetar adversamente os ecossistemas naturais e a humanidade (UNITED NATIONS, 1992).

A partir do entendimento de que a produção e o consumo de energia são as principais fontes antropogênicas de emissão de GEE<sup>14</sup>, na terceira conferência sobre meio ambiente (COP3), realizada em Quioto no Japão em 1997, o cerne da preocupação à mudança climática concentrou-se no âmbito da política energética. A tônica do debate deu-se principalmente em torno da capacidade das nações de mudar o padrão de produção e de consumo de energia como meio de mitigar o aquecimento global (NAJAM; CLEVELAND, 2004). Além dos determinantes essencialmente econômicos, o questionamento da matriz energética baseada em energia fóssil também é pressionado pela demanda socioambiental. A formação de uma opinião pública mundial preocupada com a criação de uma sociedade ambientalmente responsável vem forçando os governos do mundo todo a promover estratégias de desenvolvimento de novas tecnologias de baixo carbono. Com isto, na seção faremos um balanço da importância das energias renováveis à matriz energética da Argentina e do Brasil.

---

<sup>13</sup> O Encontro da Terra foi o primeiro grande evento sobre meio ambiente promovido pela ONU. Realizado exatamente vinte anos após a conferência de Estocolmo, o evento contou com mais de 100 líderes mundiais, 150 nações, 140 organizações não governamentais (ONGs), 8.000 mil jornalistas e 35 mil participantes (NAJAM; CLEVELAND, 2004).

<sup>14</sup> Mesmo não sendo consenso a explicação antropogênica para o aquecimento global, é fato que a questão da redução de emissão de GEE tornou-se uma demanda política internacional.

### 3 BALANÇO DAS PRINCIPAIS FONTES RENOVÁVEIS DE ENERGIA NA ARGENTINA E NO BRASIL

A diversificação da matriz energética é uma demanda política internacional em ascensão. O acesso a modernas fontes de energias apresenta duas importantes virtudes: (i) garantir o abastecimento de energia, e, (ii) por não serem nocivas ao meio ambiente, passaram a fazer parte da agenda política na grande maioria dos países. Em decorrência do exposto, é de se perguntar qual a contribuição das energias renováveis à matriz energética global? De acordo com o *Renewables 2013 Global Status Report* elaborado pela REN21 - *Renewable Energy Policy*, as fontes de energias renováveis responderam por 19% do consumo global de energia, em 2011. Desta participação 9,3% ou quase metade da energia renovável consumida derivou-se da biomassa tradicional usada para cocção e aquecimento em áreas rurais dos países em desenvolvimento. As fontes contemporâneas (modernas) de energia renovável<sup>15</sup> responderam por 9,7% do consumo global de energia (REN21, 2013).

Tabela 1 - Composição (%) da matriz energética argentina e brasileira, 2012

FONTE	ARGENTINA	BRASIL
Carvão	1,4	5,5
Petróleo	36,8	42,0
Gás natural	52,3	9,8
Nuclear	2,1	1,5
Hidráulica	3,2	12,8
Biocombustíveis	4,2	28,0
Geotérmica / Solar / Eólica	0,0	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada a partir de INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2014.

Considerando o peso das energias renováveis<sup>16</sup> na matriz energética dos dois países, notamos que elas são bem mais importante ao Brasil, já que responderam por 41,2% da oferta primária de energia, em 2012

<sup>15</sup> Porém, não basta que a fonte de energia seja apenas renovável, ela também deve ser sustentável. Vejamos o caso da biomassa. Pelo método tradicional, a produção de energia dá-se pela combustão direta de lenha e resíduos: agrícola, animal ou urbano para cocção, secagem e produção de carvão. No método contemporâneo, a energia é obtida por meio de processos tecnológicos mais sofisticados para conversão da biomassa, principalmente em eletricidade ou biocombustíveis (VIDAL; HORA, 2011).

<sup>16</sup> A energia hidroelétrica também foi computado no cálculo para os dois países.

(ver tabela 1), enquanto na Argentina elas responderam por 7,4% da oferta primária de energia - abaixo da média internacional.

Tabela 2 - Argentina e Brasil: consumo de energias renováveis, exceto biocombustíveis, em milhões tep<sup>17</sup>, período 2003-2013.

PAÍS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	0,3	0,3	0,3	0,7	0,7	0,7	0,7	0,5	0,5	0,6	0,7
Brasil	3,5	3,7	4,2	4,3	5	5,5	5,9	7,3	9	10,0	13,2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRITISH PETROLEUM, 2014.

A tabela 2 detalha a magnitude do mercado consumidor de energias renováveis nos dois países em análise (exceto biocombustíveis). Em termos absolutos, em 2003, o consumo brasileiro de energia de baixo carbono foi mais de 11 vezes superior ao consumo argentino - 0,3 contra 3,7 Tep. Em 2013, a razão excedeu 18 vezes - 0,7 contra 13,2 tep.

A produção de biocombustíveis é outro indicador que contribui para evidenciar a magnitude das energias renováveis na matriz energética da Argentina e do Brasil. O Brasil, em 2003, produziu 7 milhões tep de biocombustíveis, saltando para 15,7 milhões, em 2013. Na Argentina, a produção só alcançou 1 milhão tep de biocombustíveis, em 2009, e, saltando, em 2013, para 1,9 milhão tep de biocombustível. Com isto, temos que a produção brasileira biocombustíveis, em 2013, foi 8,4 vezes a produção argentina (BRITISH PETROLEUM, 2014).

Tabela 3 - Argentina e Brasil: Projeção da geração de energia elétrica por fontes renováveis, período 2013-2017, em TWh.

