



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo
Reitor: Dom Joaquim Giovanni Mol Guimarães
Vice-Reitora: Patrícia Bernardes
Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim
Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa
Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação – Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Diretor: Patrus Ananias de Sousa
Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira
Assistente editorial: Maria Cristina Araújo Rabelo
Revisão: Virgínia Mata Machado

Comissão editorial: João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Cury (UFMG); Mário Neto (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Oswaldo Bueno Amorim Filho (PUC Minas); Regina Helena de Freitas Campos (UFMG)

Conselho editorial: Antônio Cota Marçal (PUC Minas); Benjamin Abdalla (USP); Carlos Reis (Univ. de Coimbra); Dídima Olave Farias (Univ. del Bío-Bío - Chile); Evando Mirra de Paula e Silva (UFMG); Gonçalo Byrne (Lisboa); José Salomão Amorim (UnB); José Viriato Coelho Vargas (UFPR); Kabengele Munanga (USP); Lélia Parreira Duarte (PUC Minas); Leonardo Barci Castriota (UFMG); Maria Lúcia Lepecki (Univ. de Lisboa); Philippe Remy Bernard Devloo (Unicamp); Regina Leite Garcia (UFF); Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Unicamp); Rita Chaves (USP); Sylvio Bandeira de Mello (UFBA)



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
ISSN: 2317-773X
v.4 n.3
2016



Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Bárbara Lopes Campos
Guilherme di Lorenzo Pires
Luíza Ribeiro Fagundes
Mariana Scotelaro de Castro
Matheus de Abreu Costa Souza
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes
Vinícius Tavares de Oliveira

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)
Andrés Malamud (ICS– Universidade de Lisboa)
Antonio Carlos Lessa (UNB)
Atilio Borón (UBA-CONICET)
Carlos Escudé (CONICET–UCEMA)
Carlos Milani (IESP-UERJ)
Carlos S. Arturi (UFRGS)
Gladys Lechini (UNR-CONICET)
Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)
Ian Taylor (University of St Andrews)
Jens Bartelson (Lund University)
João Pontes Nogueira (PUC-Rio)
José Flávio Sombra Saraiva (UNB)
José Luis León-Manríquez (UAM-X)
Letícia Pinheiro (IESP-UERJ)
Luis Fernando Ayerbe (UNESP)
Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS)
Marcos Costa Lima (UFPE)
Maria Regina Soares de Lima (IESP / UERJ)
Matt Ferchen (Tsinghua University)
Miriam Gomes Saraiva (UERJ)
Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (PUC-Rio)
Paulo Fagundes Vizentini (UFRGS)
Rafael Villa (USP)
R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)
Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (UNICAMP)
Renato Boschi (IESP-UERJ)
Sean Burges (Australian National University)
Shiguenoli Myamoto (UNICAMP–São Tiago Dantas)
Tullo Vigevani (UNESP)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais
Chefe do Departamento: Rodrigo Corrêa Teixeira

A presença chinesa no Oriente Médio frente à hegemonia mundial dos Estados Unidos

The Chinese presence in the Middle East and the United States world hegemony

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p5](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p5)

Bruno Mendelski de Souza¹
Emmanuel Brandolff Jardim²

1. Mestre em Relações Internacionais
–Ufrgs. Orcid: [0000-0001-6814-5749](https://orcid.org/0000-0001-6814-5749)

2. Bacharel em Relações Internacionais
– Unisc. Orcid: [0000-0002-9431-0880](https://orcid.org/0000-0002-9431-0880)

Recebido em: 21 de setembro de 2016

Aprovado em: 22 de fevereiro de 2017

RESUMO

A crise financeira que eclodiu em 2008 acentuou uma tendência de declínio relativo do poder hegemônico dos Estados Unidos da América (EUA) no moderno sistema mundial. Na estratégica região do Oriente Médio a China vem aumentando sua presença, ao mesmo tempo em que Washington perde a sua importância. Tendo essa conjuntura como base e a partir da metodologia de revisão bibliográfica, o objetivo do artigo é discutir a natureza desse contexto, analisando o aumento da presença chinesa no Oriente Médio, sobretudo as relações comerciais, em detrimento dos EUA. Amparado nas considerações teóricas arrighianas sobre hegemonia e ciclos sistêmicos de acumulação, procurar-se-a identificar se o referido cenário pode, de fato, contribuir para um possível declínio hegemônico estadunidense. Conclui-se que apesar do enfraquecimento político de Washington e a perda de sua supremacia comercial junto ao Oriente Médio frente Pequim, esta aparenta não ter pretensões hegemônicas na região a curto prazo.

Palavras-chave: Oriente Médio. China. EUA. Hegemonia.

ABSTRACT

The 2008 financial crisis underlined a trend of less hegemonic power of the United States of America (USA) in the modern world system. In the Middle East, a strategic region to Washington, China has improved its presence, while the USA lost part of its relevance. Taking this situation as a basis, and from the literature review methodology, the objective of this article is to discuss the nature of this context, analyzing the increasing Chinese presence in the Middle East, especially trade relations, in USA expense. Bolstered in arrighians theoretical considerations of hegemony and systemic cycles of accumulation, we try to identify if that scenario may in fact contribute to a possible USA hegemonic decline. We conclude that despite the political weakening of Washington, and the loss of its commercial supremacy with the Middle East compared to Beijing, China does not appear to have hegemonic pretensions in the short term in the region.

Keywords: Middle East. China. USA. Hegemony.

Introdução

Após décadas de forte crescimento econômico, a China é hoje a segunda maior economia do mundo e o Estado com maior corrente de comércio exterior. A ascensão chinesa renovou o debate sobre o possível declínio dos Estados Unidos enquanto hegemonia em favor da China na posição de vetor de uma nova dinâmica capitalista centrada na Ásia. A ideia da suposta perda de hegemonia surgiu nos 1970, mas perdeu força ao final da Guerra Fria, quando os Estados Unidos consolidaram-se como única superpotência e representante da ideologia dos livres mercados propagada pelo neoliberalismo.

A crise financeira de 2008, entretanto, mudou esse cenário. A ideologia neoliberal perdeu parte de sua força, uma vez que as políticas econômicas dela oriundas levaram à gestação da própria crise e ao aprofundamento da crise econômica no continente europeu. A China, por sua vez, por meio de um receituário econômico marcado pela intervenção estatal, evitou ou mitigou os efeitos dessa crise, sendo também responsável pelo não aprofundamento da mesma.

Do ponto de vista político, os Estados Unidos vinham perdendo legitimidade internacional desde a invasão unilateral ao Iraque em 2003, aprofundando o ambiente já instável no Oriente Médio. Esta região tem papel fundamental na atual Economia Política Internacional, visto que é grande fornecedora da *commodity* mais importante para o funcionamento da economia mundial: o petróleo.

Tendo como cenário a relação do Oriente Médio com os EUA e com a China, o propósito do presente artigo será analisar a ascensão de Pequim especificamente nesta localidade, com enfoque nas relações comerciais chinesas com cada uma das nações do Oriente Médio de maneira comparada às relações dos Estados Unidos. Buscar-se-á também analisar se, somado a isso, a China teria pretensões hegemônicas na região.

Na primeira parte do trabalho serão abordadas as ideias referentes à hegemonia mundial proposta por Arrighi (1996). Também será a abordada a noção dos ciclos sistêmicos de acumulação (CSA), necessária ao entendimento do tema.

Posteriormente será retratada a evolução da hegemonia dos Estados Unidos após o final da Segunda Guerra Mundial, em paralelo a suas relações com o Oriente Médio. Por fim, na terceira parte será analisada a ascensão chinesa no moderno sistema de Estados e a evolução de suas trocas comerciais com a região desde 2005. Será comparado o nível de trocas com o dos Estados Unidos, somada a outros possíveis interesses econômicos e políticos da China em algumas das nações do Oriente Médio, reafirmando ou contradizendo possíveis pretensões ou capacidades hegemônicas chinesas.

Hegemonia e hegemonia mundial

Para Gruppi (1978) um dos teóricos que mais insistiram na importância do conceito de hegemonia foi Antonio Gramsci. Ao discorrer sobre o problema da direção política na formação e no desenvolvimento

da nação e do Estado moderno na Itália, Gramsci (2002) indicou que a supremacia de um grupo social poder-se-ia dar tanto através de domínio como pela direção intelectual e moral.

Para Gramsci (2002), no caso de o grupo dominante não continuar (por não ter capacidade ou disposição) a ser “dirigente” e prosseguir exercendo o domínio, ocorre uma ditadura sem hegemonia. Um “grupo social” importante nessa análise é o partido político, que Gramsci (2002) afirma ser uma versão moderna do príncipe de Machiavelli (1998) – este que governava através de uma mistura de amor e temor por parte da população.

Autores como Wallerstein (1989), Kennedy (1997) e Arrighi (1996, 2007) expandiram o termo “hegemonia” para falar sobre “hegemonia mundial”. Para Arrighi (1996), seu conceito de hegemonia difere dos demais porquanto um Estado só a deteria quando possuísse a capacidade de governar e liderar via coerção e consentimento, um sistema de nações soberanas – também transformaria, de uma certa maneira, o próprio sistema. Tal Estado só teria condições de se tornar mundialmente hegemônico ao mostrar aos demais, com credibilidade, que a sua expansão geraria frutos positivos para todos e/ou que representaria um avanço geral e coletivo dos governantes sobre os indivíduos.

Arrighi (1996) viu como necessária a distinção entre as noções de *anarquia* e *caos* para explicar o surgimento de um Estado mundialmente hegemônico. A *anarquia* significaria ausência de um governo central como o sistema de governo da Europa medieval e o moderno sistema de nações soberanas que dele surgiu. O *caos* e o *caos sistêmico*, ao contrário, representariam uma situação em que há uma ausência irreparável de organização com uma escalada de conflitos bélicos.

Presente nas análises de Arrighi (1996) sobre as hegemonias e transições hegemônicas, os ciclos sistêmicos de acumulação (CSA) representariam alternâncias de expansão material com renascimento e expansão financeira. Esses ciclos sistêmicos são inspirados nos ciclos de longa duração de Braudel (1979) com a observação deste teórico de que “todas as grandes expansões comerciais da economia capitalista mundial anunciaram sua ‘maturidade’ ao chegarem ao estágio da expansão financeira” (ARRIGHI, 1996, p. 88).

Arrighi (1996) também fez menção à fórmula de Marx (1996) sobre a produção e distribuição do capital: D-M-D (que representa o investimento em produção de mercadorias que gera lucro) e D-D (que representa o aumento da acumulação sem a passagem do capital pela esfera da produção). Essa ideia tem a sua vinculação com a proposição de Braudel (1979) sobre ciclos econômicos mundiais compostos por expansões materiais e financeiras.

Arrighi (1996) argumentou que um conjunto de agentes governamentais e empresariais teria liderado as sucessivas expansões e reestruturações da economia capitalista mundial que, via de regra, estariam centradas em um único Estado. Os CSA identificados seriam o ciclo genovês, do século XV ao início do século XVII; um ciclo holandês, do fim do século XVI ao século XVIII; um ciclo britânico, do século XVIII ao século XX; e um ciclo estadunidense, cujo início remonta ao século XIX e se estende até o presente momento. Esses ciclos então, desde a primeira

nação mundialmente hegemônica constituir-se-iam em *longos séculos* para Arrighi (1996), sendo o marco temporal de suas análises.

A ascensão de Washington ocorreu em meio a disputas imperialistas no continente europeu. Os Estados Unidos, já na década de 1880, possuíam a maior economia do mundo. Em comparação com a Inglaterra, então potência hegemônica mundial, Washington tinham riquezas, dimensões e recursos maiores. Para Arrighi (1996), a atração de mão de obra e capital, somados ao espírito de iniciativa presente naquele país, constituía o seu diferencial.

Nessa época, as características da economia mundial vinham mudando: ao invés do livre comércio, livre concorrência e exportação de mercadorias, passou a apresentar recrudescimento do protecionismo, formação de monopólios e exportação de capitais como atividades preponderantes (SOUZA, 2009). Esses atributos constituíam uma nova forma do capitalismo, que Lênin (1982) e Hobson (1996) denominaram *imperialismo*.

As políticas imperialistas das potências europeias, como as da Inglaterra (nação preponderante), Alemanha, França e Itália – que se industrializavam rapidamente – acirraram os ânimos no Velho Continente. A escalada de conflitos na Europa iniciada no fim do século XIX levou à Primeira Guerra Mundial (1914-1918), que Arrighi (1996) classificou como guerra hegemônica entre Alemanha (destaque no processo de industrialização tardia) e Inglaterra.

Ao término do embate, os Estados Unidos, que só entraram no conflito em 1917, saíram favorecidos por suas terras não terem sido atacadas e por terem concedido auxílios creditícios aos britânicos para os esforços de guerra. Durante as negociações que dariam origem ao Tratado de Versalhes, os Quatorze Pontos de Woodrow Wilson (então presidente estadunidense) ganharam destaque e seus ideais para a construção da Liga das Nações, voltada para a construção da paz mundial, denotaram uma primeira consciência hegemônica dos Estados Unidos (ARRIGHI, 1996).

Os norte-americanos, por pressões políticas internas não aderiram à Liga das Nações. O Tratado de Versalhes, por sua vez, foi considerado por Keynes (2002) demasiado rigoroso nas condições impostas aos derrotados, mormente à Alemanha. Os pagamentos de dívidas de guerra que os alemães deveriam pagar eram inviáveis e durante a década de 1920 foram feitos planos para amortizar o débito alemão (SARAIVA, 2007).

A tentativa de ajuda aos alemães, contudo, se mostrou em vão. Em 1929, a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque deteriorou o processo de cooperação internacional ao fazer cair a produção econômica de todos os países do globo. Essa crise de superacumulação, conforme Souza (2009), provocou um declínio brusco nas condições de vida tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, prolongando-se através da Grande Depressão, que se arrastaria por toda a década de 1930. Arrighi (1996) viu a crise como um ponto de inflexão na derrocada da economia mundial centrada no Reino Unido dando margem ao ciclo sistêmico de acumulação estadunidense.

No plano político, os efeitos maléficos da crise de 1929 provocaram a emergência dos regimes nacionalistas-totalitaristas no continente europeu, especialmente na Alemanha nazista de Adolf Hitler e na Itália

fascista de Benito Mussolini (HOBSBAWM, 1995). O projeto militar-expansionista de Hitler para a Alemanha levou a um novo período de caos sistêmico e a invasão da Polônia pelos nazistas, em 1939, foi o estopim da Segunda Guerra Mundial (SARAIVA, 2007).

Com a vitória dos Aliados (liderados pelos Estados Unidos, Inglaterra e União Soviética) em 1945, o governo de Franklin Roosevelt, estadista norte-americano de então, liderou as tratativas para a criação da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo Arrighi (1996), a ONU tinha como princípios, dentre outros, a autodeterminação dos povos, o apelo à paz e a ideia de igualdade.

O uso de instituições multilaterais foi a maneira através da qual os Estados Unidos procuraram consolidar a sua hegemonia no imediato pós-guerra. Duas organizações foram criadas para reger o sistema financeiro mundial, originadas nos acordos de Bretton Woods (1944): o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – ambas administradas pelos Estados Unidos (ARRIGHI, 1996). O dólar, moeda estadunidense, seria referência internacional, possuiria livre conversibilidade em ouro e teria paridade em relação a esse metal precioso (SOUZA, 2009).

No contexto do conflito ideológico da Guerra Fria, a divisão dual do globo entre o sistema capitalista, encabeçado pelos Estados Unidos, e o sistema comunista, liderado pela União Soviética, se intensificou a partir da Doutrina Truman (1948) que pregava a contenção do expansionismo soviético. Isso proporcionou aos Estados Unidos a legitimidade necessária para justificar sua hegemonia mundial no ocidente (SARAIVA, 2007).

..... O oriente médio dentro da hegemonia estadunidense (1945-2015)

Os EUA, recém-saídos como superpotência global no pós II Guerra Mundial, procurou aproveitar-se da onda de descolonização no Oriente Médio e do conseqüente enfraquecimento europeu na região para iniciar a institucionalização de seu poder nesta na parte do mundo. Neste processo Washington buscava cooptar tanto as elites conservadoras, quanto as elites nacionalistas; mas não hesitando em atuar diretamente na política interna destes países quando os seus interesses fossem ameaçados, como pode ser visto em seu envolvimento na derrubada do 1º Ministro iraniano Mohammed Mossadegh, em 1953 (SILVER; SLATER, 1999). Após sua queda, os direitos de exploração do petróleo do país foram transferidos de companhias inglesas para americanas, acentuando ainda mais a consolidação da hegemonia norte-americana (VISENTINI, 2014).

O maior controle sobre esta mercadoria simboliza este novo quadro de hegemonia: antes da II Guerra Mundial, os EUA controlavam 15% do petróleo da região, enquanto que a Inglaterra 70%; no início dos anos 1950, Washington dominava 60% e Londres 30% (TIBI, 1998). A extração deste petróleo, (fundamental para a economia industrializada do Ocidente), era controlada por uma oligarquia de multinacionais estadunidenses, francesas, inglesas e holandesas, que por sua vez, dominavam o mercado do setor através de um cartel (FERABOLLI, 2005). Na década seguinte, a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), representou uma tentativa dos países do Oriente Médio de buscarem

3. No original em inglês: "OPEC, inexperienced and weakened by internal rivalries, had little success in defending the price of oil during its first decade".

4. Conflito militar ocorrido em outubro de 1973, envolvendo uma coalização de Estados árabes, liderados por Egito e Síria contra o Estado de Israel. Os primeiros buscavam recuperar os territórios anexados por Israel na Guerra dos Seis Dias (1967).

5. O 1º Choque do Petróleo ocorreu em 1973 e foi causado pelo embargo do produto pelos membros da OPEP aos EUA e aliados de Israel. A ação buscava isolar Israel internacionalmente e forçá-lo a mudar a sua estratégia diante os territórios ocupados em 1967.

O 2º Choque do Petróleo ocorreu em 1979, e foi ocasionado pela paralisação da produção e exportação pelo Irã, após a Revolução Islâmica ocorrida no mesmo ano.

6. Ofensiva político-militar desencadeada pelos EUA como resposta aos ataques de 11 de Setembro. Iniciada no governo George W. Bush em setembro de 2001, está em vigor até hoje. Em razão do escopo do nosso trabalho envolver somente o Oriente Médio, não abordaremos a Guerra do Afeganistão (2001-).

uma melhor negociação nos termos econômicos da mercadoria frente às multinacionais ocidentais. Porém, "a OPEP, inexperiente e enfraquecida por suas rivalidades internas, teve pouco sucesso em defender o preço do petróleo em sua primeira década de existência" (HUDSON, 2013, p. 325, tradução livre).³

Em nível sistêmico, do meio da década de 1950 até a Guerra de Yom Kipur⁴ (1973), houve a chamada de "Guerra Fria Árabe" onde os EUA apoiavam os regimes monárquicos conservadores do Golfo Pérsico, que rivalizavam regionalmente com as repúblicas laicas (sobretudo Egito e Síria) as quais recebiam suporte da URSS (KERR, 1971). Esta disputa só se encerraria com o enfraquecimento regional do Egito e sua ida para a órbita de influência dos EUA, situação que refletiu a retração da atuação de Moscou na região, durante o meio dos anos 1970. Entretanto, a hegemonia de Washington no Oriente Médio não impediu que o país fosse fortemente afetado economicamente pelo 1º e o 2º Choques do Petróleo⁵.

Já a crise regional causada pela invasão iraquiana ao Kuwait em 1990 e a consequente liderança estadunidense na missão multinacional contra Bagdá, em agosto do mesmo ano, inserem-se no contexto sistêmico de fim da estrutura bipolar e definição dos EUA como única superpotência no mundo pós Guerra Fria (FERABOLLI, 2005). Porém esse *status* de única superpotência no moderno sistema de Estados (e sua consequente hegemonia no Oriente Médio) desfrutado pelos EUA desde os anos 1990, sofreria um grande abalo com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Estes permitiram adoção de uma agenda de política neoconservadora, sob o governo de George W. Bush (2000-2008), caracterizada pelo unilateralismo norte-americano e pelo Projeto de um Novo Século Americano (ARRIGHI, 2007). A operacionalização deste ideal foi visto em situações como a Guerra ao Terror⁶, a Doutrina Preventiva e a Guerra do Iraque (2003-11) (PECEQUILO, 2013). Para Arrighi (2007) existe uma curiosa semelhança entre a *Pax Americana* proposta por Roosevelt para combater o fascismo na Europa e o Japão e o Projeto de um Novo Século Americano ancorado no combate ao terrorismo internacional.

Um dos grandes acontecimentos da Guerra ao Terror, a Guerra do Iraque (2003-2011), deve ser compreendida através de uma análise multifatorial. A reafirmação da unipolaridade estadunidense face as contestações hegemônicas empreendidas pelo terrorismo internacional, somada aos interesses/pressões de fortes grupos econômicos (indústria militar, petrolífera e da construção civil) e os interesses geopolíticos de aumentar o domínio na Eurásia e isolar o Irã, estão entre as causas da Guerra do Iraque, apesar do argumento oficial ser o de que Saddam Hussein apoiava o terrorismo e que possuía um arsenal atômico (BATISTA; PECEQUILO 2009, VISENTINI 2014).

Apesar do sucesso em derrubar o regime de Saddam Hussein, a unilateralidade da invasão, as mentiras em relação à existência de armas de destruição em massa no Iraque e os interesses econômicos sob o petróleo iraquiano, contribuíram para uma grande perda do *soft power* estadunidense, tanto a nível regional no Oriente Médio, quanto a nível global. Brzezinski, ao comentar a imagem dos EUA no mundo logo após o início da guerra do Iraque, pontua que "a credibilidade militar global americana

nunca foi tão alta; no entanto, sua credibilidade política global nunca foi tão baixa” (BRZEZINSKI, 2004, p. 214, tradução livre)⁷.

Nesse sentido, Friedman (2004) afirma que a Guerra no Iraque indica a real possibilidade de os EUA perderem a sua liderança moral no mundo, situação que dentro da perspectiva gramsciana de hegemonia representaria um grave retrocesso na sustentação na hegemonia norte-americana, em razão da imprescindibilidade do convencimento coletivo para a manutenção do *status* de *hegemon*. Apesar de o presidente Obama ter retirado as tropas norte-americanas no Iraque em 2011, a presença indireta de Washington no país ainda continua. Ainda sobre este conflito, Arrighi (2007) comenta que na medida em que as dificuldades dos EUA no Vietnã precipitaram a crise sinalizadora da hegemonia de Washington, sua atuação em Bagdá é sinalizador da crise terminal da sua hegemonia.

Esta perda de *soft power* e eficiência militar agravou-se com a Crise Econômica Mundial de 2009, a qual atingiu fortemente a economia dos EUA. Com a eleição em 2008 de Barack Obama, houve uma esperada redução do ímpeto unilateralista, e uma forte tentativa inicial de recuperar o prestígio internacional do país no mundo, sobretudo no Oriente Médio, inclusive com pedidos de desculpas por erros passados. Estas ações foram consideradas pelos rivais republicanos sinais de fraqueza e o presidente foi acusado de promover o declínio hegemônico do país (AYERBE, 2010).

O advento da Primavera Árabe no final de 2010, além de surpreenderem os EUA, deixou evidente os limites do poder de Washington na região (FERABOLLI, 2012). Os protestos que resultaram na queda dos ditadores da Tunísia (final de 2010) e do Egito (início de 2011) foram sintomáticos tanto em desnudar o apoio norte-americano a estes regimes, quanto em sinalizarem o arrefecimento do poder dos EUA na região. Mesmo quando houve uma oportunidade estratégica de um importante ganho geopolítico e econômico, como na derrubada do regime de Kaddafi na Líbia, os EUA não tiveram um papel protagonista (a intervenção da OTAN no país foi liderada pelos aliados europeus) (PECEQUILO, 2013).

A redução da ingerência dos EUA na região foi percebida com uma possibilidade de maior autonomia para seus aliados, sobretudo as monarquias do Golfo. A Arábia Saudita (grande parceiro de Washington) assinalou em 2011 que iria perseguir seus objetivos de política externa e que, eventualmente, estes poderiam ser distintos dos interesses dos EUA na região (GAUSE, 2011). Esta autonomia das petromonarquias pode ser vista nas invasões do Conselho de Cooperação do Golfo (liderado por Riad) no Bahrein (2011) e no Iêmen (2015), conduzidas sem o apoio e participação dos EUA (KITCHEN, 2012).

No que diz respeito a Primavera Árabe Síria, os EUA têm sido acusados (assim como em suas demais ações para este fenômeno regional) de empregar políticas inconsistentes e de se apresentarem como passivos. Segundo Gause: “ele [Obama] pede a queda do regime de Assad, mas se afasta do uso da força contra ele, e então torna-se, indiretamente, o seu parceiro em um acordo para livrar a Síria de suas armas químicas” (GAUSE, 2014, p. 23, tradução livre).⁸

Em âmbito global os vetos russos e chineses impedem uma ação multilateral contra o governo de Damasco. Também destaca-se a forte

7. No original em inglês: “America’s overall military credibility has never been so high; however, its overall political credibility has never been so low”.

8. No original em inglês: “he calls for the downfall of the Assad regime but backs away from the use of force against it, and then becomes, indirectly, its partner in an agreement to rid Syria of its chemical weapons”.

9. Putin propôs, em setembro de 2013, que as armas químicas do governo Sírio fossem entregues à Organização para a Proibição de Armas Químicas, para serem destruídas. Cerca de um mês, os EUA concordaram com a proposta russa.

10. Grupo radical islâmico originário do braço da Al-Qaeda no Iraque em 2003, que combatia a presença dos EUA no país.

reação russa à ameaça de invasão dos EUA à Síria em razão do suposto uso de armas químicas. Ainda, a solução para esse impasse criada por Putin⁹ e chancelada por Washington indicam novamente que o avanço dos interesses dos EUA no Oriente Médio não encontra mais a facilidade de outrora (O GLOBO, 2013; BBC, 2013; VISENTINI, 2014). Conforme destaca Pinto, “os EUA já não são capazes de influenciar sistematicamente nas escolhas feitas no Oriente Médio. Os eventos [Primavera Árabe] refletem uma influência ocidental desaparecendo, especialmente dos EUA” (PINTO, 2012, p. 123).

O surgimento do Estado Islâmico¹⁰ forçou os EUA a realizar incursões aéreas contra o grupo na Síria e no Iraque, o que (em razão desta organização ser atualmente o principal grupo opositor ao governo de Bashar al-Assad) acabou paradoxalmente por fortalecer o regime sírio. Esta situação somada à entrada militar no conflito da Rússia ao lado de Damasco (oficialmente atacando somente o Estado Islâmico), aponta que os EUA já não detêm a maioria das cartas na região (KITCHEN, 2012).

Por fim, mudanças sistêmicas sinalizam a influência de novas potências, especialmente na Ásia. Outrossim, variáveis econômicas e financeiras como petróleo, comércio e investimento do Oriente Médio estão se virando progressivamente para o Oriente (HUDSON, 2013). Outro fato que pode indicar essas mudanças é que, em 2015, apenas 24% do petróleo consumido nos Estados Unidos foi importado (menor nível desde 1970), sendo que desse percentual apenas 11% veio de um país da região (Arábia Saudita), frente a 40% do Canadá e apenas um pouco na frente de Venezuela e México, que representam, respectivamente, 9% e 8% do total do petróleo importado pelos EUA (U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2017).

A ascensão chinesa e as relações entre china e oriente médio.....

A ascensão econômica e política chinesa no moderno sistema de Estados remonta à década de 1970. No início daquele decênio, a China de Mao Zedong aproximou-se dos Estados Unidos, podendo, então, ocupar o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e romper o seu isolamento diplomático com várias nações. Ademais, em 1976, Mao faleceu, levando ao poder no Partido Comunista Chinês (PCC) um grupo moderado, liderado por Deng Xiaoping que conduziu uma série de reformas econômicas cujo intuito era alavancar o desenvolvimento chinês (VISENTINI, 2011).

A partir de então, foi dado destaque à modernização em quatro áreas prioritárias: indústria, agricultura, tecnologia e forças armadas. Relacionada a essas novas prioridades foi adotada, em 1978, a política das Quatro Modernizações, que envolveu a introdução de uma economia mercantil dentro de uma estrutura socialista com a descoletivização gradual da agricultura, a criação de áreas específicas para atração de capital e tecnologia estrangeiras e instalação de empresas transnacionais, com enfoque na exportação. Nesse sentido, foram criadas as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), que se constituíam de localidades com legislações próprias mais favoráveis aos mecanismos de mercado e desenvolvimento capitalista (VISENTINI, 2011).

Como apontam Cunha e Acioly (2009), antes de 1979 a corrente de comércio da China como proporção do PIB nunca havia atingido níveis acima de 10%. Como resultado das reformas, no início da década de 1990 a abertura comercial do país alcançou a média mundial, superando a marca de 60% do PIB no período que vai de 2002 a 2008.

Com a entrada da China na OMC, em 2001, o seu regime de investimento foi se moldando cada vez mais aos parâmetros da economia de mercado. Como consequência de todo esse processo, o estoque de investimento direto estrangeiro (IDE) na economia chinesa foi de US\$ 1 bilhão em 1980, indo para uma média de fluxo anual de IDE de US\$ 40 bilhões a partir de 1992 e de US\$ 60 bilhões nos anos 2000 (CUNHA; ACIOLY, 2009).

Quando iniciou suas negociações para entrar na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1986, a China exportava US\$ 31 bilhões e importava US\$ 43 bilhões em mercadorias, o que equivalia, respectivamente, a 1,4% e 1,9% dos totais mundiais. Em 2001, ano da sua adesão, estes valores eram de US\$ 266 bilhões em exportações (4,3% do total mundial) e US\$ 244 bilhões em importações (3,8% do total global). Em 2008, exportações e importações avançaram para, respectivamente, US\$ 1.428 bilhões e US\$ 1.133 bilhões, equivalendo a 8,9% e 6,9% dos valores globais. Entre 1979 e 2000, o comércio exterior chinês cresceu a taxas médias anuais de 16%. Depois de 2001, este ritmo se acelerou para 26% ao ano, no caso das exportações, e para 23% no das importações (CUNHA; ACIOLY, 2009, p. 362).

Disso pode-se depreender que, em uma conjuntura de aumento de globalização e interdependência entre as nações, a China foi uma das economias vencedoras do processo de abertura de mercados que teve início na década de 1980. Junto com os Estados Unidos foi fonte principal de geração de demanda no forte ciclo de expansão global ocorrido entre 2003 e 2007. Além disso, o crescimento econômico chinês desde 2002 pode estar representando no mínimo um quarto do crescimento mundial (CUNHA; ACIOLY, 2009).

O crescimento econômico da China é outro aspecto relevante. De acordo com Nonnenberg (2010), da década de 1980 até 2010 a média de crescimento real foi de 10% ao ano, fazendo com que a China ultrapassasse o Japão e ficasse com o posto de segunda maior economia mundo. Outro fato que merece destaque é que, segundo estimativas para 2015 do *The World Factbook* (2016), a China já é a primeira economia do mundo quando é considerado o PIB calculado por paridade de poder de compra.

Em termos de projeção política internacional, a China optou por um discurso mais cauteloso considerando a rapidez do seu fortalecimento econômico: desde o final dos anos 1990 um dos seus princípios de política externa tem sido o de “Ascensão Pacífica”, que vai de encontro àqueles que veem a China como uma ameaça ao *status quo* global. Zheng Bijiang, intelectual ligado ao então presidente chinês Hu Jintao, argumentou no sentido de que a compatibilização da ascensão da China por meios pacíficos era possível por duas razões: a) pelo crescimento chinês ser um jogo de soma positiva (win-win), visto que sua inserção no mercado mundial fez com que várias nações se beneficiassem e; b) a política chinesa não seria expansionista ou isolacionista, visto que o país seria capaz de lidar com os possíveis problemas decorrentes de sua necessidade de desenvolvimento (PECEQUILO; CARMO, 2014).

Relações entre China e Oriente Médio

A China, contrariando o senso comum, não é um ator novo no Oriente Médio. As suas relações com a região vêm do período maoísta, no contexto ideológico da Guerra Fria – apesar de não haver grande volume de trocas comerciais, havia auxílio logístico a grupos revolucionários. Com o advento do governo de Deng Xiaoping, a China fortaleceu laços econômicos com o Oriente Médio, por exemplo, através de suas estatais de petróleo e construção atuando em países como Iraque, Kuwait, Irã, Líbia, Omã, Catar, Iêmen, Egito e Emirados Árabes Unidos (DAOJIONG, 2015).

Ainda de acordo com Daojiong (2015), a presença chinesa no Oriente Médio foi ainda mais relevante a partir dos anos 1980, através da venda de armas, das quais Egito, Irã, Iraque e Arábia Saudita tornaram-se grandes compradores. Em 1984 a venda de armas tornou-se principal componente da pauta de exportações da China para o Oriente Médio representando 78% do total. Entretanto, devido a embargos dos Estados Unidos e da ONU ao Irã e Iraque, a tentativa dos Estados Unidos de impedir a proliferação militar na região e a constatação da baixa eficácia das armas chinesas, na década de 1990, a venda de armas da China para o Oriente Médio decaiu consideravelmente.

Conquanto o nível de comércio entre ambas as partes tenha declinado, logo retomou sua ascendência a partir do aumento da demanda chinesa por óleo importado. Em 1990, a parcela de petróleo importado do Oriente Médio respondia por 48% do total, chegando a 51% em 2011, quando a região se tornou o maior exportador de petróleo bruto para China. A tendência é de que a importância do Oriente Médio para a China nessa questão aumentará nos próximos anos, havendo estimativas de que o percentual de petróleo importado da região chegará a 70% do total em 2020 (KAZEMI; CHEN, 2014).

Junto ao aumento nas importações de petróleo houve uma rápida expansão nos laços econômicos entre China e Oriente Médio, através do intercâmbio comercial. O montante do valor comercializado, segundo Kazemi e Chen (2014), cresceu 87% entre 2005 e 2009, alcançando 100 bilhões de dólares e indo para 222 bilhões de dólares em 2012. Além disso, o nível de investimento chinês na região decuplicou indo de 1 a 11 bilhões de dólares entre 2005 e 2009.

Análise do comércio do Oriente Médio com os Estados Unidos e a China

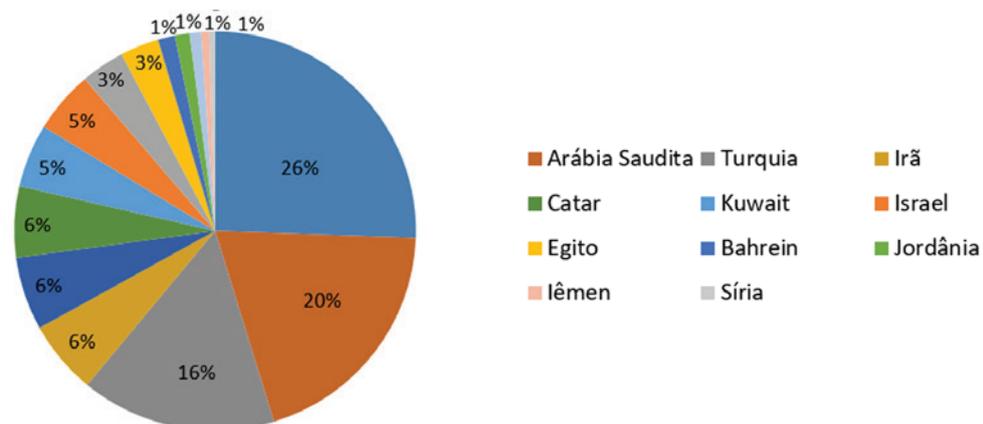
A importância da região do Oriente Médio para o comércio mundial é considerável. Apesar de sua base de exportação ser petróleo e derivados, com um alto volume de exportação desses bens, os países da região também têm elevada demanda por diversos produtos (desde alimentos a equipamentos e maquinário), fazendo com que o volume de importação também seja expressivo e torne o Oriente Médio um dos centros mundiais de comércio.

A soma das exportações e importações do Oriente Médio vai de um pouco mais de US\$ 1 trilhão em 2005 para mais de US\$ 2 trilhões em 2013, representando um avanço de 100% na corrente de comércio exterior em

nove anos, mesmo considerando a queda abrupta ocorrida entre 2008 e 2009. A título de comparação, a corrente de comércio exterior dos Estados Unidos, chegou a US\$ 3,8 trilhões e a da China chegou a US\$ 4,1 trilhões em 2013. Considerando que ambos possuem as duas maiores correntes de comércio exterior do mundo, verifica-se que a região do Oriente Médio possui importância pelo valor total de bens e serviços comercializados no comércio externo, porém, não está perto de ter o mesmo que as duas maiores potências econômicas internacionais (BANCO MUNDIAL, 2016).

Um fato que indica a relevância do Oriente Médio para China é que em 2014 13% do total importado pela China foi de óleo bruto, sendo que desse percentual mais de 50% provém dessa região – 16% da Arábia Saudita, 11% do Omã, 9,1% do Irã, 9,1% do Iraque, 4% dos Emirados Árabes Unidos (EAU) e 3,3% do Kuwait (THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY, 2017).

Gráfico 1 – Participação dos Estados do Oriente Médio na corrente de comércio exterior da região (2014) - em %



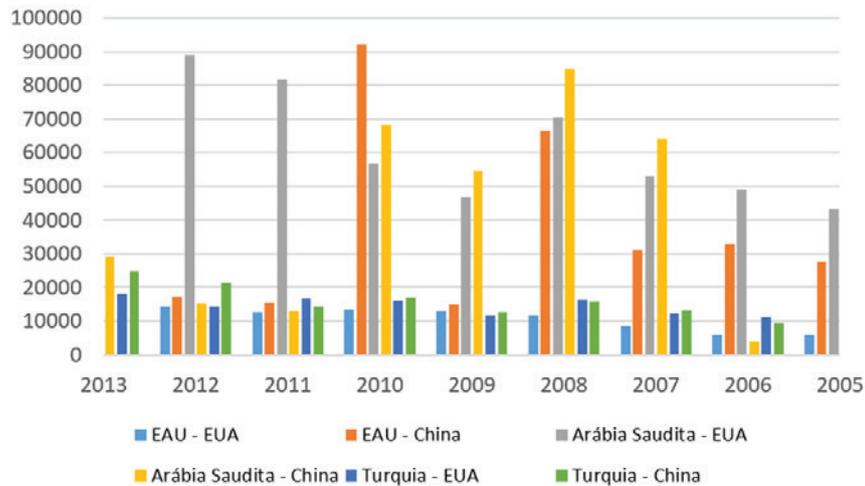
Fonte: Estimativa do World Factbook (2015).

Mesmo que a região do Oriente Médio tenha papel de destaque no comércio mundial, verifica-se, através do Gráfico 1, que são três dos quinze países da região que dão maior contribuição para isso: Emirados Árabes Unidos (representando 26% do total), Arábia Saudita (representando 20%) e Turquia (representando 16%). Com percentuais menores de participação entre 6% e 5%, aparecem Irã, Iraque, Catar, Kuwait e Israel.

Dentre os três Estados com maior participação, cabe destacar que os Emirados Árabes Unidos e a Arábia Saudita têm a pauta de exportação centrada na venda de petróleo e derivados, com elevado percentual de importação de bens de consumo e de capital. A Turquia, por sua vez, tem uma pauta de exportação mais diversificada, vendendo proeminentemente metais, maquinários e têxteis (BANCO MUNDIAL, 2016).

Em relação aos três Estados com maior participação no total do comércio exterior do Oriente Médio, o Gráfico 2 mostra uma maior importância das relações comerciais da China em detrimento dos Estados Unidos. Nos três casos, China em 2013 apresentava maior importância do que os Estados Unidos, em termos de valores de comércio, apesar de a diferença não ser muito significativa.

Gráfico 2 – Corrente de comércio EAU, Arábia Saudita e Turquia com Estados Unidos e China – em US\$ mi



Fonte: Banco mundial (2016).

No caso da Arábia Saudita é possível perceber uma oscilação nas relações de comércio tanto com a China quanto com os Estados Unidos. No tocante às relações sino-sauditas, cabe destacar a assinatura de um acordo de cooperação bilateral na seara do petróleo que lançou as bases para que a Arábia Saudita se tornasse a maior fornecedora de petróleo para a China, além de investir em refinarias chinesas. Ademais, de 2005 a 2012 a China investiu US\$ 13,6 bilhões na Arábia Saudita: US\$ 5 bilhões em metais, US\$ 2,2 bilhões no setor imobiliário e o restante em transporte e outras áreas (KAZEMI; CHEN, 2014).

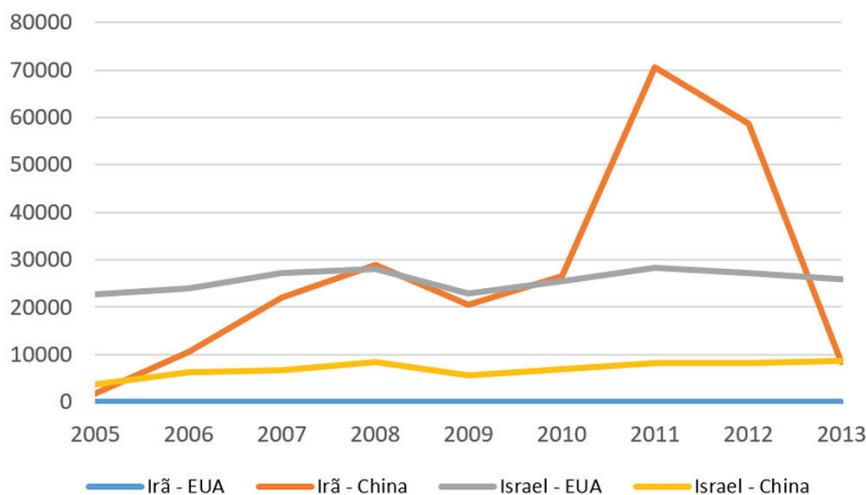
Os Emirados Árabes Unidos chegaram a ter corrente de comércio exterior de US\$ 90 bilhões com a China em 2010 (partindo de menos de US\$ 30 bilhões em 2005), apresentando uma queda brusca em 2011 e se recuperando em 2013 a quase US\$ 20 bilhões em 2013 (menor que o valor comercializado em 2005). Aqui se vê a importância logística que os EAU tem para a China por estar num local estratégico entre a Europa e a Ásia e ter uma posição relevante em termos de comércio e finanças globais. Conforme Kazemi e Chen (2014), mais ou menos 70% das exportações chinesas para os EAU são re-exportados de Dubai para destinos como Arábia Saudita e Irã, demonstrando essa importância logística.

Já com a Turquia a China apresentou uma melhora gradual no total comercializado, partindo de US\$ 5 bilhões em 2005 para US\$ 24 bilhões em 2013. Serdaroglu (2014) denota que as relações sino-turcas passaram a chamar mais atenção quando, em 2005, uma companhia chinesa ganhou o direito de construir uma ferrovia de alta velocidade entre Ancara e Istanbul. Para a Turquia, a evolução das relações com a China apresenta vantagens transferência de tecnologia, inclusive militar, e cooperação nuclear, além de ser um possível fator de barganha da Turquia aos tradicionais aliados ocidentais como Alemanha e Estados Unidos.

No que tange à Irã e Israel, Estados tradicionalmente rivais na região, verifica-se através do Gráfico 3 também o aumento da presença comercial chinesa. A China chegou a totalizar US\$ 70 bilhões em expor-

tações e importações com o Irã em 2011 tendo saído de menos de US\$ 2 bilhões em 2005 e caindo para um pouco menos de US\$ 9 bilhões em 2013; nesse período a China melhorou seu montante comercializado com Israel, indo de US\$ 3,7 bilhões para US\$ 8,7 bilhões.

Gráfico 3 – Corrente de comércio de Irã e Israel com Estados Unidos e-China em US\$ mi



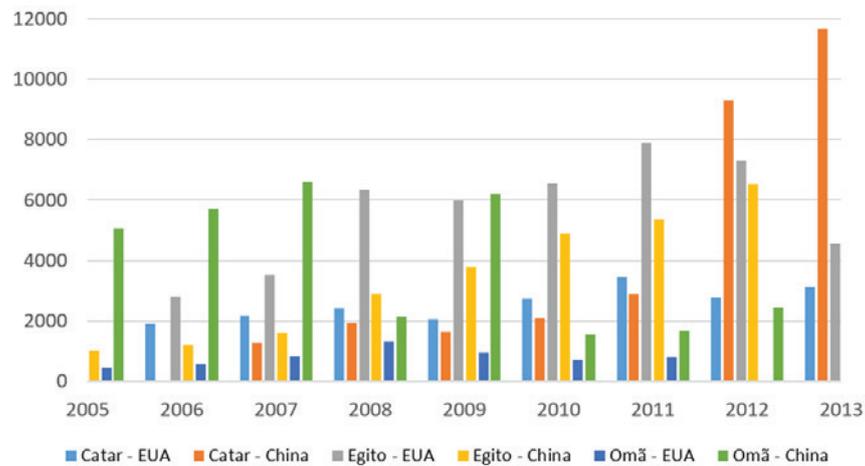
Fonte: Banco mundial (2016).

Já os Estados Unidos se mantiveram constantes na sua corrente de comércio com Israel, ao passo que nunca apareceram como um dos cinco maiores parceiros comerciais do Irã tendo, por isso, ficado de fora do cálculo de comércio do Banco Mundial (2016). Isso se deve, em grande parte, as sanções econômicas e comerciais internacionais lideradas pelos Estados Unidos ao Irã em virtude da resiliência do governo iraniano em continuar enriquecendo urânio a níveis considerados perigosos pela maioria dos países ocidentais.

A China se beneficiou das sanções contra o Irã. Antes, Alemanha, Itália e Grécia eram os principais parceiros comerciais do Irã, ao passo que após o início das sanções, em 2006, a China tornou-se seu principal mercado para exportações e o segundo para importações, perdendo apenas para os EUA. Enquanto o Irã exporta principalmente petróleo para a China, importa de lá automóveis, máquinas para indústria e bens de consumo. Assim como em outros países do Oriente Médio, a China tem investido no Irã em projetos-chave de infraestrutura, como o sistema de metrô de Teerã (LIU, 2014).

Em relação à Israel e China desde o reestabelecimento de relações diplomáticas, em 1992, o nível de trocas comerciais entre ambos cresceu mais de 200 vezes. Conforme afirma Poulin (2014), há uma visão de ambos os lados de que o comércio bilateral tem muito potencial pelo fato das economias serem complementares; enquanto a China é líder mundial em indústria, Israel se destaca mundialmente na área de pesquisa e desenvolvimento e produtos de alta tecnologia, atraindo com isso, investimentos chineses para a região. Ainda assim, a China ainda está aquém da Europa e dos Estados Unidos em termos de importância comercial para Israel.

Gráfico 4 – Corrente de comércio Catar, Egito e Omã com Estados Unidos e China
US\$ mi



Fonte: Banco mundial (2016).

Analisando o Gráfico 4 pode-se perceber um aumento da corrente de comércio da China com o Catar e o Egito no período estudado, ao passo que o volume de trocas com o Omã diminuiu nesse período. Em relação aos Estados Unidos, observa-se um declínio na corrente de comércio com Catar e Egito a partir de 2011, a despeito de um leve aumento com o Omã em 2013. Nos três países a importância comercial da China, considerando o montante comercializado, é maior que a dos Estados Unidos.

No caso específico do Egito, seu contingente populacional oferece à China uma ótima oportunidade como mercado consumidor bens de baixo custo. Considerando a importância geopolítica do Egito, o fato de a China ter se tornado seu principal parceiro comercial confere a este a possibilidade de obter influência política tanto na África quanto no Oriente Médio (LIU, 2014).

Não ilustrado nos gráficos pela falta de estatísticas mais completas, o Kuwait também possui importância comercial, tendo apresentado em 2014 corrente de comércio de US\$ 136 bilhões com pauta exportadora baseada sobretudo em petróleo e derivados e pauta importadora em veículos e outros maquinários. Estados Unidos e China possuem relevância semelhante em relação à balança comercial do país, respondendo cada um por algo em torno de 11 a 12% do total (THE WORLD FACTBOOK, 2016).

Concernente à Jordânia, Líbano, Bahrein e Iêmen, não há uma importância comercial quando comparada aos demais países já analisados – a soma dos seus intercâmbios representa, considerando as estimas do *The World Factbook* (2016), algo em torno de 4% do valor total comercializado pelo Oriente Médio em 2014. Mesmo assim, cabe ressaltar que a China, bem como os Estados Unidos, está entre os maiores parceiros comerciais de todas essas nações, o que mostra a vontade chinesa em ampliar sua rede de intercâmbios comerciais em toda a região.

Quanto ao Iraque, quinto país na região em termos de relevância no volume de comércio exterior cabe salientar que a invasão estadunidense em 2003 abriu espaço para a China ser um influente ator e parceiro econômico (Liu, 2014). De acordo com estimativa do *The The World Fact-*

book (2016), em 2014 a China era seu principal parceiro comercial importando de lá em torno de 1% do total e exportando aproximadamente 24% do total comercializado.

Com investimentos na área do petróleo, a *China National Petroleum Corporation*, tornou-se uma das principais beneficiárias desse período de desordem em território iraquiano. Apesar disso, a recente expansão no Estado Islâmico tem tornado os investimentos chineses no Iraque cada vez mais vulneráveis (DAOJIONG, 2015).

No que concerne à Síria, cuja guerra civil iniciada em 2011 ainda está em curso, tanto chineses quanto estadunidenses não tem participação expressiva na sua corrente de comércio exterior. Ainda, devido ao conflito, o volume de trocas sírias com os mercados externos diminuiu dramaticamente nos últimos anos indo de algo em torno de US\$ 30 bilhões em 2010 para, conforme relatório da OMC (2010), para, conforme estimativas do *The World Factbook* (2016) aproximadamente US\$ 8 bilhões em 2015.

Mesmo não sendo considerável em termos comerciais, em termos políticos a situação na Síria se reveste de grande relevância, sendo uma das zonas de maior tensão na região. Nesse sentido, a China vem procurando manter-se relativamente neutra no embate, condenando de forma expressiva as atividades terroristas, porém, reafirmando a não-ingerência sobre o país e a necessidade de respeitar sua soberania e capacidade de resolver sua crise interna. Tal discurso contraria um de seus aliados, a Rússia, que já está intervindo em solo sírio e vem solicitando apoio chinês na resolução do conflito (BIN, 2016).

De maneira geral, tendo em vista os gráficos apresentados, pode-se dizer que comercialmente a China possui maior relevância no Oriente Médio, região há décadas mantida sob influência política e econômica dos Estados Unidos. Considerando as estimativas do *The World Factbook* (2016) para o ano de 2014, conforme os gráficos apresentados, a China possui maior corrente de comércio com os seis Estados mais relevantes da região em termos de exportações e importações. São eles: Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Turquia, Irã, Iraque e Catar.

A questão que se coloca é se essa predominância comercial da China em relação aos Estados Unidos configurar-se-ia em uma troca de ator hegemônico no Oriente Médio. Partindo do princípio de política externa chinesa de “Ascensão Pacífica” e de sua política e de não intervenção mesmo face aos desdobramentos mais recentes da crise oriunda dos levantes da Primavera Árabe, a China não estaria interessada em assumir o papel de “dirigente” na região, aspecto indispensável para caracterizar uma hegemonia.

Por outro lado, os Estados Unidos vêm perdendo força no Oriente Médio, sobretudo após a eclosão da Guerra ao Terror e a invasão do Iraque em 2003. O próprio vácuo de poder gerado a partir desse período foi mais um vetor para o estreitamento das relações comerciais chinesas com praticamente todas as nações do Oriente Médio.

A crise financeira de 2008 também foi mais um marco nessa suposta perda de hegemonia dos Estados Unidos a nível mundial e em particular no Oriente Médio. Com o relativo enfraquecimento econômico estadunidense nos anos posteriores à crise, mesmo o viés *hard power* da hegemonia estadunidense, como a manutenção de tropas de seu exército

no Iraque e no Afeganistão começou a se mostrar inviável, além de ser moralmente criticado pela comunidade internacional.

Ainda no tocante à crise de 2008, a mesma pode ter acentuado à tendência ao declínio hegemônico estadunidense no viés do ciclo sistêmico de acumulação. Isso porque a expansão da economia global do início da década de 2000 esteve atrelada, em parte, ao crescimento desenfreado do sistema financeiro especulativo desenvolvido nas últimas décadas e cujo ápice levou ao estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos e à falência do banco Lehman Brothers.

A China, por sua vez, contribuiu para o avanço na economia global nesse período via comércio, com aumento nas exportações e importações com praticamente todas as regiões do mundo. Tal fato pode ser visto como uma confirmação de que a China estaria “liderando” o sistema capitalista via expansão material de sua economia, enquanto os Estados Unidos, por não ter mais a capacidade de expansão de outrora, estariam tentando manter a liderança no moderno sistema de Estados via ascensão financeira de sua economia.

Se a China não tem demonstrado interesse no aspecto hegemônico de “dirigente” na região, também é verdade que a expansão de sua influência econômica tem credibilidade no Oriente Médio, uma vez que seu crescimento beneficia o crescimento dos demais Estados face ao aumento no volume de bens e serviços comercializados. Esse aspecto “win-win” da política externa na China pode ser considerado parcialmente como hegemônico no sentido arrighiano, uma vez que o aumento de seu poder pode ser visto como benéfico para o Oriente Médio, também considerando que a China tem elevado a quantidade de investimentos na região.

Cabe salientar, contudo, que essas duas tendências da política externa chinesa tendem a se contradizer no tocante ao Oriente Médio. Conforme cresça ainda mais a influência e participação econômica chinesa será inexequível a tentativa de mostrar que sua política não é expansionista no sentido hegemônico, pois a China buscará priorizar seus interesses econômicos na região levando à luta por mais influência política em cada um dos Estados. Essa possibilidade pode ser reforçada caso a atual crise no Oriente Médio ganhe maiores proporções e venha a prejudicar os interesses chineses na região.

Além disso, se prosseguir o arrefecimento da economia chinesa como nos últimos anos, deve vir como consequência a diminuição no comércio com a região e, então, a menor credibilidade em uma possível procura por maior influência nas tomadas de decisão nas nações do Oriente Médio – contradição do discurso de “win-win”.

Por fim, deve-se levar em conta que a relativa perda de relevância comercial dos Estados Unidos na região durante os últimos anos pode não ser fato consolidado. Variáveis como uma possível retomada na dinâmica econômica estadunidense e/ou uma maior demanda por petróleo e derivados deverão fazer com que haja uma política de manutenção ou mesmo nova expansão de poder, embora, pela questão ideológica, não pareça plausível aos Estados Unidos ser hegemônico no Oriente Médio devido a paradoxos ideológicos criados a partir do combate ao terrorismo.

No curto prazo, portanto, a tendência é que se verifique uma situação de maior instabilidade política e social na região. Isso porque a China, apesar de possuir maior relevância comercial na região em relação aos Estados Unidos não busca de forma explícita influenciar politicamente, ao passo que esse, apesar de ter poder político e militar, não possui credibilidade para exercer a hegemonia. Ademais, a atual desaceleração econômica mundial e as próprias crises sociais do Oriente Médio, sem perspectiva de avanços, confirmariam esse contexto mais incerto.

Uma conjuntura de maior instabilidade política e social na região não necessariamente quer dizer que se atinja uma situação de caos sistêmico no sentido arrighiano, visto que importantes Estados da região (como Arábia Saudita, Catar, EAU e Irã) se encontram numa situação de aparente estabilidade. Nesse sentido, então, torna-se mais improvável ane-ter uma possível presença hegemônica chinesa no Oriente Médio em um período mais próximo.

Conclusão.....

Desde a formação do moderno sistema de Estados, em 1648, um conjunto de Estados vem tentando expandir seu poder e liderar os demais, via coerção e consentimento. As lutas por essa condição hegemônica fizeram surgir três hegemônias mundiais até hoje: Países-Baixos, Inglaterra e Estados Unidos. A hegemonia dos Estados Unidos atingiu sua maturidade ao final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, e pode ter iniciado seu declínio a partir do início da década de 1970. Esse declínio pode ter sido acelerado pela ascensão econômica de um novo e relevante ator internacional: a China.

Nesse sentido, o artigo se propôs a analisar os possíveis efeitos hegemônicos da ascensão chinesa sob a perspectiva de suas relações, sobretudo comerciais, com o Oriente Médio, fazendo uma análise comparativa das relações dessa região com os Estados Unidos. Na primeira seção discorreu-se sobre os conceitos de hegemonia e hegemonia mundial abordando, também, os ciclos sistêmicos de acumulação necessário ao melhor entendimento do tema. Um Estado ascende materialmente até atingir um nível superior aos demais e poder demonstrar aos demais que a expansão de seu poder beneficia a totalidade do sistema, podendo, assim, tornar-se hegemônico. O declínio do mesmo, por outro lado, é marcado por sua ascensão via meios financeiros e perda de legitimidade perante os demais Estados, enquanto um outro Estado passa a liderar via expansão material podendo tornar-se hegemônico.

No caso dos Estados Unidos, conforme visto na segunda seção do trabalho, a consolidação de sua hegemonia fez com que seus interesses representassem todo o sistema capitalista. A sua influência política e econômica à época, entretanto, não foi essencialmente pacífica. No Oriente Médio eclodiram diversos conflitos desde o final da Segunda Guerra Mundial, sobretudo de caráter religioso-nacionalistas, fazendo com que, ao passar das décadas, os Estados Unidos passassem a ser vistos como inimigo a ser combatido por parte da sociedade das nações do Oriente Médio. O apogeu desse pensamento culminou nos atentados de 2001, le-

vando os Estados Unidos a declarar a Guerra ao Terror e invadir o Iraque em 2003, sem o aval da comunidade internacional.

Por estas razões, a legitimidade estadunidense na posição de hegemonia foi enfraquecida. Entrementes, o crescimento desenfreado do sistema financeiro dos Estados Unidos levou a um nível de especulação global sem precedentes e a uma crise que afeta o mundo até os dias atuais. Crise essa que só não teve maiores impactos pela continuidade da ascensão chinesa. A China manteve sua política de crescimento econômico após a crise de 2008, mormente com aumento de seu comércio exterior.

Essa política também foi sentida nas suas relações comerciais com o Oriente Médio. Conforme observado na terceira seção, apesar de uma queda na transação comercial com as nações da região em 2008 e 2009, houve uma recuperação nos anos seguintes. Foi observado, também, que em termos de valores transacionados em bens e serviços a China é mais relevante do que os Estados Unidos no conjunto da cada região e isoladamente com a maioria dos seus Estados, inclusive aqueles que têm um nível de comércio mais robusto, como Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita e Turquia.

Não obstante tal relevância, a China, considerando seu discurso de ascensão pacífica, aparenta não ter pretensões hegemônicas no Oriente Médio a curto prazo, preferindo demonstrar respeito à soberania de suas nações e o desejo de continuar aprimorando suas relações via trocas, investimentos e compartilhamento de tecnologia. A possível falta de pretensão hegemônica chinesa é paradoxal, ainda mais considerando que o aumento de seus interesses na região poderá implicar em tentativa de obter mais influência nas tomadas de decisão de seus líderes.

O vácuo de poder hegemônico no Oriente Médio faz parte de um possível enfraquecimento da hegemonia estadunidense a nível mundial, que teria como crises sinalizadoras a Guerra no Iraque (no sentido político e moral) e a Crise Financeira Mundial de 2009 (no viés econômico e intelectual). No Oriente Médio essa situação fica mais marcante por ter sido a região na qual os Estados Unidos vêm utilizando seu poderio militar com pouca credibilidade, tendo como uma das consequências o aumento do terrorismo e um maior clima de insegurança a nível global.

Há que se colocar ainda, que apesar dos Estados Unidos não serem mais tão dependentes do Oriente Médio no que tange à importação de petróleo, ainda procuram conservar seus interesses econômicos na região através da presença militar. Isso, de certa forma, faz com que a China, mais dependente da importação do petróleo do Oriente Médio fique numa posição confortável ao não precisar intervir militarmente na região para torná-la mais estável e favorável aos seus investimentos e trocas comerciais. Assim, o discurso de ascensão pacífica chinesa somado ao fato de que não haveria uma necessidade concreta de intervenção chinesa no Oriente Médio poderia acarretar em um prolongamento ou acirramento da instabilidade política na região, mas ao mesmo tempo não deixaria margem para se antever uma possível presença hegemônica da China no Oriente Médio a curto prazo.

Referências

- ARRIGHI, G. **Adam Smith in Beijing**: lineages of the 21st century. London: Verso, 2007.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP, 1996.
- AYERBE, L; F. Da excepcionalidade unipolar às responsabilidades compartilhadas. Barack Obama e a liderança internacional dos Estados Unidos. **Política Externa**, v. 19, n. 2, p. 93-103, set./out./nov. 2010.
- BANCO MUNDIAL. Apresenta informações sobre comércio exterior de diversos países. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org/Default.aspx>>. Acesso em: 2 jun. 2016.
- BATISTA, G.; PECEQUILLO, C. O Realismo Neoclássico e a Guerra no Iraque (2003): Petróleo, Armas e a Ideologia Neocon. São Paulo: UNESP, 2009.
- BIN, Y. China-Russia relations: into the Syrian storm: between alliance and alignment. **Comparative Connections**, p. 137-151, jan. 2016.
- BRAUDEL, F. **Civilização material, economia e capitalismo**. Lisboa: Editora Teorema, 1979. 3 v.
- BRZEZINSKI, Z.. **The choice**: global domination or global leadership. New York: Basic Books, 2004.
- CUNHA, A. M; ACIOLY, L. China: ascensão à condição de potência global – características e implicações. In: CARDOSO JR., J. C. et al. **Trajetórias recentes de desenvolvimento**: estudo de experiências internacionais selecionadas. Brasília: IPEA, 2009.
- DIAJIONG, Z.; MEIDAN, M. China and the Middle East in a new energy landscape. **Catham House**, p. 1-15, out. 2015.
- FERABOLLI, S. Entre a revolução e o consenso - os rumos da Primavera Árabe. **Ciência & Letras**, Porto Alegre, n. 51, p. 101-109, jan./jun. 2012.
- FERABOLLI, S.. **A (des) construção da Grande Nação Árabe**: condicionantes sistêmicos, regionais e estatais para a ausência de integração política no Mundo Árabe. Porto Alegre, 2005. 225 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- FRIEDMAN, B. Leap before you look: the failure of homeland security. **Breakthroughs**, v.13, n.1, spring 2004.
- GAUSE, F. G. Beyond sectarianism: the new Middle East Cold War. **Brookings**, n. 11, jul. 2014.
- GAUSE, F. G. Why Middle East studies missed the Arab Spring: the myth of authoritarian stability. **Foreign Affairs**, v. 90, n. 4, summer 2011.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. O risorgimento italiano. Notas sobre a história da Itália. Volume 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- GRUPPI, L. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.
- HOBBSBAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOBSON, J. A. **A evolução do capitalismo moderno**: um estudo da produção mecanizada. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- HUDSON, M. The United States in the Middle East. In: FAWCETT, L. (Org.). **International Relations of the Middle East**. Oxford: Oxford: University Press, 2013. p. 308-330.
- KAZEMI, A. V.; CHEN, X. China and the Middle East: more than oil. **The European Financial Review**, p. 40-44, fev./mar. 2014.
- KENNEDY, P. M. **Ascensão e queda das grandes potências**. 2. ed. Mem Martins: Europa-América, 1997.
- KERR, M. The Arab Cold War: Gamal 'Abd al-Nasir and his rivals, 1958-1970. New York: Oxford University Press, 1971.
- KEYNES, J. M. **As consequências econômicas da paz**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.
- KITCHEN, N. After the Arab Spring: power shift in the Middle East? The contradictions of hegemony: the United States and the Arab Spring. **LSE IDEAS**, London, 2012.
- LENIN, V. I. **Imperialismo**: fase superior do capitalismo. 2. ed. São Paulo: Global, 1982.
- LIU, T. C. China's economic engagement in the Middle East and North Africa. **FRIDE**, n. 173, p. 1-5, jan. 2014.
- MACHIAVELLI, N. **O príncipe**. Porto Alegre: L&PM, 1998.

- MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 1.
- O GLOBO. Rússia e EUA concordam sobre como Síria deve eliminar armas químicas. **O GLOBO**, 8 out. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/russia-eua-concordam-sobre-como-siria-deve-eliminar-armas-quimicas-10289661>>. Acesso em: 6 jun. 2016.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Apresenta relatórios com dados sobre o comércio exterior de diversos países. Disponível: <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E>>. Acesso em: 2 jun. 2016.
- PECEQUILO, C. S. **Os Estados Unidos e o século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A. A China, o sistema internacional e o Sul: ascensão pacífica? **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 3, n. 1, p. 31-69, jan./abr. 2014.
- PINTO, M. Mapping the Obama administration's response to the Arab Spring. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. 2, jul./dez. 2012.
- POULIN, G. N. Sino-Israeli economic ties blossoming. **The Diplomat**, 1 dez. 2014. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2014/12/sino-israeli-economic-ties-blossoming>>. Acesso em: 2 jun. 2016.
- ROSENBERG, S. Rússia apresenta plano e reforça protagonismo na Síria. **BBC**, 11. Set. 2013. Disponível em: <bbc.com/portuguese/noticias/2013/09/130911_russia_siriarg>. Acesso em: 2 jun. 2016.
- SARAIVA, J. F. S. **História das relações internacionais contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- SERDAROGLU, O. Turkey and China: an emerging partnership? **The Institute for Security and Development Policy**, n. 162, out. 2014.
- SILVER, B.; SLATER, E. The social origins of world hegemonies. In: ARRIGHI, G. SILVER, B. (Org.). **Chaos and governance in the Modern World System**. London: University of Minnesota Press, 1999.
- SOUZA, N. A. de. **Economia internacional contemporânea**: da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008. São Paulo, Atlas, 2009.
- THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Apresenta diversas informações sobre comércio internacional. Disponível em: <<http://atlas.media.mit.edu/en/>>. Acesso em: 9 fev. 2017.
- THE WORLD FACTBOOK. Apresenta informações gerais sobre os países, como dados referentes ao seu comércio exterior. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>>. Acesso em: 2 jun. 2016.
- TIBI, B. **Conflict and war in the Middle East**: from interstate war to new security. London, Macmillan, 1998.
- U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. Apresenta informações relacionadas a questões de energia nos Estados Unidos. Disponível em: <<http://www.eia.gov/>>. Acesso em: 9 fev. 2017.
- VISENTINI, P. G. F. **O Grande Oriente Médio**: da descolonização à Primavera Árabe. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2014.
- VISENTINI, P. A novíssima China e o sistema internacional. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. suplementar, p. 131-141, nov. 2011.
- WALLERSTEIN, I. M. **The modern world-system**. San Diego: Academic Press, 1989.

A Nova Rota da Seda e a recriação do sistema sinocêntrico

The New Silk Road and the remaking of the sinocentric system

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p25](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p25)

Diego Pautasso¹
Carlos Renato Ungaretti²

Recebido em: 13 de janeiro de 2017

Aprovado em: 08 de março de 2017

1. Doutor e mestre em Ciência Política. Professor de Relações Internacionais da UNISINOS. ORCID: orcid.org/0000-0002-2393-1903

2. Bacharel em Relações Internacionais pela ESPM-Sul e estudante de História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). ORCID: orcid.org/0000-0002-1599-2941

RESUMO

O presente artigo tem como finalidade analisar os principais projetos da Iniciativa OBOR (Um Cinturão, Uma Estrada) - também conhecida como Nova Rota da Seda - e suas consequências para a integração regional. O argumento principal é de que o êxito na implantação da Iniciativa OBOR ampliaria e aprofundaria o sistema sinocêntrico. Ou seja, a crescente assertividade da política externa chinesa revela uma disposição do país de influência não somente sobre a dinâmica de integração da Eurásia, mas de influenciar de maneira mais decisiva sobre as novas configurações de poder no mundo.

Palavras-Chave: China. OBOR. Sistema Sinocêntrico.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the main projects of the OBOR (One Belt, One Road) initiative - also known as the New Silk Road - and its consequences for regional integration. The main argument is that successful implementation of the OBOR Initiative would broaden and deepen the synocentric system. That is, the growing assertiveness of Chinese foreign policy reveals a willingness of the country not only to influence Eurasian integration dynamics, but to influence more decisively the new power configurations in the world.

Keywords: China. OBOR. Sinocentric System.

Introdução

Não parece mais estar em discussão o fato de a China estar em uma ascensão acelerada em seu desenvolvimento e poder globais. As controvérsias são sobre a dinâmica dessa ascensão e seus efeitos para a região e o ordenamento internacional. Nesse sentido, tudo indica que a Iniciativa OBOR (*One Belt, One Road*), também chamada de Nova Rota da Seda, deverá ser um divisor de águas dessa ascensão chinesa. O acelerado desenvolvimento econômico tem impulsionado o fortalecimento das capacidades estatais da China e, com efeito, ampliado seu peso nos assuntos internacionais.

Já havíamos sugerido em outro estudo o crescente papel da China como pivô dos processos de integração da Ásia, com a tendência de conformação de um sistema sinocêntrico. Por sistema sinocêntrico entendemos (re)afirmação da China como centro polarizador do Leste da Ásia, capaz de assumir a liderança tanto dos mecanismos formais quanto dos informais da integração regional – recriando uma liderança que remonta aos períodos dinásticos. Em outras palavras, após a Guerra Fria, a herdeira da URSS perdeu sua ascendência sobre os países socialistas do Sudeste Asiático, o Japão foi perdendo sua condição de polo econômico da Ásia Oriental e os EUA concentraram esforços militares no Grande Oriente Médio. Com efeito, a dinâmica econômica e o protagonismo político da China a transformou no centro dos fluxos de riqueza e de tomada de decisão das principais iniciativas diplomáticas em termos de integração (Organização para a Cooperação de Xangai, ASEAN+1, OBOR), bancos de fomentos (AIIB), etc. (PAUTASSO, 2011).

A Iniciativa OBOR representa a potencialização da dialética entre desenvolvimento nacional e a assertividade internacional da China. Assim, o argumento central do presente artigo é que essa política chinesa de integração eurasiática tende a consolidar a recriação do sistema sinocêntrico. O eventual êxito dessa proposta do governo chinês seria projetar a liderança da China e deslocar o domínio estadunidense na região, alterando substantivamente a configuração de poder no mundo. Para tanto, organizamos o artigo de modo a abordar na primeira parte as mudanças no padrão de inserção internacional e a criação da Iniciativa OBOR. Na segunda, buscamos detalhar os principais projetos (corredores de desenvolvimento) da Iniciativa OBOR e seus principais desdobramentos regionais. Por fim, sustentamos a ideia principal sobre o papel da Nova Rota da Seda na consolidação do sistema sinocêntrico, bem como seu papel para as novas configurações de poder no mundo.

As mudanças da política externa chinesa e a iniciativa OBOR

A Terceira Plenária do 11^a Comitê Central do Partido Comunista Chinês (1978) definiu as diretrizes da política de Reforma e Abertura, representando uma correção de rumos na “modernização socialista” (KISSINGER, 2011). Essa correção buscava reorganizar “as prioridades chinesas para responder ao atraso econômico, ao caos político e ao isolamento internacional do país” (PAUTASSO, 2011, p.168). A prioridade dada à reconstru-

ção nacional – e as consequentes vulnerabilidades domésticas – foi conduzida por um padrão *low-profile* de atuação externa (PINTO, 2014).

Embora haja autores que questionem a maior assertividade da política externa chinesa (JERDEN, 2014), nos parece mais plausível a noção de que a participação chinesa nas instituições de governança global vem, desde a abertura econômica, crescendo de forma “extensa e intensa” (LIU, 2014), implicando na reorientação da diplomacia chinesa no que tange ao comportamento do país nas organizações regionais e internacionais. Além da Iniciativa OBOR, tem sido expressiva a pressão para a reforma de organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI); liderança em processos de integração regionais como OCX e ASEAN+1; promoção de novos arranjos financeiros como Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (AIIB) e o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS (NDB/BRICS); participação em importantes coalizões diplomáticas como os G20 Financeiro e Comercial; engajamento em agrupamentos de impacto político internacional como o BRICS, entre outros.

Se é possível reconhecer que há uma simbiose entre desenvolvimento e aumento de influência global, a China busca um equilíbrio entre assumir a responsabilidade de grande poder, por um lado, e se concentrar em seu núcleo estreitamente definido de “interesses fundamentais”, tais como o desenvolvimento e a integridade territorial (ZHAO, 2011). Ocorre que na medida em que há uma dialética entre desenvolvimento nacional e assertividade internacional – e isso não é exclusivo da trajetória chinesa –, os “interesses fundamentais” vinculam-se à inserção internacional. Primeiro, são aprofundados os laços com a economia mundial, desde a dependência por recursos naturais e mercados, até a defesa dos interesses ligados a seus investimentos no exterior. Segundo, os outros países demandam um maior envolvimento da China no financiamento, cooperação e coordenação política globais. Por fim, como as capacidades estatais foram potencializadas, o país passa a reivindicar e atuar junto à governança global para mudar o equilíbrio de poder a seu favor.

Neste sentido, a República Popular da China (RPC) passou a década de 1990 integrando-se as instituições regionais e internacionais, movendo-se da “passividade e da suspeita para um compromisso proativo nos regimes e organizações regionais” (SHAMBAUGH, 2013, p. 97). Por outro lado, a diplomacia bilateral chinesa é extremamente ativa, configurando uma ferramenta alternativa às dificuldades encontradas no exercício de liderança e defesa do interesse nacional nos espaços de caráter multilateral (SHAMBAUGH, 2013). A utilização deste instrumento de política externa representa uma tentativa de redefinir a posição da RPC no contexto de um sistema internacional marcado pelo constante reordenamento de forças.

Na última década, é perceptível a crescente assertividade da China na arena internacional. Até então, a retórica oficial dos líderes do Partido Comunista Chinês (PCC) centrava-se em ideias-força voltadas ao desenvolvimento nacional. A noção de *ascensão pacífica* cunhada em 2003 – e logo depois abandonada – foi a primeira manifestação no sentido da projeção internacional da China. A partir da crise de 2008 e com a liderança de Xi Jinping, a RPC passou a adotar estratégias e abordagens de caráter

3. De acordo com Daojiong (2015, p.88), os pilares do “sonho chinês” são harmonia, estabilidade, paz e geração de riquezas. Ao considerar o desejo e o direito particular de todas as nações, Daojiong (2015) também acredita que o “sonho chinês” deve ser encarado como um convite aberto para cooperação mútua. Além disso, Shen (2015) observa que, enquanto Hu Jintao sublinhava o “desenvolvimento pacífico”, Xi Jinping se utiliza do nacionalismo e do “sonho chinês” para se diferenciar dos seus predecessores

mais assertivo, evidenciado nas concepções em torno do *Chinese Dream*³ e nas recentes iniciativas da diplomacia econômica chinesa, notadamente voltada à formatação de uma nova arquitetura financeira global (PAU-TASSO, 2015) e à construção da Nova Rota da Seda.

O processo de redesenho da ordem econômica mundial (ARRIGHI, 2008) e os desafios decorrentes da crise financeira de 2008 impuseram à China um protagonismo cada vez mais ativo nas instituições internacionais e regionais, adquirindo, em contrapartida, maiores responsabilidades para com estas instâncias multilaterais (JIEMIAN, 2015, p. 5). As novas diretrizes para a sua política externa, que foram discutidas no 18^a Congresso do PCCh (2012), reforçam o discurso de contribuir para o desenvolvimento econômico do continente (JIEMIAN, 2015) e, ademais, sinalizam uma atuação diplomática de “grande potência com características chinesas” (KEJIN e XIN, 2015). Em suma, é possível assinalar que “questões domésticas e relações externas encontram-se interligadas”, demandando da China “uma estratégia mais aberta e proativa” (KEJIN e XIN, 2015, p.48).