FONTE	2013		2014		2015		2016		2017	
	ARG.	BRA..	ARG.	BRA..	ARG.	BRA..	ARG.	BRA..	ARG.	BRA.
Hidroelétrica	43	428	43	436	43	449	44	471	44	496
Bioenergia	1	30	1	32	2	33	2	35	2	36
Solar fotovoltaica	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0
Eólica	2	9	3	12	5	15	7	18	9	20
Oceânica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>46</b>	<b>467</b>	<b>48</b>	<b>480</b>	<b>50</b>	<b>497</b>	<b>54</b>	<b>524</b>	<b>57</b>	<b>552</b>

Fonte: Elaborada a partir de International Energy Agency, 2014 e da Plataforma Escenários Energéticos Argentina, 2014.

<sup>17</sup> Tonelada equivalente de petróleo. Assim, por exemplo, um exjoule é igual ao calor da queima de 23.884.589.663 toneladas equivalente de petróleo (tep).

A tabela 3 mostra a projeção da geração de energia elétrica a partir de fontes renováveis, período 2013-2017. Como já comentado, a Argentina possui uma matriz energética primária bem menos limpa que brasileira. Entretanto, considerando o desempenho recente das fontes renováveis vê-se que a projeção aponta para uma maior diversificação das fontes de energia na Argentina. Pela projeção, em 2013, 92% da eletricidade gerada será por meio hidroelétricas, e, caindo, em 2017, para 78%. Contribuiu para isto desempenho da bioenergia e da energia eólica, que aumentaram sua participação de 2,68% para 4,04% e 4,13% para 15,35%, respectivamente no período. Pelo mesmo critério, e para o caso do Brasil a projeção da proporção da energia hidráulica sobre as renováveis será de aproximadamente 90% no período. Com isto, projeta-se, para Argentina, uma maior diversificação das fontes renováveis à geração de eletricidade.

### **3.1 ESTADO E APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENERGIAS RENOVÁVEIS NA ARGENTINA E NO BRASIL**

Nesta parte de trabalho apresentaremos as experiências de políticas públicas de Brasil e a Argentina ao fomento às energias renováveis no século XXI.

#### **3.1.1 BRASIL**

No Brasil, a primeira experiência com o emprego de política industrial ao fomento de energias renováveis ocorreu na primeira metade do século XX. Em 1931, o colapso do mercado internacional de açúcar, em decorrência da crise de 1929, levou o governo Getúlio Vargas a baixar um decreto para estimular o setor açucareiro obrigando que o bioetanol fosse adicionado na gasolina na proporção mínima de 5%. Em 1933, o governo Vargas criou o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) com o propósito de modernizar as usinas, incentivar o aumento da produtividade e desenvolver pesquisas com a cana-de-açúcar (MAIA, 2009). Décadas depois, em decorrência do choque do petróleo de 1973, o governo Geisel instituiu, em 1975, o Proálcool, com o propósito de aumentar a produção nacional de bioetanol como substituto ao petróleo. O programa, pelo lado da oferta, oferecia taxas de juros subsidiadas e correção monetária muito abaixo da

inflação, e, pelo lado da demanda, determinou a adição de bioetanol anidro à gasolina na proporção de até 20%, em consequência, a produção de bioetanol cresceu rapidamente, principalmente em São Paulo que respondia por 2/3 da produção nacional. A eclosão do segundo choque do petróleo, em 1979, levou a ampliação do Proálcool e os instrumentos foram os incentivos fiscais às destilarias de bioetanol e a mudança nos preços do açúcar e do bioetanol, aumentando o retorno do último, como o propósito de garantir o abastecimento do combustível (MARTINS, 2010). Em consequência, entre 1979 e 1985 a produção de combustível aumentou 4 vezes, saltando de 2,8 para 11,55 milhões de m<sup>3</sup>.

Todavia, a queda no preço do petróleo no mercado internacional no decorrer dos anos 1980 alterou o cenário benigno ao setor<sup>18</sup>, que levou a estagnação da sua produção até a década seguinte. O setor só recobriria o vigor com a combinação de dois eventos: (i) novo aumento do preço do petróleo; e (ii) introdução dos veículos com motorização *flex*<sup>19</sup> pela indústria automobilística brasileira. Do exposto, depreende-se que a combinação de choques externos e a estratégia reativa do Estado brasileiro levou-o a usar políticas públicas ao fomento do setor sucroalcooleiro, que contribuíram significativamente para tornar a matriz energética brasileira mais limpa, como já mostrado.

Neste início do século XXI, o país esforça-se para desenvolver o bioetanol de segunda geração (2G). A primeira usina de bioetanol encontra-se na reta final de construção, com previsão de inauguração para o primeiro semestre de 2014. Localizada em São Miguel dos Campos-Alagoas e com capacidade instalada prevista de 82 milhões de litros de bioetanol por ano, o empreendimento demandou investimentos da ordem de R\$ 350 milhões, sendo R\$ 300,3 milhões financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES (SCHILL, 2013). A Raízen, *joint-venture* entre empresa brasileira Cosan e a empresa anglo-holandesa Shell, também ingressou na rota tecnológica do bioetanol 2G.

---

<sup>18</sup> Por exemplo, em 1988, o preço do barril de petróleo caiu para US\$ 14,92.

<sup>19</sup> Este tipo de motorização permitiu os proprietários escolher o tipo de combustível desejado: gasolina pura, bioetanol puro ou ambos misturados. Sensores a bordo determinam o tipo de combustível e ajustam o motor. Por exemplo, uma importante inovação em termos de redução de custos, deu-se com a introdução de sensores pós-combustão (no interior do escapamento) para estabelecer a mistura gasolina/bioetanol, que antes era instalado dentro do tanque de combustível (MEYER et al., 2012).