Desse modo, sugerimos que a Iniciativa *One Belt, One Road* (OBOR) representa uma *ampliação e aprofundamento* de proatividade da China na configuração da dinâmica de integração regional. Antes centrada num vetor a leste (ASEAN+1) e outro a oeste (OCX), agora alcança grande parte da Europa, Oriente Médio e até África. É nitidamente um *transbordamento* do protagonismo diplomático chinês e um *alargamento do sistema sinocêntrico*. E, naturalmente, assumir maior protagonismo implica em definir novo escopo de prioridades e lidar com os novos conflitos de interesses decorrentes dessas responsabilidades ampliadas.

Tais propostas começaram a ser veiculadas a partir das visitas de Xi Jinping à Ásia Central e ao Sudeste Asiático, em setembro e outubro de 2013. Após anunciar o desejo de construir um novo Cinturão Econômico no Cazaquistão, Xi Jinping participou do 13^a encontro da OCX, em Bishkek, e ainda foi à Rússia para participar do encontro de cúpula do G-20 (SZCZUDLIK-TATAR, 2013). E, durante o mesmo discurso em que sinalizou as propostas da Nova Rota da Seda Marítima, no parlamento da Indonésia, Xi Jinping também anunciou a criação do AIIB e, pouco mais de um ano depois, estabeleceu a criação do Fundo da Nova Rota da Seda (US\$ 40 bilhões).

Em março de 2015, foi elaborado um “plano de ação⁴” através do trabalho conjunto de três agências governamentais – Ministério de Relações Exteriores, Ministério do Comércio e Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento (CNRD) – com a finalidade de delinear os princípios e os marcos norteadores da criação dos eixos da Nova Rota da Seda. A descrição da Iniciativa OBOR ocorre da seguinte forma:

O cinturão e a Rota perpassam a Ásia, a Europa e a África, conectando o vibrante eixo econômico da Ásia Oriental com a Europa, englobando diversos países com enorme potencial de desenvolvimento econômico. O Cinturão Econômico tem como foco trazer junto China, Ásia Central, Rússia e Europa (Báltico); ligando a China com o Golfo Pérsico e o Mar Mediterrâneo através da Ásia Central e Ásia Ocidental; e conectando a China com o Sudeste Asiático, Ásia Meridional e Oceano Índico. A Rota da Seda Marítima está desenhada para ir da costa chinesa a Europa através do Mar do Sul da China e do Oceano Índico em uma rota, e do Mar do Sul da China para o Sul do Pacífico em outra rota (CNRD, 2015).

4. O plano de ação é denominado “Visão e ações na construção conjunta do Cinturão Econômico da Nova Rota da Seda e da Nova Rota da Seda Marítima” e sua elaboração foi capitaneada pela Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento (CNRD).

Em linhas gerais, assume-se que a Iniciativa OBOR busca integrar Ásia, África e Europa através de cinco diferentes rotas. Em relação ao *Cinturão Econômico* continental, ressaltam-se três rotas conectando: a) China e Europa através da Ásia Central e da Rússia; b) China e Oriente Médio através da Ásia Central; c) China, Sudeste Asiático, Ásia Meridional e Oceano Índico. No que diz respeito à Rota da Seda Marítima, são duas rotas integrando: d) China e Europa através do Mar do Sul da China e Oceano Índico; e) China, Pacífico Sul e o Mar do Sul da China. Considerando estas rotas principais, a Iniciativa OBOR tem como finalidade aproveitar a já existente infraestrutura logística internacional – assim como cidades centrais e portos importantes – de modo a estabelecer seis corredores econômicos internacionais, nomeadamente: a) China-Mongólia-Rússia; b) *New Eurasian Land Bridge*; c) China-Ásia Central-Ásia Ocidental; d) Bangladesh-China-Índia-Mianmar; e) China-Península Indochina; f) China-Paquistão.

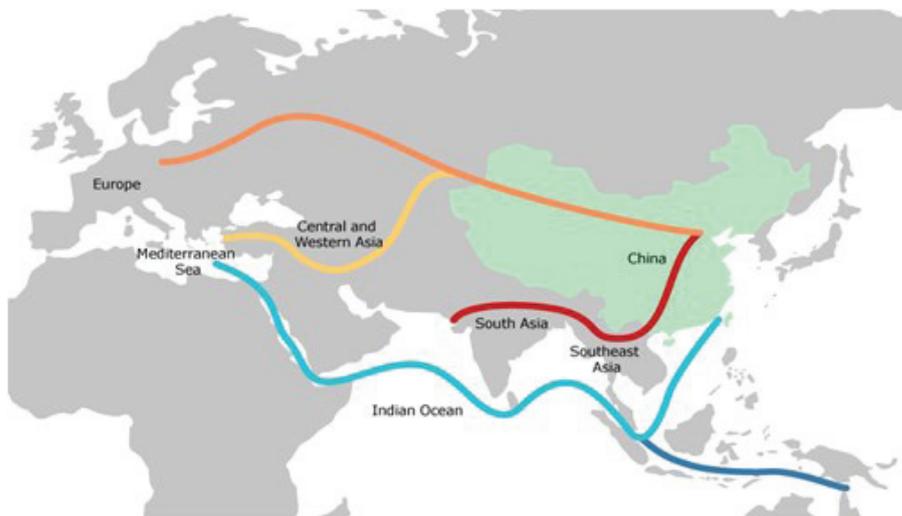


Figura 1- Cinturão Econômico da Rota da Seda e Nova Rota da Seda Marítima. Fonte: Hong Kong Trade Development Council (2016)

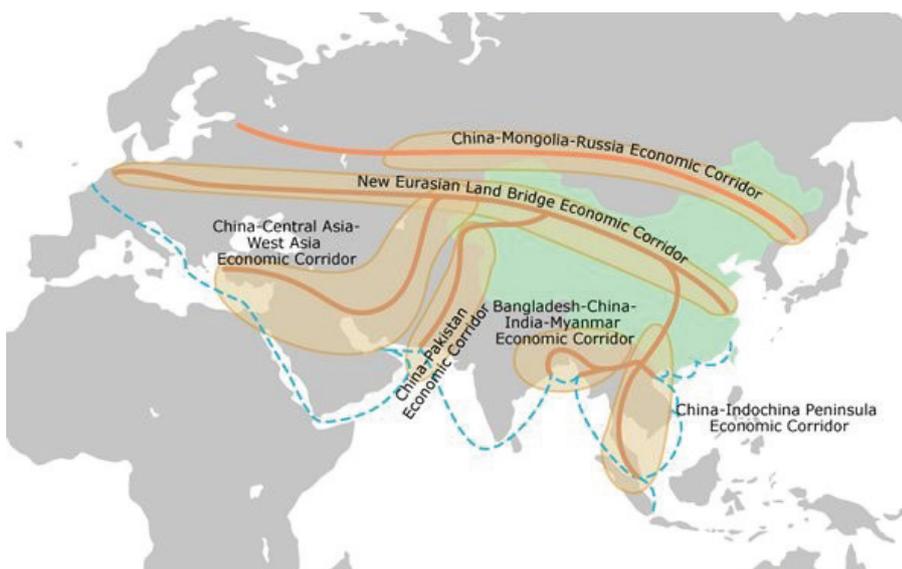


Figura 2 - Corredores Econômicos Internacionais. Fonte: Hong Kong Trade Development Council (2016)

De maneira geral, as autoridades chinesas relacionam a Iniciativa OBOR aos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica e à busca por relações “win-win”, fundadas em “bases comuns de cooperação e desenvolvimento” (CNRD, 2015). Em consonância, Yiwei (2016) argumenta que a

Iniciativa OBOR se difere da globalização tradicional na medida em que a sua proposta possui o potencial de proporcionar uma globalização inclusiva, sem assimetrias entre o marítimo e o terrestre; o urbano e o rural; os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. A inserção e a inclusão estariam centradas no que o autor denominou como “cinco fatores de conectividade”, nomeadamente: a) comunicação política; b) conectividade de infraestrutura; c) comércio desimpedido; d) circulação monetária; e) entendimento entre pessoas. No que diz respeito à comunicação política, percebe-se que a RPC se encontra em um processo de estabelecimento de “parcerias estratégicas” no plano externo, sobretudo com países associados ao Cinturão e a Rota Marítima (ZHANG, 2015; YIWEI, 2016).

5. A *Chinese shipping group* (COSCO) pagou mais de 360 milhões de euros por 51% do controle e da gestão do porto de Piraeus na Grécia. Tendo sido a segunda maior privatização da história grega, o porto é uma porta de entrada para Ásia, Europa Oriental e Norte da África (RUSSIA TODAY, 2016).

6. A Hungria foi o primeiro país europeu a assinar um acordo de cooperação com a China para o desenvolvimento da Iniciativa OBOR. Um dos itens do acordo se refere à construção de uma ferrovia ligando Hungria e Sérvia (REUTERS, 2015).

7. Em junho de 2016, a RPC e a Polônia elevaram suas relações para uma “parceria estratégica”, muito em razão da posição estratégica da Polônia. Ambos os países também acordaram em estimular o desenvolvimento da Iniciativa OBOR (XINHUA, 2016).

8. Organização para cooperação entre a China e os países da Europa Central e Oriental (China-CEEC).

Dada a abrangência das rotas, assume-se que, em última instância, a Iniciativa tem como objetivo a criação de uma rede de transportes na Eurásia, fomentando, com efeito, a articulação de um “grande mercado euroasiático” (YIWEI, 2016). Esse “grande mercado euroasiático” reuniria uma rede de 4,4 bilhões de pessoas, 64 países (Tabela 1) e um PIB de US\$ 21 trilhões de dólares, aproximadamente 29% da produção global (CNRD, 2015). Assim, a modernização e a edificação de infraestrutura – ferrovias, rodovias, portos, aeroportos, gasodutos, oleodutos, linhas de transmissão e comunicação – progressivamente contribuiriam para o aprofundamento da integração econômica regional (YIWEI, 2016).

A interligação da China com a Europa, integrando a Eurásia, passa pela execução de projetos estratégicos, como a modernização do porto de Piraeus na Grécia⁵ e a construção de uma ferrovia entre Hungria⁶ e Sérvia. Em linhas gerais, Yiwei (2016, p.66) defende que a Grécia e a Polónia⁷ representam importantes passagens para a China acessar a Europa, ao passo que os quadros institucionais do 16+1⁸ possibilitam um maior envolvimento político com os países da Europa Oriental e Central. As estratégicas relações com a Alemanha também são relevantes a partir da constatação de que o país representa o ponto inicial e final da ferrovia

Tabela 1. Países inseridos na Iniciativa OBOR.

Rússia, Mongólia e Ásia central	Sudeste Asiático	Asia Meridional	Europa Oriental	Ásia Ocidental e Norte da África	CEI e Geórgia
Mongólia Rússia Cazaquistão Tajiquistão Uzbequistão Turcomenistão	Camboja Timor Leste Malásia Filipinas Singapura Tailândia Brunei Vietnã Laos Mianmar	Nepal Butão Maldivas Afeganistão Paquistão Índia Bangladesh Sri Lanka	Polónia Montenegro Macedônia Bósnia e Herzegovina Albânia Lituânia Letônia República Tcheca Eslováquia Hungria Eslovênia Romênia Bulgária Sérvia	Irã Síria Jordânia Israel Iraque Líbano Palestina Egito Turquia Arábia Saudita Emirados Árabes Unidos Omã Kuwait Qatar Bahrein Iêmen	Bielorrússia Ucrânia Azerbaijão Moldávia Armênia Geórgia

Fonte: Yiwei (2016, p.76). Elaboração própria

Chongqing-Xinjiang-Europa⁹. Finalmente, é importante frisar que a cooperação entre China e Europa também se encontra exemplificada no pacote financeiro – via Fundo da Nova Rota da Seda – para o Plano Juncker, que visa injetar 315 bilhões de euros na recuperação econômica da União Europeia¹⁰. Não são poucos os acordos e parcerias firmadas recentemente com os países que estão no escopo da Iniciativa OBOR.

Tabela 2 - Acordos e comunicados bilaterais entre China e alguns países ao longo do Cinturão e da Rota.

Uzbequistão	Estabelecimento de um plano de cooperação envolvendo nova parceria e ratificação do compromisso acerca da Iniciativa OBOR (XINHUA, 2016).
Rússia	Estabelecimento de um plano de cooperação bilateral para integrar a Iniciativa OBOR com a União Eurasiática (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2016).
Polônia	Elevação das relações para uma parceria estratégica, de modo a desenvolver a Iniciativa OBOR (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2016).
Sérvia	Elevação das relações para uma “parceria estratégica” e reforço da já estipulada cooperação no desenvolvimento da Iniciativa OBOR (XINHUA, 2016).
Alemanha	Finalização da quarta consulta intergovernamental e compromisso com o desenvolvimento dos corredores de transportes na Eurásia (THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2016).
Laos	China e Laos acordaram que existe a necessidade de adequar a Iniciativa OBOR com os 8 ^a Plano de Desenvolvimento Social e Econômico de Laos (HONG KONG TRADE DEVELOPMENT COUNCIL, 2016).
Sri Lanka	Reforço dos laços bilaterais e compromisso com o desenvolvimento de infraestrutura do Sri Lanka (THE STATE COUNCIL OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2016).
República Tcheca	Estabelecimento de relações estratégicas bilaterais, bem como a assinatura de dois memorandos de cooperação relativos à Iniciativa OBOR (XINHUA, 2016).
Irã	Ambos os países estabeleceram um plano de cooperação que prevê a continuidade da parceria estratégica para os próximos 25 anos (XINHUA, 2016).
Egito	A RPC e o Egito estabeleceram um plano que prevê o aprofundamento da cooperação entre os dois países para os próximos 5 anos (XINHUA, 2016).
Arábia Saudita	Ambos os países acordaram em aprofundar as relações bilaterais (XINHUA, 2016)
Cazaquistão	Comprometimento em englobar os planos “Bright Road” do Cazaquistão na Iniciativa OBOR (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2015).
Paquistão	Finalização dos acordos relativos à construção do corredor econômico entre ambos os países (REUTERS, 2015).

Elaboração própria.

9. A ferrovia foi entregue em março de 2011 e demora, em média, treze dias para realizar o intercâmbio de produtos chineses e europeus (CHINA.ORG.CN, 2015).

10. Pequim e Bruxelas estiveram em negociações durante meses e acabaram por atingir um consenso acerca dos mecanismos de financiamento, que ocorrerão via Fundo da Nova Rota da Seda. A cifra pode chegar a 10 bilhões de euros (EURACTIV, 2016).

A Iniciativa OBOR, como destaca Wang Jisi (2011), ao redesenhar a visão geoestratégica da China, busca moldar outro panorama para a integração da Eurásia. Entre os objetivos estratégicos da China, destacam-se, primeiro, responder à penetração dos EUA na região, como atestam as propostas da Parceria Transpacífico (TPP) e do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) (ZHANG, 2015) – agora revisão após a eleição de Trump. Segundo, dirimir, a partir da integração, seus principais desafios securitários, como os contenciosos territoriais no Mar do Sul da China e do separatismo, fundamentalismo e terrorismo de matriz islamita no oeste chinês, Ásia Central, Afeganistão e Paquistão (PANTUCCI e PETERSEN, 2012, p.01; FALLON, 2015, p.142; MARIANI, 2013). Terceiro, garantir a internacionalização de sua economia e de sua moeda, especialmente através da realização de obras de infraestrutura no exterior e da criação de novos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD). Quarto, criar mercado para suas indústrias, ampliar o suprimento de recursos energéticos e naturais para sustentar o seu crescimento econômico e, ainda, diversificar as suas rotas de importação de energia (ROLLAND, 2015; BRUGIER, 2014).

Uma visão sobre os projetos da iniciativa OBOR

O grande projeto da Nova Rota da Seda Chinesa (OBOR) desdobra-se em outros importantes projetos regionais, na forma de corredores de desenvolvimento centrados em projetos de infraestrutura (comunicação, transporte e energia). Um deles é o corredor econômico entre China e Paquistão (CPEC), que envolve um conjunto amplo de infraestrutura financiado pelo Fundo da Nova Rota da Seda – como a hidrelétrica de Karot, no rio Jhelum, noroeste do Paquistão (CHINA DAILY, 2016). Além disso, o CPEC engloba a exploração de minas de carvão, construção de plantas de energia solar e eólica (RITZINGER, 2015), a modernização da ferrovia de Karakoram e de outra ligando Karachi e Pashawar, bem como a construção do novo porto de Gwadar (THE WALL STREET JOURNAL, 2015). Outro exemplo importante são as propostas em torno do corredor econômico entre Bangladesh-China-Índia-Mianmar (BCIM), incluindo a finalização de infraestrutura multimodal de 2.800 km entre a Kunming (Yunnan) e Kolkata (nordeste do território indiano).

Outros projetos regionais associados à Iniciativa OBOR são o corredor China-Ásia Central-Ásia Ocidental e o corredor China-Península da Indochina. Em relação ao primeiro, destaca-se a proposição da ferrovia de alta-velocidade da Ásia Central, que percorreria desde Urumqi (Xinjiang) e passaria por Uzbequistão, Turcomenistão, Irã, Turquia e teria como destino final a Alemanha (YIWEI, 2016). Considerando que parte da rede ferroviária existente na Ásia Central encontra-se fora dos padrões internacionais de trilhos (1,52 metros), a construção de uma nova, com os padrões adotados na China e em outros países (1,435 metros), poderia estimular o comércio, os investimentos e, em última instância, acelerar o processo de integração física entre China, Ásia Central e Ásia Ocidental (LI, 2016). Salienta-se, contudo, que uma via férrea ligando a província de Yiwu e Teerã já se encontra em funcionamento, sugerindo que a propo-

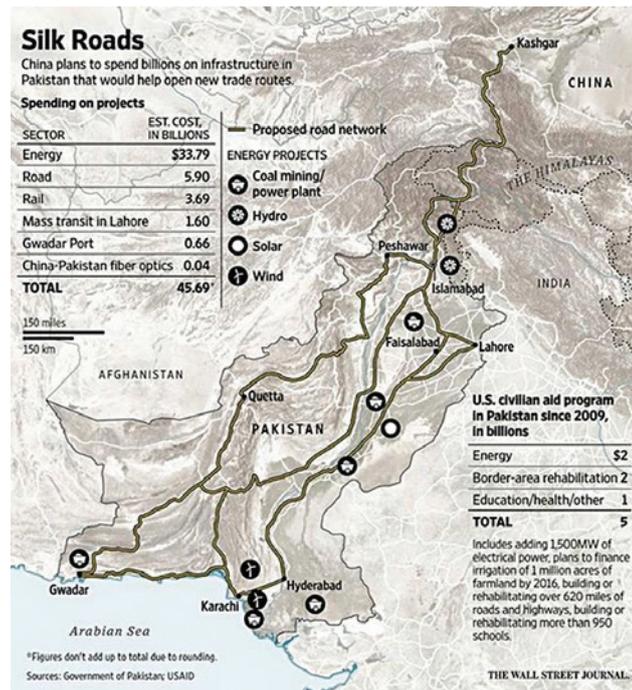


Figura 3 - Corredor Econômico entre China e Paquistão.
Fonte: The Wall Street Journal (2015).

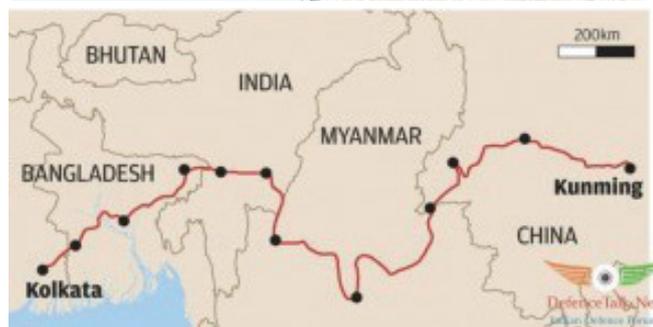


Figura 4 - Corredor econômico entre Bangladesh-China-Índia-Mianmar.
Fonte: The Daily Star (2014).

sição da ferrovia ligando Urumqui e Teerã não elimina as atuais redes de transporte – ao contrário, complementa os esforços na promoção contínua da integração física da Eurásia (RAMACHANDRAN, 2016a).

De outro lado, assume-se que o corredor na Península Indochinesa possui o potencial de reduzir os custos logísticos e incrementar a competitividade econômica de países como Indonésia, Filipinas, Camboja e Mianmar (ISLAM et al, 2015). A conectividade proposta no corredor econômico na Península da Indochinesa tende a desenvolver a integração econômica da parte continental do Sudeste Asiático, conectando posteriormente com os trechos marítimos e utilizando a plataforma política da Grande Sub-região do Mekong (GMS) para concretização das propostas chinesas. Como exemplo, é possível citar o projeto de desenvolver e complementar da rede ferroviária na região, que integraria a sub-região do grande Mekong e conectaria Kunming com Singapura. Ademais, a projeção chinesa para a região cria potencial de cooperação e de competição com a Índia.

Em relação à Nova Rota da Seda Marítima, esta ganhou publicidade a partir de uma visita do presidente Xi Jinping no 16^a encontro da ASEAN-China em Brunei (2013) e em um discurso proferido por Xi no parlamento da Indonésia, também em 2013, voltado à cooperação em projetos de infraestrutura e em segurança regional (SZCZUDLIK-TATAR,



Figura 5 - Proposta da ferrovia de alta-velocidade da Ásia Central. Fonte: China Daily (2015).



Figura 6 - Proposta da Ferrovia "Pan-Ásia". Fonte: Railway Pro (2016)

2013). A modernização portuária e a renovação das linhas de transporte (YIWEI, 2016) visam dar conta da forte interação chinesa com os países do Leste e Sudeste Asiático, sobretudo os países membros da ASEAN. Ressalta-se, nesse sentido, que a Área de Livre Comércio entre China e ASEAN, assinada em 2002, passou a ter efeito em 2010, englobando 1,9 bilhões de pessoas, US\$ 6 trilhões na totalidade do PIB e um volume de comércio da ordem de US\$ 4,5 trilhões (DONG, 2015).

Além do já mencionado porto de Gwadar no Paquistão – assim como suas posteriores conexões com a província de Xinjiang –, sublinha-se o envolvimento chinês na construção e modernização de infraestrutura portuária no Sri Lanka, em Mianmar e em Bangladesh (LEN, 2015; ROELL, 2016). Dentre os projetos relacionados ao primeiro, salienta-se o acordo para o desenvolvimento do porto de Hambantota, na cidade de Colombo, cuja tendência seria virar uma megalópole com 8 milhões de habitantes e um *hub* portuário e comercial (THE HINDU, 2016).

Em relação ao desenvolvimento de projetos em Mianmar, a China, maior investidor estrangeiro no país, está envolvida com a construção do porto de Kyaukphyu – assim como com o estabelecimento de uma Zona Econômica Especial na tumultuada província de Rakhine –, totalizando cerca de US\$ 280 milhões (PAUL, 2016). O porto de Kyaukphyu tem o potencial de providenciar uma conexão efetiva com o Oceano Índico, configurando também em uma alternativa para as importações energéticas que passam pelo Estreito de Malaca, tendo em vista a existência de gasodutos e oleodutos ligando o litoral de Mianmar à cidade chinesa de Nanning.

Em Bangladesh, a modernização do porto de Chittagong e a construção de ligações rodoviárias e ferroviárias entre Kunming – na província de Yunnan – e a província de Chittagong demonstram o papel chinês na edificação de infraestrutura no país. Contudo, o arquivamento da proposta chinesa referente à construção de um porto em Sonadia também evidencia a influência indiana e estadunidense na contenção dos interesses síncicos na Ásia Meridional e no Oceano Índico (RAMACHANDRAN, 2016b). Como resultado da recusa do governo de Bangladesh, o país ainda

aprovou a proposta japonesa para construção de um porto de águas profundas em Matarbari, localizado a apenas 25 km de Sonadia. Notabiliza-se, por fim, a existência de projetos para construção de um entreposto marítimo nas Maldivas (Male), proporcionando outro acesso ao Oceano Índico e ao Mar Árábico (INDIA TIMES, 2016).



Além dos projetos no Sul e Sudeste asiáticos, a Nova Rota da Seda Marítima atinge a costa oriental do continente africano, intensificando os investimentos e a projeção da RPC na África. Representando os mais longínquos territórios alcançados pelo almirante Zheng He no século XV, o extremo oeste da Rota Marítima configura em uma região estratégica para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura, bem como estabelecimento de pólos industriais (LIM, 2015).

Dada a magnitude da participação de empresas chinesas no continente africano – estima-se que existem mais de 2.000 destas (LIM, 2015) – é interessante observar o engajamento de determinados grupos empresariais em portos orientais da África, como a participação da *China Communication Construction Company* (CCCC) na expansão do porto de Lamu (Quênia); os 23,5% do porto de Djibuti (Djibuti) sob controle da *China Merchants Holding (International) Company Ltd* (CMCH); o envolvimento da *China Harbour Engineering Company* (CHEC) na construção de um novo porto em Bagamoyo (Tanzânia) e sua atuação no porto de Maputo (Moçambique); e a operação de um terminal de cargas no porto de Dar es Salaam (Tanzânia) pela *Hutchins Port Holdings Ltd* (HPH) (PUTTEN e MEJINDRES, 2015). E, não somente em portos da costa oriental, mas também na costa ocidental africana, como em Kribi (Camarões), Libreville (Gabão) e Tema (Togo). Na realidade, a construção de ferrovias e rodovias no eixo oeste-leste – e não no tradicional eixo norte-sul – tem como objetivo favorecer o comércio intra-africano e integrar as economias do continente junto à economia mundial e chinesa, sobretudo (LIM, 2015).

De acordo com Len (2015), a China percebe que a sua crescente demanda por recursos naturais e energéticos agrava sua vulnerabilida-

Figura 7 - A Rota Marítima no Sul e Sudeste asiático.
Fonte: MERICS (2015).

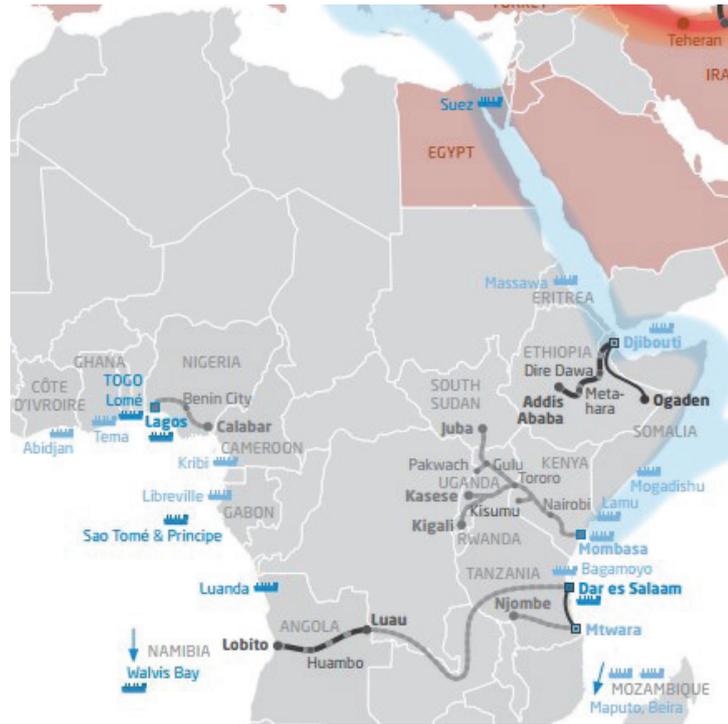


Figura 8 - A Rota Marítima na África.
Fonte: MERICS (2015).

de relativa às rotas de comércio transoceânico – com destaque para o “*Mallaca dilemma*” – e demanda alternativas de suprimento. Para ilustrar: estima-se que mais de 70% das importações energéticas da China atravessem o Estreito de Malaca (BRUGIER, 2014). Esse cenário se agrava se considerarmos que, em 2013, a China ultrapassou os EUA como principal importador de petróleo (LEN, 2015), tendo importado, em fevereiro de 2016, recorde oito milhões de barris de petróleo por dia (REUTERS, 2016).

O governo chinês também percebe a necessidade de reforçar as suas capacidades navais – como nos planos associados à modernização da marinha chinesa – de modo a proteger seus interesses e garantir o acesso ao longo das linhas de comunicação oceânicas. Naturalmente, há preocupações securitárias chinesas tanto com o Mar do Sul da China quanto com Taiwan e a forte penetração dos EUA na região, revelando elementos da competitividade e rivalidade sino-americana (GLASER, 2012). Assim, o crescente engajamento político-diplomático da RPC na Ásia – sobretudo através da Iniciativa OBOR – não a permite abrir mão de suas reivindicações no Mar do Sul da China (PANDA, 2016), ao mesmo tempo que precisa preservar a liderança e evitar disputas capazes de esvaziar os esforços integracionistas e atrair a ingerência externa.

A iniciativa OBOR e a consolidação do sistema sinocêntrico

Já havíamos refletido sobre como os novos arranjos nas cadeias de produção regionais acabam por restabelecer um sistema sinocêntrico, agora com acomodações modernas (PAUTASSO, 2011). A Iniciativa OBOR representa uma visão geoestratégica de longo prazo da diplomacia chinesa (ARASE, 2015) que reforça e amplifica tal potencial. Em outras palavras, é necessário compreender como a OBOR reforça a integração euroasiática e,

com efeito, aprofunda e alarga o sistema sinocêntrico – provocando impactos sobre a distribuição de poder do sistema internacional.

Para tanto, o potencial da Iniciativa OBOR decorre da articulação das capacidades chinesas com as demandas dos vizinhos. Primeiro, as capacidades chinesas decorrem de: 1) enorme estoque de capital disponível para financiamento; 2) uma indústria de base com grande capacidade produtiva (aço, cimento, máquinas, etc.); e 3) um impressionante *know-how* em serviços de engenharia. Para a China, a exportação de capital e a consolidação do país como emissor de IED representa uma alternativa às suas reservas internacionais¹¹, ao passo que “contribui para a construção de um sistema financeiro mais abrangente” (LOPES, 2015, p.03). O AIIB, por exemplo, representa “o pontapé inicial de um banco de desenvolvimento de proporções extremamente significativas” (VADELL e RAMOS, 2015). Além do AIIB, é possível citar o Banco de Desenvolvimento da China (CDB), o Banco de Desenvolvimento China-África (CADB), o NDB/BRICS e o Fundo da Rota da Seda, pois estes complementam os mecanismos de financiamento a projetos de infraestrutura no mundo em desenvolvimento, em geral, e na Ásia, em particular.

A criação de novos bancos de desenvolvimento, combinado ao incremento dos investimentos chineses ao redor do mundo, demonstra a assertividade da RPC também na construção de uma nova arquitetura financeira internacional assentada em novos padrões de governança (PAUTASSO, 2015). Ora, ao considerar as crescentes contestações às instituições de Bretton Woods – especialmente após a crise financeira de 2008 –, é possível sugerir que a proatividade da diplomacia sínica na proposição de novos espaços de cooperação econômica constitui um movimento que desafia a atual ordem econômico-financeira internacional (BRITES e JAEGER, 2016). É elucidativo, nesse sentido, que nove dos doze membros presentes no Conselho de Diretores do AIIB sejam obrigatoriamente destinados a Estados asiáticos (BAUMMAN, 2016). A despeito de incipiente, a medida sinaliza o que já fora assinalado na Cúpula do G20 ocorrido na China: a necessidade de se comprometer com a representatividade dos países pobres na governança econômica internacional (G20, 2016).

Além do volumoso estoque de capital em reservas internacionais – e a utilização destas de modo estratégico (ZHANG, 2015) –, o peso econômico e as capacidades chinesas podem ser visualizadas a partir da constatação de que o país, em nível global, corresponde por 11% do comércio de petróleo, 54% do consumo de alumínio, 48% do consumo de cobre e 45% do consumo de aço (SCHERER, 2015). O impressionante *know-how* na realização de obras de infraestrutura tem sido chave na exportação de serviços de engenharia, incluindo o segmento de ferrovias de alta-velocidade¹² (CHAN, 2016) o que, por sua vez, é o núcleo de uma estratégia de inserção internacional do país.

Segundo, essas capacidades se amalgamam com uma demanda crucial para qualquer país: infraestrutura de transporte, comunicação e energia são indispensáveis a qualquer projeto de desenvolvimento. Como são investimentos de volumosas somas e de longo reembolso, países com modestas capacidades estatais (como é o caso da maior parte dos países do entorno da China) veem como oportunidade singular o aporte chinês.

11. A China possui 3,6 trilhões de dólares em reservas internacionais e, até o momento, boa parte desses recursos vem sendo investidos em títulos do tesouro dos EUA. A exportação de investimentos em infraestrutura parece, segundo Zhang (2015), uma opção de cunho estratégico.

12. A importância e a competitividade chinesa nesse segmento fizeram com que o premiê chinês, Li Keqiang, recebesse o apelido de “vendedor de ferrovias de alta-velocidade da China” (CHINA.ORG.CN, 2014).

Tomando novamente o AIIB como exemplo, é interessante notar que o denominador comum entre os países-membros é, justamente, atender a demanda de investimentos em infraestrutura, cujos valores estão em torno de US\$ 800 bilhões anuais na Ásia e no Pacífico (ADB, 2016).

Dessa forma, o tratado constitutivo do AIIB assegura o compromisso com o fomento à integração regional e, concomitantemente, com a prevenção contra choques externos de caráter financeiro (AIIB, 2015). Ao estabelecer a integração econômica na Ásia como seu elemento basilar, o AIIB, mesmo iniciando suas operações em 2016, já apresenta alguns resultados concretos e, de certo modo, vem operando como uma ferramenta de promoção – direta e indireta – da Iniciativa OBOR. Isto é, tanto o AIIB quanto a Iniciativa OBOR constituem componentes primordiais das estratégias empregadas pela diplomacia chinesa (ZHU, 2015). O novo Banco já possui 6 projetos aprovados para investimento e outros 7 encontram-se em processo de aprovação, abarcando diversos países e regiões¹³ e envolvendo valores superiores US\$ 3 bilhões¹⁴ – considerando apenas os projetos aprovados.

Enquanto a ênfase dos investimentos chineses é em infraestrutura e no desenvolvimento nacional, as políticas de ajuste fiscal de corte neoliberal amplificam o espiral recessivo e recrudescem as desigualdades sociais. Enquanto o país asiático reitera a política *win-win*, não obstante as mais flagrantes assimetrias e contradições, os EUA e seus aliados reiteram uma política de força em diversos países – com efeitos humanitários catastróficos (BANDEIRA, 2016). Não se trata, portanto, de escolhas ideais e/ou morais, mas de entender as alternativas em tela e, conseqüentemente, suas diferentes dinâmicas.

Por fim, a infraestrutura alavanca integração física que, por sua vez, cria as condições para o desenvolvimento de circuitos econômicos e a realização de investimentos. Ou seja, a infraestrutura impulsiona a integração econômica e, com efeito, promove a ascendência da China sobre tais países e regiões. Dessa forma, a irradiação dos efeitos secundários da integração econômica tende a levar ao desenvolvimento integral e compartilhado de setores como finanças, energia, comunicação, logística e turismo ao longo dos países que compõem o Cinturão e a Rota (YIWEI, 2016). Sob uma perspectiva mais ampla, a integração proposta na Iniciativa OBOR alude à conectividade de ideais, instituições e do próprio comportamento diplomático (CALLAHAN, 2016), conforme evidenciado na tentativa, por parte das autoridades chinesas, de estabelecer sinergias entre os valores do “sonho chinês” e do “espírito da Rota da Seda¹⁵”, bem como ilustrado na pretensão de promover a concepção de “sonho asiático” e “comunidade de futuro compartilhado¹⁶”.

Conforme visto, o potencial da Iniciativa OBOR é proporcional a sua ambição e magnitude, sobretudo ao considerar a abrangência de seus projetos e desdobramentos regionais – como é o caso dos corredores econômicos. Igualmente mencionado, as capacidades chinesas vão de encontro às demandas de seus vizinhos – que agora transcendem as fronteiras de sua “periferia” (ZHAO, 2004) e de seus “círculos concêntricos” (PAUTASSO, 2011) de atuação externa. Em suma, o transbordamento do desenvolvimento e a integração euroasiática centrado na China são sinto-

13. Somando os projetos aprovados e em processo de aprovação, cinco encontram-se na Ásia Meridional – Paquistão (2), Bangladesh (1), Índia (2) -, quatro no Sudeste Asiático – Mianmar (1) e Indonésia (3) -, dois na Ásia Central – Tajiquistão (1) e Cazaquistão (1) -, e dois no Oriente Médio – Omã (2) (AIIB, 2017).

14. Desses US\$ 3 bilhões, US\$ 828,8 milhões são financiados pelo AIIB, enquanto que o restante é financiado por outros BMD, como é o caso do Banco Mundial (BIRD) e do Banco de Desenvolvimento da Ásia (ADB). Apenas um dos projetos aprovados possui financiamento exclusivo do AIIB – que diz respeito à construção de uma usina de energia elétrica em Mianmar (AIIB, 2017).

15. De acordo com o documento elaborado pela CNRD (2015), o “espírito da Rota da Seda” pode ser entendido a partir das premissas de paz, cooperação, abertura, inclusão e benefício e aprendizado mútuos. Além disso, o espírito simboliza a cooperação entre o Oriente e o Ocidente e constitui uma herança cultural compartilhada por todas as nações do mundo.

16. O conceito de “comunidade de futuro compartilhado” – ou de “destino comum” – está inserido dentro da nova – e bem desenhada – estratégia diplomática do presidente Xi Jinping. O “sonho chinês” serve para manter a unidade e a estabilidade doméstica, enquanto que o conceito de “comunidade de futuro compartilhado” serve para assegurar um ambiente pacífico e estável na vizinhança chinesa, principalmente na região da Ásia-Pacífico. (KAI, 2013).

mas de disputas acerca dos caminhos da globalização. A Iniciativa OBOR representa a assertividade internacional da China a partir da reconstrução de um sistema regional sinocêntrico. Trata-se de uma estratégia que embora busque uma linha de menor resistência e de longa maturação, tende a encontrar desafios proporcionais a sua ousadia. Por um lado, a implantação da complexa malha infraestrutural e seus corredores de desenvolvimento tende a gerar conflitos por recursos naturais, problemas ambientais, ativismo de ONGs ambientais estrangeiras e sabotagem de grupos extremistas; desestabilização e crises econômicas; e insegurança jurídica face a investimentos cujo retorno se faz a longo prazo (YIWEI, 2016). Por outro, deve-se considerar que a política de Washington tem buscado evitar o ressurgimento da Rússia e a ascensão chinesa na Eurásia (*heartland*) através de políticas de *regime change*, guerras por procuração e expansão do intervencionismo da OTAN. O acirramento das contradições internacionais, expresso em conflitos interestatais e de modelos civilizacionais, tem recrudescido o terror, o caos e as catástrofes humanitárias (BANDEIRA, 2016).