Ela recebeu R\$ 207,7 milhões em financiamento do BNDES para construir uma planta com capacidade de produção estimada em 40 milhões de litros. O Centro de Tecnologia Canavieira (CTC) recebeu outros R\$ 227 milhões do BNDES e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), que foram destinados para melhoramento genético e a implantação de uma planta de demonstração de bioetanol 2G a partir do bagaço de cana-de-açúcar (INSTITUTO CNA, 2013; BATISTA, 2013a).

O biodiesel é outra fonte de energia renovável alvo da ação pública. O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) foi criado em 2004 pelo governo federal para impulsionar a inclusão social e o desenvolvimento regional, além de gerar emprego e renda. Com a Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005, o governo introduziu o biodiesel na matriz energética brasileira ao estabelecer obrigatoriedade de sua adição no óleo diesel comercializado em todo país. Com isto, a produção de biodiesel saltou de 736 m<sup>3</sup> de biodiesel em 2005 para 2.917.488 m<sup>3</sup> em 2013 (ANP, 2014a). Existem, atualmente, 62 plantas produtoras de biodiesel em operação no país com capacidade instalada de 21.827,79 m<sup>3</sup>/dia. Outras duas novas plantas estão em construção e quatro plantas existentes em fase de ampliação da capacidade de produção que acrescentarão mais 6% à capacidade instalada atual (ANP, 2014b).

Também respondendo a um choque - o apagão” do setor elétrico - “o governo Fernando Henrique Cardoso, por meio da Lei nº 10.438 de 26 de abril de 2002, implantou o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas-PROINFA<sup>20</sup> para diversificar a matriz energética brasileira usando as fontes eólica, pequenas centrais hidroelétricas (PCHs) e biomassa. Em sua primeira fase, o Programa firmou contratos prevendo a implantação de 3.330 MW de capacidade instalada entre as três fontes até dezembro de 2007. Após atingir a meta de implantação o PROINFA ingressou numa fase mais ambiciosa: permitir que as três fontes alternativas

---

<sup>20</sup> Predecessor do PROINFA, o Programa Emergencial de Energia Eólica (PROEÓLICA) criado em 05 de julho de 2001 pela Resolução nº 24 de da Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (CGE), tinha os seguintes objetivos: (i) viabilizar a implantação de 1.050 MW até dezembro de 2003, de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica, integrada ao SIN; (ii) promover o aproveitamento da fonte eólica de energia, como alternativa de desenvolvimento energético, econômico, social e ambiental; (iii) promover a complementaridade sazonal com os fluxos hidrológicos nos reservatórios do SIN. E, por fim, determinou que a ELETROBRÁS, diretamente ou por intermédio de suas empresas coligadas, contratasse por um prazo mínimo de quinze anos, a energia a ser produzida por empreendimentos de geração de energia eólica, até o limite de 1.050 MW.

de energia renovável contribuíssem com 10% do consumo nacional anual num prazo de 20 anos (CAVALIERO; SILVA, 2002).

O PROINFA utilizou a política do *feed-in law* (garantia de preço mínimo ao produtor) para criar demanda à energia eólica, que determinou que a energia gerada pelo Programa fosse contratada pela ELETROBRÁS por um prazo de 20 anos e disponibilizada no Sistema Elétrico Integrado Nacional (SIN), com valor definido pelo Poder Executivo em função de cada fonte de energia. Contudo, seria garantido um piso de 80% da tarifa cobrada do consumidor final - média nacional - nos últimos doze meses para empreendimentos eólicos (CAVALIERO; SILVA, 2002). Deste modo, o PROINFA, ao garantir preço mínimo ao produtor, impulsionou o desenvolvimento da indústria eólica no país. Em 2005, o país dispunha de apenas 22 MW de capacidade instalada, em 2008 ela já havia saltado para 1,18 GW e atingindo 5,0 GW em 2012. Em termos relativos, a participação da energia eólica na geração total de eletricidade é pouco expressiva. Em 2006 ela era de 0,06% saltando para 1,06% em 2012.

Estima-se que o Brasil tenha potencial para instalação de um parque eólico superior a 300 GW de eletricidade, com dois vetores contribuindo para tal. Por um lado, o incentivo proporcionado pelo PROINFA, e, por outro, a conjuntura externa desfavorável em decorrência da crise financeira internacional levou a Europa e os Estados Unidos a reduzirem seus investimentos em fontes renováveis subsidiadas, incentivando as principais firmas estrangeiras do setor eólico a se instalarem no país. Atualmente existem nove fabricantes de aerogeradores no Brasil. São elas: Alstom, ACCIONA, Gamesa, GE Energy, Siemens, Suzlon Energia Eólica do Brasil, Vestas do Brasil Energia Eólica, WEG Equipamentos Elétricos S.A. (LAGE; PROCESSI, 2013).

Outra fonte de energia renovável em vias de expansão é a solar. A empresa brasileira FlexSolar, com sede em Joinville-SC, e o Instituto *Fraunhofer* para a Pesquisa Aplicada de Polímeros (IAP), com sede em Potsdam-Golm-Alemanha, assinaram contrato em outubro de 2012 no valor de € 4,8 milhões para o desenvolvimento de células solares orgânicas flexíveis. Na primeira fase, o contrato prevê que a produção concentrar-se-á na Alemanha, mas a segunda fase já prevê a produção em Joinville, sendo, para tanto, necessário construir uma planta piloto (VASCONCELOS,

2013; FRAUHOFFER MAGANIZE, 2013). E para apoiar o projeto de desenvolvimento da energia solar, o BNDES, por meio do Plano Inova Energia, liberou crédito e subvenções econômicas a FlexSolar.

Por meio da Resolução Normativa n.º 482, de 17 de abril de 2012, a agência procurou impulsionar a geração distribuída de energia elétrica por microgeradores ( $\leq 100\text{KW}$ ) e minigeradores ( $>100\text{KW}$  e  $\geq 1\text{MW}$ ). Ela, para tanto, fixou a política de compensação (conhecido como *net metering*) entre energia gerada e consumida que permite que a energia “gerada por unidade consumidora com microgeração distribuída ou minigeração distribuída compense o consumo de energia elétrica ativa.” (ANEEL, 2012b, s.p.).