Considerações finais

A política externa chinesa encontra-se enraizada em determinados princípios – como os Cinco Princípios Coexistência Pacífica –, ao mesmo tempo em que se revela cada vez mais assertiva. Há um novo pensamento diplomático construído em torno do “sonho chinês” e do “rejuvenescimento” da China, bem como relacionado às novas ambições de difundir seu *soft power*. A Iniciativa OBOR provoca novas demandas e desafios geopolíticos e geoeconômicos para a China, ao passo que atesta a necessidade de compatibilizar as relações “*win-win*” com a atuação assertiva de sua diplomacia.

A Iniciativa OBOR auxilia no enfrentamento de diversos desafios que se impõem a China. Primeiro, a redução das assimetrias entre as regiões costeiras e interioranas e o combate aos “três males” tanto no oeste chinês quanto na Ásia Central e Meridional. Segundo, a modernização e construção de infraestrutura de transportes na Eurásia, aspecto essencial para fomentar mercados regionais. Terceiro, a criação de demanda para o excesso de capacidade industrial da China, ao mesmo tempo em que atende a carência de investimentos em infraestrutura ao longo do Cinturão e da Rota. Quarto, a nova malha logística favorece a diversificação das fontes e rotas de importação de recursos energéticos, naturais e de alimentos. Quinto, o apoio à internacionalização de empresas estatais e não-estatais do país, tornando-as mais competitivas e, por outro lado, estimulando-as a compartilharem suas vantagens comparativas no mercado internacional. Sexto, o surgimento e o reconhecimento de novos mecanismos de financiamento internacionais e regionais, bem como a intensificação do processo de internacionalização do *renmibi* (RMB). Por fim, o desenvolvimento econômico e a integração regional conferem à China um maior envolvimento na coordenação das dinâmicas políticas na Eurásia.

Em suma, a Iniciativa OBOR provavelmente continuará a ser o principal guia de inserção externa da RPC, tendo em vista que seus objetivos e suas motivações estão comprometidos com o processo de “nova

normalidade econômica” e demais variáveis domésticas, bem como engajados na projeção geoeconômica e geopolítica do país. Em outras palavras, a Iniciativa constitui um projeto que, simultaneamente, se propõe a reposicionar a China no plano internacional e redefinir elementos da ordem internacional.

Referências

- ADB. ADB Lending Surges to Record High to Meet Rising Regional Demand. 2016. Disponível em: <<https://www.adb.org/news/adb-lending-surges-record-high-meet-rising-regional-demand>> Acesso em 01 de março de 2017
- AIIB. **Articles of Agreement**. 2015. Disponível em: <<https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/articles-of-agreement/index.html>> Acesso em 01 de março de 2017
- AIIB. **Approved projects**. 2017. Disponível em: <<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>> Acesso em 01 de março de 2017
- AIIB. **Proposed projects**. 2017. Disponível em: <<https://www.aiib.org/en/projects/proposed/index.html>> Acesso em 01 de março de 2017
- ARASE, David. **China's Two Silk Roads: Implications for Southeast Asia**. Institute of Southeast Asian Studies. 2015
- ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim. Origens e fundamentos do Século XXI**. Editora Boitempo, São Paulo, 2008.
- BANDEIRA, Luiz. **A desordem mundial**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2016.
- BAUMANN, Renato. **Os novos bancos de desenvolvimento: independência conflitiva ou parcerias estratégicas?** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Radar, no. 43, 2016.
- BEIJING REVIEW. **The 11th National Congress. The Third Plenum of the 11th CPC Central Committee**. 1978. Disponível em: <http://www.bjreview.com.cn/90th/2011-04/26/content_357494_3.htm> Acesso em 20 de dezembro de 2016
- BRITES, Pedro Vinícius; JAEGER, Bruna. **A criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e os desafios à governança financeira global**. Conjuntura Austral, janeiro de 2016.
- BRUGIER, Camille. **China's way: the New Silk Road**. European Union for Security Studies, 2015.
- CALLAHAN, William. **China's "Asia Dream": The Belt and Road Initiative and the new regional order**. Asian Journal of Comparative Politics, p.1-18, 2016.
- CHAN, Gerald. **China's High Speed Rail Diplomacy: Global Impacts and East Asia Responses**. East Asia Institute. 2016-08-03
- CHINADAILY. **Silk Road Fund makes first investment**. 2015. Disponível em: <http://europe.chinadaily.com.cn/business/2015-04/22/content_20501261.htm> Acesso em 14 de junho de 2016
- CHINADAILY. **New rail route proposed from Urumqi to Iran**. 2015. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-11/21/content_22506412.htm> Acesso em 11 de julho de 2016
- CHINA.ORG.CN. **A railway connecting China and Europe**. 2015. Disponível em: <http://www.china.org.cn/business/2015-07/24/content_36139990.htm> Acesso em 09 de julho de 2016
- CHINA.ORG.CN. **Li Keqiang: China's high-speed railway salesman**. 2014. Disponível em: <http://www.china.org.cn/business/2014-10/08/content_33699054.htm> Acesso em 20 de dezembro de 2017
- CONSTITUTION OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA. Revised and adopted at the Eighteenth National Congress of the Communist Party of China on November 14, 2012. 2012. Disponível em: <http://www.china.org.cn/china/18th_cpc_congress/2012-11/16/content_27138030.htm> Acesso em 20 de dezembro de 2016
- CHUBB, Andrew. **The South China Sea: Defining the "Status Quo"**. The Diplomat. 2015. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2015/06/the-south-china-sea-defining-the-status-quo/>> Acesso em 08 de maio de 2016.
- DAOJIONG, Zha. **China's Economic Diplomacy. Focusing on the Asia-Pacific Region**. China Quarterly of International Strategic Studies, Vol. 1, No. 1, 85-104. 2015
- DONG, Wang. **Is China trying to push the US out of East Asia?** China Quarterly of International Strategic Studies, Vol.1, No. 1, 59-84

- EURACTIV. **Brussels clears ways for China to pour billions into Juncker Plan.** 2016. Disponível em: <<https://www.euractiv.com/section/innovation-industry/news/brussels-clears-way-for-china-to-pour-billions-into-juncker-plan/>> Acesso em 11 de julho de 2016
- FALLON, Theresa. **The New Silk Road: Xi Jinping’s Grand Strategy for Eurasia.** American Foreign Policy Interests, 37:140-147, 2015
- G20. **G20 Leaders Communique Hangzhou Summit.** 2016. Disponível em: <http://www.g20chn.com/xwzxEnglish/sum_ann/201609/t20160906_3397.html> Acesso em 01 de março de 2017
- GLASER, Bonnie. **U.S. Strategy Seeks to Calm the Roiled Waters of the South China Sea.** Perspectives on the South China Sea: Diplomatic, Legal, and Security Dimensions of the Dispute, Center for Strategic & International Studies (CSIS), September, 2014.
- INDIA TIMES. **China may build port in southern Maldives.** 2016. Disponível em: <<http://timesofindia.indiatimes.com/india/China-may-build-port-in-sout.cms>> Acesso em 19 de julho de 2016
- ISLAM, Imtiaz Nafess; HOSSAN, Mohammad; MARTIN, Sabiha. **Bangladesh, China, India and Myanmar Economic Corridor (BCIM): Next Window for Economic Development in Asia.** Daffodil International University Journal of Business and Economics, vol.9, No.1, pp-131-149, June, 2015
- JERDEN, Björn. The Assertive China Narrative: Why It Is Wrong and How So Many Still Bought into It. **The Chinese Journal of International Politics**, 2014, 47–88.
- JIEMIAN, Yang. **China’s “New Diplomacy” under the Xi Jinping administration.** China Quarterly of International Strategic Studies, Vol.1, No. 1, 1-17. 2015
- JISI, Wang. **China’s Search for a Grand Strategy. A Rising Great Power Finds Its Way.** Foreign Affairs. 2011
- KAI, Jin. **Can China build a community of common destiny?** The Diplomat. 2013. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2013/11/can-china-build-a-community-of-common-destiny/>> Acesso em 20 de dezembro de 2016
- KEJIN, Zhao; XIN, Gao. **Pursuing the Chinese Dream. Institutional Changes of Chinese Diplomacy under President Xi Jinping.** Quarterly of International Strategic Studies, Vol.1, No. 1, 35-57. 2015
- KISSINGER, Henry. **Sobre a China.** Editora Objetiva Ltda. Rio de Janeiro. 2011
- LEN, Christopher. **China’s 21st Century Maritime Silk Road Initiative, Energy Security and SLOC Access.** Maritime Affairs, National Maritime Foundation, v.11, no.11, 2015, pp-1-18.
- LI, Siyao. **The New Silk Road: Assessing Prospects for “Win-Win” Cooperation in Central Asia.** Cornell International Affairs Review, vol.9, no.1, 2016
- LIM, Alvin Cheng-Hin. **Africa and China’s 21st Century Maritime Silk Road.**The Asia Pacific Journal, v.13, n.3, março, 2015
- LIU, Hongsong. **China’s proposing behavior in Global Governance: the cases of WTO Doha Round negotiation and G-20 process.** Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, 2014.
- LOPES, Bárbara. **A China como grande protagonista na criação de novos bancos de desenvolvimento.** Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias, Belo Horizonte, 2015.
- MARIANI, Bernardo. **China role and interests in Central Asia.** Safeworld, 2013
- MERCATOR INSTITUTE FOR CHINESE STUDIES (MERICCS). **Infographic/China Mapping Silk Road Initiative.** 2015. Disponível em: <https://www.merics.org/fileadmin/user_upload/pic/ChinaMapping/ChinaMapping_Silk_Road_SiKo_Final_122015.pdf> Acesso em 19 de julho de 2016.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA. **Xi Jinping Holds Talks with President Andrzej Duda of Poland Both Heads of State Agree to Establish China-Poland Comprehensive Strategic Partnership.** 2016. Disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1374284.shtml> Acesso em 16 de julho de 2016
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA. **Xi Jinping Holds Talks with President Vladimir Putin of Russia Both Heads of State Stress Unswerving Commitment to Deepening China-Russia Comprehensive Strategic Partnership of Coordination.** 2016. Disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1375791.shtml> Acesso em 16 de julho de 2016
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA. **Joint Declaration on New Stage of Comprehensive Strategic Partnership Between the People’s Republic of China and the Republic of Kazakhstan (Full Text).** 2015. Disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1293114.shtml> Acesso em 01 de março de 2017

- NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION (CNRD). **Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road**. 2015. Disponível em: <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html> Acesso em 03 de janeiro de 2016
- PANDA, Ankit. **China Protests as G7 Ministers Express Concerns Regarding East, South China Seas**. The Diplomat. 2016. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2016/04/china-protests-as-g7-ministers-express-concern-regarding-east-south-china-seas/>> Acesso em 08 de maio de 2016
- PANTUCCI, Raffaello; PETERSEN, Alexandros. **China's Inadvertent Empire**. The National Interest. 2012
- PAUL, Joshy M. **Myanmar in China's Push into the Indian Ocean**. Institute for Defence Studies and Analyses. 2016-08-03
- PAUTASSO, Diego. **China e Rússia e a integração asiática: O sistema sinocêntrico como parte da transição sistêmica**. Revista Conjuntura Austral, v.2, n.5. Porto Alegre. 2011. Disponível em: <<http://oaji.net/articles/2015/2137-1437661747.pdf>>
- PAUTASSO, Diego. A China na nova arquitetura geoeconômica global e o caso do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura. In: **Meridiano 47**. v. 16, 2015, pp. 12-19.
- PINTO, Raquel Vaz. **Peaceful rise and the limits of Chinese exceptionalism**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, 2014.
- PUTTEN, Frans-Paul; MEJINDERS, Minke. **China, Europe and the Maritime Silk Road**. Clingendael. Netherlands Institute of International Relations, 2015
- RAMACHANDRAN, Sudha. **Iran, China and the Silk Road train**. The Diplomat. 2016a. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2016/03/iran-china-and-the-silk-road-train/>> Acesso em 11 de julho de 2016
- RAMACHANDRAN, Sudha. **China's Sinking Port Plans in Bangladesh**. China Brief, The Jamestown Foundation, Vol. XVI, issue 10, junho, 2016b
- RAILWAY PRO. **"Pan-Asia Railway Network" takes another step forward**. 2016. Disponível em: <<http://www.railwaypro.com/wp/pan-asia-railway-network-takes-another-step-forward/>> Acesso em 20 de dezembro de 2016
- REUTERS. **Hungary first European country to sign up for China Silk Road plan**. 2015. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-china-hungary-idUSKBN0N01W20150607>> Acesso em 12 de julho de 2016
- REUTERS. **China crude oil imports hit record 8 million barrels per day in february**. 2016. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-china-economy-trade-crude-idUSKCN0WA0A2>> Acesso em 19 de dezembro de 2016
- REUTERS. **China and Pakistan launch economic corridor plan worth \$46 billion**. 2015. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-pakistan-china-idUSKBN0NA12T20150420>> Acesso em 01 de março de 2017.
- RITZINGER, Louis. **The China-Pakistan Economic Corridor**. *Regional Dynamics and China's Geopolitical Ambitions*. The National Bureau of Asian Research. 2015
- ROELL, Peter. **China's Maritime Silk Road – An Ambitious Undertaking**. ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security, n.423, maio, 2016
- ROLLAND, Nadege. **China's New Silk Road**. The National Bureau of Asian Research, 2015.
- RUSSIA TODAY. **Greece sells largest port Piraeus to Chinese company**. 2016. Disponível em: <<https://www.rt.com/business/338949-greece-china-port-sale/>> Acesso em 12 de julho de 2016
- SCHERER, André Luis. **A Nova Estratégia de Projeção Geoeconômica da China e a Economia Brasileira**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, v.36, n.129, p.35-51, julho/dezembro de 2015.
- SZCZUDLLIK-TATAR, Justyna. **China's New Silk Road Diplomacy**. The Polish Institute of International Affairs, No. 34 (82). 2013.
- SHAMABAUGH, David. **China Goes Global**. *The Partial Power*. Oxford University Press. Nova York. 2013
- SHEN, Simon Xu Hui. **Special Issue: New Silk Road Project**. East Asia, 2015.
- THE DAILY STAR. **BCIM-economic corridor: An emerging opportunity**. 2014. Disponível em: <<http://www.thedailystar.net/bcim-economic-corridor-an-emerging-opportunity-15533>> Acesso em 16 de julho de 2016

THE HINDU. **China, Sri Lanka to redefine Colombo Port City project.** 2016. Disponível em: <<http://www.thehindu.com/news/international/china-and-sri-lanka-decide.ece>> Acesso em 19 de julho de 2016

THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China-Germany Inter-Governmental Consultation.** 2016. Disponível em: <<http://english.gov.cn/2016special/china-germanyconsultation/>> Acesso em 01 de março de 2017

THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China, Sri Lanka issue joint statement on cooperation.** 2016. Disponível em: <http://english.gov.cn/news/international_exchanges/2016/04/09/content_281475323930108.htm> Acesso em 01 de março de 2017

THE WALL STREET JOURNAL. **China's Xi Jinping Launches Investment Deal in Pakistan.** 2015. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/chinas-xi-jinping-set-to-launch-investment-deal-in-pakistan-1429533767>> Acesso em 18 de julho de 2016

VADELL, Javier; RAMOS, Leonardo. **As sedutoras garras do dragão chinês: Finanças e Bifurcação do Centro da Economia Global**, Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias, Belo Horizonte, 2015.

XINHUA. **China, Poland lift ties to comprehensive strategic partnership.** 2016. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/2016-06/21/c_135452132.htm> Acesso em 09 de julho de 2016

XINHUA. **China, Uzbekistan elevates ties to comprehensive partnership.** 2016. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/2016-06/22/c_135458246.htm> Acesso em 16 de julho de 2016

XINHUA. **China, Serbia publish blueprint for upgrading partnership.** 2016. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/2016-06/18/c_135447513.htm> Acesso em 16 de julho de 2016

XINHUA. **China, Czech Republic set up strategic partnership.** 2016. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/2016-03/30/c_135234520.htm> Acesso em 01 de março de 2017

XINHUA. **China, Iran vow to enhance all-round strategic partnership.** 2016. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/2016-12/05/c_135882516.htm> Acesso em 01 de março de 2017

XINHUA. **China, Egypt pledge to conjoin developing strategies.** 2016. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/2016-12/02/c_135874128.htm> Acesso em 01 de março de 2017

XINHUA. **China, Saudi Arabia ink cooperation deals.** 2016. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/2016-08/30/c_135645729.htm> Acesso em 01 de março de 2017

YIWEI, Wang. **The Belt and Road Initiative.** *What Will China Offer the World In Its Rise.* New World Press. 2016

ZHANG, Feng. **China as a Global Force.** *Asia & The Pacific Policy Studies*, vol.3, no.1, pp.120-128, 2015

ZHAO, Suisheng. **Chinese Foreign Policy.** *Pragmatism and Strategic Behavior.* East Gate. Nova York. 2004.

ZHAO. China's New Foreign Policy "Assertiveness". Motivations and Implications. **Instituto per Gli Studi di Politica Internazionale.** n° 54, maio/2011.

ZHU, Zhiqun. **China's AIIB and OBOR: Ambitious and Challenges.** *The Diplomat*, Tokio, October, 2015. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2015/10/chinas-aiib-and-obor-ambitions-and-challenges/>> Acesso em 24 de outubro de 2016

As novas tendências militares: uma oportunidade para as mulheres?

the new military trends: an opportunity for women?

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p45](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p45)

Natalia Diniz Schwether¹
Graciela de Conti Pagliari²

Recebido em: 28 de setembro de 2016
Aprovado em: 08 de março de 2017

RESUMO

Este estudo tem como principal objetivo analisar o fenômeno de modernização institucional e reordenamento da atuação das forças armadas, destacando a incorporação das mulheres como um de seus elementos. Para tanto, apresenta, a priori, uma descrição da identidade militar, seus valores, costumes e condutas basilares. Em seguida, traça a evolução da estrutura militar ao modelo pós-moderno, evidenciado por suas novas atribuições, momento em que se observa com maior proeminência a incorporação feminina. O artigo se desenvolve em bases qualitativas, através de uma revisão de literatura pertinente à área, com intuito de corroborar a hipótese de que a evolução do contexto internacional contribuiu para a atualização das forças armadas. Como resultado, depreende-se que, embora as mulheres estejam presentes em baixas porcentagens e, particularmente, em funções associadas ao estereótipo feminino da pacificidade, sua inserção foi um dos aspectos deste processo de modernização militar.

Palavras Chaves: Forças Armadas. Modernização. Mulheres.

ABSTRACT

The ideological changes of the post-Cold War world, the inclusion of non-state actors in global agendas and regional integration become incontestable the need for a redefinition of the role of the military. In face of this phenomenon of institutional modernization and reordering of the action of forces, the incorporation of women is one of the elements that highlights. For better understanding of these factors, this article aims to present, a priori, a description of the military identity, its values, customs and basic behaviors, and then delineates the evolution of the military structure to the postmodern model and their new assignments. The article develops on a qualitative basis and in a relevant literature review of the area, in order to corroborate the hypothesis that the evolution of the international context contributed to the updating of the military, reflecting in a conduct and rationality consistent with their performances. Finally, it concludes that, although women still are present at low percentages in the armed forces, and, particularly, in those functions associated with the feminine stereotype of peacefulness, the insertion was one of the aspects of this military modernization.

Key words: Armed Forces. Modernization. Women.

1. Doutoranda do Programa da Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). ORCID: orcid.org/0000-0002-8022-237X

2. Profª de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). ORCID: orcid.org/0000-0002-8233-9387

Introdução

O fim da Guerra Fria e das ameaças de insurgência relacionadas ao conflito Leste-Oeste, atrelado ao contexto de redução das ameaças tradicionais, dada a uma maior tendência à resolução pacífica dos conflitos e à cooperação, incitou questionamentos sobre a necessidade de manutenção de grandes e poderosas instituições militares nacionais (DONADIO, 2003). A falta de um inimigo externo evidente ocasionou, em muitas regiões, uma desorientação dos militares e uma crise existencial. Com isso, a instituição passou a buscar por novas atividades a fim de justificar sua existência, os pressupostos recebidos e conquistar apoio populacional (ROSS, 2004; SANTOS, 2004).

Adere-se a este quadro a ocorrência dos atentados aos Estados Unidos, em 2001, os quais movimentaram o âmbito da segurança e defesa internacional, principalmente nos temas que ainda careciam de clareza em sua definição. Em vista disto, as forças armadas conquistaram um novo protagonismo no combate ao terror e, cada vez mais, ocuparam esferas de atuação civil (SAINT-PIERRE, 2002). De acordo com Janowitz (1967), o âmbito militar é como um sistema social, neste as características profissionais do corpo de oficiais, suas competências e normas sofrem alternâncias ao longo do tempo. Por essa razão, a profissão militar estaria em mutação e tenderia a se aproximar da identidade civil. O oficial ao se transformar em um funcionário afeta, diretamente, a formação da cultura militar.

Da mesma forma, a estrutura orgânica funcional das forças e seu embasamento doutrinário seguem em constante processo de evolução. A instituição militar entendida como uma organização que tem por objetivo último defender a sociedade de ameaças extranacionais, com o transcorrer dos anos passou por uma importante alteração em seu conjunto de operações táticas e logísticas. Em uma abordagem ampliada, a segurança incorporou às ameaças advindas do meio externo ao Estado, fatores como: a viabilidade da democracia, o desenvolvimento socioeconômico e a proteção ambiental (ROSS, 2004, p.10).

Portanto, hoje, a missão dos militares é muito mais identificada com a defesa da comunidade e dos bens nacionais e globais, do que, exclusivamente, com a defesa territorial. Outrossim, embora a instituição militar tenha prezado por preservar sua dinâmica e sua homogeneidade, com destaque para o predomínio de uma ordem androcêntrica - considerada a única capaz de manter a coesão interna (CHAMBOULEYRON, RESENDE, 2006), diante deste novo cenário, as mulheres tornaram-se atrizes ativas e fundamentais para o sucesso das operações.

Isto posto, o artigo pretende abordar, a priori, a cultura e o *ethos* militar, em seguida, traça-se a evolução da estrutura militar ao modelo pós-moderno. Logo, ainda em um contexto de fim da Guerra Fria, são atribuídas novas missões às forças armadas, processo que propiciou maior participação das mulheres. Trata-se de um estudo qualitativo, pautado em um levantamento bibliográfico de autores pertinentes à área, com pretensões explicativas, uma vez que visa corroborar a hipótese de que a evolução do contexto internacional contribuiu para a atualização das forças armadas, favorecendo, ao cabo, a incorporação das mulheres.

Cultura militar

A instituição militar é, reconhecidamente, uma instituição totalizante e assimiladora. Para Goffman (1974 apud CASTRO, 1990, p.33), as instituições totais são “estufas para mudar as pessoas: cada uma é um experimento natural sobre o que se pode fazer ao eu”. A regulamentação rígida do estilo de vida militar e o isolamento social são fundamentais para a manutenção da coesão grupal, dos valores e características próprias e do *esprit de corps* (JANOWITZ, 1967).

No momento em que o indivíduo ingressa na corporação ele é submetido aos rituais, treinamentos físicos e repetições constantes dos princípios militares, os quais, de acordo com Leirner (1997), possuem por finalidade o estímulo à desistência, pois apenas os vocacionados estariam aptos. Neste sentido, pretende-se domesticar o recruta e forjar a construção de um novo cidadão pertencente àquele mundo. Em poucos meses, passam a ter um modo semelhante de vestir-se, falar, andar, pensar e agir.

Desta forma, os pilares estruturais deste *ethos*³ são a hierarquia e a disciplina. Entre eles, a hierarquia se distingue como o elemento-chave para entender a mentalidade militar. Ao tornar-se um militar, instantaneamente, ocupa-se um lugar nesta hierarquia e regras diferenciadas são aplicadas em relação aos civis, as quais são responsáveis por separá-los do restante da sociedade. A hierarquia se estabelece de forma complexa e envolve toda a estrutura, ou seja, cada indivíduo ocupa uma posição específica e única, ao mesmo tempo em que comanda, está subordinado a alguém. O rompimento da hierarquia significaria o fim da instituição (LEIRNER, 1997). De acordo com Castro (1990, p.22):

Um capitão, um coronel ou um general já foram cadetes; pode-se dizer que, de certa forma, eles são cadetes com alguns anos de experiência e de idade a mais. Todos são oficiais e comungam o mesmo espírito militar. Os cadetes sabem que, ao concluírem o curso da Academia, passarão a ter a mesma condição social que seus superiores e que a distância entre as posições hierárquicas ocupadas por uns e outros será, basicamente, uma questão de quantidade de tempo: os generais de hoje foram os cadetes de 1945-55. Neste sentido, pode-se chamar a hierarquia do corpo de oficiais de “hierarquia quantitativa”, uma hierarquia que pressupõe a possibilidade de ascensão para todos os seus membros, a partir de uma situação inicial de igualdade formal de condições.

No entanto, a obediência hierárquica está atrelada a uma boa conduta do oficial que deve perceber aquilo que o compete ordenar, bem como a maneira correta de fazê-lo, prezando pelo tratamento com humanidade de seus subordinados (CASTRO, 1990). Igualmente, procura-se preservar uma postura ética e moral calcada na disciplina, o que os tornaria, em suas concepções, melhores que os paisanos. Desta maneira, a estrutura hierarquizada das relações internas dos militares transborda para suas relações com o meio civil. Isto é, a interação dos militares com o mundo externo segue as regras de conduta presentes internamente na organização. Os papéis e *status* estruturam as relações de comando e obediência, a partir das quais é constituída a visão de mundo dos militares.

Com isso, concebe-se uma fronteira clara entre os de “dentro” e os de “fora” (LEIRNER, 1997). Consequentemente, “tornar-se militar significa, acima de tudo, deixar de ser civil” (CASTRO, 2009, p.24). Constantemente frisa-se que os militares são diferentes dos paisanos,

3. Na discussão antropológica o *ethos* de um povo faz referência a um conjunto de princípios ou valores, como o caráter e a qualidade de sua vida, seu estilo moral e estético, que regulam a conduta cotidiana. O *ethos* se opõe à ética, e representa um tipo de vida implícito no estado de coisas do qual esse é uma expressão prática (GEERTZ, 1973; BONNEWITZ, 2003). O *ethos* não compõe exclusivamente um povo, para uma interpretação ampla o *habitus* – a exteriorização das disposições morais, e a *hêxis* – a postura, os gestos e as verbalizações, são outros dois importantes elementos (ROSA, 2007).

o termo civil conota o que é, meramente, não-militar e impõe uma lógica binária estrategicamente utilizada para a construção da identidade militar.

A ética profissional militar, fundamental para a consolidação do controle civil sobre os militares, possui como elementos centrais a honra e a lealdade. Neste sentido, elencam-se três responsabilidades dos militares diante do Estado⁴: função representativa (representar as demandas da segurança militar dentro da máquina estatal, implicando limites no exercício dessa função), função consultiva (analisar e informar sobre as implicações dos cursos alternativos) e função executiva (colocar em prática as decisões estatais) (SOARES, 2006, p.40).

A família militar é outro importante aspecto do seu *ethos*. A comunidade militar tradicional moldava a família de acordo com as necessidades da profissão (JANOWITZ, 1967, p.187). Com deveres que ultrapassavam a criação dos filhos, as mulheres estavam presentes em atividades recreativas, ao mesmo tempo em que influenciavam decisões secundárias da instituição. As esposas eram integralmente envolvidas pelas carreiras de seus maridos, responsáveis por gerir a logística familiar, os deslocamentos de cidades e os reajustamentos constantes.

Os oficiais deveriam escolher, prioritariamente, suas noivas nas famílias militares, para assim possibilitar a extensão dos laços de parentesco além da família nuclear. Tendo em vista o escasso contato com as famílias de origem e o círculo social da profissão militar, há um sentimento de união e solidariedade entre as famílias que residem nas residências militares. A camaradagem e a coletividade são características intencionalmente promovidas, consideradas fundamentais para o bom funcionamento da caserna (CHINELLI, 2009).

Com isso, nota-se que as forças armadas apresentam uma estrutura androcêntrica⁵, a qual falha em oferecer igualdade de oportunidades e desenvolvimento pleno de capacidades profissionais para as mulheres (ROSA, 2007). Afinal, há uma constante apreensão de que a própria identidade combatente seja ameaçada pela flexibilização dos valores. A presença feminina, mesmo nos setores administrativos, é considerada uma fonte de distúrbio, por despertar a libido masculina e afetar a ordem e a hierarquia (CHAMBOULEYRON, RESENDE, 2006).

De acordo com Britton (apud CARREIRAS, 2010), para uma organização ser entendida como gendrificada ela deve se estruturar a partir de uma oposição entre as categorias de feminino e masculino, presumindo uma reprodução destes estereótipos. Ademais, deve ser dominada por homens ou mulheres e ser concebida sob discursos de masculinidade ou feminilidade hegemônica. Por esta lógica, a organização militar está claramente baseada em uma distinção de gênero, na qual as oportunidades, o poder (divisões hierárquicas) e a estrutura ocupacional (divisão sexual do trabalho) estão vinculadas aos homens. As mulheres são excluídas de certas especialidades e os postos centrais da instituição são dominados, em termos numéricos, por homens - justamente nas funções que garantem maior prestígio e possibilidade de ascensão. Atrelado a isto, a cultura e a ideologia foram desenvolvidas por concepções tradicionais e masculinas (CARREIRAS, 2010).

4. Por responsabilidade entende-se uma relação que não deve ser marcada por uma superioridade civil e, conseqüente, uma inferioridade militar (OLIVEIRA, 2005, p.81). São complementares, porém, com o reconhecimento militar de que cabe ao âmbito da política um grande número de decisões do meio castrense (SOARES, 2006).

5. Ressalva-se que esta característica masculina do *ethos* militar não é universal e presente em todos os momentos da história, ela se acentua em determinadas épocas e países, muitas vezes como uma reprodução das demais instituições sociais.

No entanto, como expõe Janowitz (1967), apesar das normas tradicionais de comportamento social permanecerem presentes na comunidade militar, elas já não são tão rígidas como no passado. Novos modelos são essenciais para os novos papéis. “Numa sociedade democrática é totalmente impróprio que a honra seja o único, ou mesmo, o mais importante, valor dos militares profissionais” (JANOWITZ, 1967, p.223).

Evolução da estrutura militar.....

Com o fim da Guerra Fria e a ascensão do multiculturalismo, da era informacional, das novas tecnologias e com a emergência de uma força com multimissões, ocorreu uma importante alteração no modelo e na organização das forças armadas (HAJJAR, 2014, p.119). Mudanças externas e nas tradicionais características da guerra desencadearam uma modificação na estrutura militar. As profundas transformações sociais exerceram influência nos papéis e atribuições militares e, fundamentalmente, influenciaram a profissão militar, sua organização e valores (JANOWITZ, 1967).

A guerra que na era moderna pautou-se pela racionalidade econômica, eficiência e baixo interesse nos meios empregados para alcançar os fins (resultando no desenvolvimento da bomba atômica), sofreu um processo de remodelamento. A partir da cobertura midiática, realizada no primeiro conflito da era pós-Moderna - a Guerra do Golfo (1990-1991), a racionalidade ganhou aspectos reflexivos. Com a possibilidade de ter imagens reais das atrocidades cometidas em campo de batalha, a sociedade passou a se confrontar com questionamentos de ordem moral. A mídia teria, neste sentido, a capacidade de tornar evidente aspectos que os governos, até então, esconderiam de suas nações (COKER, 2012).

Ao mesmo tempo, o espaço digital, com a atuação de computadores e drones, alterou não apenas o meio utilizado para se guerrear, mas, e, principalmente, aqueles que fazem a guerra. Assim sendo, a espécie humana deixou de ter exclusividade sobre o campo de batalha, compartilhando-o hoje em dia com robôs monitorados remotamente. Salienta-se que, tais especialistas em informática não estão fisicamente presentes no ambiente de conflito o que os exime de riscos, sendo assim a coragem não é mais um atributo essencial ao soldado (SINGER, 2009). Igualmente, o espaço de combate que antes era primordialmente militar, atualmente conjuga uma multiplicidade de atores, entre eles organizações não governamentais e empresas privadas (COKER, 2012).

Estas modificações são parte de um processo no qual os Estados modernos evoluíram de um estágio de prontidão para a guerra a um momento de dissuasão, até atingirem sociedades com baixa incidência de conflito. Tendo em vista que a probabilidade da guerra é um fator de grande influência na sociologia militar, por meio da qual a instituição se adapta, uma sociedade onde a ocorrência de guerra é menor propiciaria a mudança e a inovação dos objetivos da organização militar (MOSKOS, 1992).

Embora a guerra clássica, a qual utiliza-se da força militar como principal estratégia, não tenha desaparecido, ela diminuiu de intensidade. Em uma escala reduzida, os micro-conflitos ou conflitos intra-estatais

(KALDOR, 2006; DURIEUX, 2012) demandam estratégias distintas na contenção de ameaças assimétricas. A percepção de vulnerabilidade e insegurança tornou-se a tônica para as ações estatais. Neste cenário:

[...] quanto mais uma ameaça diverge das características típicas do ataque de um Estado Westfaliano, menor a probabilidade de que as armas supremas de defesa deste Estado (ex.: instrumentos militares desenhados originalmente para a conquista de territórios) sejam as corretas para combatê-lo (BAILES, 2012, p.152, tradução nossa)⁶.

6. "The overall lesson seems to be that the more a threat diverges from the typical features of attack by a Westphalian state, the less likely it is that the supreme weapons of defense by such a state – i.e. military assets designed originally for seizing land – will be the right ones to counter it".

Logo, cada era possui sua própria gramática da guerra, com seus princípios e características norteadoras (CLAUSEWITZ, 1976, p.593), fazendo com o que ocorreu no passado não necessariamente se repita no futuro. Ainda que a defesa territorial e dos recursos estratégicos permaneça sendo um motivo universal e forte para a guerra, cabe a cada Estado elencar as suas questões de segurança, em uma abordagem ampliada da segurança e da defesa.

No século XXI, a aversão às perdas humanas e o avanço da tecnologia são marcos da dinâmica da guerra; tais características favorecem, por um lado, a aproximação entre a sociedade e as forças armadas já que a última tende a se assemelhar, cada vez mais, com a profissão civil, em um processo cunhado de *civilização* (JANOWITZ, 1967). Por outro lado, esta aproximação entre civis e militares obsta uma definição objetiva sobre a guerra "se a guerra está em todos os lugares, ela não está em lugar nenhum" (DURIEUX, 2012, p.145, tradução nossa)⁷.

7. "If war is everywhere, it is nowhere".

Originalmente, as forças armadas estavam vinculadas ao Estado-nação e atinentes à missão de defesa da pátria, eram pautadas pela ordem e obediência e organizadas por um sistema de recrutamento obrigatório. Já, após a Guerra-Fria, tornam-se mais flexíveis, com objetivos variados, de recrutamento voluntário e maior inclusão social, pondo fim ao exército de massas (MOSKOS, 1992).

Alicerçado na experiência norte-americana, Moskos (1992) propõe uma tipologia para compreensão da evolução histórica das forças armadas. A principal divisão aloca-se entre um período moderno, comumente percebido como uma era de crenças absolutas, planejamentos racionais, progresso linear; contraposto à pós-modernidade, na qual privilegia-se a heterogeneidade, a diferença e a descrença em discursos universais e totalizantes, a partir da introdução de um constante relativismo. Estes novos ideais influenciaram na cultura militar, atrelado ao impacto do crescimento global, do multiculturalismo, da era informacional e das novas tecnologias e da emergência de um exército multitarefas, com missões não tradicionais (HAJJAR, 2014, p.122).

Moskos (2001) defende que o pós-modernismo - era de pluralismo, fragmentação e ambiguidade -, produz uma alteração nos valores militares, nas ameaças percebidas e na missão principal, às quais não são mais definidas como militares em um sentido tradicional. Seriam contemplados, por exemplo, desastres naturais, epidemias, combate aos regimes autoritários, entre outros. As forças militares começaram a atuar, também, em operações internacionais geridas por entidades outras que não o seu próprio Estado-Nação (CARREIRAS, 2004), dentre elas destacam-se as operações de paz.

A partir de 1989, a participação neste segmento aumentou, houve um maior engajamento dos países, os quais passaram a operar em ambientes complexos envoltos por realidades, até então, desconhecidas, em conjunto com outras forças com culturas e costumes distintos. O intercâmbio com exércitos mais avançados facultou o aprimoramento de táticas e treinamentos, possibilitando uma modernização dos critérios organizativos.

Como consequência desta nova atribuição constitui-se uma estratégia de ação original entre os soldados. A *estratégia do guerreiro*, na qual o sentido da missão é atribuído através da definição de um inimigo por meio da construção de imagem e estereótipo negativos da população, alterna-se para uma *estratégia humanitária* baseada na tentativa de explicar o comportamento agressivo de determinada população, através do estabelecimento de uma distinção entre o clã de guerreiros e a população carente (mulheres, crianças e refugiados). Com vistas à esta distinção, soldados negros, mulheres e não combatentes tendem a adotar a *estratégia humanitária* e se comportarem de forma menos agressiva com a população local, do que soldados homens, brancos e em funções de combate (CARREIRAS, 2010).

Portanto, o envolvimento das forças armadas em atividades não tradicionais permitiu uma maior aceitação e integração de grupos minoritários no âmbito castrense, como foi o caso das mulheres, negros e homossexuais⁸. Enquanto que, na era pré-moderna, as mulheres eram excluídas do serviço militar, no período moderno ocorreu uma integração parcial, com restrições de funções e hierarquias, atingindo, na pós-modernidade uma abertura de mais especialidades e unidades (MOSKOS, 1992).