A empresa Tezca Células Solares, localizada em Campinas-SP, é outra empresa nacional no segmento de energia solar que pretende, até 2016, produzir células de energia fotovoltaica em escala comercial. Com isto, vê-se que a intensidade do apoio do Estado à energia solar não foi o mesmo da energia eólica, mas a tecnologia já apresenta empresas embrionárias portadoras de futuro. Diferentemente da energia eólica, o foco da política pública foi o encorajamento de empreendimentos de pequeno porte para geração de energia solar no Brasil. Para isso, a ANEEL concedeu subvenção de impostos para empreendimentos de geração e instituiu o mecanismo de compensação (*net metering*) para os consumidores/geradores consumir e ofertar eletricidade na rede de distribuição de energia elétrica. Na prática, qualquer um pode comprar um painel solar para gerar energia para o consumo próprio, com a produção excedente podendo ser injetada na rede elétrica em troca de desconto na fatura de energia.

Além disto, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) declarou que a energia solar também fará parte dos leilões de energia reserva (LER) do segundo semestre de 2014, com a previsão de contratação de 3,5 mil MW de capacidade de geração de energia. Se isto concretizar-se, a política abrirá espaço ao desenvolvimento da indústria de painéis solares no país (CHIARETTI, 2014). Contudo, a concorrência internacional torna tal empreitada muito espinhosa, principalmente considerando que a indústria chinesa está transformando os painéis de energia solar em *commodity*.

### 3.1.2 ARGENTINA

Na Argentina, o uso de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento de fontes renováveis de energia é bem mais recente que no Brasil. O maior empenho do governo argentino para desenvolver energias renováveis foi mais significativo a partir da crise energética de 2004. A primeira ação pública em defesa de fontes renováveis foi a Lei 25.019: *Energía Eólica y Solar*, de 19/01/1998, mais tarde substituída pela Lei 26.190: *Régimen de Fomento Nacional Para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica*, de 02/01/2007 (FERNÁNDEZ, 2010).

Com a lei (*feed-in tariff*), o país materializou o interesse de diversificar as fontes de energia à geração de eletricidade, desenvolver tecnologias e fabricação doméstica de equipamentos para o setor. Ademais, foram implementadas as leis 26.093: *Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentable de Biocombustibles*, de 04/04/2007, e 26.123: *Régimen para el desarrollo de la tecnología, producción, uso y aplicaciones del Hidrógeno como combustible y vector de energía*, de 24/08/2006. Outra ação pública importante foi o *Programa de Geración Renovable* (GEREN) executado pela estatal Energia Argentina S.A., pelo qual a referida estatal comprometeu-se em comprar 1 GW de eletricidade<sup>21</sup> a preço fixo e em dólares (GARRIDO; LALOUF; MOREIRA, 2013).

Muito embora as previsões apontem para o aumento no uso de fontes renováveis na geração de eletricidade na Argentina, na prática, a concretização deste objetivo esbarra na dificuldade de fontes de financiamentos. O país, ao contrário do Brasil e do Uruguai, em decorrência da instabilidade macroeconômica enfrenta problemas de previsibilidade e uma maior dificuldade de acesso para empresas que queiram investir no setor (SPINADEL, 2012).

Uma segunda limitação à expansão das energias renováveis é a ausência de conhecimento técnico. O desenvolvimento delas não depende apenas de tecnologia e capital; é necessário a presença de pessoas capacitadas para implementá-las. O país destina poucos recursos para pesquisa e desen-

---

<sup>21</sup> Distribuído em oito fontes de energia, com a energia eólica representado 50% do total gerado e biocombustíveis, resíduos sólidos urbanos e biomassa outros 37%.

volvimento no setor. Isto dificulta o desenvolvimento próprio de fontes de energia na Argentina, assim como coloca o país na dependência externa de capital técnico e humano para executar estes projetos. Um terceiro entrave à expansão das energias renováveis deriva do fato que a legislação obriga que as unidades geradoras instalem-se em locais onde os recursos (vento e sol, por exemplo) estejam disponíveis, mas isto requer a construção de sistema de transmissão para fazer a energia chegar ao seu destino.

A partir da perspectiva tecnológica, a energia eólica é a fonte de energia com maior potencial de crescimento, pois o país possui três empresas nacionais fabricantes de aerogeradores de alta potência (NRG Patagonia, IMPSA Wind e INVAP). Ademais, ele também conta com aproximadamente 16 empresas fabricantes de aerogeradores de baixa e média potência. Este potencial consolidou-se com a formação de um *cluster* do setor com aproximadamente 80 fabricantes de equipamento e insumos para o setor (GARRIDO; LALOUF; MOREIRA, 2013).

No tocante à produção de bioenergia, a lei 26.093 estabeleceu as bases à produção de biocombustíveis (biodiesel, bioetanol e biogás) na Argentina, determinando a adição nos combustíveis fósseis de 5% de biodiesel, bioetanol e biogás a partir de 2010, como o biodiesel sendo o mais relevante de todos. Ele é produzido preponderantemente da soja, cultivar que expandiu-se no país no início dos anos 1980. A sua produção foi inicialmente puxada pela demanda internacional e depois pela sua adição aos combustíveis fósseis no mercado doméstico. A competitividade deste setor é resultado de um conjunto de vetores: (i) elevada produtividade agrícola na produção de soja; (ii) elevada escala de produção; (iii) políticas públicas favoráveis ao setor; e (iv) aumento da demanda externa (CHIDIAK, et al., 2012). Com isto, a política de pública de fomento a biodiesel apenas contribui para impulsionar um setor econômico já estruturado e competitivo.