A incorporação feminina nas forças armadas

De acordo com Janowitz (1967), a instituição militar se articula como um sistema social no qual as características profissionais do corpo de oficiais se alteram ao longo do tempo. Dada a atual diversidade de missões e a atuação em ambientes culturais múltiplos, distintas habilidades interpessoais a exemplo da tolerância, flexibilidade, capacidade de negociação, compreensão e facilidade de adaptação, passaram a ser exigidas deste novo militar, o qual deixou de ser um simples soldado, acatador de ordens, para tornar-se um promotor da paz, que dialoga com líderes nacionais, forças de segurança e populações (HAJJAR, 2014, p.124).

Em paralelo, o maior investimento e emprego de tecnologias tornou a administração do uso legítimo da força fortemente baseado em uma racionalidade burocrática e técnica (CARREIRAS, 2004). Nas forças armadas pós-modernas os soldados não são, exclusivamente, combatentes; a necessidade do manuseio de novas ferramentas tecnológicas promoveu uma crescente valorização da racionalidade. Tal cenário configurou um desafio à masculinidade hegemônica prevalente no meio militar (MANJIKIAN, 2016, p.106).

Em decorrência de uma concepção civil e militar, dualística do gênero, na qual características como a passividade e a pacificidade são atribuídas à gama feminina da sociedade (STACHOWITSCH, 2013, p.158), as atividades que requerem maior compaixão e altruísmo não pertencem ao

8. Como por exemplo, a decisão dos Estados Unidos em abolir a política cunhada como *"Don't Ask, Don't Tell"*, em 2011, representa um importante marco da alteração da conduta militar norte-americana (HAJJAR, 2014, p.123). Esta política de restrição do Exército estadunidense proibia qualquer um que demonstrasse propensão ou intenção de se envolver em atos homossexuais de permanecer nas forças armadas.

espectro masculino, abrindo uma oportunidade para a inclusão feminina (LOPES, 2011; PEACH, 2001).

O estereótipo que associa a mulher à paz e o homem à violência, explica o pacifismo feminino como resultado da capacidade de conceber a vida e preservar a espécie. Confere-se de forma inerente às mulheres o cuidado, tanto com a família quanto com a comunidade. Todavia, tal versão não deixa de ser bastante contestada ao compreender o gênero como uma categoria biológica, não considerando a interferência dos fenômenos sociais. Esta dicotomia seria responsável por marginalizar as mulheres da tomada de decisões, bem como vitimá-las (OTTO, 2006, p.121-122).

Neste sentido, Dharmapuri (2011, p.59) afirma que a presença das mulheres nas organizações militares aumenta a eficácia operacional em pelo menos três áreas: melhor captura de informação; maior credibilidade; melhor proteção da força. De acordo com a autora, quando as mulheres são incluídas em operações táticas observa-se maior possibilidade de conquistar a confiança das populações em conflito.

Consequentemente, a forma como o gênero é integrado nas unidades militares e nas áreas de conflito associa-se com o sucesso da operação. Na Libéria, por exemplo, onde há um contingente de mulheres atuando como oficiais da ONU, na operação UNMIL, elas são consideradas mais acessíveis e sensíveis às necessidades da população local, principalmente, no que tange à violência cometida contra as mulheres (DHARMAPURI, 2011).

As mulheres apresentariam, em comparação com os seus colegas do sexo masculino, taxas inferiores de denúncias de conduta inapropriada, abuso do poder ou uso indevido de armas, além disso, são mais responsáveis e menos autoritárias nas relações interpessoais. As soldadas são melhores articuladoras em sociedades conservadoras, em específico na sociedade muçulmana, como se observou na Bósnia, Camboja, El Salvador e Namíbia, nas quais os líderes preferem interagir com representantes do sexo feminino (DHARMAPURI, 2011).

No Líbano (UNIFIL) constatou-se que as soldadas contribuem para um ambiente mais sadio da missão e com maior informação da população local. A presença de um contingente feminino, especialmente nos casos em que detenha postos mais elevados, desencoraja explorações sexuais e abusos da população local (CARREIRAS, 2010). Desta maneira, a presença de mulheres no ambiente de conflito torna-se uma vantagem estratégica para as forças. A inclusão das mulheres nestes cenários é considerada um sinal de progresso (DHARMAPURI, 2011, p.62).

A “orientação para a paz” atribuiu às mulheres um papel especial na erradicação de conflitos (SALLA, 2001). Ou seja, características identificadas como femininas estão, hoje, sendo utilizadas para legitimar a inclusão de mulheres, enquanto que em outros momentos elas foram e ainda continuam sendo, utilizadas para apoiar o seu banimento.

A ampliação da participação das mulheres teve seu início na década de 1980, com adequações das instituições em termos físicos e regulamentares. No âmbito internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu a década de 1975 a 1985 como a Década da Mulher, a partir de então foram realizadas Conferências em diferentes países para o fortalecimento da participação das mulheres.

lecimento da questão de gênero. O objetivo central era o empoderamento feminino, através da formulação de políticas públicas que atendessem às demandas das mulheres e estivessem pautadas nos Direitos Humanos (FRIEDMAN, 2003).

Os resultados iniciais destas discussões foram reunidos na Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), de 1979, e colhidos ao longo da década de 1980, com a implantação das primeiras políticas públicas com recorte de gênero. Neste cenário as forças armadas não poderiam ficar alheias à mudança da mentalidade social (MARTÍNEZ, 2009). Portanto, em 1995, na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, as discussões sobre a potencialização do papel das mulheres na sociedade contemporânea permitiram que muitos governos decidissem por incorporar as mulheres na profissão militar. Na redação final do texto da reunião torna-se explícito, no parágrafo 18, o posicionamento da ONU quanto à participação feminina: “A paz local, nacional, regional e global é alcançável e está necessariamente relacionada com os avanços das mulheres, que constituem uma força fundamental para a liderança, a solução de conflitos e a promoção de uma paz duradoura em todos os níveis”⁹ (IV CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER, 1995).

9. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pequim95.htm>> Acesso em: ago 2016.

Cinco anos mais tarde, em 2000, esta perspectiva foi incorporada como uma Resolução do Conselho de Segurança da ONU, número 1325. O texto reafirma a importante participação de forma igualitária das mulheres na prevenção e solução dos conflitos, na construção e promoção da paz e da segurança (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000). A adoção desta Resolução foi histórica, pela primeira vez o Conselho de Segurança tratou, especificamente, das questões de gênero e das experiências das mulheres em contextos de conflito e pós-conflito, reconhecendo-as como importantes agentes no processo de construção da paz. Foi, ainda, responsável por impulsionar novos programas e medidas para a área (PRATT, RICHTER-DEVROE, 2011).

Entre os objetivos elencados pela Resolução estão o de aprimorar a representação feminina, quantitativamente e qualitativamente, tanto nas operações da ONU, quanto nos processos de tomada de decisão nacionais, regionais e internacionais, ademais, solicita aos Estados que adotem medidas para protegerem mulheres e crianças da violência de gênero, violações e outros abusos sexuais. Por fim, demanda que os Estados e a ONU adotem em suas práticas operacionais uma perspectiva de gênero (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000).

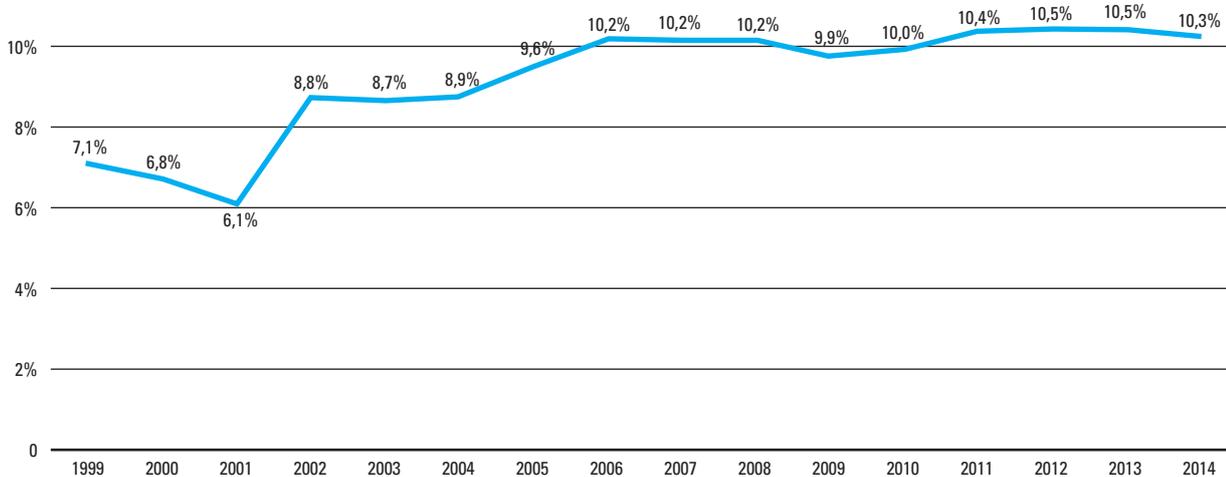
Contudo, tal Resolução não foi suficiente para alterar, significativamente, a presença feminina nas forças. A despeito da carência de dados desagregados de gênero neste segmento, constatou-se que, entre o período de 1957 a 1989 apenas vinte mulheres integraram as missões de manutenção da paz, em sua maioria médicas e enfermeiras. A partir de 2006, quando se coletou a primeira estatística desagregada, até os dados mais recentes computados em agosto de 2016, as mulheres não ultrapassaram a marca de 3 por cento, com pouca evolução nesta década (DHARMAPURI, 2013; ONU, 2016).

Uma das razões para isto, diz respeito à marginalização dos fatores estruturais que têm estrangido a participação feminina. Há uma clara

distinção entre a agência feminina e a sua real capacidade de atuação, que, normalmente, se pauta em visões idealizadas e utópicas, a qual não garante uma atitude transformadora às mulheres (PRATT, RICHTER-DEVROE, 2011). Não há a integração de uma perspectiva de gênero nas missões, tampouco uma educação que promova a conscientização e alteração dos paradigmas. Atrelado ao fato de que, as lideranças das missões de paz permanecem sendo concedidas aos homens, reafirmando a concepção de que eles seriam melhores em posições de chefia e tomada de decisão (DHARMAPURI, 2013; LOPES, 2011).

Isto posto, duas visões se contrapõem, por um lado estão aqueles que acreditam que a Resolução representa a conquista de uma agenda mais inclusiva e sensível ao gênero, por outro, há aqueles que a veem como uma mera retórica, sem resultados expressivos (PRATT, RICHTER-DEVROE, 2011). Ao mesmo tempo em que as mulheres estariam limitadas às tarefas femininas, conduta que é reflexo, entre outros, de uma crença social de que o gênero é um fator biológico, e que, portanto, justifica-se a divisão social do trabalho e a reserva de determinados papéis aos homens (MATHIAS, 2005, p.6). Sob outra perspectiva houve avanços, tanto no que diz respeito ao reconhecimento e a problematização das questões femininas, que nem sequer eram tangenciadas algumas décadas antes, quanto da inserção militar (CHARLESWORTH, 2008, p.349).

Gráfico I - Porcentagem de mulheres nas forças armadas das nações membros da OTAN, de 1999 a 2014



Fonte: NATO HQ, Summary of the National Reports of NATO Members and Partner Nations 2014.

Independentemente das limitações impostas, pode-se observar no Gráfico I o aumento da participação feminina nas forças armadas dos países membros da OTAN, em especial no ano de 2001, com a adoção de um pensamento com viés de gênero, atrelado a um momento de readequação das forças armadas em face de uma nova conjuntura global. Afinal, mesmo que a mulher, ao longo da história, estivesse presente nas forças armadas, na maior parte dos casos, elas estavam restritas ao ambiente doméstico, no qual exerciam papel de apoio na composição da família militar. A exclusão das demais atividades era justificada por aspectos de ordem física, principalmente, devido à capacidade reprodutiva feminina, que in-

viabilizaria a prática de atividades de risco e de rigor disciplinar (CHAMBOULEYRON, RESENDE, 2006).

Não obstante, as mulheres permanecem enfrentando dilemas sociais que colaboram para manutenção de sua subjugação, tais como: o exercício das responsabilidades familiares e a hierarquização social. No que tange às tarefas do lar, uma vez que elas não sejam divididas equitativamente com os demais membros da casa, a atuação das mulheres em empregos com maior complexidade e que exijam maior disponibilidade fica comprometida. Acresce-se a isto a imposição de barreiras invisíveis, institucionalizadas pelo universo masculino, que impedem a ascensão profissional do segmento feminino, ou refletem na atribuição de menores salários e na privação da possibilidade de promoções (CALÁS, SMIRCICH, 1998).

Na instituição militar observa-se a exclusão, consciente ou inconsciente, das mulheres das redes de influência. Essas políticas discriminatórias, permeadas por um sexismo institucional, são responsáveis por limitar os planos de carreira, ou, até mesmo, fazer com que elas desistam de seus cargos, por indiretamente consentirem com essa cultura. Para que uma mulher seja respeitada no meio militar, ela deve demonstrar muita competência, do contrário, a ideia de que são protegidas ou recebem privilégios é a que prevalece.

Como afirma Enloe (2014, p. 150-151, tradução nossa)¹⁰:

As mulheres militares são quase sempre uma minoria entre o pessoal uniformizado [...], por vezes uma minoria muito pequena. Com o ajuste dos governos, ao final da Guerra Fria, para o fim da conscrição obrigatória masculina, estrategistas de defesa e seus aliados legislativos tiveram de criar formas de aumentar o número de mulheres em suas forças sem colocar em risco a valiosa imagem do meio militar como um lugar onde o homem pode provar sua masculinidade.

Depreende-se então que, a incorporação efetiva das mulheres às forças armadas ainda não foi concluída. A ética militar, guiada por preceitos conservadores, impede que este processo avance com maior rapidez. As normas pautadas no gênero permanecem moldando a maneira com que os militares se organizam (BASHAM, 2016, p.30). Entretanto, “a experiência mostra que a integração efetiva diminui os preconceitos e promove a coesão mais efetivamente que qualquer outro fator” (PEACH, 1994, *apud* CARREIRAS, 2013, p.488). Outrossim, o domínio da tecnologia avançada torna os processos de sociabilidade humana de menor relevância (JENKINS-HARRIES, 2002), assim como a maior pluralidade das tarefas militares abre espaço para novas imagens de gênero.

Conclusão

Na elaboração deste artigo tomou-se como ponto de partida o reconhecimento de um *ethos* militar, através do qual descortinou-se um tipo de vida implícito com uma gama de símbolos, rituais, valores, condutas, que orientam as ações individuais e colaboram para o estabelecimento de uma cultura militar. Adere-se a este perfil a característica monossexual em que se pautou o desenvolvimento desta instituição.

Entretanto, no transcorrer dos anos viu-se uma alteração importante que perpassou tanto as atividades exercidas pelas forças armadas, quanto sua organização interna. Com o fim da necessidade de um exér-

10. “Military women are virtually always a minority of all the uniformed personnel on any of their country’s military bases, sometimes a very small minority. With many governments adjusting to the end of the Cold War by ending male conscription (what Americans call “the draft”), defense strategists and their legislative allies have had to devise ways to increase the numbers of women recruited into their government forces without jeopardizing the military’s valuable image as a place where a man can prove his manliness”.

cito de massas, os investimentos em tecnologia e a aproximação com a sociedade civil conferiu-se maior atenção à gama feminina da população que, até então, era mantida distante dos quadros efetivos e exercia funções subsidiárias. Salienta-se a importância da Década da Mulher, das Conferências Mundiais, em especial a de Pequim, e da Resolução 1325, que fomentaram discussões sobre o papel feminino na sociedade abrindo espaços de atuação. Em decorrência delas foi imprescindível que a organização militar se atualizasse, mantendo uma postura aberta à incorporação efetiva das transformações sociais.

Faz-se mister destacar diante do exposto, no entanto, que a análise aqui realizada restringe-se a um conjunto de países específico, entre eles os Estados Unidos, não se observando as mudanças propostas em sua integralidade nos países sul-americanos, por exemplo. Além disso, há uma distância perceptível entre retórica e realidade, enquanto que no nível de documentos políticos e iniciativas se propõe uma nova concepção do gênero, a implementação não progride da mesma forma.

E, por fim, mas não menos importante, os novos papéis atribuídos às mulheres estão associados com estereótipos da pacificidade feminina, inerente a sua condição de mãe e protetora. A ideia de que as mulheres são predispostas, naturalmente, a serem pacíficas e vulneráveis perpetua a imagem de que elas estão deslocadas no ambiente militar. Desconstruir esta relação é condição para maior equidade nas forças.

Deste modo, ainda que a incorporação das mulheres nas forças armadas ocorra em baixas porcentagens e a equiparidade esteja distante de ser atingida, os avanços observados nas últimas décadas são um aspecto chave no processo de modernização da instituição militar. Ao amparar-se em uma evolução tecnológica e das atribuições militares, as mulheres penetraram um espaço de atuação dominado por homens e, a fim de que possam coabitá-lo carecem de uma reavaliação de paradigmas e estereótipos fundacionais.

Referências

- BAILES, Alyson. *The Strategic Object of War*. In: BOYER, Yves; LINDLEY-FRENCH, Julian (orgs.) *The Oxford Handbook of War*. London: Oxford University Press, 2012, p. 148-161.
- BASHAM, Victoria. *Gender and militaries: the importance of military masculinities for the conduct of state sanctioned violence*. In: SHARONI, S. WELLAN, J., STEINER, L., PEDERSEN, J. (eds.) *Handbook on Gender and War*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2016, p. 29-46.
- BONNEWITZ, Patrice. Primeiras lições sobre a sociologia de P. Bourdieu. Trad. De Lucy Magalhães. Petrópolis: Vozes, 2003.
- CALÁS, M. B.; SMIRCICH, L. Do ponto de vista da mulher: abordagens feministas em estudos organizacionais. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. R. (orgs.) *Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998, p. 275-329.
- CARREIRAS, Helena. Diversidade Social nas Forças Armadas: Gênero e Orientação Sexual em Perspectiva Comparada. *Nação e Defesa*, n. 107 (2), 2004. p.61-88.
- CARREIRAS, Helena. *Gendered Culture in Peacekeeping Operations*. *International Peacekeeping*, v. 17, n. 4, 2010, p.471-485.
- CARREIRAS, Helena. Mulheres, direitos e eficácia militar: o estado do debate. *Revista Militar*, n. 2536, 2013, p.477-495.
- CASTRO, Celso. *O espírito militar: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

_____. Em campo com os militares. In: CASTRO, C.; LEIRNER, P. (Org.). *Antropologia dos militares: reflexões sobre pesquisa de campo*. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 129-149.

CHAMBOULEYRON, Ingrid; RESENDE, Erica. Duque de Caxias e Maria Quitéria na mesma trincheira: o questionamento das representações do masculino e feminino pela mulher combatente. *XXX Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambú: 2006.

CHARLESWORTH, Hilary. Are women peaceful? Reflections on the role of women in Peace-Building. *Feminist Legal Studies*, 2008, p.347-361.

CHINELLI, Fernanda. Pesquisa e aliança: o trabalho de campo com mulheres de militares. In: CASTRO, Celso; LEIRNER, Piero. *Antropologia dos militares: reflexões sobre pesquisas de campo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CLAUSEWITZ, Carl von. *On War*. Ed. e Trad. Michael Howard e Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1976.

COKER, Christopher. *The Collision of Modern and Post-Modern War*. In: BOYER, Yves; LINDLEY-FRENCH, Julian (orgs.) *The Oxford Handbook of War*. London: Oxford University Press, 2012, p. 57-68.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Women, Peace and Security*. Resolução 1325, 31 de out de 2000.

DHARMAPURI, Sahana. *Just Add Women and Stir? Parameters*: U.S. Army War College, v. 41, n.1, 2011, p.56-70.

DHARMAPURI, Sahana. *Not Just a Numbers Game: Increasing Women's Participation in UN Peacekeeping*. New York: *International Peace Institute*, 2013. 23p.

DONADIO, Marcela. Las Relaciones Cívico-Militares y la Construcción de Instituciones en América Latina: enfrentando las crisis de las jóvenes democracias. CONGRESO INTERNACIONAL LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 24., Texas, Estados Unidos, 27 a 29 de março de 2003.

DURIEUX, Benoit. *The History of Grand Strategy and the Conduct of Micro-Wars*. In:

BOYER, Yves; LINDLEY-FRENCH, Julian (orgs.) *The Oxford Handbook of War*. London: Oxford University Press, 2012, p. 135-147.

ENLOE, Cynthia. *Bananas, beaches and bases: making feminist sense of international politics*. Berkeley: University of California Press, 2014.

FRIEDMAN, Elisabeth. Gendering the Agenda: the impact of the transnational women's rights movement at the UN Conferences of the 1990S. *Women's Studies International Forum*, v. 26, n. 4, 2003, p. 313-331.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1973.

GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. Trad. Dante Moreira. São Paulo: Perspectiva, 1974.

HAJJAR, Remi. *Emergent Postmodern US Military Culture*. *Armed Forces & Society*, v. 40, n. 1, 2014, p.118-145.

IV CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER. *Declaração de Pequim*. Resolução 1, 15 de set de 1995.

JANOWITZ, Morris. *O Soldado Profissional: um estudo social e político*. Rio de Janeiro: Ed. GRD, 1967.

JENKINS-HARRIES, Gwyn. *Women in Extended Roles in the Military: Legal Issues*. *Current Sociology*, v.50, n.5, 2002, p.745-769.

KALDOR, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press, 2006.

LEIRNER, Pierre. *Meia-volta volver: um estudo antropológico sobre a hierarquia militar*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

LOPES, Hayley. *Militarized Masculinity in Peacekeeping Operations: An Obstacle to Gender Mainstreaming*. *Peacebuild Paix Durable*, Ottawa, 2011.

MANJIKIAN, Mary. *Not all soldiers: hegemonic masculinity and the problem of soldiers' agency in an age of technological intervention*. In: SHARONI, S. WELLAN, J., STEINER, L., PEDERSEN, J. (eds.). *Handbook on Gender and War*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2016. p. 105-126

- MATHIAS, Suzeley K. As Mulheres Chegam aos Quartéis. *Resdal Eletrônica*, 2005. Disponível em: <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-kalil.html>>. Acesso em: maio 2016.
- MARTÍNEZ, Víctor M. *Las Mujeres en los ejércitos europeos y americanos*. In: ESCARDA, María Gómez; MUÑOZ Isidro S. *Las mujeres militares en España (1988-2008)*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – UNED, 2009. 323p.
- MOSKOS, Charles. *Towards a Postmodern Military?* In: COHEN, Stuart (ed.). *Israel and Her Army*. Israel: Bar-Elan University Press, 2001, p. 213-232.
- MOSKOS, Charles. *Armed Forces in a Warless Society*. In: KUHLMANN, Jurgen; DANDEKER, Christofer (eds.) *Armed Forces after the Cold War*. Munich: SOWI, 1992, p. 13-23.
- NATO HQ. *Summary of the National Reports of NATO Members and Partner Nations*, 2014. Disponível em: <www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_03/Summary.pdf>. Acesso em dez. 2016.
- OLIVEIRA, Eliezer Rizzo. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri: Manole, 2005.
- ONU. *Gender Statistics by Mission*. 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/gender/2015gender/nov15.pdf>>. Acesso em: dez 2016.
- OTTO, Dianne. *A Sign of “Weaknesses” Disrupting Gender Certainties in the Implementation of Security Council Resolution 1325*. *Michigan Journal Gender & Law*, v.13, n.1, 2006, p.113-175.
- PRATT, Nicola; RICHTER-DEVROE, Sophie. *Critically Examining UNSCR 1325 on Women, Peace and Security*. *International Feminist Journal of Politics*, v. 13, n. 4, 2011, p. 489-503.
- PEACH, Lucinda J. *Is Violence Male The Law, Gender, and Violence*. In: WALLER, Marguerite, RY-CENGA, Jennifer (eds.) *Frontline Feminisms Women, War, and Resistance*. Routledge: New York, 2001, p. 57-74.
- ROSA, Alexandre Reis. *(O) Braço Forte, (A) Mão Amiga: Um Estudo Sobre Dominação Masculina e Violência Simbólica em uma Organização Militar*. 2007. 372f. Dissertação (Pós-Graduação em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2007.
- ROSS, Jennifer. *The Changing Role of the Military in Latin America*. Canadá: *Focal*, 2004.
- SAINT-PIERRE, Héctor. *Formas não-golpistas de presença militar no Estado*. *Perspectiva*, v.24/25, 2002, p.115-130.
- SALLA, Michael. *Women & War, Men & Pacifism*. In: SKJELSBÆK, Inger, SMITH, Dan (eds.) *Gender, Peace & Conflict*. International Peace Institute. London, New Delhi: Sage Publications, 2001. p. 68-79.
- SANTOS, Maria Helena C. *A Nova Missão das Forças Armadas Latino-Americanas no Mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, 2004, p. 115-128.
- SINGER, P. *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the Twenty-first Century*. New York: Penguin, 2009.
- SOARES, Samuel A. *Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974 – 1999)*. São Paulo: Ed. UNESP, 2006.
- STACHOWITSCH, Saskia. *Professional Soldier, Weak Victim, Patriotic Heroine: gender ideologies in debates on women’s military integration in the US*. *International Feminist Journal*, v.15, n. 2, 2013, p.157-176.

Ajustamento, poder e custos distributivos

Adjustment, power and distributive costs

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p45](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p45)

Marília Capinzaiki¹
Jaime Cesar Coelho²

Recebido em: 25 de abril de 2016
Aprovado em: 15 de março de 2017

RESUMO

O *paper* tem como foco o conceito de ajustamento a partir da obra de Benjamin Jerry Cohen. O ajustamento para Cohen é um elemento fundamental para o entendimento das relações de poder no sistema interestatal. Dado o caráter cíclico do funcionamento da economia política internacional, os processos de ajustamento implicam em distribuições desiguais de custos nos momentos de crise, explicitando as assimetrias de poder, e interferindo na distribuição do mesmo entre as unidades estatais. Supõe-se que a releitura do conceito de ajustamento, tal como proposto, pode ser de grande valia para a compreensão das relações de poder contemporâneas na dinâmica relacional do sistema de estados. Por fim, busca-se relacionar o tema do ajustamento com a questão dos conflitos distributivos, levando em conta que se trata de algo que não é diretamente tratado por Benjamin Jerry Cohen, mas que pode ser de grande valia para entender a atual dinâmica da economia global.

Palavras-Chave: Ajustamento. Autonomia. Influência Externa. Assimetrias de Poder.

ABSTRACT

The present paper is mainly focused on the concept of adjustment as formulated in the work of Benjamin Jerry Cohen. The adjustment for Cohen is a fundamental starting point to understand the power relations in the interstate system. Supposing that international political economy is cyclical, the processes of adjustment usually result in an uneven distribution of the costs in crises times, putting power asymmetries in evidence and also intervening in power distribution among states. In reading the concept of adjustment, in the sense that was appointed, one can get a good way to capture the relational contemporary dynamic of political power in the interstate system. In sum, we are trying to link the thematic of adjustment with the distributive conflicts taking in account that it was not handled directly by Benjamin Jerry Cohen, but that can be useful to fully comprehend the current dynamics of the global economy.

Keywords: Adjustment. Autonomy. External Influence. Power Asymmetries.

1. Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina, Doutoranda em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8825-5168>

2. Doutor em Ciências Sociais (Unicamp), pós-doutorado em Economia Política Internacional (Universidade da Califórnia – Santa Bárbara – 2012-13), pós-doutorado em Sociologia Política (Universidade Federal de Santa Catarina – 2005-06). ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4492-4259>

Introdução

Como o objetivo geral deste artigo é verificar a relação entre grau de autonomia soberana e influência externa, e de forma mais ampla, entre esta e o exercício do poder monetário, o problema a ser abordado procura delimitar o foco da análise sobre os processos de ajustamento econômico a partir da dinâmica cíclica e instável da economia política global. Elege-se para tanto o conceito de ajustamento a partir de Benjamin Jerry Cohen³. A obra de Cohen está centrada na análise dos regimes monetários e como estes regimes podem ser elucidativos das relações de poder, tendo ainda a moeda doméstica como instrumento fundamental do exercício deste poder por meio da ação política estatal. Cabe ressaltar que o autor em questão é referência básica no estudo do poder monetário, sendo um dos pioneiros no campo da Economia Política Internacional.

Ao recorrermos ao conceito de ajustamento na obra de Cohen, utilizamos um método interpretativo, que permite uma apropriação conceitual com a finalidade de construir algumas deduções, aplicáveis à análise do momento contemporâneo da economia internacional. Ao leitor cabe o alerta que uma descrição fiel do conceito só pode ser encontrada diretamente na obra do autor em questão.

Para melhor explorar as questões que envolvem a dinâmica de ajustamento e o poder monetário, organizamos o trabalho em sete seções: 1) delimitando os termos do debate; 2) autonomia e influência externa; 3) o poder de adiar os custos do ajuste; 4) o poder de desviar os custos dos ajustes; 5) ajustamento e conflito distributivo; 6) regimes monetários e dinâmicas de ajustamento e consistência; 7) a relação entre regime, poder monetário e ajustamento.

Delimitando os termos do debate

O escopo das relações estatais no sistema de estados é marcado por uma distribuição desigual de capacidades e habilidades. Esta distribuição pode ser reforçada ou alterada por meio das diferentes combinações entre autonomia e influência externa ao longo do tempo.

Cohen se debruça mais profundamente sobre os elementos que compõem os fundamentos do poder monetário, e para os quais o grau de autonomia e/ou influência de um estado é determinante. Esses conceitos, expostos abaixo, estão intrinsecamente interligados e, embora seja instintivo deduzir que autonomia é inerente à capacidade de influência, as relações sutis entre uma e outra são especialmente importantes ao avaliar a dinâmica do poder monetário e, por consequência, a distribuição dos custos de ajuste no sistema internacional.

Aqui, faz-se necessário tecer alguns comentários sobre a relevância da contribuição acadêmica de Cohen no campo da Economia Política Internacional (EPI) antes de nos aprofundarmos sobre os conceitos-chave que explicam a dinâmica de ajustamento. Cohen poderia ser classificado, sem exagero, como um dos “empreendedores intelectuais”⁴ (para usar seu próprio termo) fundamentais para a consolidação da EPI como disciplina. Na verdade, o fortalecimento deste subcampo das Relações Internacio-

3. Em especial, foram enfatizados dois artigos de Cohen que sintetizam um longo trabalho do autor sobre a problemática dos ajustamentos econômicos: COHEN (2004) e COHEN (2009).

4. “Intellectual Entrepreneurs”, para usar sua própria denominação (COHEN, 2008b).

nais pode ser encarado como uma resposta intelectual às significativas mudanças no sistema financeiro e monetário durante o final da década de 1960. Dialogando com autores como Susan Strange, Charles Kindleberger e Robert Keohane, o autor se debruçou sobre a relação entre moeda e poder e sua influência na estruturação do sistema internacional. Este projeto de pesquisa encontra-se distribuído em diferentes obras ao longo da trajetória do autor, mas tem como obra principal *The Geography of Money*, publicado pela primeira vez em 1998.

Os processos de ajustamento são momentos específicos, recorrentes, que permitem que as fricções das interações sistêmicas produzam novas soluções, em geral ditadas pela dinâmica política doméstica dos estados centrais na hierarquia do sistema internacional. O ajustamento é em si um processo de enquadramento do conjunto dos atores às regras, normas e procedimentos que são construídos em torno dos interesses dominantes no interior do sistema. Trata-se, então, de uma expressão de interações dinâmicas e assimétricas, e a forma com que os custos são distribuídos no sistema internacional diz muito sobre a divisão de poder entre os estados.

Uma vez que as relações monetárias são inescapavelmente recíprocas, os estados mais bem posicionados na hierarquia e, portanto, dotados de maior autonomia, acabam tendo maior capacidade de evitar os custos do ajustamento. Por definição, a capacidade de evitar os custos do ajustamento implica que, se o equilíbrio da balança de pagamento tiver de ser restaurado, outros devem ajustar em seu lugar (COHEN, 2009, p. 6).

Além disso, considerando o contexto da distribuição do poder monetário, a abordagem tradicional utilizada nas Relações Internacionais, geralmente focada em elementos de poder tangíveis (território, população, tecnologia, etc.), não é suficiente para a compreensão da dinâmica das relações de poder. Nesse âmbito, o entendimento do poder como um conceito relacional pode ser bem mais adequado, afinal as relações entre os estados – quem depende de quem e para quê – tem um peso bem maior do que recursos de poder em seu entendimento tradicional. As assimetrias relacionais estão na raiz da autonomia monetária e, portanto, pode-se dizer que são também a fonte de influência de um estado (IDEM, p. 7). São essas mesmas assimetrias que determinam a capacidade de evitar o fardo do ajustamento. O conceito de ajustamento, para Cohen, é, portanto, indissociável da noção de poder.

Autonomia e influência externa.....

Levando em conta o contexto da investigação de Cohen, parte-se do suposto de que o grau de autonomia é um indicador chave para verificar-se a força de uma entidade soberana no sistema de Estados.

A State is also powerful to the extent that is able to exercise effective independence in the formulation and implementation of policy – to act freely, insulated from outside pressure, to promote key national goals. (...) A useful synonym for this meaning of power is autonomy. (COHEN, p.4, 2009).

Cohen explora com bastante profundidade as diferentes formas de exercer o poder monetário e seus fundamentos. A relação entre autono-

mia e influência, nesse sentido, é bastante relevante. Pode-se dizer que é possível que a primeira exista sem a segunda, mas o contrário não é verdadeiro. Para o autor, autonomia e influência são duas dimensões do poder. A autonomia representa a dimensão interna, ou seja – a capacidade de agir politicamente em favor dos interesses nacionais sem sacrificá-los para acomodar a vontade de terceiros; enquanto que a influência representa a dimensão externa do poder, a habilidade para fazer com que outros se acomodem ao seu interesse. Faz-se necessário salientar, ainda, que a existência de autonomia não se transmuta automaticamente em influência externa, embora seja um pré-requisito indispensável para o exercício desta última.

Logo, no sistema monetário internacional, o poder deriva da combinação entre esses dois elementos, inescapavelmente relacionados. No processo de ajustamento, o grau de autonomia determina o tamanho dos custos assimiláveis e o quanto se exporta dos mesmos. Por conseguinte, a exportação dos custos de ajustamento implica algum grau também de influência. Aqui, Cohen ainda diferencia dois tipos de influência. Nesse caso, a influência que deriva automaticamente da capacidade de evitar o ajustamento pode ser descrita como passiva, e manifesta-se como uma derivação simples da existência de autonomia. Esse tipo de poder passivo é bastante diferente do que convencionalmente se considera como “influência”, normalmente entendida como algo que implica algum grau de ação deliberada ou intenção (COHEN, 2009, p.6). Por sua vez, a influência, exercida de forma passiva ou ativa, indica a capacidade que tem um estado de determinar os resultados das interações e moldar ou alterar as regras que ditam a maneira com que as interações acontecem – incluindo as dinâmicas de ajustamento.

Disto, deriva uma questão: como medir o grau de autonomia? Supõe-se que um mecanismo para isto é verificar em que medida a alteração da liquidez internacional afeta as diferentes economias domésticas, o que pode ser obtido por meio das análises dos processos de ajustamento. Dado que a distribuição de capacidades materiais – sejam construtivas ou destrutivas – é assimétrica, e que os países tem graus de abertura diferentes entre si, os custos dos ajustamentos⁵ são distribuídos de forma desigual, sendo objetivo primário de qualquer entidade soberana evitar os custos dos ajustes, postergá-los ou transferi-los para outras entidades.

No government likes being forced to compromise key policy goals for the sake of restoring external balance. All, if given a choice, would prefer to see others make the necessary sacrifices. At macro-level of monetary affairs, therefore, the foundation of state power is the capacity to avoid the burden of adjustment required by payments imbalance. (COHEN, 2004, p. 7).

O grau de autonomia pode ser medido verificando-se a capacidade de insulamento de um estado nacional diante das perturbações da economia política global, já a influência externa mede-se pela capacidade de transferir aos outros, deliberadamente ou não, os custos do ajustamento.

O risco de desequilíbrios insustentáveis na balança de pagamentos representa uma ameaça constante à independência política, já que desequilíbrios excessivos automaticamente geram pressões mútuas para ajustar. Logo, no âmbito das relações monetárias e, especificamente, das dinâmicas

5. As alterações no nível de liquidez externa são transmitidas por meio de ajustes recíprocos nos balanços de pagamentos.

de ajustamento, a autonomia é um ativo bastante valioso. Isso porque ajustamentos costumam ser custosos, e não raro são feitos às custas de objetivos chave da política doméstica. A capacidade de exercer influência “ativa” sobre a direção dos processos de ajustamento, então, é ainda mais valiosa.

As economias domésticas, tratadas desde uma perspectiva de uma economia aberta, estão interligadas por uma série de fluxos econômicos comerciais e financeiros. Estes fluxos, numa dinâmica econômica de mercado, não obedecem um padrão de equilíbrio permanente. Dada a diferença de produtividade e uma especialização desigual na divisão internacional do trabalho, os fluxos ocorrem em ambientes de incerteza e de forma cíclica. Os ajustamentos acontecem quando os efeitos cíclicos recaem sobre os espaços domésticos, implicando em escolhas que afetam os níveis de bem-estar, como subprodutos dos desequilíbrios no balanço de pagamentos.

Na prática, as exportações e importações de bens ou de capital frequentemente irão se desequilibrar, seja no curto ou longo prazo. Um déficit comercial, por exemplo, significa que a demanda doméstica por bens importados é maior que a demanda estrangeira pelos bens produzidos domesticamente (e, portanto, pela moeda doméstica do país deficitário). Desequilíbrios comerciais geram e são gerados por desequilíbrios monetários e no limite podem gerar crises de pagamentos.