O bioetanol, comparado ao biodiesel, é menos utilizado para fins de transporte, e isto pode ser explicado pelo fato do diesel ser mais utilizado que a gasolina, impulsionado mais o uso do biodiesel. As projeções indicam que o país, em 2014, consumirá 29,9 bilhões de litros de gasolina contra 54,4 bilhões de óleo diesel. Em 2012, a proporção de bioetanol na gasolina foi apenas de 3,2%, abaixo dos 5% previsto em lei. As distribuidoras de combustíveis, em função de problemas logísticos, usaram diferen-

tes misturas de bioetanol e gasolina em diferentes regiões. Porém, a falta de gasolina e energia deverá impulsionar a adição de bioetanol a gasolina, com previsão da proporção atingir 7%, em 2014. Em termos comparativo, projeta-se, para 2014, a produção de 600 milhões de litros de bioetanol e 2,6 bilhões de litros de biodiesel (KEN, 2013). Se a proporção da mistura fosse aumentada 25%, como no caso do Brasil, isto certamente incentivaria o aumento da produção de bioetanol.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do estudo comparado das políticas públicas ao fomento das energias renováveis nos dois países evidenciou as semelhanças e diferenças entre elas. Pelo lado das semelhanças, uma questão central a ser destacada é que o modelo de política pública, a exemplo da experiência internacional, é muito parecido. A política *feed-in tariff* mostrou-se útil na criação de demanda segura por fontes de energia renovável, atraindo o interesse dos investidores no setor. Pelo lado da oferta, o apoio financeiro e tecnológico mostrou-se muito importante. Por outro lado, a diferença mais nítida nas políticas dos dois países é uma maior assertividade no apoio ao fomento das energias renováveis. O fato do Estado brasileiro contar com um banco público específico ao financiamento de longo prazo - BNDES - é grande diferencial. Como feito no passado e com continua fazendo, o BNDES mostrou-se um importante agente de financiamento de projetos que normalmente não são alvo de interesse do bancos privados.

Outra questão não menos importante, o tempo de experiência do Brasil com energias renováveis é bem maior. Fruto do constrangimento externo - crise de 1929 e crise do petróleo - 1973, o governo viu-se obrigado a diversificar sua matriz energética para reduzir a dependência do petróleo. Dotado de recursos naturais e clima apropriado, e, usando o planejamento econômico, o Estado brasileiro foi capaz fomentar a pesquisa e desenvolvimento em bioetanol ao ponto de colocá-lo em entre os principais atores nesta tecnologia. Visto desta perspectiva, a Argentina também poderá tornar sua matriz energética mais limpa, mas tal missão não pode ser confiada apenas ao mercado. É necessário que o Estado seja capaz de coordenar um projeto, e, principalmente mantê-lo no longo prazo.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA-ANEEL. *Resolução Normativa n.º 481*. Brasília: ANEEL, 2012a. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2011/042/resultado/ren2012481.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2014.
- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS -ANP. *Boletim Mensal do Biodiesel*. Brasília: ANP, 2014a. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=70942&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1403485423371>>. Acesso em: 22 jun. 2014.
- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS -ANP. *Produção de biodiesel1 - B100 por produtor - 2005-2014 (m3)*. Brasília: ANP, 2014b. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=64555&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1403487290837>>. Acesso em: 22 jun. 2014.
- ARCHER, M.D.; BARBER, J. Photosynthesis and Photoconversion. In.: Archer, M.D.; Barber, J. *Molecular to Global Photosynthesis*. Londres: Imperial College Press, 2004. 785p.
- BATISTA, F. BNDES e FINEP vão liberar R\$ 227 milhões para bioetanol celulósico. *Valor econômico*, 07 jan. 2013a. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/2960256/bndes-e-finep-vaoliberar-r-227-milhoes-para-bioetanol-celulosico>>. Acesso em 21 jun. 2014.
- BRITISH PETROLEUM. *BP Statistical Review of World Energy*. British Petroleum. 2014. Disponível em: <<http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2014.
- CARSON, R. *Silent spring*. N. York: Crest Reprint/Fawcett, 1962. Disponível em: <[http://library.uniteddiversity.coop/More\\_Books\\_and\\_Reports/Silent\\_Spring-Rachel\\_Carson-1962.pdf](http://library.uniteddiversity.coop/More_Books_and_Reports/Silent_Spring-Rachel_Carson-1962.pdf)>. Acesso em: 09/01/2014.
- CAVALIERO, C. K.; SILVA, E. P. Geração de energia elétrica: as novas regulamentações para as fontes renováveis alternativas. In: *4 ENCONTRO DE ENERGIA NO MEIO RURAL*, Campinas, 2002. Disponível em: [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000022002000200009&script=sci\\_arttext](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000022002000200009&script=sci_arttext)>. Acesso em: 16 Jun. 2014.
- CECHIN, A. *A natureza como limite da economia: a contribuição Nicholas Georgescu-Roegen*. São Paulo: Edusp/Senaca, 2010.
- CHIARETTI, D. Grid de largada para a energia solar. *Valor econômico*, Brasil, p. A2, 28 mai. 2014.

CHIDIK, M., et al. *Informe Final Sostenibilidad de Biocombustibles e Indicadores GBEP: Un análisis de su relevancia y aplicabilidad en Argentina*. Buenos Aires, Centro de IDEAS, UNSAM, 2012. Disponível em: <[http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/Analisis%20indicadores%20GBEP%20ARG\\_diciembre%20final.pdf](http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/Analisis%20indicadores%20GBEP%20ARG_diciembre%20final.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2014.