A forma com que o ajustamento ocorrerá depende em grande parte das características do regime monetário internacional. Por exemplo, sob um regime de câmbio fixo, o país deficitário encontra-se automaticamente numa “dieta” (ARMIJO, 2002), enquanto o país superavitário pode se expandir economicamente e impulsionar o crédito, restaurando sua demanda doméstica e contribuindo assim para a restauração do equilíbrio. Entretanto, na prática (como demonstrou a experiência do padrão ouro), os países deficitários costumam resistir ao ajustamento – ou seja, à cura “recessiva” dos desequilíbrios – adiando-o com o emprego de controles de capitais e medidas protecionistas. Essa situação pode se tornar mais sensível se consideramos que, diante de um desequilíbrio evidente, a fúria especuladora pode gerar pressão considerável sobre o país deficitário. Num regime de câmbio flutuante, por sua vez, um déficit comercial provocaria um ajuste cambial automático (desvalorização) e conseqüentemente, suas exportações ficariam mais atrativas, contribuindo para o retorno do equilíbrio, conforme estabelecido pela tese do preço-fluxo dos metais preciosos de Hume. Não obstante, sob taxas de câmbio flutuantes, o problema da especulação se torna mais dramático, principalmente quando o volume de reservas comercializado supera o valor monetário do comércio, como ocorre desde os anos 1980 (ARMIJO, 2002, p. 7). Nesses casos, não é o impulso “automático” em direção ao equilíbrio que guia os mercados, o que põe por terra a tese de Hume. Portanto, a questão do ajustamento ganha complexidade principalmente em face da distribuição desigual do poder monetário entre os estados, pois mecanismos de ajustamento diferentes podem favorecer um ou outro estado, ressaltando a importância da capacidade de exercer influência sobre o *modus operandi* do regime monetário internacional. Como nos lembra Cohen (2000): a hierarquia das moedas reforça a hierarquia dos Estados e vice-versa.

O ajuste implica necessariamente uma realocação de recursos produtivos, sob estímulo de mudanças nos preços ou renda, principalmente porque alteram os preços-chave da economia: câmbio e juros. Estas mudanças podem ser conduzidas por meio de alterações no nível de despesa operadas pela política monetária ou fiscal, ou de forma mais indireta, com alteração da taxa de câmbio, como explicado acima. Nesse sentido, a definição formal do ajuste real, ferramenta básica da macroeconomia aberta, indica uma realocação marginal de recursos produtivos e trocas de bens e serviços sob a influência de mudanças nos preços relativos, rendas e taxa de câmbio.

Outra característica inerente ao ajustamento é o fato de que se trata de um processo obrigatoriamente compartilhado. Um país não pode registrar um déficit sem que outros registrem superávits, e a realocação de recursos em uma economia particular não pode ocorrer sem que haja um movimento equivalente em outras. Apesar de compartilhado, não quer dizer que o processo seja simétrico. Todo processo de ajustamento implica também um processo de constrangimento orçamentário, que diminui a margem de manobra dos governos para equacionar seus próprios conflitos distributivos. Portanto, pode-se dizer que as consequências sociais dos ajustes econômicos têm repercussões sobre a estabilidade política doméstica. Logo, o objetivo em termos de políticas estratégicas (de longo prazo) das unidades soberanas é criar mecanismos que permitam aumentar o grau de insulamento de suas economias e de suas sociedades diante da volatilidade dos mercados e do imperativo eventual de ajustamento.

Em economias abertas, com livre mobilidade do capital, esta capacidade tende a ser reduzida diante do poder estrutural dos mercados. Disto, registre-se que, por uma consequência lógica, todo processo de abertura econômica implica um *trade-off* entre o grau de autonomia e acesso aos recursos circulantes na economia política global. Como a interligação das economias domésticas ao ambiente externo pressupõe uma pressão permanente sobre os custos de produção (em termos de custos relativos), os regimes monetários e de câmbio são fundamentais para determinar-se a capacidade de cada unidade em ajustar-se com o menor custo possível às oscilações da liquidez internacional. O preço relativo das moedas não é neutro, afetando a taxa de retorno do capital e, portanto, afetando o nível de emprego e o tipo de investimento setorial. O preço de uma moeda, mais precisamente as expectativas em relação ao seu preço futuro, afetam as decisões alocativas. Neste aspecto, não é algo fortuito a ênfase que Cohen dedica aos regimes monetário e cambial como fatores intervenientes da distribuição do poder na economia política global.

Em sua investigação sobre as fontes do poder monetário, Cohen voltou sua atenção para a questão do fardo do ajuste, principalmente no que diz respeito a seu impacto sobre equilíbrio de pagamentos. Nesse sentido, o autor distinguiu entre dois tipos de custos de ajustamento: os custos contínuos e os custos transitórios. Por sua vez, essas categorias relacionam-se com duas formas diferentes de evitar tais custos: a capacidade de adiar e a capacidade de desviar. Cada uma delas representa para Cohen as duas “mãos” do poder monetário, ou faces da hegemonia.

Segundo o autor, os custos contínuos podem ser definidos como aqueles prevalentes depois que a mudança de equilíbrio de pagamentos se realiza. São, portanto, equivalentes aos custos totais da passagem de uma situação de equilíbrio A para uma outra situação de equilíbrio B, diferente da primeira. O ajuste impõe aos países deficitários uma perda econômica que persistirá uma vez que processo se complete, e o poder de adiar é a capacidade de evitar este custo contínuo do ajustamento postergando-o (COHEN, 2005, p. 4). Por outro lado, o poder de desviar implica capacidade de exportar os custos para outros estados, evitando-se a absorção dos custos de transição entre as duas situações diferentes de equilíbrio. Assim, o custo transitório do ajustamento pode ser definido como o custo da mudança em si (IDEM, IBDEM, p.4). Quando o ajuste não pode mais ser adiado, o poder de desviar permite ao estado que o detém transferir esse custo de transição a terceiros.

Os tipos de custos de ajustamento e as formas de evitá-lo se relacionam com as diferentes formas de exercer o poder monetário. Assim, o poder de adiar os custos contínuos do ajustamento está mais ligado à ideia de autonomia, enquanto que a capacidade de desviar os custos transitórios, afetando os resultados e produzindo um novo equilíbrio distributivo se relaciona com a influência externa de um estado.

Esta influência, por sua vez, pode ser derivada secundariamente a partir de um regime no qual as forças de mercado operam num sentido determinado de modo a favorecer àqueles com maiores capacidades; ou por meio direto, com a imposição de regras ao conjunto do sistema. No primeiro caso estaríamos diante de uma relação indireta de poder e no segundo, de uma ação direta.⁶ Em resumo, essa categorização indica uma dupla forma de exercício do poder: passiva e ativa. Por fim, destaca-se que uma ordem que se estabelece com base nos mecanismos do mercado, por mais impessoais ou “neutros” que estes possam parecer, tende a aprofundar e naturalizar a “segunda face” da hegemonia, ou seja, a forma passiva de exercício do poder.

4. O PODER DE ADIAR OS CUSTOS DOS AJUSTES

Como regra, os países deficitários são aqueles que lidam com as perdas econômicas reais no processo de restauração do equilíbrio pressuposto pelo ajustamento. Portanto, são diretamente atingidos pelos custos contínuos do ajuste, e tem forte incentivo para adiar seus custos, caso sejam capazes de fazê-lo. A explicação é simples: se não há mudança no equilíbrio, também não há redistribuição de capacidades e, portanto, não haverá fardo com o qual lidar. Logo, o “poder de adiar”, para utilizar a denominação de Cohen, pode ser traduzido como a capacidade de postergar, de fato, o processo ajustamento.

Dentre os fatores mais críticos para o poder de adiar, estão as variáveis financeiras: sobretudo, a situação de liquidez internacional⁷ de um país (COHEN, 2004, p. 23). O principal propósito em manter um nível de liquidez satisfatório é garantir o próprio financiamento, cobrindo déficits da balança de pagamentos, seja utilizando reservas internacionais ou empréstimos. A disponibilidade de liquidez é crítica para o ajustamento,

6. Neste ponto Cohen recorre a imagem construída por Scott James e David Lake (1989), que distinguem entre o poder indireto dirigido pelo mercado como uma hegemonia de segunda face e o poder direto exercido de forma consciente de um estado sobre outro como uma hegemonia de primeira face. Esses dois termos também se relacionam com a categorização de influência passiva e ativa explorada pelo autor.

7. A situação de liquidez internacional de um país é definida em termos das fontes de ativos líquidos internacionalmente aceitáveis de que dispõe, compreendendo todo o conjunto de meios de pagamento internacionais aos quais o país pode recorrer, incluindo reservas internacionais e acesso ao crédito.

já que tem impacto em seu *timing* e distribuição de custos: um país que disponha de um alto grau de liquidez tem maior facilidade em evitar uma realocação de recursos indesejada, e isso é especialmente atrativo para os países deficitários, já que quanto mais adiam o ajuste, maior é a pressão para que outros estados deficitários arquem com seus custos. Portanto, quanto mais liquidez um país tiver à sua disposição, em termos relativos, mais conseguirá postergar o ajustamento.

Os países podem aperfeiçoar seu grau de liquidez de duas formas principais: acumulando reservas internacionais ou obtendo crédito junto a emprestadores estrangeiros. Ambas as estratégias implicam também alguns custos. Manter reservas internacionais aumenta a autonomia de um país, mas pode indicar uma redução na capacidade doméstica de absorção da produção. Portanto, os países devem buscar um nível ótimo entre o custo de manter reservas e a perda dessa capacidade. Logo, há um limite para o grau de liquidez (e, por conseguinte, para o poder de adiamento) que pode ser obtido por meio desta estratégia. Tais avaliações, por sua vez, dependem de fatores muito diversos, sendo que as decisões a esse respeito são em grande parte politicamente determinadas.

O mesmo tipo de *trade-off* pode ser identificado com respeito ao aumento da liquidez por meio de empréstimos internacionais. Nesse caso, os custos envolvem o pagamento de serviço das dívidas contraídas e também compromissos políticos que podem ser exigidos pelos credores caso a capacidade de honrar o serviço da dívida seja colocada em questão. Esta via de aumento da liquidez tem ainda um problema adicional, uma vez que a capacidade de contrair empréstimos é subjetiva em sua natureza (COHEN, 2004, p. 26), e que os mercados financeiros são como uma “pesquisa de opinião perpétua” (IDEM, p. 28). Nesse contexto particular, os limites para a capacidade de adiar de um estado seriam definidos, em última instância, pelos mercados.

Tendo em vista que para países mais pobres e em desenvolvimento as principais fontes de crédito externo envolvem o setor público de países em melhor posição na hierarquia internacional ou agências multilaterais como o FMI, tais países estarão mais vulneráveis a programas de estabilização que podem sacrificar objetivos nacionais. Por outro lado, para países de economia/renda média ou mais avançados, a principal fonte de crédito é o mercado internacional de capitais. Nesse caso, um endividamento excessivo que cause abalos à confiança dos mercados pode levar à escassez de liquidez, exigindo medidas politicamente impopulares para que a solvência possa ser recuperada. Em resumo, quanto maior a dependência com relação à habilidade de tomar empréstimos, maior o papel dos credores – sejam públicos ou privados – em determinar quem deve se ajustar primeiro.

Por esta ótica, há duas implicações:

First, it seems clear that the distribution of the continuing cost of adjustment among deficit countries will be heavily influenced, if not largely determined, by creditor perceptions of debt-service capacity, which tend to favor the relatively wealthy. *Ceteris paribus*, the Power to Delay should be greatest in the advanced industrial economies – the nations that enjoy the highest standing as international borrowers. The Power to Delay will be least in poorer and less developed economies that have limited access, at best, to foreign finance. Second, it also seems

clear that the distribution of the continuing cost among deficit countries is apt to be highly volatile, given the persistent threat of rapid swings of sentiment about the “soundness” of policy in on economy or another. (COHEN, 2004, p. 28)

Assim, fica bastante claro que o poder de adiar, função direta da capacidade de usufruir da liquidez internacional, é desigualmente distribuído no sistema internacional. Como agravante, constata-se também que seus mecanismos acabam favorecendo aqueles já bem posicionados na hierarquia do sistema internacional.

O poder de desviar os custos dos ajustes

O poder de desviar, por sua vez, tem como essência a capacidade de evitar os custos transitórios do ajustamento, e resulta de variáveis mais estruturais. Precisamente, ele se manifesta por meio da capacidade de um estado de efetivamente redirecionar os tais custos para outros. Em particular, dois fatores são preponderantes: o grau de abertura e o grau de adaptabilidade. A abertura é importante porque denota a sensibilidade do estado em questão ao desequilíbrio de pagamentos. Ou seja, indica o grau com que acontecimentos externos têm influência sobre condições domésticas. A lógica é bastante clara: quanto mais aberta é uma economia⁸, maior o número de setores que podem ser potencialmente afetados pelas medidas necessárias ao ajuste, e maior o público com interesse ativo nos movimentos cambiais domésticos. Assim, um alto grau de abertura pode potencializar o impacto do processo de ajustamento sobre os preços e a renda domésticos. Os governos também tendem a evitar mudanças cambiais muito drásticas, frequentemente impopulares.

A adaptabilidade, por sua vez, indica a capacidade de acomodar-se a impactos externos. Embora mais difícil de ser identificada empiricamente, esta característica se relaciona principalmente com a flexibilidade alocativa. Quanto mais facilmente os recursos produtivos puderem ser deslocados entre diferentes tipos de atividade econômica, menor é a probabilidade de que repercussões de eventos externos causem dificuldades mais sérias no âmbito doméstico. A adaptabilidade, então, determina o quão prontamente os diferentes setores de uma economia nacional podem reverter um desequilíbrio sem mudanças grandes ou prolongadas de preços ou rendas (COHEN, 2004). Por outro lado, quanto maior a rigidez dentro da economia de um estado, mais duros os ajustes necessários para restaurar o equilíbrio.

Novamente, os fatores essenciais que determinam o poder de desviar parecem favorecer os países centrais: em termos de PIB, um tamanho relativo grande geralmente indica uma abertura menor. E são também estes países que apresentam maior diversificação da produção, o que oferece mais possibilidades de realocação. Além disso, abertura e adaptabilidade são variáveis estruturais, que tendem a ser mais estáveis ao longo do tempo, sofrendo poucas modificações no longo prazo. Logo, os custos transitórios do ajustamento também são mais estáveis quando comparados com os custos contínuos. Daí pode-se depreender que o poder de desviar os custos também tende a se modificar pouco ou lentamente, ajudando a perpetuar o status quo da distribuição do poder monetário.

8. A medida padrão de abertura é geralmente a razão entre o comércio externo e o PIB de um país.

Ajustamento e conflito distributivo

O processo de ajustamento afeta diretamente o conflito distributivo doméstico, porque tem repercussões sobre a renda, a alocação dos recursos e o nível de emprego. Na perspectiva adotada por Cohen, o ajustamento afeta de forma mais incisiva as economias pouco diversificadas e com baixo grau de industrialização. O autor considera que a distribuição dos custos do ajustamento depende também de situações domésticas concretas, ou seja, da disputa interna entre os diferentes setores sociais presentes. Entretanto, considera-se aqui que o mesmo argumento utilizado para definir a assimetria no plano internacional pode ser adaptado, em certa medida, para o plano doméstico.

Poderíamos resumir o referido argumento da seguinte forma: o ajustamento afeta as unidades soberanas que tem baixa capacidade de geração/obtenção de recursos líquidos externos e maior necessidade de financiamento externo. Se o processo de ajustamento divide as unidades em grupos de países que são credores e grupo de países devedores, uma das deduções lógicas do raciocínio é que os ajustamentos são mecanismos de exportação dos conflitos distributivos dos países centrais para os países periféricos. Uma segunda dedução possível seria a seguinte: a eficácia de um regime poderia ser medida pela capacidade de exportar os ajustes, mantendo as unidades que arcam com seus custos contínuos sob controle. Por fim, uma terceira inferência lógica implica assumir que os custos dos processos de ajustamento, no plano doméstico, recaem de forma mais intensa sobre aqueles que não tem reservas em termos de riqueza, ou seja, os assalariados. Reproduz-se entre os diferentes estratos de renda o que ocorre entre os diferentes estados nacionais, ou seja, uma divisão entre aqueles que tem instrumentos de proteção (ativos, liquidez) e aqueles que são naturalmente vulneráveis, os que não detém ativos que possam cobrir as despesas temporárias e permanentes geradas pelo processo de ajustamento. No limite, e de um modo geral, o que acontece é que os que vivem exclusivamente dos salários são afetados duplamente pela perda do poder de compra e/ou pela perda do emprego.

Regimes monetários, ajustamento e consistência

Como os processos de ajustamento estão ligados aos regimes monetários, é preciso falar também sobre como Cohen estabelece esta relação, tratando do problema da consistência dos Regimes Internacionais.

Um Regime Internacional representa um conjunto de constrangimentos – regras, normas – em torno dos quais os atores se movem e formam suas expectativas. Segundo a definição clássica de Ruggie, Keohane e Krasner (1983), um regime é composto por um conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem. Os regimes fornecem, então, um ambiente estável que facilita a cooperação entre os estados, permitindo que haja algum grau de segurança e previsibilidade nas interações. O regime monetário internacional – componente fundamental da arquitetura financeira internacional, em sentido mais amplo – cumpre

precisamente tal função, com suas regras e dinâmicas próprias. Para efeito de uma análise de higidez do regime monetário, três aspectos são fundamentais: ajustamento, liquidez e confiança. Mecanismos eficientes relacionados a esses três itens asseguram a estabilidade e durabilidade do regime. Por ajustamento, – tema central deste trabalho – entende-se a existência de mecanismos eficientes de manutenção e restauração de um estado de equilíbrio entre as unidades superavitárias e as deficitárias.

Ao discutir as tentativas de reforma do regime monetário de Bretton Woods (COHEN, 2008 [1976]), pode-se observar que Cohen usa as palavras “regime” e “ordem” de forma intercambiável, como substitutos perfeitos. De certa forma, o regime é, em si, um ordenamento que fornece regras claras e estáveis para que se proceda com o ajustamento. Neste aspecto, quando um regime ou ordem torna-se ineficaz, uma explicação bastante plausível apontaria para a corrosão do consenso entre os estados quanto aos mecanismos de ajustamento. Com efeito, unidades relevantes do sistema podem deixar de aceitar o funcionamento destes mecanismos de forma passiva.

Aqui reside um problema específico, que é a falta de confiança destas unidades nas normas e procedimentos vigentes. Entretanto, o mais importante, é a percepção generalizada de tais normas, regras e procedimentos não podem ser sustentáveis, surgindo aqui um novo problema fundamental: todo regime necessita de consistência e esta é uma variável de ordem política. Para dar um exemplo concreto, ao analisar a dificuldade de formação de consenso nas discussões sobre a reforma do regime monetário de Bretton Woods em meados dos anos 1970, Cohen verifica que os mecanismos automáticos de ajustamento não eram mais tão amplamente aceitos e que a construção de um novo regime implicaria uma distribuição de custos que estava sendo discutida numa zona de incerteza, seja quanto à capacidade dos EUA em conduzir uma nova ordem, seja sobre a sustentabilidade política em termos de seus impactos distributivos nos planos domésticos das unidades em interação.

Para Cohen,

Adjustment, liquidity, and confidence, however, are not really the main threat to the monetary system, even if they remain technical issues in urgent need of resolution. The genuine danger goes much deeper – to the absence of some agreed mechanism to ensure compatibility among the external policy objectives of separate national governments. This is a problem of “consistency”. Essentially political in nature, it underlies and conditions all of the traditional economic issues of reform. No economic problem can be solved until the political consistency problem is satisfactorily dealt with. (COHEN, 2008 [1976], p.23).

Pode-se deduzir que a pedra angular de um regime é sua capacidade de alcançar legitimidade. O desafio, então, é reconciliar o objetivo da eficiência com o da consistência – o que legitima o regime. Sendo, portanto, os regimes uma resultante da capacidade de influência externa de alguns países, devem cumprir uma tripla função: diminuir os custos das oscilações do mercado sobre os níveis de bem-estar doméstico, evitar deserções no sistema de estados e se possível, aumentar as possibilidades de ganhos mútuos, mesmo que assimétricos. Quanto maior a eficácia dos regimes, melhores as condições de exercício do poder passivo, diminuindo os custos de exposição e o atrito entre as diferentes unidades. A consistência de um

regime está diretamente relacionada à diminuição das zonas de conflito, o que indicaria uma alta capacidade de ajustamento das unidades, o que pode ser lido como um elevado grau de enquadramento disciplinar.

Por sua vez, os regimes são constitutivamente assimétricos e relacionais. A coerência entre os instrumentos de um regime e seus princípios é um suposto, em termos de eficácia. Esta coerência envolve uma dimensão intersubjetiva, que na linguagem construtivista utilizada por Ruggie (1982), refere-se a uma “*social purpose*”. Fazendo a ligação com o problema de consistência explorado por Cohen, pode-se inferir que um determinado ordenamento será tão mais eficaz quanto maior for a adequação de seus mecanismos de funcionamento relativamente aos seus princípios, o que pode ser alcançado pelo grau de confiança que as unidades ordenadoras – ou um hegêmona que conduza a estruturação do regime – são capazes de inspirar para o conjunto das unidades do sistema. Tratando-se de um regime monetário, seus mecanismos de ajustamento podem repousar num regime de câmbio fixo ou flutuante, na livre mobilidade do capital ou não, o que importa a saber é se a “*social purpose*” encontra legitimidade, se há um consenso adequado entre aqueles que podem exercer o poder de influência externa.

O raciocínio exposto acima é válido tanto para o período liberal que vai do final do século XIX até a década de 1920, quando padrão ouro e o regime de câmbio fixo predominavam, como para o período de vigência do sistema de Bretton Woods (1945-1973). A crise dos anos 1970, na percepção de Cohen, demonstra que a falta de consistência no regime era o elemento chave para explicar como os mecanismos de ajustamento deixaram de ser adequados. Isso ocorreu especialmente porque não eram mais percebidos como sustentáveis, em primeiro lugar pelos próprios EUA – que tentava equilibrar seu enorme déficit enquanto mantinha o dólar – e, em segundo lugar, pelos aliados mais próximos, que temiam uma saída unilateral do hegêmona, o que levaria a um período de incerteza em termos de distribuição dos custos do ajustamento. Em síntese: a confiança – pedra angular do regime monetário – havia sido quebrada.

De fato, a saída unilateral, a partir da desvalorização do dólar e do fim de sua convertibilidade em ouro, foi a resultante de uma incapacidade de geração de consenso, ao mesmo tempo uma demonstração de que, sem consenso e tampouco um agente ordenador alternativo, um novo regime seria construído a partir dos EUA, exigindo uma série de esforços adaptativos (ajustes) por parte das unidades do sistema e também das instituições da governança internacional. De fato, foi o que ocorreu. Por fim, é preciso enfatizar que cerne do processo de ajustamento, insistimos, está o plano doméstico, a política real que envolve o conflito distributivo doméstico e a sobrevivência dos governos durante a transição de um ponto de equilíbrio A para um novo equilíbrio B.

A relação entre poder monetário e ajustamento.....

Como bem observa Cohen (2009), não há dúvidas que a moeda é ao mesmo tempo uma expressão e um instrumento do poder de um es-

tado. Um estado fraco terá uma moeda fraca, um estado forte terá uma moeda forte, no sentido de que os agentes econômicos e as unidades soberanas procurarão este ativo para suas transações, seja como um meio conversível (líquido), um veículo de transações, seja como um meio de referência para precificação (unidade de conta), ou ainda como reserva de valor. Isto posto, podemos supor que há uma hierarquia de poder no sistema de estados que se reflete numa hierarquia de moedas nacionais, e, como a moeda não é neutra, a hierarquia monetária intervém na hierarquia do poder.

São os diferentes graus de autonomia das unidades soberanas que delimitarão a geografia do dinheiro. Cohen explora mais profundamente a conexão entre internacionalização da moeda e poder, buscando explorar mais detalhadamente como cada um dos diversos usos que uma moeda internacional tem impacta o poder – a autonomia e influência – do Estado emissor. O fato é que poucos Estados com um elevado grau de autonomia poderão usar a moeda como um instrumento de influência externa, mais precisamente, para fins de política externa (como um instrumento de *statecraft*).

Cohen (2009, p. 10), ao analisar a relação entre moeda e poder, identifica quatro dimensões do poder monetário, duas econômicas e duas políticas: 1) Senhoriagem 2) Flexibilidade Macroeconômica 3) Reputação e 4) *Leverage*.

Em primeiro lugar, a senhoriagem é tecnicamente definida como a diferença entre o custo de produção de uma unidade monetária e o valor conferido a esta unidade pelos agentes (privados e públicos). No plano internacional, a senhoriagem representa a possibilidade de uma moeda converter-se em bens e serviços sem o pagamento de juros para a sua aquisição. Só pode haver senhoriagem internacional se uma moeda se transforma num veículo internacional, portanto, se há confiança suficiente por parte dos agentes de que esta moeda poderá cumprir suas funções. Isto representa o poder não da moeda em si, mas do país emissor da mesma.

A flexibilidade macroeconômica é conquistada na medida que o uso internacional de uma moeda doméstica permite a seu emissor diminuir os constrangimentos fiscais e de balanços de pagamentos. “The greater the ability to finance payments deficits with the country’s own currency, the easier it is for policy makers to pursue public spending objectives, both internally and externally” (IBIDEM). Trata-se, portanto, de um fator estratégico no que diz respeito ao incremento da autonomia.

Quanto maior o poder da moeda, maior a reputação de seu emissor no sistema de estados, o que reforça a dimensão simbólica do poder. Uma moeda é um símbolo de reconhecimento recíproco, ela não expressa somente preços, mas um conjunto de relações políticas subjacentes. Indivíduos, corporações, unidades soberanas, ao demandarem um ativo monetário específico, conferem status e prestígio ao emissor deste ativo (*soft power*).

Por fim, a influência direta da moeda sobre terceiros, ou *leverage*, provém da capacidade do emissor, por meio do manejo da política macroeconômica doméstica e da influência sobre as instituições da gover-

nança financeira e monetária internacional, em regular o acesso ao veículo monetário das transações internacionais. Essa característica é fundamental para a dimensão de influência do poder monetário.

Pode-se inferir então que a moeda internacional, por todos os aspectos citados, é um mecanismo de transmissão da dinâmica econômica e política doméstica do estado emissor para o plano internacional. Os ajustes domésticos são oriundos do conflito distributivo e da dinâmica da acumulação do estado emissor do veículo das transações internacionais. É preciso promover, então, de tempos em tempos, ajustes de caráter sistêmico, cujos custos serão maiores ou menores conforme a consistência alcançada pelo emissor em externalizar as contradições de sua política doméstica. Depreende-se, portanto, que um regime monetário será eficaz, para o emissor, na medida em que esta externalização possa proceder com a maior adesão possível por parte das unidades soberanas às regras e normas derivadas das necessidades e dos interesses do emissor, sem que este tenha que recorrer aos instrumentos diretos de coerção de que dispõe.

Em situações de baixa consistência entre as necessidades do emissor da moeda chave e as normas e regras do regime, um regime monetário entra em crise e ajustes podem ser promovidos de forma unilateral. Caso não haja um substituto próximo para o ativo monetário de referência internacional, a ação unilateral implicará em um processo adaptativo pelas unidades do sistema, cujo *timing* de adesão ao novo marco regulatório dependerá, em última instância, da capacidade de cada unidade em absorver os custos da mudança. Estes processos podem produzir deserções, dependendo da forma como o conflito distributivo é equacionado em cada unidade específica do sistema.

Por fim, pode-se inferir que as quatro dimensões do poder monetário exploradas por Cohen agem sobre o grau de autonomia e influência dos estados, influenciando, portanto, a dinâmica de ajustamento no regime internacional. Retomando a seção anterior, sabe-se que o poder de desviar o ajuste depende do grau de autonomia do estado em questão, e gera também uma forma passiva de influência. O poder de desviar, embora também seja derivado da autonomia em evitar os custos transitórios do ajuste, também gera influência passiva, já que o efeito prático é pressionar para que outros estados arquem com os custos. Além desse tipo de influência passiva e difusa, é possível que um estado utilize a influência de forma ativa, usando sanções negativas ou positivas em suas interações com outros estados, de fato instrumentalizando o poder monetário. Uma ação deste tipo, somada às dinâmicas de mercado que reforçam a distribuição desigual dos componentes do poder de adiar ou desviar o fardo do ajuste, pode favorecer os tipos de atos intencionais que configuram o uso da influência ativa como forma de moldar as regras de ajustamento, perpetuando regimes que acentuam ainda mais a desigualdade na distribuição de custos. Seguindo esse raciocínio, se houver perda de legitimidade ou consistência do regime, o processo de ajustamento se tornará conflituoso, podendo levar a uma quebra no regime.

Conclusão

A problemática do ajustamento é recorrente na economia política internacional, dado o caráter instável e dinâmico de uma economia capitalista. Este caráter instável do sistema, de tempos em tempos emerge como um problema de consistência entre o modo de regulação dos fluxos internacionais e as interações políticas do sistema de estados. O ajustamento é, em si, um jogo de compensações, em que custos são distribuídos de forma assimétrica. O ajuste é um processo, que combina elementos próprios da dinâmica instável dos mercados e elementos relativos ao processo político da disputa pelos recursos escassos.

Os ajustes guardam, conforme buscamos sustentar ao longo do artigo, uma estreita relação com os conflitos distributivos, tanto domesticamente quanto internacionalmente. Embora Cohen não trate disto diretamente, é possível deduzir que a dinâmica hierárquica dos estados produz diferentes impactos em termos de conflitos distributivos entre as unidades soberanas. Num certo sentido, pode-se dizer que o próprio espaço externo e os momentos de ajustes são dimensões para onde o conflito distributivo dos países centrais e dependendo das circunstâncias, do país emissor da moeda de curso internacional, é exportado.

Ao tratar da distribuição dos custos do ajustamento sob a ótica do poder e, mais amplamente como um problema de consistência dentro dos regimes internacionais, o autor permite uma leitura política e muito mais aprofundada de um tema que geralmente é tratado pela ciência econômica convencional, de orientação neoclássica, como uma questão meramente técnica de desequilíbrio de balanço de pagamentos. Cohen não se afasta de uma linguagem neoclássica, quando faz referência aos mecanismos de ajustamento a partir de uma abordagem descritiva dos processos econômicos de equilíbrio/desequilíbrio, mas parece claro que ao tratar do ajustamento, dos regimes monetários e do poder da moeda, mostra os limites da abordagem econômica convencional.

Como relembra o próprio Cohen, os regimes internacionais que auxiliam na fixação das regras de ajustamento e especialmente o Regime de Bretton Woods tinham originalmente a função de “despolitizar” a governança monetária internacional relegando permanentemente a administração das relações monetárias e dos ajustes à área da “baixa política” (COHEN, 2008 [1976]). Isso assegurava que não houvesse uma escalada de conflitos quando a necessidade de restaurar o equilíbrio da balança de pagamentos aumentava a tensão entre os estados. Uma vez atingida a consistência, os problemas monetários e financeiros ficariam nas mãos de técnicos. No entanto, as regras de ajustamento e, em termos mais gerais, os próprios princípios e normas dos regimes não são supostos fixos e imutáveis. Ao contrário disso, dependem da legitimidade a eles conferida pelos participantes do sistema.

Por fim, sugerimos que a abordagem do ajustamento deve ser contextualizada e problematizada a partir das experiências históricas concretas. Os inúmeros supostos tratados ao longo do artigo precisam ser verificados em conformidade com a dinâmica concreta das relações políticas e sua expressão no funcionamento e nas alterações dos regimes de regulação da economia política global.

Referências

- ARMIJO, Leslie E. The terms of the debate: what's democracy got to do with it? In.: ARMIJO, L.E. (Org). **Debating the Global Financial Architecture**, State University of New York Press, 2002.
- COHEN, Benjamin J. (1976). The Political Economy of monetary reform. In: *Global Monetary Governance* (COHEN, Benjamin J.). London e NY: Routledge, 2008.
- _____. . **The Geography of Money**. New York. Cornell University Press. 2000.
- _____. . **The Macrofoundations of Monetary Power** (paper). Santa Barbara, CA: Department of Political Science – UCSB. 2004
- _____. . **Global Monetary Governance**. London e NY: Routledge. 2008b
- _____. . **International Political Economy: An Intellectual History**. Princeton: Princeton University Press. 2008c.
- _____. . **Currency and State Power** (paper). Santa Barbara, CA: Department of Political Science – UCSB. 2009
- JAMES, Scott; LAKE, David. The Second Face hegemony: Britain's Repeal of the Corn Laws and the American Walker Tariff of 1846. **International Organization**. vol. 43, n. 1, 1989. p. 1-29.
- RUGGIE, John Gerard. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. **International Organization**, vol. 36, n. 2, 1982. p. 379-415

Brasil, Estados Unidos e Argentina no “caso dos contratorpedeiros”, 1937

*Brazil, United States and Argentina in the
“case of destroyers”, 1937*

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p75](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p75)

Ludolf Waldmann Junior¹

1. Doutorando em Ciência Política pela UFSCar. Fez período sanduíche no King's College London. Bolsista FAPESP. Orcid: orcid.org/0000-0003-1668-3785

Recebido em: 10 de outubro de 2016

Aprovado em: 19 de março de 2017

RESUMO

A relação entre Brasil e Argentina foi historicamente marcada por sua rivalidade, que ocasionalmente se manifestava em crises diplomático-militares. Uma destas ocorreu em agosto de 1937, quando o Brasil e os Estados Unidos negociaram a cessão de contratorpedeiros para a Marinha Brasileira. Desde meados da década, o governo Vargas se esforçava para cumprir um programa de renovação naval, com objetivo de reestruturar a obsoleta esquadra nacional. O cenário internacional oferecia grandes oportunidades para os brasileiros, pois a polarização acirrava a disputa pelo fornecimento de armamentos e pelo posicionamento do Brasil no quadro de alianças. Washington, sob orientação da política da boa vizinhança e alarmados com a influência do Eixo na América Latina, decidiram negociar com os brasileiros a despeito da resistência isolacionista em seu Congresso, oferecendo a cessão de seis contratorpedeiros para o Brasil. Entretanto, surgiram fortes críticas ao acordo tanto na opinião pública norte-americana como na comunidade internacional, especialmente na Argentina. Assustados com as reações contrárias internas e externas, Washington recuou, para desapontamento dos brasileiros. Partindo das noções clássicas de diplomacia naval e da teoria do equilíbrio de poder, nosso objetivo é entender as razões e motivações, sob perspectiva de política interna e externa, dos principais países envolvidos, bem como a repercussão internacional do acordo.

Palavras-Chave: Contratorpedeiros. Relações Brasil-Estados Unidos. Relações Brasil-Argentina. Relações Estados Unidos-América Latina.

ABSTRACT

The relationship between Brazil and Argentina was historically known for its rivalry, which occasionally manifested in diplomat-military crisis. One crisis occurred in August 1937, when Brazil and United States negotiated the cession of destroyers to the Brazilian Navy. Since mid-1930s, Vargas government struggled to accomplish a naval renovation plan, to restructure the obsolete Brazilian fleet. The international scenario offered great opportunities to the Brazilian, as the polarization intensified the dispute to supply armaments and for the position of Brazil on the system of alliances. Washington, under the Good Neighbor Policy and alarmed with the growing Axis presence in Latin America, decided to negotiate with the Brazilians despite the isolationist

Congress resistance, offering six destroyers to Brazil. However, a strong criticism arouses against the agreement both in the American public opinion as well in the international community, especially from Argentina. Alarmed by the negative internal and external reactions, Washington gave up, for Brazilian dismay. Proceeding from the classical notions of naval diplomacy and balance of power theory, my goal is to understand the reasons and motivations, in view of domestic and foreign policy, of the main countries involved as well the international effects of the agreement.

Keywords: Destroyers. Brazil-United States relations. Brazil-Argentina relations. United States-Latin America relations.

Introdução

Em 7 de agosto de 1937, o então presidente da Comissão de Marinha do Senado dos Estados Unidos, David Walsh, apresentou uma proposta que autorizava o presidente Franklin Roosevelt a oferecer, por meio de arrendamento, seis velhos contratorpedeiros ao Brasil. A requisição do senador fora um pedido formulado pelo Departamento de Estado, na figura de seu titular, Cordell Hull.²

2. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 8 de agosto de 1937.

A proposta de Walsh acabou revelando-se bastante polêmica, atraindo a oposição de vários congressistas e organizações isolacionistas, pró-paz e antibelicistas. A controvérsia, porém, não se restringiu ao ambiente doméstico norte-americano. Importes setores na imprensa de outros países passaram a criticar a proposta do senador, acusando-a de fomentar o armamentismo e de ameaça para a paz na América do Sul. Os maiores e mais incisivos protestos vieram da Argentina, que manifestou sua contrariedade à medida numa declaração oficial para a imprensa por meio de seu chanceler, Carlos Saavedra Lamas.

A forte resistência interna e externa à medida acabou tendo resultados. Cerca de duas semanas depois, os governos Vargas e Roosevelt soltaram uma nota conjunta, na qual buscaram minimizar a polêmica e renunciaram ao acordo de arrendamento. O assunto acabou sendo adiado nos debates do Congresso norte-americano, porém foi apenas questão de tempo até que fosse abandonado.

Esse episódio ficou conhecido como o “caso dos *destroyers*” ou “caso dos contratorpedeiros” e teve importantes consequências. Por esta razão, é frequentemente citado em obras que analisam este período. Hilton (1977), por exemplo, aponta que a atitude argentina elevou significativamente as tensões entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires, suficiente para criar um senso de urgência entre os militares brasileiros de que necessitavam imediatamente de novos armamentos. Para Bandeira (2010) e McCann (2009), a crise dos contratorpedeiros combinou-se com a grave crise política interna no Brasil que ocorria naquele momento, contribuindo para a decisão das Forças Armadas participarem do golpe de Estado que levou a proclamação do Estado Novo. O último autor também afirmou em outro trabalho (1995), assim como Seitenfus (2003), que do ponto de vista da política externa o desfecho do caso significou um duro revés para os Estados Unidos, num momento em que Washington estava engajado numa disputa com Berlim pelo posicionamento brasileiro no cada vez

mais explosivo cenário internacional. A decepção das lideranças brasileiras, especialmente militares, teria influenciado a voltarem-se para os europeus em busca de armamentos.