CHUPKA, M. Carbon taxes and climate change. In.: CLEVELAND, C. J. *Encyclopedia of Energy*. New York: Elsevier, p. 299-306, 2004. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B012176480X004952>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

CURLEY, R. *Fossil Fuels*. Energy: past, present and future. Nova Iorque: Encyclopedia Britanica, 2012.

DAVIES, N. *The isles: A history*. Macmillan, 2000.

DINIZ, E. M. *Crescimento, poluição e o protocolo de Quioto: uma avaliação do caso brasileiro*. São Paulo: Banco Santos/Universidade de Oxford, 2001.

DOBSON, A. *Green political thought*. London/N. York: Routledge Press, 2007.

DOHERTY, B. *Ideas and actions in the green movement*. Routledge, 2002. 269p.

ERISMAN, J. W. Acid Deposition and Energy Use. In.: CLEVELAND, C. J. *Encyclopedia of Energy*. New York: Elsevier, p. 1-15, 2004. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B012176480X003892#sec4>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

ESCOBAR, H. *A origem dos combustíveis fósseis*. Jornal Estado de São Paulo, Caderno Vida & Ciência, 30/01/2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/vidae/imagineso117637.htm>>. Acesso em: 06 dez. 2013.

FERNÁNDEZ, C. Energías Renovables En Argentina: el caso de la energía eólica y sus Avances en materia regulatoria. *XVI Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas*. Universidad Buenos Aires, 08 out. 2010. Disponível em: <[http://www.econ.uba.ar/www/institutos/epistemologia/marco\\_archivos/XVI%20Jornadas%20de%20Epistemologia/HISTORIA%20DEL%20PENSAMIENTO%20ECON%20MICO%20Y%20METODOLOG%20CDA%20DE%20LA%20HISTORIA/Fernandez-%20ENERGIAS%20RENOVABLES%20EN%20ARGENTINA.%20EL%20CASO%20DE%20LA%20E.pdf](http://www.econ.uba.ar/www/institutos/epistemologia/marco_archivos/XVI%20Jornadas%20de%20Epistemologia/HISTORIA%20DEL%20PENSAMIENTO%20ECON%20MICO%20Y%20METODOLOG%20CDA%20DE%20LA%20HISTORIA/Fernandez-%20ENERGIAS%20RENOVABLES%20EN%20ARGENTINA.%20EL%20CASO%20DE%20LA%20E.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2014.

FRAUHOFFER MAGANIZE. Energy off the roll. *Fraunhofer Maganize*, n. 2, 2013. . Disponível em: <[http://oper.fraunhofer.jp/content/dam/oper/ja/documents/magazine\\_2-2013.pdf](http://oper.fraunhofer.jp/content/dam/oper/ja/documents/magazine_2-2013.pdf)>. Acesso em 20 jun. 2014.

GARRIDO, S. LALOUE, A.; MOREIRA, A. J. Energías renovables y dinámicas de desarrollo en Argentina: Políticas de universalización del acceso y

diversificação de la matriz energética. *Conferência Internacional LALICS 2013 "Sistemas Nacionais de Inovação e Políticas de CTI para um Desenvolvimento Inclusivo e Sustentável"*. UFRJ, Rio de Janeiro, 11, 12 nov., 2013. Disponível em: <[http://mail.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/123\\_Energias\\_renovables\\_y\\_dinamicas\\_de\\_desarrollo\\_en\\_Argentina\\_Politicasy\\_universalizacion\\_del\\_acceso\\_y\\_diversificacion\\_de\\_la\\_matriz\\_energetica.pdf](http://mail.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/123_Energias_renovables_y_dinamicas_de_desarrollo_en_Argentina_Politicasy_universalizacion_del_acceso_y_diversificacion_de_la_matriz_energetica.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2014.

GOLDEMBERG, J.; TEIXEIRA COELHO, S. Renewable energy - traditional biomass vs. modern biomass. *Energy Policy*, v. 32, n. 6, p. 711-714, 2004. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421502003403>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

INSTITUTO CNA. *Relatório de Inteligência: do bagaço ao posto*. Brasília: CNA, 2013. 37p. Disponível em: <<http://www.icna.org.br/sites/default/files/relatorio/RELAT%C3%93RIO%20DO%20AGRONEG%C3%93CIO%20-%20janeiro%20de%202013.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2014.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Renewable Energy: Market Trends and Projections to 2017*. Paris: IEA / OCDE, 2012. 176P. Disponível em: <[https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/MTrenew2012\\_web.pdf](https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/MTrenew2012_web.pdf)>. Acesso em: 08 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Statistics*. Paris: IEA / OCDE, 2014. Disponível em: <<http://www.iea.org/statistics/statisticssearch/report/?year=2012&country=BRAZIL&product=Balances>>. Acesso em: 03 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *World Energy Outlook 2012*. Paris: IEA / OCDE, 2012. 176P. Disponível em: <<http://www.iea.org/w/bookshop/add.aspx?id=433>>. Acesso em: 19 fev. 2014.

KEN, J. *Argentina: Biofuels annual 2013*. Washington, DC., USDA Foreign Agricultural Services, 2013. Disponível em: <[http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual\\_Buenos%20Aires\\_Argentina\\_6-28-2013.pdf](http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual_Buenos%20Aires_Argentina_6-28-2013.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2014.

LAGE, E. S.; PROCESSI, L. D. E. Panorama do setor de energia eólica. *Revista do BNDES*, n. 36, jun., p. 183-206, 2013. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Revista\\_do\\_BNDES/201306\\_06.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Revista_do_BNDES/201306_06.html)>. Acesso em: 16 jun. 2014.

MacDONALD, G. J. *Environment: Evolution of a Concept*. The Journal of Environment Development, v. 12, n.2, 2003. Disponível em: <<http://jed.sagepub.com/content/12/2/151>>. Acesso em: 09 jan. 2014.