De qualquer modo, apesar de muito citado, o “caso dos contratorpedeiros” não foi estudado mais detalhadamente. Tendo isso em consideração, nosso objetivo neste trabalho é analisar o episódio, entendendo as motivações do posicionamento de Brasil, Estados Unidos e Argentina em relação à cessão dos navios e do impasse que surgiu, sob a perspectiva da política externa e interna desses países, bem como a repercussão internacional do caso. Para isso, buscamos compreender o episódio dentro das perspectivas de diplomacia naval e equilíbrio de poder. Nossa hipótese é que a crise dos contratorpedeiros revela dois elementos da política brasileira perante a Argentina: de um lado, representa o esforço brasileiro para aumentar seu poderio militar-naval perante seu principal rival e, de outro, um esforço de aproximação com os Estados Unidos. Os norte-americanos, por outro lado, buscavam assegurar o apoio brasileiro diante de um cenário internacional cada vez mais tenso, enquanto os argentinos buscaram manter sua superioridade militar-naval e impedir que Washington afetasse o equilíbrio favorável a Buenos Aires na balança de poder sul-americana.

Para isso, iniciamos nossa análise buscando entender alguns aspectos da diplomacia naval e da teoria do equilíbrio do poder, bem como verificar o impacto da histórica rivalidade entre brasileiros e argentinos nas suas decisões de política externa e naval.

Diplomacia, navios de guerra e rivalidade

Forças militares sempre foram um componente importante das relações entre Estados. Elas influenciam nas considerações estratégicas, representam o poder de um país e têm valor instrumental como parte das ferramentas diplomáticas disponíveis aos estadistas. Evidentemente, cada uma das forças armadas – terrestres, navais ou aéreas – têm características singulares, que as torna mais ou menos eficientes para determinadas funções em política externa.

Booth (1980) buscou entender justamente as características e usos do poder naval como instrumento de diplomacia. Na sua visão, as marinhas possuíam particularidades que as tornavam excelentes ferramentas de política externa. Navios de guerra são sistemas de armamentos versáteis, apresentam um caráter gradual (podem rapidamente se aproximar ou retirar-se conforme os ditames da diplomacia sem exigir grandes custos políticos), têm ampla mobilidade, acessibilidade, capacidade de permanecer longos períodos e de projetar força em terra, além de serem altamente simbólicos – especialmente os vasos maiores – pois representam o poder e os compromissos do Estado ao qual pertencem.³ Neste sentido, é interessante a ideia de Martin (1967) de que as belonaves são pequenas peças móveis de soberania nacional, o que as fazem especialmente úteis para simbolizar a nação de onde vêm.

Ainda segundo Booth (1980), quando as marinhas são usadas como instrumento de diplomacia, elas empregam tradicionalmente cinco táti-

3. Para Booth (1980), as marinhas também apresentam algumas desvantagens quando usadas como instrumentos de política externa. Algumas situações podem estalar e se modificar tão rapidamente que a relativa lentidão dos navios pode os eliminar do jogo diplomático. Com exceção da ameaça do uso da força, seus efeitos são apenas indiretos, dependendo da influência na opinião daqueles em contato com os navios. Quando se deslocam, as belonaves podem ter efeitos inesperados, como produzir esperanças, compromissos e hostilidades não calculados. Também raramente conseguem o efeito desejado por sua própria atuação, necessitando estar em concerto com as demais ferramentas diplomáticas. Finalmente, o uso de navios muitas vezes pode ser sentido apenas na linha litorânea e não no interior; muitas vezes, é muito mais eficiente o uso de aviões e exércitos na fronteira.

cas básicas. A primeira são as demonstrações de poderio naval, que têm o objetivo de ameaçar em usar, ou em última instância utilizar e empregar a força no mar ou projetá-la na terra com o objetivo de dissuadir ações não amistosas. A segunda é a distribuição de operações específicas, na qual uma belonave ou mais são empregadas em operações específicas (como exercícios) destinadas a transmitir sinais para outros Estados. Outras duas outras táticas envolvem a visita em portos estrangeiros: tanto as visitas operativas (quando os navios e tripulação buscam descanso e provisões) e que são usadas para fins políticos como as visitas específicas de “boa vontade”, quando a visita é programada e concebida como um gesto político. Finalmente, há a ajuda naval, que envolve tanto a venda/fornecimento de vasos de guerra como uma ampla gama de atividades de auxílio, como missões navais, varredura de minas, auxílio técnico, etc.

4. FALTAS, S. *Arms Market and Armament Policy: The Changing Structure of Naval Industries in Western Europe*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986.

Faltas⁴, por sua vez, ressaltou a importância de fatores políticos nas vendas e transferências de armamentos, especialmente de equipamentos bélicos tão visíveis e simbólicos como os navios de guerra. Segundo ele,

Considerações de política externa e outros fatores políticos afetam cada decisão específica de importar ou exportar navios. Compradores e vendedores podem utilizar as negociações de vendas de armas para reforçar ou desafiar esferas de influências existentes. Negociações de vendas de armas estão habitualmente vinculadas a outros tipos de negociações de relações político- militares e econômicas (FALTAS, 1986, p. 58 apud MARTINS FILHO, 2015, p. 97).

O autor também lembra que as transferências de armamentos também contribuem para estabelecer e manter relações informais de dependência e influência política. Os fornecedores usam a transferência de material bélico para aumentar sua preponderância em outro país, tanto dentro ou fora de sua esfera de influência. De outro lado, os importadores usam as negociações de armamentos para atrair ou aumentar o apoio de uma potência para suas políticas ou reduzir sua dependência de um único fornecedor (FALTAS apud MARTINS FILHO, 2015).

Finalmente é preciso destacar que nem sempre a diplomacia naval terá sucesso ou será tomada por processos racionais que buscam decisões ótimas. Conforme aponta Booth (1980), a formulação desse tipo específico de diplomacia, assim como de uma política externa qualquer, envolve uma articulação de interesses e objetivos de diversas organizações no interior do Estado. Dessa maneira, muitas vezes as instituições têm agendas diferentes e contraditórias. A ação final da diplomacia naval, por sua vez, é o resultado deste jogo de barganhas entre as organizações governamentais e, portanto, não necessariamente racional ou previsível.

Neste sentido, neste trabalho buscamos entender os esforços norte-americanos para fornecer os contratorpedeiros ao Brasil como um ato de diplomacia naval, com o objetivo de conseguir o apoio brasileiro para a política pan-americana de Washington – marcada pela perspectiva da boa-vizinhança – no momento em que a crise internacional se agravava. As reticências do Congresso em relação ao acordo, de outro lado, revelam as tensões interiores no Estado norte-americano derivados da disputa dos atores pelo controle da política externa do país.

Tendo em vista a dinâmica da rivalidade regional de Argentina e Brasil, ganha relevância a perspectiva do equilíbrio de poder. Tal

teoria é um dos princípios básicos da tradição realista nas Relações Internacionais. A ideia tem uma longa trajetória que remonta aos realistas clássicos, mas que ganhou maior centralidade no campo a partir dos trabalhos de Kenneth Waltz, fundador da escola neorrealista. Segundo este autor (1979), as políticas de equilíbrio de poder vão surgir diante de duas condições básicas do sistema internacional: a existência da anarquia em nível sistêmico e de unidades (Estados) cujo objetivo mais básico é sobreviver. Considerando o cenário internacional de incerteza e diante da distribuição relativa de capacidades ser desigual entre as unidades do sistema, os Estados buscam criar um determinado equilíbrio de poder em relação aos demais países como forma de assegurar sua sobrevivência, especialmente diante de potências em ascensão. Para isso, agem através de duas formas básicas: balanceando internamente, no qual o Estado se fortalecer a partir de esforços internos, como buscar aumentar suas capacidades econômicas e força militar, e balanceando externamente, através da formação de alianças ou coalizões.

Os Estados tendem a realizar uma política de balanceamento externo por duas razões: em primeiro lugar, sentem que precisam colocar freios no crescimento de um potencial país hegemônico antes que este fique forte demais e ameace sua sobrevivência. Em segundo lugar, entrar numa coalizão com Estados mais fracos aumentam as chances de que o novo membro terá grande influência nas decisões da aliança. Outra opção disponível é a de se alinhar com a potência mais forte, tornando um adversário potencial em aliado. Assim, o Estado mais fraco espera agradar a potência – e assim evitar que esta ganhe poder às suas custas – bem como pode esperar ganhar algum espólio caso essa potência consolide sua hegemonia (MEARSHEIMER, 2013).

O realismo neoclássico, escola mais recente da tradição realista, também se dedicou a analisar a teoria do equilíbrio de poder. De modo geral, os realistas neoclássicos afirmam que, a despeito da importância de variáveis sistêmicas para os resultados da política internacional, a política doméstica dos Estados tem importância ao criar restrições e vetos que afetam as decisões de política externa. Segundo esta perspectiva, a política externa de um país é formulada por uma elite governamental situada entre as arenas doméstica e internacional – o executivo de política externa – que tem o objetivo de identificar e avaliar as mudanças no equilíbrio de poder global ou regional. Evidentemente, essa elite é influenciada por grupos domésticos, que muitas vezes estão mais preocupados com a disputa de poder interna, o que pode afetar a capacidade de se realizar uma política de balanceamento adequado (LOBELL, 2009).

Cabe questionar aqui a importância da teoria de equilíbrio de poder quando se consideram os subsistemas internacionais, como os regionais. Na visão de Mearsheimer (2013), potências hegemônicas regionais se esforçam em manter o controle em seus subsistemas ao impedir que outros Estados fortes extra-regionais consigam minar seu domínio. Já para Lobell (2009), as potências regionais lidam com mais desafios do que as potências globais: tratam com ameaças em nível sistêmico, subsistêmico ou regional e também na arena doméstica. Assim, a política externa pode responder a diferentes ameaças em diferentes níveis e os líderes de

política externa podem agir internacionalmente de modo a influenciar disputas de poder em nível doméstico ou regional.

Neste sentido, a teoria de equilíbrio de poder ajuda a compreender não só a preocupação de Argentina e Brasil com o poder militar do outro, como também ajuda a elucidar o papel dos Estados Unidos, potência hegemônica regional, nesta relação. Neste sentido, a cessão dos contratorpedeiros era vista como uma política de balanceamento pelo Rio de Janeiro: fortalecia o país vis-à-vis com Buenos Aires, aumentando o poder militar brasileiro tanto com a adição dos navios como pela aliança com os Estados Unidos, bem como atendia aos interesses de importantes atores domésticos. Para a Argentina, impedir a transferência das belonaves se ligava ao jogo de poder regional ao impedir que o Brasil diminuísse a vantagem militar platina como também mantinha a potência hegemônica continental fora dos assuntos do Cone Sul e também atendia importantes interesses domésticos. Do lado norte-americano, a cessão dos navios ligava-se sobretudo às questões de nível sistêmico e doméstico: de um lado, impedia que potências globais interferissem em sua área de influência e fortaleceria a posição do governo Roosevelt perante a oposição republicana.

Outra importante questão para a análise da “crise dos contratorpedeiros” é a histórica rivalidade entre as duas grandes nações sul-americanas: Argentina e Brasil. Conforme observa Winand (2015), a competitividade dos dois países tem origens nas disputas territoriais e na construção da identidade nacional.⁵ Com o fim da Guerra do Paraguai e com a consolidação dos Estados nacionais na Bacia do Prata, este padrão passou a se atrelar à dinâmica do equilíbrio de poder no Cone Sul. Conforme apontam Russel e Toklatian (2003), a partir de então há uma forte disputa pela influência nos demais países da região, ocasionalmente permeada por corridas armamentistas, onde a conquista da supremacia regional e isolamento do outro foram objetivos centrais na política externa de ambas nações. Nessa perspectiva, ganha importância a teoria de equilíbrio de poder.

A derrota paraguaia no conflito sul-americano levou este país para a órbita de Buenos Aires, causando uma inversão na balança de poderes regional em favor da Argentina (WINAND, 2015). Essa mudança coincidiu com o início do apogeu econômico argentino, o que reforçou as ideias neste país de um sentido de superioridade sobre o restante da região, inclusive no plano racial, que justificava uma posição hegemônica. O Brasil passa a ser percebido como rival não só pelos dirigentes argentinos, mas também pelos intelectuais nacionalistas (RUSSEL; TOKLATIAN, 2003).

Entretanto, mais ou menos simultaneamente, novos componentes começaram a afetar a balança de poder sul-americana. A emergência do Chile como uma força considerável na região após a Guerra do Pacífico (1879-1883) trouxe novas preocupações para Buenos Aires. Os países competiam pela posse de territórios patagônicos e a Argentina passou a temer que ficasse política e militarmente comprimida entre o Brasil e o Chile. Assim, a diplomacia argentina passou a adotar uma atitude mais pragmática com os vizinhos: toda vez que as relações com Santiago se

5. Segundo Winand (2015), a identidade brasileira foi construída em oposição ao restante da América Latina: era de um país de dimensões continentais, empenhado na manutenção de sua integridade territorial e identificado como gigante obstinado em alcançar seu destino, a Argentina construiu sua identidade a partir da imagem do Vice-Reino da Prata. Com isso, surgiu uma popular ideia em Buenos Aires de que a Argentina, como sucessora natural do da antiga administração colonial, era destinada a controlar todos os territórios administrados pela antiga organização colonial. Essa percepção, traduzida no ideário da “Grande Argentina”, foi bastante popular no país durante o século XIX e em parte do XX.

deterioravam, adotava atitudes mais flexíveis com Rio de Janeiro, fazendo o inverso toda vez que novas tensões atormentavam a Bacia do Prata (BANDEIRA, 2010).

Durante as primeiras décadas do século vinte, a rivalidade entre Buenos Aires e Rio de Janeiro ganhou novos elementos. De um lado, a aprovação de um extensivo programa naval brasileiro acirrou os ânimos e provocou uma corrida armamentista na América do Sul; de outro, a crescente presença norte-americana passou a ser sentida na região, especialmente a partir da Primeira Guerra Mundial. A relação Argentina e Brasil, neste momento, passa a ser caracterizada por uma “cordialidade desconfiada”, onde a rivalidade teve um impacto maior do que os esforços para cooperação (WINAND, 2015).

A transição da hegemonia britânica para a norte-americana durante as primeiras décadas do século XX foi um elemento importante. A Argentina orientou sua política externa neste período para o europeísmo e oposição aos Estados Unidos. No entendimento dos dirigentes argentinos, as relações mais estreitas com a Europa e especialmente a Grã-Bretanha foram cruciais para permitir ao país se integrar com grande êxito a economia mundial como exportador de matérias primas e alimentos. Os Estados Unidos, por outro lado, não ofereciam boas perspectivas aos argentinos, tanto em razão das barreiras protecionistas norte-americanas como pela baixa complementariedade das duas economias (RUSSEL e TOKLATIAN, 2003). Há que se considerar também os temores argentinos em relação ao imperialismo norte-americano, manifesto em diversas intervenções desse país na América Latina. Como resposta, Buenos Aires buscou estreitar seus laços com as nações hispano-americanas menores por esta razão, passando a se ver como um rival dos Estados Unidos pela liderança regional (PETERSON, 1970).

Da perspectiva brasileira, as relações com os Estados Unidos eram vistas de maneira mais positiva. Durante este período, especialmente a partir da Grande Guerra, Washington passou a ser o principal parceiro econômico do Rio de Janeiro, o que teria importantes reflexos nas relações bilaterais dos dois países. Sob liderança do Barão do Rio Branco, o Brasil buscou estreitar as relações com os norte-americanos, numa maneira de ao mesmo tempo neutralizar a ameaça militar argentina, garantir uma supremacia compartilhada sobre a América do Sul e avançar o intercâmbio econômico entre os dois países (BUENO, 2010). Estas divergências na relação com os Estados Unidos teriam impacto na relação de rivalidade entre Brasil e Argentina, com consequências duradoras.

Segundo Hilton (1985), em razão da rivalidade, a imagem da Argentina para as lideranças diplomáticas brasileiras foi bastante consistente durante grande parte do século XX. Entretanto, como essa percepção de Buenos Aires se refletiu na política externa brasileira? Para o autor, esta política comumente era composta por quatro elementos principais: 1) a expansão das capacidades defensivas, especialmente através da aquisição de armamentos modernos e/ou do desenvolvimento de uma indústria de defesa; 2) uma política de contenção perante a Argentina, através da manutenção de cordialidade oficial e da intensificação do comércio bilateral; 3) manutenção de uma relação especial com os Estados Unidos; 4) expansão dos laços com outros países menores na Bacia do Prata.

Em nossa hipótese, a crise dos contratorpedeiros revela dois elementos da política brasileira perante a Argentina: de um lado, representa o esforço brasileiro para aumentar seu poderio militar-naval e, de outro, um esforço de aproximação com os Estados Unidos. Por fim, devemos acrescentar também a busca por uma posição de liderança regional através do fortalecimento da força naval brasileira.

A competição naval argentino-brasileira

A rivalidade entre as duas nações sul-americanas frequentemente se manifestou na busca de novos armamentos, o que ocasionalmente gerou corridas armamentistas e crises diplomáticas entre elas. Durante a primeira metade do século XX, a competição naval foi fonte de grande parte das tensões políticas argentino-brasileiras.

A disputa naval argentino-brasileira tem origem nos conflitos entre os dois países no século XIX. De modo geral, o Rio de Janeiro possuía uma grande superioridade naval sobre o restante da América do Sul e permitiu ao Brasil obter grandes vantagens militares nos conflitos internos e externos do Império (VIDIGAL, 1985).⁶ A Argentina, por sua vez, virtualmente não possuía uma marinha de guerra até a presidência de Domingo Sarmiento, que transformou a *Armada Argentina* visando a criação de uma força fluvial moderna destinada a proteger o país de um possível ataque brasileiro (SCHEINA, 1988).

No último quarto do século XIX, a *Armada* se expandiu, passando a se constituir numa considerável esquadra com capacidade oceânica. O expressivo crescimento econômico argentino e a disputa com o Chile pelos territórios patagônicos foram elementos centrais para essa expansão. Esse conflito alimentou um maior desenvolvimento das esquadras destes países, que tornaram-se as maiores forças navais sul-americanas a partir de vultosas aquisições na Europa. Em 1902, por ocasião dos Pactos de Maio, foram assinados acordos com puseram fim às disputas territoriais e, após concordarem em reduzir parte de suas forças navais, se estabeleceu uma política de “equivalência discreta” entre as esquadras dos dois países, bem como não aumentar a frota sem um aviso prévio (OYARZÁBAL, 2005).

De outro lado, a Marinha do Brasil acabou ficando estagnada. As dificuldades econômicas do pós-guerra, o fim da construção naval nacional – que foi afetada decisivamente pela revolução tecnológica liberada pela Revolução Industrial – bem como problemas políticos contribuíram para este estado. A decadência naval brasileira tornou-se mais grave logo após da Proclamação da República. Poucos anos após o início do período republicano – inaugurado por um golpe executado pelo Exército – as relações entre o governo com a Marinha foram tensas, culminando na Revolta da Armada. Ao final das hostilidades, a força naval brasileira ficou em ruínas e sua capacidade de combate era praticamente nula (VIDIGAL, 1985).

Com a melhora da situação econômica brasileira no início do século XX e o apoio do então chanceler, Barão do Rio Branco,⁷ o Brasil decidiu aumentar seu poderio naval. A Marinha, então, dividiu-se sobre as opções de novos navios. Inicialmente, decidiu-se pela compra de um número maior de embarcações, sem apostar todos os recursos em na-

6. Ao final da Guerra do Paraguai, a esquadra brasileira era apenas superada em números de unidades, numa escala global, por Grã-Bretanha, Rússia, Estados Unidos e Itália (VIDIGAL, 1985).

7. Martins Filho (2010) lembra que, desde quando assumiu a chancelaria em finais de 1902, o Barão do Rio Branco demonstrou ter grande interesse em assuntos navais. Apesar de não estar diretamente envolvido com a definição do programa de aquisições navais, ele considerava bastante útil o fortalecimento do poder naval brasileiro na perspectiva da política externa do país. Devemos lembrar também que neste momento, o *navalismo* (versão marítima do militarismo) era uma temática importante em todo o globo e que o Barão estava engajado em consolidar as fronteiras brasileiras.

vios de “exagerado deslocamento”, porém acabou prevalecendo o grupo que defendia um número menor de navios porém com maior tamanho (MARTINS FILHO, 2010). Em 1906, o Brasil adquiriu uma moderna frota na Grã-Bretanha que contava com dois encouraçados *dreadnought* (classe *Minas Geraes*), então considerados um dos navios mais poderosos do mundo, além de dois cruzadores e dez contratorpedeiros.⁸

As aquisições brasileiras causaram grandes temores na Argentina, que viu seu rival setentrional ganhar uma vantagem naval incontestável. Em meio à crise diplomática que se seguiu, a chanceler argentino Estanislao Zeballos propôs uma saída radical para a crise: a Argentina deveria emitir um ultimato para o Brasil entregar um de seus *dreadnoughts*, reestabelecendo assim o equilíbrio naval, ou o país seria atacado pelos platinos. Entretanto, as ideias de Zeballos não avançaram, pois o jornal oposicionista *La Nación* divulgou os planos e o ministro acabou caindo (MARTINS FILHO, 2010).

A queda do chanceler diminuiu a gravidade da crise, porém não a solucionou. Pouco tempo depois, o governo platino anunciou um programa naval, que previa a aquisição de dois encouraçados superiores aos brasileiros (classe *Rivadavia*, com a opção de comprar um terceiro caso o Brasil fizesse o mesmo) e doze contratorpedeiros. O Chile, até então pouco envolvido na corrida naval, passou a temer as aquisições argentinas, decidindo adquirir *dreadnoughts* ainda mais poderosos (classe *Almirante Latorre*) e seis contratorpedeiros (MONTENEGRO, 2002). As tensões voltaram a aumentar com a decisão brasileira de encomendar um terceiro encouraçado, porém o país acabou abandonando tais planos. O início da Primeira Guerra Mundial pôs fim à corrida armamentista na região e os países europeus acabaram requisitando os navios sul-americanos em construção (SCHEINA, 1988).

Ao final da Grande Guerra, as marinhas sul-americanas se encontraram numa situação inusitada. Apesar de terem adquirido navios recentemente, o acelerado progresso tecnológico ocorrido durante o conflito mundial tornou suas esquadras obsoletas. O Brasil buscou-se modernizar com auxílio de uma missão naval fornecida pelos Estados Unidos ao mesmo tempo em que fez diversos programas navais. Entretanto, ao final da década de 1920, as dificuldades financeiras e políticas do Brasil permitiram que as únicas aquisições fossem um contratorpedeiro de segunda mão e um submarino moderno, além de modernizar seus encouraçados e cruzadores (VIDIGAL, 1985). Diante das dificuldades em competir por igual com a Argentina, os planos da Marinha passaram a ser mais modestos. Num relatório de 1931, o Estado Maior da Armada reconhecia a inferioridade naval brasileira perante o rival austral e previa ser muito difícil qualquer mudança neste status quo. Neste sentido, propunha fortalecer a esquadra nacional para ao menos servir de “poder latente” para contrabalançar o poderio platino.⁹

A política de modernização naval argentina teve muito mais sucesso do que a brasileira na década de 1920. Contando com recursos de um momento próspero, os planos dessa nação partiam da noção de que sua esquadra encontrava-se em inferioridade perante os vizinhos. Quatro pontos explicitavam isso na visão dos almirantes argentinos: o país não

8. Para ver mais sobre os programas navais brasileiros de 1904 e 1906, ver Martins Filho (2010). Ainda antes do início da Primeira Guerra Mundial, o Brasil também adquiriria três submarinos italianos (VIDIGAL, 1985).

9. BRASIL. Ministério da Marinha. *Relatório anual da Divisão de Planos do Estado Maior da Armada*. Rio de Janeiro, 1931.

10. Conforme apontado, com o início da Grande Guerra a Grã-Bretanha requisiou os navios sul-americanos em construção no país para uso de sua própria marinha. Um dos encouraçados chilenos em construção, o *Almirante Cochrane*, foi convertido em um porta-aviões (*HMS Eagle*); com o fim das hostilidades, apenas o *Almirante Latorre* foi entregue ao Chile (SCHEINA, 1988).

tinha completado o seu programa naval do pré-guerra (uma vez que a maioria dos contratorpedeiros acabou não sendo entregue ao país); sua esquadra encontrava-se obsoleta perante os avanços tecnológicos ocorridos na guerra; a chegada do *dreadnought* chileno,¹⁰ o navio mais poderoso da América do Sul; a modernização naval iniciada pelos brasileiros, que incluía a colaboração dos Estados Unidos através da missão naval. Para voltar a ficar numa situação mais confortável, os argentinos decidiram nortear sua política naval com o objetivo de que a *Armada* fosse forte o suficiente para derrotar cada uma das duas frotas rivais isoladamente e tornar muito problemática a união das duas forças em caso de guerra. (MONTENEGRO, 2002).

O programa naval argentino de 1926 previa a aquisição de várias unidades novas, incluindo dois cruzadores, cinco contratorpedeiros e três submarinos. Além destes navios, a *Armada* também buscou modernizar os seus encouraçados nos Estados Unidos. Com estas novas belonaves e diante das dificuldades de seus vizinhos em renovarem seu arsenal, a Argentina tornou-se a principal força naval na região, superando com folga o poderio de Brasil e Chile. A vantagem naval dos platinos aumentaria mais durante a década de 1930, quando foram encomendados em meados da década mais sete contratorpedeiros e um cruzador (MONTENEGRO, 2002). Segundo Scheina (1988), a superioridade argentina fora tão grande que ela teria implantado uma política de *two power standart*, cuja frota seria superior à brasileira e chilena somadas, além de reforçar a percepção do país platino de que rivalizava com os Estados Unidos pela liderança continental.

Vargas e seus almirantes

O vigoroso crescimento naval argentino contrastou com a estagnação da Marinha do Brasil no mesmo período. Quando Getúlio Vargas chegou à presidência, a força naval brasileira estava em péssimas condições, sobretudo quando comparada com sua congênere argentina. O novo governo se viu com navios obsoletos, poucas perspectivas de novas aquisições dada a crise econômica global e uma Marinha politicamente dividida.

O péssimo estado dos navios de guerra eram um exemplo óbvio do enfraquecimento do poder naval brasileiro. Um caso típico era dos contratorpedeiros da classe *Pará*, que tinham sido adquiridos no começo do século. As condições das embarcações eram tão precárias que o próprio ministro da Marinha reconhecia que os contratorpedeiros mal podiam navegar distantes da costa devido ao seu estado,¹¹ enquanto o Estado Maior da Armada sugeriu aos comandantes destes navios que navegassem apenas em velocidades “moderadas” tendo-se em conta a avançada idade deles, bem como para evitarem fazer disparos com canhões maiores sob riscos estruturais às embarcações (HILTON, 1977).

O estado ruim das embarcações brasileiras agravava os problemas de Vargas com a Marinha. A força naval brasileira fora largamente legalista durante a Revolução de 1930 e boa parte da oficialidade demonstrou simpatias pela causa paulista em 1932, ainda que em geral se empenhasse em sufocar a rebelião. Entretanto, particularmente ameaçador era o

11. BRASIL. Ministério da Marinha. *Relatório*. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1932.

flerte da Marinha com o movimento integralista (MARTINS et al, 1985). Para observadores estrangeiros, era visível a necessidade do presidente de obter apoio de seus marinheiros: enquanto um norte-americano afirmou que o governo precisaria alocar recursos para a renovação da Marinha, correndo risco de que oficiais “com mentalidade política” poderiam se colocar em “pé-de-guerra contra o governo”, um observador britânico avisava que era perigoso ficar testando a paciência da Marinha com promessas não cumpridas (HILTON, 1977, p. 189).

Se o cenário nacional aconselhava Vargas a reconstruir o poder naval brasileiro, os acontecimentos da primeira metade da década iriam convencê-lo ainda mais. A superioridade econômica e militar argentina sobre a Bacia do Prata era uma realidade incontestável, manifesta numa considerável influência sobre todos os países da região (BANDEIRA, 2010). O cenário se agravava quando os observadores brasileiros informavam que os governos argentinos intensificaram os gastos militares a partir daquela década. Entre as lideranças diplomáticas e militares brasileiras, existia a ideia de que a Argentina tinha embarcado num projeto expansionista, que naturalmente era ameaçador ao Brasil. O apoio de Buenos Aires ao Paraguai na Guerra do Chaco (1932-1935) parecia uma prova irrefutável do expansionismo argentino e algumas lideranças militares brasileiras temeram que a Argentina estava engajada em reconstruir o antigo Vice-Reino da Prata (HILTON, 1985).

O cenário internacional nebuloso e as tensões internas no Brasil levaram Vargas a apoiar incisivamente a reconstrução do poder naval do país, que passou a ter alguma prioridade na agenda governamental. Os primeiros passos foram tomados em 1932, quando o presidente aprovou um programa naval prevendo a aquisição de cruzadores, contratorpedeiros e submarinos. Esse programa, revisado durante os anos seguintes, norteou toda a modernização da esquadra na década de 1930.¹²

A decisão de se comprar embarcações modernas trouxe novas questões para a Marinha. Em primeiro lugar, não se construía um vaso de guerra no Brasil há décadas e o país simplesmente ainda não possuía indústria naval desenvolvida o suficiente para a construção de todas as novas belonaves desejadas, o que inevitavelmente levaria os brasileiros a buscar no mercado internacional. Entretanto, a existência de escassas reservas internacionais era um sério obstáculo para isso (ALVES, 2002). A solução encontrada pelas autoridades navais era de buscar acordos bilaterais que permitissem a troca de navios de guerra por matérias-primas e a partir de 1934 o Estado Maior da Armada, com endosso do Ministério da Fazenda, informou os estaleiros estrangeiros do interesse em fazer trocas em termos de compensação, dada a difícil condição cambial brasileira (HILTON, 1977).

No ano seguinte, o Brasil assinou acordos com a Alemanha sobre a premissa do comércio de compensação e com os Estados Unidos em termos mais liberais. Esses acordos marcaram o começo de uma disputa de influência sobre o Brasil que só terminaria por ocasião do alinhamento do Brasil aos Estados Unidos já durante a Segunda Guerra Mundial, no qual o Rio de Janeiro buscou negociar o máximo de vantagens possíveis dada a crescente rivalidade entre as duas potências. Um dos pontos essenciais

12. Para ver as alterações, ver BRASIL. Ministério da Marinha. *Relatório*. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1934; Id., *Relatório dos Serviços do Ministério da Marinha correspondente aos anos de 1937 – 1938 – 1939*. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1940.

desta disputa comercial tornou-se o fornecimento dos armamentos que o Brasil desejava. Apesar de que os documentos brasileiros apontavam os Estados Unidos como fonte lógica de armamentos e que havia uma boa vontade norte-americana para fornecê-los, a aquisição de equipamento bélico em Washington apresentava poucas vantagens aos brasileiros. O pagamento pelas armas teria que ser feito com as poucas divisas que o Brasil possuía e existiam sérias restrições legislativas nos Estados Unidos para a venda de equipamento bélico ao exterior (ALVES, 2002).

Apesar destas dificuldades, o Rio de Janeiro se esforçou para obter navios norte-americanos. No final de 1934, alarmado com os eventos da Guerra do Chaco, Vargas pediu para Osvaldo Aranha, então recém-nomeado embaixador em Washington, para consultar as possibilidades do Brasil adquirir alguns cruzadores, submarinos e canhoneiras fluviais nos Estados Unidos. Roosevelt, por sua vez, pediu para Aranha informar Vargas que nada fizesse em relação à frota antes de consultá-lo, pois decidira que faria de tudo para que as unidades desejadas pelos brasileiros fossem construídas nos Estados Unidos, em condições melhores e mais vantajosas (McCANN, 2009).

Em 1936 o Brasil iniciou uma série de negociações nos Estados Unidos e Grã-Bretanha para adquirir novos navios, bem como iniciou um programa nacional de construção naval para obter algumas das unidades desejadas. Naquele ano, a Marinha começou a fabricação de algumas belonaves no Brasil. Cabe observar que a missão naval americana teve uma importante atuação nesta empreitada, oferecendo todo o auxílio possível (VIDIGAL, 1985). Iniciou-se também negociações nos Estados Unidos para a aquisição de cruzadores e outros navios, entretanto existiam entraves legislativos para tal, o que levou a Marinha a encomendar seis contratorpedeiros (classe *Javary*) na Grã-Bretanha (SCHEINA, 1988).

Apesar do começo da renovação naval, o péssimo estado dos contratorpedeiros indicava a necessidade imediata de novas embarcações deste tipo. Aproveitando-se das conversas nos Estados Unidos para aquisição de equipamento bélico, Aranha negociou diretamente com Roosevelt a possibilidade de obter belonaves por outros meios e foi aí que surgiu a ideia do arrendamento de alguns contratorpedeiros que estavam na reserva da *US Navy* (SCHEINA, 1988). As negociações, realizadas sigilosamente, foram iniciadas em março daquele ano;¹³ quando Roosevelt visitou o Brasil alguns meses depois, discutiu a questão dos armamentos diretamente com Vargas (BANDEIRA, 2010). Todas essas conversas levaram ao acordo, que tornou-se público em meados do ano seguinte, quando o Departamento de Estado anunciou a oferta, por arrendamento, de seis contratorpedeiros ao Brasil.

Roosevelt, a Boa Vizinhança e o Congresso

Os esforços da diplomacia norte-americana em fornecer os contratorpedeiros para o Brasil traziam o espectro de uma colaboração militar mais ampla entre os dois países, naturalmente inserida dentro da perspectiva da então política norte-americana para a região: a política da boa vizinhança.

13. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.2, 11 de agosto de 1937.

No seu discurso inaugural sobre política externa, logo no começo de sua presidência em 1933, Roosevelt incluiu uma linha notável, porém vaga, que afirmava que “no campo da política mundial eu irei dedicar essa nação à política da boa vizinhança”.¹⁴ Inicialmente pensada para ser aplicada de modo geral, essa ideia acabou sendo identificada nas relações dos Estados Unidos com a América Latina e foi um dos principais legados de sua presidência (HERRING, 2008, p. 497).

As perspectivas gerais da política da boa vizinhança eram o relacionamento bom e pacífico entre todos os países do continente americano, sob a prevalência da não ingerência, da soberania dos Estados e o aumento do comércio regional. Com este novo enfoque, os Estados Unidos buscavam garantir a sua condição de potência hegemônica no continente, sob uma prática e discurso diplomáticos bastante agradáveis aos demais países. Dentro desta política, o Brasil era uma nação que tinha destaque (ALVES, 2002). Essa nova abordagem da diplomacia acabou obtendo grande popularidade na América Latina, que a identificava com a imagem pessoal de Roosevelt. A imprensa da região exaltava o presidente norte-americano, chamando-o de um “grande democrata” e apontando o *New Deal* como exemplo da reforma econômica necessária para a América Latina. Conforme as tensões na Europa e Ásia surgiram, em meados da década, a política da boa vizinhança passou a focar, de modo progressivo, a ideia de defesa hemisférica (HERRING, 2008).

A negociação do arrendamento dos contratorpedeiros para o Brasil se liga à crescente preocupação da política de boa vizinhança na perspectiva de colaboração militar, necessária para a execução de uma política de defesa hemisférica. Entretanto, para conseguir implementar qualquer cooperação militar com os latino-americanos, Roosevelt teria que lidar com um Congresso hostil às suas propostas e que estava comprometido com temas como pacifismo, antibelicismo e isolacionismo.

O isolacionismo tinha grandes raízes e história nos Estados Unidos. Crothers (2011) afirma que este fenômeno tem origem na própria cultura política norte-americana, baseada nos ideais de liberalismo e *excepcionalismo*.¹⁵ O isolacionismo tinha como mote que os Estados Unidos não deveriam se envolver em assuntos estrangeiros, dando prioridade para as questões internas ao país e assim evitar se envolver em conflitos externos. Dessa maneira, esperavam que não teriam sua segurança ameaçada e nem teriam interrupções no seu desenvolvimento econômico. Conforme aponta Herring (2008), os isolacionistas não eram organizados ou compartilhavam uma mesma ideologia; na verdade, estavam presentes em amplo espectro político ainda que encontrasse mais eco entre os republicanos.

O período entre as guerras mundiais foi marcado pelo forte sentimento isolacionista entre os norte-americanos por algumas razões. Em primeiro lugar, existia uma compreensão que a destruição causada na Grande Guerra só fora possível devido ao sistema de alianças existente na Europa; portanto, era necessário evitar compromissos militares com qualquer outro país. A Grande Depressão foi outro elemento que acentuou o sentimento: a situação econômica impunha a necessidade de se concentrar no combate à recessão, o que levou política externa a ser considerada pouco prioritária. Finalmente, a escalada das tensões na Eu-

14. Herring (2008) identifica que as fundações da política da boa vizinhança vinham do antecessor de Roosevelt, Herbert Hoover, porém ele não pôde fazer muito em razão da Grande Depressão.

15. Excepcionalismo refere-se a um ideal norte-americano de que os Estados Unidos são um lugar único no mundo, destinado aos supremos valores da liberdade, progresso, justiça e bem estar social (CROTHERS, 2011).

ropa e Ásia a partir de meados da década de 1930 deu novo impulso ao isolacionismo entre os norte-americanos, que preferiam manter seu país longe dos possíveis conflitos nestas regiões (HERRING, 2008).

O desejo de evitar a participação em novas guerras unia os isolacionistas com os pacifistas e antibelicistas. Estes últimos ganharam grande força nos Estados Unidos a partir da experiência da Primeira Guerra Mundial. De maneira geral, os horrores do conflito induziram uma onda de indignação contra as indústrias de armamento, pois se considerava que elas teriam incentivado as tensões políticas para lucrar com a guerra e as vendas de armas aos países beligerantes (SAMPSON, 1977).