MAIA, B.A.A. *A política de inovação do bioetanol celulósico*. 2009, 95 f. Dissertação (Mestrado) Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de

- Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: < <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/dissertacoes/2010/Dissertacao%20Bento%20maia.pdf>>. Acesso em 06 mai. 2014.
- MARTINS, R. BIOETANOL E BIODIESEL: inovação tecnológica e a política nacional de ciência e tecnologia1. *Estudos avançados*, v. 40, n. 11, p. 21-32, 2010. Disponível em: <<ftp://ftp.sp.gov.br/ftpiea/publicacoes/IE/2010/tec3-1110.pdf>>. Acesso em 10 mai. 2014.
- McCORMICK, J. *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992. 111p. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/55372947/McCORMICK-John-Rumo-ao-Paraiso-A-historia-dos-movimentos-ambientalistas>>. Acesso em: 07 jan. 2014.
- MEYER, D. et al. Brazilian Ethanol Unpacking a Success Story of Energy Technology Innovation: Historical Case Studies of Energy Technology Innovation in: GRUBLER, A. et al. (Org). *Historical Case Studies of Energy Technology Innovation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. Disponível em: [http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/TransitionstoNewTechnologies/13\\_Meyer\\_Brazil\\_Ethanol\\_WEB.pdf](http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/TransitionstoNewTechnologies/13_Meyer_Brazil_Ethanol_WEB.pdf)>. Acesso em 06 mai. 2014.
- NAJAM, A.; CLEVELAND, C.J. World Environment Summits: The Role of Energy. In.: CLEVELAND, C. J. *Encyclopedia of Energy*. New York: Elsevier, p. 539-540, 2004. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B012176480X005714#sec1>>. Acesso em: 13 jan. 2014.
- NASCIMENTO, E. P. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142012000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100005&lng=en&nrm=iso)>. Access em: 07 jan. 2014.
- REBELO, A. Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2010. 270p. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/777725.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2014.
- REN21. *Renewables 2013: Global Status Report*. Paris: REN21 Secretariat. Disponível em: < [http://www.ren21.net/portals/0/documents/resources/gsr/2013/gsr2013\\_lowres.pdf](http://www.ren21.net/portals/0/documents/resources/gsr/2013/gsr2013_lowres.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2014.
- SCHILL, S. R. Financing complete on Brazil's first commercial 2G ethanol plant. Grand Forks-Dakota do Norte: *Ethanol Producer Magazine*, 27/05/2013. Disponível em: <<http://www.ethanolproducer.com/articles/9876/financing-complete-on-brazils-first-commercial-2g-ethanol-plant>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

SMIL, V. *Energy transitions*. Santa Barbara-USA, Prager, 2010. 178p.

SMIL, V. *Energy at the Crossroads*. PARIS: OECD, Global Science Forum Conference on Scientific Challenges for Energy Research, 17-18 May, 2006. Disponível em: <[http://home.cc.umanitoba.ca/~vsmil/pdf\\_pubs/oecd.pdf](http://home.cc.umanitoba.ca/~vsmil/pdf_pubs/oecd.pdf)>. Acesso em: 04 dez. 2013.

SPINADEL, E. Falta financiación para que crezca la energía eólica. *Revista Petroquímica Petróleo Gas & Energía*, 17 out. 2012. Disponível em: <http://revistapetroquimica.com/>. Acesso em: 10 out. 2014.

THE CLUB OF ROME. *The story of the Club of Rome*. THE CLUB OF ROME, 2011. Disponível em: <<http://www.clubofrome.org/?p=375>>. Acesso em 06 jan. 2014.

UNITED NATIONS. *United Nations framework convention on climate change*. New York: United Nations, 1992. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2014.

VANCONCELOS, Y. O desafio do sol. *Revista Pesquisa FAPESP*, n. 207, p. 72-75, 2013. Disponível em: <<http://revistapesquisa.fapesp.br/2013/05/14/o-desafio-do-sol/>>. Acesso em 20 jun. 2014.

VIDAL, A. C. F.; HORA, A. B. Perspectivas do setor de biomassa de madeira para a geração de energia. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, v. 33, p. 261-314, 2011. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3308.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3308.pdf). Acesso em: 12 mar. 2014.

WILLIAMS, J. *History of Energy*, The Franklin Institute. Disponível em <<http://www.fi.edu/learn/case-files/energy.html>>. Acesso em: 21/08/2014.

WORLD ECONOMIC FORUM. *Energy Transitions: Past and Future*. World Economic Forum / IHS CERA, Jan. 2013. Disponível em: <<http://www.weforum.org/reports/energy-vision-2013-energy-transitions-past-and-future>>. Acesso em: 14 jan. 2014.

ZELKO, F. Introduction. In.: ZELKO, F.; BRINKMANN, C. (Ed.). *Green Parties: reflections on the first three decades*. Washington: Heinrich Böll Foundation North America and German Historical Institute, 2006. 129p. Disponível em: <<http://www.ghi-dc.org/files/publications/inhouse/greenparties/gps.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

## **SOBRE OS AUTORES E ORGANIZADORES**

### **ALINE TEDESCHI DA CUNHA**

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP - Marília, na linha de Relações Internacionais e Desenvolvimento. Realizou período Sanduíche de Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional Siglo XXI na Universidad Nacional de La Plata. Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP - Marília. Coordena a Área Temática “Atores do sistema internacional” do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (Neai) do IPRI-UNESP. Membro do Grupo de Estudos “BRICS” (FFC/UNESP). Bolsista da FAPESP.

### **ÁNGEL PABLO TELLO**

Doutor em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Diplomado pela Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales - Sorbonne Nouvelle, França. Docente da Faculdade de Jornalismo e Comunicação Social e da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da UNLP. Docente de pós-graduação na UNLP e na Universidad de Buenos Aires (UBA).

### **ANNELISE FAUSTINO DA COSTA**

Mestranda no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Unesp - Marília na linha de pesquisa de Relações Internacionais e Desenvolvimento. Possui pela mesma instituição, graduação em Ciências Sociais nas modalidades de licenciatura e bacharelado, onde desenvolveu pesquisa de iniciação científica com bolsa da FAPESP. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Conflitos Internacionais (GEPICI).

### **FEDERICO TEOBALDO MANUEL STORANI**

Formado em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Nacional de La Plata (UNLP), onde é Professor Titular por concurso. Foi Deputado Federal em várias legislaturas e Ministro do Interior no governo do Presidente De La Rúa, na Argentina. Realizou conferências em universidades, centros de estudos e fundações sobre Ciência Política, Filosofia e Política Internacional. Foi professor convidado do St. Antony's College da Universidade de Oxford – Reino Unido e pesquisador do The Woodrow Wilson Center - EUA. Tem diversos artigos e ensaios publicados em jornais e revistas da Argentina e do exterior.

### **FRANCISCO LUIZ CORSI**

Mestre em Economia e Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor de Economia Brasileira da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) – Campus de Marília. Desenvolve trabalhos de pesquisa na área de História Econômica, particularmente abordando os seguintes temas: política econômica, política externa, Estado e economia, crises no capitalismo global e inserção da América Latina na economia mundial. Possui inúmeros artigos e livros sobre essas temáticas.

### **GUSTAVO ERLER PEDROZO**

Graduado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP – Campus de Marília. Mestre e doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP – Campus de Marília, na linha de pesquisa em Relações Internacionais e Desenvolvimento. Participa do Grupo de Pesquisa dos BRICS. Tem como temas de pesquisa a reforma e abertura da China, política externa chinesa e relações China-América Latina. Bolsista da CAPES.

### **ISABEL STANGANELLI FRANKENBERG**

Doutora em Geografia e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Nacional de La Plata (UNLP). Professora de pós-graduação da UNLP. Secretária Acadêmica do Centro de Estudos Internacionais para o Desenvolvimento (CEID).

### **JORGE CLAUDIO SZEINFELD**

Formado em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Nacional de La Plata (UNLP). Especialista em Ciência Política (UNLP) e em Defesa e Segurança (Center for Hemispheric Defense Studies - National Defense University - Washington, EUA). Doutor em Ciências Jurídicas (UNLP). Docente de graduação e pós-graduação da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da UNLP, Argentina.

### **MARCOS CORDEIRO PIRES**

Graduado em História, Mestre em História Econômica e Doutor em História Econômica, todos pela Universidade de São Paulo (USP). Livre Docência em Economia Política Internacional pela Unesp. Professor na UNESP - Campus de Marília, no curso de graduação em Relações Internacionais e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Tem experiência nas áreas de História Econômica e Economia Política Internacional. É membro do Grupo de Pesquisa dos BRICS, do Grupo de Pesquisa “Estudos da Globalização”, da diretoria do Instituto Confúcio na Unesp e do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da Unesp.

### **MAURI DA SILVA**

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Doutor em Ciências Sociais (com estágio sanduíche na Universidad Nacional de La Plata, Argentina) pela Universidade Estadual Paulista-UNESP. Professor de graduação da Faculdade de Tecnologias de Ourinhos (FATEC) e das Faculdades Integradas de Ourinhos (FIO), e professor de especialização *lato-sensu* do Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM).

### **SÉRGIO LUIZ CRUZ AGUILAR**

Doutor em História (UNESP – Campus de Assis), Mestre em Integração Latino-Americana (UFSM), especialista em História das Relações Internacionais (UERJ) e em Estratégias de Relações Internacionais (UCAM). Graduado em Ciências Militares (AMAN). Professor do curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP – Campus de Marília. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Conflitos Internacionais (GEPCI) e do Observatório de Conflitos Internacionais (OCI). Realizou pós-

doutorado na área de segurança internacional como pesquisador visitante no Departamento de Política e Relações Internacionais da Universidade de Oxford - Reino Unido (Bolsa de Pesquisa no Exterior - FAPESP)

**THASSIO SOARES ROCHA ALVES**

É bacharel em Relações Internacionais e mestre em Ciências Sociais (linha de pesquisa Relações Internacionais e Desenvolvimento) pela UNESP - Campus de Marília. Foi bolsista da CAPES e realizou estágio sanduíche na Universidad Nacional de La Plata, Argentina..

## **SOBRE O LIVRO**

Formato	16 x 23 cm
Tipologia	Adobe Garamond Pro
Papel	Polén soft 85g/m2 (miolo) Cartão Supremo 250g/m2 (capa)
Acabamento	Grampeado e colado
Tiragem	300
Catálogoção	Telma Jaqueline Dias Silveira - CRB- 8/7867
Revisão/ Normalização:	Elizabete C. S. de Aguiar Monteiro CRB-8/7963 Janaína Celoto Guerrero. CRB-8/6456 Maria Elisa V. Pickler Nicolino. CRB-8/8292
Capa	Edevaldo D. Santos
Diagramação	Edevaldo D. Santos
Assessoria técnica	Maria Rosangela de Oliveira - CRB-8/4073
Produção gráfica:	Giancarlo Malheiro Silva

2016

Impressão e acabamento

Gráfica Campus  
Unesp -Marília - SP

# A Perspectiva Sul-Americana das Relações Internacionais

**O**s artigos apresentados na presente coletânea buscam ser uma contribuição para estimular a reflexão sobre os impasses vividos pelo Brasil na atual conjuntura de crise do capitalismo global, que consiste em uma crise estrutural e não apenas em mais um descenso cíclico da economia. O momento atual parece ser decisivo para o Brasil no sentido de construir uma sociedade mais democrática, igualitária e autônoma.

ISBN 978-85-7983-767-8