Nos Estados Unidos o espírito antibelicista obteve considerável apoio popular. Em 1933, o senador republicano Gerald P. Nye, reconhecido como um vigoroso isolacionista e pacifista com grande retórica e estilo moralizador, iniciou uma campanha antibelicista no Senado, ao defender a criação de uma comissão especial para investigar a atuação das indústrias de armamentos, que, apelidada de Comitê Nye, foi organizada no ano seguinte. Ainda que a comissão não conseguiu revelar grandes esquemas internacionais, expôs as tendências do uso de subornos pelas indústrias de armamentos e que buscavam influenciar a opinião pública de acordo com seus interesses. Mais importante, o comitê também revelou que as embaixadas norte-americanas frequentemente apoiavam a venda de armas em países estrangeiros. Como resultado, houve um senso de condenação à agressiva venda de armamentos, e levantou a questão fundamental do controle de exportação de armas. Em 1935, fruto desses esforços, foi aprovado o Ato de Neutralidade, que impôs ao presidente um embargo na exportação de armas no evento de uma guerra entre países estrangeiros e foi um duro golpe para Roosevelt e Hull (SAMPSON, 1977).

O espírito antibelicista também teve grande influência nos esforços para a realização de acordos internacionais de desarmamento. Para se conter apenas aos armamentos navais, os Estados Unidos foram responsáveis por convocar a Conferência Naval de Washington, que tinha como objetivo limitar o número de navios de guerra das grandes potências e restringir a venda destes para outros países, assim evitando novas corridas armamentistas. Em 1931 e 1936 foram assinados novos tratados de limitação naval em Londres, que novamente tiveram grande apoio dos Estados Unidos (HERRING, 2008).

Este cenário apontava para as grandes dificuldades que Roosevelt teria para fornecer os navios de guerra desejados pelo Brasil. Entretanto, novos obstáculos também surgiram no panorama internacional, especialmente com a oposição argentina.

A oposição de Buenos Aires

A principal voz contrária ao arrendamento dos contratorpedeiros foi a Argentina. Ainda que a rivalidade com o Brasil fora um fator importante para que Buenos Aires decidisse fazer seus protestos, existiam outras razões de política externa e interna que também tiveram peso.

Importantes mudanças na política interna argentina ocorreram desde 1930. Neste ano, um golpe militar liderado pelo general José Félix

Uruburu põe fim a hegemonia política da União Cívica Radical e reestabelece um período conservador na Argentina, a chamada *Década Infame*, marcada pelo uso de fraudes eleitorais e perseguição aos adversários políticos. Cabe ressaltar que este foi o primeiro golpe militar da história moderna argentina, inaugurando uma era em que os militares argentinos tinham uma importância política cada vez maior (ROUQUIÉ, 1981).

O governo de Uruburu teve fim em 1932, substituído após eleições fraudulentas por outro presidente-general, Augustín Justo. O novo governo teve como prioridade a recuperação econômica do país, então sob efeitos da Grande Depressão, porém também deu especial atenção para suas forças armadas, algo que se refletiu nos aumentos orçamentários e projetos de modernização de equipamento, dois temas sensíveis para os militares argentinos (ROUQUIÉ, 1981).

A política externa também ganhou destaque no governo Justo, sob comando de Carlos Saavedra Lamas. O novo chanceler assumiu seu posto numa conjuntura difícil, quando as mudanças no comércio internacional dificultavam a manutenção da tradicional orientação pró-Grã-Bretanha da diplomacia argentina. A nova realidade era que Londres já não tinha capacidades econômicas de manter os laços especiais com o país sul-americano (RUSSEL; TOKATLIAN, 2003). Para piorar, a Grande Depressão teve como efeito um reforço das relações nas relações coloniais dentro do Império Britânico, o que inevitavelmente significou uma redução do mercado do país europeu para os produtos argentinos (PETERSON, 1970).

O difícil cenário levou a uma divisão na sociedade argentina sobre quais deveriam ser as novas prioridades de sua política externa. Havia grupos que defendiam uma maior aproximação com o Brasil ou com os Estados Unidos – este último já como um dos maiores parceiros comerciais, porém incapaz de oferecer um vínculo especial como aquele antes desfrutado com a Grã-Bretanha – como forma de diversificar os mercados externos, mas a elite governante do país receava tomar tal posição. Como resultado, Saavedra Lamas dirigiu a política externa argentina bastante ativa, que ao mesmo tempo buscava manter abertos os laços com a Europa, mediar os conflitos sul-americanos com o Brasil ao mesmo tempo em que mantinha a rivalidade e numa posição de oposição as tentativas norte-americanas de estabelecer hegemonia na região sob o marco do pan-americanismo (RUSSEL; TOKATLIAN, 2003).

A relação com os Estados Unidos rapidamente ganhou coloração de rivalidade. Mesmo quando os dois países estavam em acordo, como na mediação da Guerra do Chaco e em negociações antibélicas, eles divergiam sobre as formas de atingi-lo. Em outras questões, como a reciprocidade comercial e protecionismo norte-americano, a missão naval ao Brasil – o que fez os argentinos se sentirem traídos por seu fornecedor de *dreadnoughts* – e medidas pan-americanas coercitivas, a rivalidade ficava patente. Por esta razão, grande parte dos embates nas Conferências Pan-Americanas entre 1933 e 1938 foi protagonizado por Saavedra Lamas e Hull (PETERSON, 1970).

Os esforços da diplomacia argentina tiveram como resultado uma ampliação do prestígio e liderança de seu país na América Latina. Em 1936, Saavedra Lamas ganhou o Nobel da Paz por seus esforços para pôr

fim a Guerra do Chaco; no mesmo ano, Buenos Aires sediou a Conferência Pan-Americana para a Manutenção da Paz, que teve inclusive a participação pessoal de Roosevelt (PETERSON, 1970).

A Conferência de Buenos Aires explicitou a oposição sistemática da Argentina perante qualquer medida coercitiva no âmbito pan-americano. A atitude argentina vai ser importante porque ela afetava a coesão entre os países da região, o que inevitavelmente afetava a força do pan-americanismo defendido pelos Estados Unidos e continuaria presente em todas as demais conferências desta natureza até o fim da Segunda Guerra Mundial. Neste sentido, a diplomacia da Argentina estava orientada para uma perspectiva universalista, que tratava como iguais as relações com os Estados americanos e do restante do mundo, preservando certa liberdade de ação. Com esta posição, Saavedra Lamas obteve apoio de outras nações sul-americanas, incluindo Chile, Equador, Paraguai, Peru, Venezuela e Uruguai, que mantiveram atitude semelhante (SEITENFUS, 2003).

Ainda que com algumas divergências, grande parte dos atores internos argentinos compartilhavam as mesmas perspectivas da diplomacia de seu país. Os militares, bem como setores nacionalistas, católicos e tradicionalistas seguiam enfatizando a rivalidade com o Brasil, bem como um temor em relação ao avanço norte-americano na região (RUSSEL; TOKLATIAN, 2003). Cabe mencionar ainda a importância da simpatia de grupos significativos, sobretudo no exército argentino, com os regimes fortes e autoritários na Europa e que se opunham a uma maior aproximação com os Estados Unidos na crise internacional (SEITENFUS, 2003).¹⁶

Tendo em consideração a pano de fundo da política interna e externa dos principais países envolvidos no caso dos contratorpedeiros, passamos a análise do processo e da polêmica que se seguiu.

Os navios da discórdia.....

No mesmo dia em que o senador Walsh apresentou a proposta de arrendamento ao Senado, Hull liberou uma carta na qual explicava as razões que levaram à esta decisão por parte do governo. Segundo ele, o Brasil havia informado aos Estados Unidos que se encontra apreensivo, em virtude de “certas tendências da situação política mundial”. A razão dessa preocupação era da existência de nações belicosas – identificadas como Alemanha, Japão e Itália – que desejavam obter matérias primas, mesmo que para isso fosse necessário o uso da força armada; o fato do Brasil ser um “país de enorme território e pequena população” reforçaria os temores.¹⁷ Por estas razões, o Rio de Janeiro pedia o auxílio norte-americano na forma do arrendamento de seis contratorpedeiros.¹⁸

Na visão de Hull, Washington deveria concordar com a ideia por duas razões centrais: porque seria preferível que os Estados Unidos fornecessem a assistência aos latino-americanos; assim como acreditava que o arrendamento, ao manter as embarcações em serviço ativo, permitiria que estivessem prontos para uso norte-americano imediato, caso fosse necessário. Ainda segundo o secretário de Estado, apenas o Brasil tinha feito tal requisição, mas que naturalmente seria extensível para todos os

16. Conforme aponta Alves (2005), a questão do alinhamento argentino com os Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial foi um assunto muito polêmico, contribuindo para a queda do presidente Ramírez em 1944.

17. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 8 de agosto de 1937.

18. É evidente aqui que os temores manifestos pelo Brasil estavam no campo da retórica com o objetivo de sensibilizar os congressistas norte-americanos. Naquele momento, as relações com a Alemanha e Itália eram boas, com crescente intercâmbio comercial. O início do Estado Novo, alguns meses depois, despertaria ainda mais simpatia destes países com o Rio de Janeiro (SEITENFUS, 2003).

países americanos. Afirmou ainda que os navios seriam destinados exclusivamente para treinamento.¹⁹

A expectativa do Departamento de Estado e de Roosevelt era que a proposta de arrendamento enfrentaria alguma resistência, porém estavam confiantes que seria aceita.²⁰ Uma das preocupações era que a lei não ferisse as provisões do Tratado Naval de Londres de 1936, que proibia a transferência de praticamente qualquer tipo de navio de guerra por parte dos governos signatários (Grã-Bretanha, Estados Unidos e França) para terceiros, com exceção de submarinos.²¹ Tendo essa perspectiva em mente, os governos brasileiro e norte-americano inclusive já tinham preparado o contrato e calculado o valor do arrendamento, que seria de um milhão de dólares pelos seis navios: *Tarbell*, *Yarnall*, *Upshur*, *Greer*, *Brackinridge* e *Brakeley*.²²

A *US Navy* também apoiava o arrendamento dos contratorpedeiros. Na sua visão, o acordo com o Brasil oferecia múltiplos benefícios: permitia os navios serem conservados em bom estado; os Estados Unidos estenderiam seu perímetro de defesa do hemisfério mais ao Sul; as embarcações auxiliariam o treinamento da Marinha do Brasil e fortaleceriam a capacidade da defesa marítima brasileira; possivelmente não implicariam nenhum desentendimento com a Grã-Bretanha (devido ao ótimo relacionamento entre Washington e Londres) e nem com a Argentina. Para os norte-americanos, o arrendamento de seis pequenos navios não teria impactos no equilíbrio naval sul-americano, pois a cooperação pan-americana mostrava-se crescente e porque Buenos Aires tinha adquirido equipamento bélico e aviões recentemente nos próprios Estados Unidos, além de belonaves britânicas. Finalmente, calculava-se que o perigo de conflitos entre os países sul-americanos era mínimo, o que evitaria que os navios fossem usados em guerras interamericanas.²³

As reações contrárias ao arrendamento surgiram logo após a apresentação do projeto de Walsh, vindas tanto por parte dos legisladores e organizações civis nos Estados Unidos como do exterior.

A imprensa europeia recebeu a notícia com certa cautela, com reações mais negativas ou positivas variando em cada país de acordo com a conjuntura internacional daquele momento. Os jornais franceses trataram o assunto como uma surpresa. A ênfase era que se tratava de uma “decisão sem precedentes”, ainda que se entendesse a situação diante da possível ameaça alemã. De outro lado, parte da imprensa mostrou-se preocupada de que o fornecimento de armamentos poderia ter efeitos desestabilizadores no Brasil, possivelmente permitindo uma ascensão de um “general Franco” no país.²⁴

Os jornais britânicos, por outro lado, viram o acordo em bases mais favoráveis. Na visão desses periódicos, o arrendamento de navios de guerra reforçaria o poder defensivo marítimo dos países latino-americanos, ressaltando o fato de que não possuíam indústria de construção naval em seus territórios, até que estivessem prontos para adquirir belonaves modernas das potências. Entretanto, havia a preocupação de que esses navios não fossem arrendados para países envolvidos em conflitos.²⁵ Contrastando com a opinião favorável da imprensa, o governo britânico se opunha ao acordo, pois entendia que o fornecimento de vasos de guerras norte-americanos poderia afetar a posição do país na região, que en-

19. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 8 de agosto de 1937.

20. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.5, 19 de agosto de 1937.

21. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.5, 11 de agosto de 1937.

22. BRASIL. Ministério da Marinha. Relatório dos Serviços do Ministério da Marinha em 1941. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1942. Os contratorpedeiros pertenciam à classe Wickes, lançados ao mar entre 1917 e 1919 (GARDINER, 2006). Os navios surgiram como fruto das necessidades norte-americanas durante a Grande Guerra, especialmente de contratorpedeiros. Neste período, foram fabricados 267 novos contratorpedeiros para a *US Navy*, dos quais 111 foram da classe Wickes. A preocupação que norteou a produção dos Wickes era a capacidade de produzi-los em massa e alta velocidade para operarem em conjunto com os cruzadores e encouraçados. Tinham pouco mais de mil toneladas de deslocamento, bem como canhões de 4 polegadas, armamento antiaéreo, tubos de torpedos e algumas cargas de profundidade. Uma parte significativa dos Wickes ficou pronta apenas depois da guerra e a muitos dos navios não permaneceram muito tempo em serviço ativo: em 1922, a maioria destas embarcações foi colocada na reserva, dado o desejo da marinha norte-americana em reduzir o número destas belonaves em serviço ativo (FRIEDMAN, 1982).

23. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 10 de agosto de 1937.

24. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 11 de agosto de 1937.

25. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 11 de agosto de 1937.

tão tinha uma considerável influência sobre as marinhas sul-americanas e apresentava perspectivas de novas vendas de equipamento naval. Por esta razão, a Grã-Bretanha avisou os Estados Unidos que entendia que o arrendamento violava o Tratado Naval de Londres (SCHEINA, 1988; WISE, 2015).

As reações na Alemanha foram negativas. Um dos jornais mais críticos ao acordo foi o *Berliner Tageblatt*. O periódico ressaltava que o arrendamento, além de não ter precedentes históricos, dava colorações coloniais às relações entre Brasil e Estados Unidos, demonstrando o grande sucesso de Washington em estabelecer sua supremacia sobre o continente na última conferência pan-americana.²⁶ Outros órgãos da imprensa alemã criticaram a abordagem da Alemanha como uma ameaça ao Brasil, afirmando que todos os interesses de Berlim no país eram pacíficos e que esse tom era usado para disfarçar as ações imperialistas norte-americanas sobre a América Latina.²⁷

Nos demais países do Eixo, as relações foram mais discretas. O Japão se recusou a comentar o acordo.²⁸ Na Itália, a imprensa deu pouco destaque ao arrendamento, pronunciando sua contrariedade apenas quando o arrendamento já não tinha mais perspectivas realistas de ocorrer.²⁹ Periódicos norte-americanos ressaltaram que os italianos não se mostravam realmente contrários, pois imaginavam que a decisão norte-americana permitiria ao país justificar e ampliar as transferências de armamentos para o general Franco na Guerra Civil Espanhola. De fato, afirmou-se que a notícia do acordo foi recebida em júbilo pelos nacionalistas espanhóis, que esperavam obter submarinos italianos.³⁰

As maiores condenações ao acordo, entretanto, foram da Argentina. A imprensa do país platino criticou duramente o entendimento entre os governos brasileiro e norte-americano. O *La Nación* questionou se o Brasil realmente se encontrava ameaçado, condenando a atitude de Roosevelt e Hull como de fomento ao armamentismo na América do Sul. Ponderou que, apesar das promessas de que os Estados Unidos iriam fornecer navios para toda a região, existia uma “indiscutível boa vontade” perante os brasileiros e que, como a *US Navy* não teria embarcações para transferir para todos os países, o Rio de Janeiro seria “naturalmente privilegiado”. Por fim, afirmou que a transferência das belonaves afetaria o equilíbrio naval da região, permitindo que os países possuíssem esquadras incompatíveis com sua capacidade financeira. O *La Prensa* fez críticas semelhantes, ressaltando que apesar do acordo ainda estar relacionado com os princípios do pan-americanismo, eram necessários mais esclarecimentos.³¹ O *El Mundo*, por sua vez, considerou a proposta sem precedentes e importuna, uma vez que resultaria num desequilíbrio naval na América do Sul com consequências possivelmente perigosas. Ainda apontou que as razões apresentadas pelo Departamento de Estado para justificar o arrendamento eram vagas e pouco claras.³²

Assim como na imprensa, os círculos governamentais em Buenos Aires também receberam a proposta negativamente. Dois dias após o anúncio do projeto de arrendamento dos contratorpedeiros ao Brasil, o embaixador argentino em Washington se encontrou com o subsecretário de Estado, Summer Welles, e com Aranha para obter maiores informa-

26. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 10 de agosto de 1937.

27. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 13 de agosto de 1937.

28. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.5, 12 de agosto de 1937.

29. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.5, 24 de agosto de 1937.

30. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 29 de agosto de 1937.

31. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 11 de agosto de 1937.

32. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 12 de agosto de 1937.

ções sobre o acordo.³³ Uma das grandes preocupações de Buenos Aires era que o arrendamento de navios norte-americanos ao Brasil afetaria o equilíbrio naval da América do Sul, ameaçando a confortável posição argentina de primeira potência naval na região e que criava um perigoso precedente. Na avaliação de um funcionário do governo argentino, o seu país jamais aceitaria o acordo, ponderando que “hoje são seis contratorpedeiros.... amanhã poderão ser dez”.³⁴

Alguns dias depois Saavedra Lamas manifestou-se sobre o arrendamento. Disse que o acordo era contrário à recém-organizada Convenção Pan-Americana de Buenos Aires sobre neutralidade e deveres e direitos dos Estados, ainda afirmando que a ação brasileira destruiria o equilíbrio naval regional e alimentaria o armamentismo.³⁵ Numa carta dirigida para Vargas alguns dias depois, o chanceler reforçou o argumento que a medida alimentava corridas armamentistas na região, além da destruição do pan-americanismo (SEITENFUS, 2003).

Reações negativas ao acordo também surgiram dentro da opinião pública nos Estados Unidos. Algumas organizações pró-paz e antibelicistas rapidamente se manifestaram sobre a questão. O Conselho Nacional de Prevenção da Guerra, que reunia 30 grupos pacifistas, afirmou que a proposta agravava as rivalidades regionais na América Latina e indiretamente colocava os Estados Unidos em questões de política interna de outros países.³⁶ A Liga Feminina Internacional pró-Paz e Liberdade também condenou a ação do Departamento de Estado, que considerou que a atitude apenas fomentava o armamentismo e a guerra, ainda apontando que estava ligada ao desejo dos fabricantes de armas em aumentar suas vendas para a América Latina.³⁷ A crítica ao arrendamento não se restringiu apenas aos grupos pacifistas; a Liga Naval Americana também manifestou seu repúdio ao acordo, afirmando que representava uma redução do poder naval norte-americano num momento em que as tensões internacionais aconselhavam exatamente o contrário (SCHEINA, 1988).

A imprensa norte-americana também se mostrou majoritariamente contrária. O *Washington Post* ponderou que o arrendamento feria os princípios da política externa norte-americana e violava o Tratado Naval de Londres. Criticou o que chamou de “favoritismo” ao Brasil, dizendo que a transferência dos navios apenas alimentava as rivalidades e o armamentismo na região numa escala não prevista pelo Departamento de Estado. Afirmou ainda que, num hipotético conflito sul-americano, os Estados Unidos seriam forçados a tomar um lado em razão de seus navios arrendados. Por fim, questionou o sentido de se apoiar a expansão naval brasileira ao mesmo tempo em que Washington se declarava paladino do desarmamento no mundo. O *New York Times* fazia críticas semelhantes, ressaltando a incompatibilidade dos Estados Unidos fomentarem o armamentismo na América Latina ao mesmo tempo em que professavam a política da boa vizinhança, além de questionar a utilidade de seis velhos contratorpedeiros contra as modernas marinhas alemã, italiana e japonesa.³⁸

As críticas no exterior e na opinião pública norte-americana foram somadas às críticas no próprio Senado dos Estados Unidos. O famoso

33. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 10 de agosto de 1937.

34. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 12 de agosto de 1937.

35. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.5, 13 de agosto de 1937.

36. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.5, 11 de agosto de 1937.

37. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.5, 12 de agosto de 1937.

38. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.5, 13 de agosto de 1937.

senador Nye manifestou sua oposição ao arrendamento dos navios, que em sua opinião apenas alimentariam o armamentismo na região e fomentariam um “apetite incontrolável por mais navios”. Assim, os Estados Unidos se veriam obrigados a aumentar sua produção de belonaves para atender os desejos dos latino-americanos, o que até traria benefícios para o comércio exterior do país, mas que fatalmente afetaria a paz e a segurança no hemisfério.³⁹ Outros colegas republicanos do senador Nye também manifestaram sua oposição ao arrendamento; um líder do partido chegou a qualificar a proposta como “nula e absurda”.⁴⁰ Na Câmara surgiram outras vozes discordantes e alguns líderes partidários disseram que temiam que a ação norte-americana gerasse precedentes que fossem usadas por potências agressivas na Europa e Ásia, onde as tensões encontravam-se elevadas, o que poderia servir de faísca para deflagração de uma guerra geral.⁴¹

A forte reação contrária ao arrendamento impressionou os governos brasileiro e norte-americano. Nos Estados Unidos, Aranha pressionou o Departamento de Estado a adotar uma atitude mais intransigente perante o Congresso (SEITENFUS, 2003), ao mesmo tempo que procurou dar declarações que minimizavam o incidente. Em entrevistas aos jornalistas, afirmou que “o alarme de qualquer país diante da atual potência naval do Brasil seria o mesmo que um homem armado de metralhadora temer um outro armado de um simples canivete” (ALVES, 2005). Para Aranha, o Brasil era o país mais desarmado no continente e que a chegada dos contratorpedeiros não mudaria esse quadro, ressaltando também a existência de precedentes para essa ação, recordando a transferência de dois cruzadores brasileiros aos Estados Unidos durante a Guerra Hispano-Americana.⁴² No Brasil, o ministro das Relações Exteriores, Mário de Pimentel Brandão, também reuniu-se com jornalistas para defender o projeto, apontando que os navios seriam usados apenas para treinamento e que o Brasil estava praticamente desarmado no mar.⁴³

Hull também buscou fazer declarações à imprensa no sentido de mitigar a oposição ao arrendamento. O secretário de Estado negou que o arrendamento não violava o Tratado Naval de Londres porque os navios não seriam usados para outros fins além de treinamento; descartou qualquer favoritismo e disse que a proposta seria estendida para todos os países latino-americanos, seguindo um rígido princípio de igualdade entre as nações do continente de forma a não interferir no equilíbrio naval.⁴⁴ Afirmou ainda que, a despeito de toda polêmica, a única nação que manifestou sua oposição foi a Argentina; observou que os Estados Unidos já tinham acordos de colaboração naval na América Latina, sobretudo no treinamento de oficiais das marinhas da região, mas ainda prestando auxílio à construção de navios de guerra para a Argentina e Peru.⁴⁵

Numa tentativa de reverter o quadro negativo, o Departamento de Estado considerou o estabelecimento de um sistema de consultas sobre transferências bélicas que envolveria a Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Equador, porém a oposição de Buenos Aires impediu qualquer avanço neste sentido.⁴⁶ Outra medida tomada para minimizar a polêmica foi fazer ofertas semelhantes para outros países da região.

39. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.5, 11 de agosto de 1937.

40. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 13 de agosto de 1937.

41. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.5, 17 de agosto de 1937.

42. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.5, 11 de agosto de 1937. Aranha se referia aos cruzadores *New Orleans* (ex-*Amazonas*) e *Albany* (ex-*Almirante Abreu*), que foram vendidos pelo Brasil aos Estados Unidos em 1898 (GARDINER, 2006).

43. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.3, 12 de agosto de 1937.

44. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.5, 11 de agosto de 1937.

45. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 13 de agosto de 1937.

46. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 14 de agosto de 1937.

Colômbia, Peru, Equador e Chile foram mencionados como interessados na proposta.⁴⁷

A forte oposição ao arrendamento rapidamente provocou efeitos. Apenas alguns dias depois do anúncio da proposta de arrendamento, Hull recuou, pedindo o adiamento da questão. No dia 19 de agosto, os governos do Brasil e dos Estados Unidos soltaram uma nota conjunta renunciando o acordo de arrendamento. Com a queda da proposta, Saavedra Lamas buscou minimizar a questão e conter os ânimos na imprensa argentina, como forma de evitar maiores atritos com os Estados Unidos e Brasil (PETERSON, 1970). Num último esforço, discutiu-se no Congresso a possibilidade de substituir a transferência dos contratorpedeiros por caça-torpedeiros, que eram navios mais simples e voltados para a defesa costeira, porém a ideia não avançou.⁴⁸ O projeto acabou sendo mantido na pauta dos debates, apesar de adiado indefinitivamente, até que a questão fosse totalmente abandonada (SEITENFUS, 2003).

Considerações finais

A crise dos contratorpedeiros, em agosto de 1937, foi um acontecimento marcante na política interna e externa brasileira naquele momento, conforme vários autores apontaram, porém foi um assunto muito pouco investigado em si mesmo. Neste trabalho, buscamos apresentar a crise através da visão e interesses que motivaram as ações de cada parte envolvida na crise provocada pelo acordo de arrendamento. Em nossa perspectiva, o “caso dos contratorpedeiros” representa um claro exemplo de política de equilíbrio de poder perseguida pelos três países envolvidos e de ação de diplomacia naval.

É importante destacar alguns pontos de maneira sintética. A transferência dos contratorpedeiros representava algo a mais do que simplesmente o acréscimo de seis unidades de segunda mão para a Marinha do Brasil, se constituía na verdade de uma ação de diplomacia naval e de balanceamento de poder. O arrendamento simbolizava tanto um esforço de fortalecimento do poderio naval brasileiro (uma política de balanceamento interna), como também uma proposta de colaboração naval entre Brasil e Estados Unidos, que superava o fornecimento de unidades navais, tendo verdadeira natureza estratégica e política num momento de crescente tensão internacional (balanceamento externo). Neste sentido, o Rio de Janeiro buscava estabelecer um equilíbrio de poder regional favorável a si ao mesmo tempo que Washington fortalecia sua posição como potência continental, angariando apoio de um país chave da região num momento em que o confronto com o Eixo parecia cada vez mais provável.

Caso o acordo fosse concretizado, Washington conseguiria resolver vários obstáculos em sua política externa. De um lado, conseguiria fornecer armamentos para o Brasil, superando os entraves legais – incluindo na arena doméstica – que impediam a venda de navios de guerra para o exterior e as dificuldades financeiras brasileiras, obtendo o apoio do Rio de Janeiro na tensa situação internacional. De outro lado, a transferência dos contratorpedeiros permitiria aos Estados Unidos uma maior

47. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.1, 19 de agosto de 1937. Santiago buscava adquirir um cruzador há algum tempo, como forma de responder o aumento do poderio naval argentino; entretanto, os Estados Unidos se negaram a transferir esse tipo de belonave, oferecendo apenas embarcações menores para desapontamento dos chilenos (WISE, 2015).

48. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p.7, 20 de agosto de 1937.

influência no equipamento bélico brasileiro, abrindo a possibilidade de importantes ganhos comerciais nesta área e manter afastado qualquer influência europeia, incluindo dos países do Eixo, neste campo.

A reação argentina ocorreu por causa dessa natureza estratégica e política que o arrendamento simbolizava. Os seis velhos navios norte-americanos eram inferiores às modernas belonaves argentinas, porém uma colaboração naval intensa entre brasileiros e norte-americanos certamente fariam Buenos Aires perder sua posição confortável de principal força militar-naval na América do Sul para com seu antigo rival. Ao conseguir bloquear o acordo, a Argentina reforçou sua posição de liderança no mundo hispano-americano, manteve o equilíbrio de poder regional favorável a si e criou obstáculos para a hegemonia norte-americana no continente, que só seria consolidada durante a Segunda Guerra Mundial.

Referências

- ALVES, V. C. Ilusão desfeita: a “aliança especial” Brasil-Estados Unidos e o poder naval brasileiro durante e após a Segunda Guerra Mundial. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, 2005.
- ALVES, V. C. *O Brasil e a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro/São Paulo: PUC-Rio/Loyola, 2002.
- BANDEIRA, L. A. M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- BOOTH, K. *Las Armadas y la Política Exterior*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 1980.
- BUENO, C. *Política Externa da Primeira República*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- CROTHERS, L. The cultural roots of isolationism and internationalism in American foreign policy. *Journal of Transatlantic Studies*, v. 9, n. 1, p. 21-34, 2011.
- FRIEDMAN, N. *U.S. Destroyers: an illustrated design history*. Annapolis: Naval Institute, 1982.
- GARDINER, R. (Ed.). *Conway's all the world's fighting ships, 1906-1921*. Annapolis: Conway Maritime Press, 2006.
- HERRING, G. C. *From colony to superpower: U.S. Foreign Relations since 1776*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- HILTON, S. *O Brasil e as Grandes Potências*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- HILTON, S. The Argentine factor in Twentieth-Century Brazilian Foreign Policy Strategy. *Political Science Quarterly*, v. 100, n. 1, p. 27-51, 1985.
- LOBELL, S. E. Threat assessment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model. In: LOBELL, S. E.; RIPSAN, N. M.; TALIAFERRO, J. W. (Eds.). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- MARTIN, L. W. *The Sea in Modern Strategy*. London: Chatto and Windus, 1967.
- MARTINS FILHO, J. R. *A Marinha Brasileira na era dos encouraçados, 1895-1910*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- MARTINS FILHO, J. R. Relações navais entre Brasil e Reino Unido durante a Guerra Fria: o caso da aquisição das fragatas Vosper. *Austral*, v. 4, n. 7, p. 73-103, 2015.
- MARTINS, H. L. et al. A Marinha Brasileira no período entre as guerras (1918-1942). In: *HISTÓRIA Naval Brasileira*. v. 5, tomo 2. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1985.
- McCANN, F. *Aliança Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1995.
- McCANN, F. *Soldados da Pátria*. São Paulo/Rio de Janeiro: Companhia das Letras/Biblioteca do Exército, 2009.
- MEARSHEIMER, J. J. Structural Realism. In: DUNNE, T.; KURKI, M.; SMITH, S. (Eds.). *International Relations Theories: discipline and diversity*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MONTENEGRO, G. J. *El armamentismo naval argentino en la era del desarme*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 2002.

OYARZÁBAL, G. *Los marinos de la Generación del Ochenta*. Emecé: Buenos Aires, 2005.

PETERSON, H. F. *La Argentina y los Estados Unidos, 1810-1960*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1970.

ROUQUIÉ, A. *Poder militar y sociedad política en la Argentina: hasta 1943*. Buenos Aires: Emecé, 1981.

RUSSEL, R.; TOKATLIAN, G. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SAMPSON, A. *The Arms Bazaar*. London: Coronet Books, 1977.

SCHEINA, R. L. *Latin America: a naval history, 1810-1987*. Annapolis: Naval Institute Press, 1988.

SEITENFUS, R. *O Brasil vai à guerra*. Barueri: Manole, 2003.

VIDIGAL, A. A. F. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

WALTZ, K. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.

WINAND, E. C. A. A rivalidade como sentimento profundo: origem, evolução histórica e reflexos contemporâneos do padrão de rivalidade entre Brasil e Argentina. *História e Cultura*, v. 4, n.1, p. 68-95, 2015.

WISE, J. *The Role of the Royal Navy in South America, 1920-1970*. London: Bloomsbury, 2015.

Intervenção, conflitos étnicos e fronteiras porosas: um panorama das relações Quênia-Somália no pós-2011

Intervention, Ethnic Conflicts and Porous Borders: a Post-2011 Panorama of Kenya-Somalia Relations

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p99](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p99)

Recebido em: 11 de outubro de 2016

Aprovado em: 24 de março de 2017

Henrique Brenner Gasperin¹

Bruno Lima Rocha Beaklini²

RESUMO

O presente artigo objetiva realizar uma análise acerca dos desdobramentos regionais da incursão militar queniana na Somália iniciada em 2011. Objetiva-se realizar um estudo sobre os condicionantes regionais e globais que influenciaram a ação, bem como uma abordagem crítica dos seus resultados. Para isso, serão levados em conta dados que elucidem alguns reflexos diretos da intervenção, em especial o crescimento da atuação do grupo extremista Al-Shabaab não somente na Somália, mas também no próprio Quênia. Ao final, constata-se a intensificação de um conflito religioso e sectário na região do Chifre da África que pode comprometer a estabilidade e a segurança locais. Ademais, será evidenciada a ideia de que a doutrina estadunidense da Guerra ao Terror e o apoio de Washington a Nairóbi servira como incentivo à intervenção, mostrando-se útil a um interesse geopolítico histórico do Estado queniano e, dessa forma, peça chave no entendimento da insegurança construída.

Palavras-chave: Quênia; Operação Linda Nchi; Somália; Al-Shabaab; Chifre da África

ABSTRACT

The present article intends to make an analysis regarding the unfolding of the Kenyan military incursion in Somalia deployed in 2011. It aims to study the regional and global conditions that influenced its deployment, as well as make a critical approach of its results. For this purpose, information that clarifies some of the direct outcomes of the intervention will be taken into account, especially the rising action of the extremist group Al-Shabaab not only in Somalia, but also in Kenya. By the end, the escalation of a religious and sectarian conflict in the Horn of Africa that may compromise the local stability and security is noted. Furthermore, the paper points out the idea that United States of America's War on Terror and Washington support to Nairobi suited as an incentive to the intervention, presenting itself useful to a historical geopolitical claim of Kenya and thus emerging as a key point for the understanding of the emerging regional insecurity.

Keywords: Kenya; Operation Linda Nchi; Somalia; Al-Shabaab; Horn of Africa

1. Internacionalista graduado pela ESPM-Sul e graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail para contato: henriquebgasperin@gmail.com. Orcid: orcid.org/0000-0001-9559-2499

2. Jornalista graduado pela UFRJ, mestre e doutor em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor de Relações Internacionais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). E-mail para contato: blimarocha@gmail.com. Orcid: orcid.org/0000-0001-9372-112X

Introdução

Em outubro de 2011, o então presidente queniano Mwai Kibaki anunciara que o país iria promover uma incursão militar dentro dos limites territoriais da Somália para conter os avanços do grupo islâmico extremista Al-Shabaab. Dois anos depois, o Quênia sofreria um dos atentados terroristas mais marcantes de sua história recente – iniciando uma onda de ataques que o colocaria no alto da lista dos países mais propensos a incidentes do gênero. Diante desse cenário, a questão central que baliza o presente artigo é: quais os motivos e os reflexos da intervenção militar do Quênia na Somália? Muito pouco fora discutido sobre o tema nas mídias e revistas acadêmicas brasileiras. Assim sendo, o trabalho busca fazer uma pesquisa qualitativa do tipo exploratória, baseada em documentos e na bibliografia disponível.

Para que se possa ter uma melhor visão do contexto sobre o qual o presente trabalho será apresentado, é necessária uma introdução que verse sobre a estrutura dos atores que serão nele analisados. É nessa linha que se faz fundamental uma breve recapitulação das dinâmicas que permearam a posição do continente africano nas disputas políticas do século XIX. Ficou popularmente conhecida como “partilha da África” a ação imperialista europeia no continente, a qual teve na conferência de Berlim de 1884 um dos seus episódios mais emblemáticos. O estabelecimento de fronteiras artificiais que não respeitavam as dinâmicas sociopolíticas já presentes na África consolidara uma estrutura que até os dias atuais é causa de conflitos e disputas que minam o desenvolvimento e comprometem a história da região (HUGON, 2009). Ademais, a subordinação do continente ao modelo de governança do Estado-nação ocidental também pode ser apontada como um fator que modificara as regras do campo social e político, disciplinando as subjetividades localizadas por meio do monopólio da violência do Estado weberiano (GUIJARRO, 2009).

A partir do que fora dito, o entendimento do presente trabalho se dará a partir da concepção do cientista político etíope Berouk Mesfin (2010) de que o Chifre da África³ deve ser entendido como um complexo de segurança regional com características próprias. A partir da apropriação dos mecanismos teóricos concebidos por Barry Buzan (1991), entende-se que a região – muito em função de sua proximidade geográfica e de seus desdobramentos históricos conjuntos no período colonial – é caracterizada pela interdependência securitária entre os atores que lá operam. É à luz do entendimento que conflitos localizados são caros a diversos Estados e a outros agentes do chifre – podendo facilmente ultrapassar as fronteiras artificiais demarcadas no período colonial – que a presente pesquisa será entendida.

Grande parte do artigo de Mesfin (2010) apresenta dados sobre a famigerada realidade da região mais pobre da África, especialmente no que tange ao acesso à segurança alimentar, à saúde e à educação básica⁴. Além disso, são reforçados os diversos episódios conflituosos que marcaram a relação entre os Estados da região durante o século XX, os quais por diversas vezes contaram com participação externa. Diante desse cenário de extrema escassez, emerge a “lógica de subversão”, a qual é cunhada

3. O Chifre da África, para as finalidades desse trabalho, seguindo a concepção trazida por Berouk Mesfin (2010), compreende os territórios do Djibuti, da Eritreia, da Etiópia, do Sudão, da Somália e do Quênia.

4. Em 2008, estimou-se que 17 milhões de pessoas no Chifre da África se mostravam necessitadas de assistência emergencial. Além disso, no mesmo ano, o número de deslocados internos da região ultrapassava os 2,7 milhões (MESFIN, 2010)

como dinâmica característica do Chifre da África e dos seus conflitos inter-relacionados.

(...) a natureza do poder centrado no estado é uma fonte chave de conflito: vitórias políticas assumem o caráter *winner-takes-all* em relação à riqueza e aos recursos bem como ao prestígio e prerrogativas de ofício. Independentemente da forma oficial de governo, os regimes do Chifre da África são, na maioria dos casos, autocracias essencialmente centradas em lealdades étnicas. (...) Os Estados do Chifre da África tiram vantagem de qualquer tensão ou conflito para apoiar movimentos rebeldes em Estados vizinhos. Apoiar ações subversivas simplesmente se tornou uma ferramenta comum visando a desestabilizar e a comprometer a segurança de outro Estado, no que alguns observadores chamaram como princípio do “inimigo do meu inimigo é meu amigo” (MESFIN, 2010, p. 17, tradução nossa⁵, grifo nosso).

O país mais oriental do Chifre da África – a Somália – é comumente classificado como um Estado falido⁶, visto que não dispõe de uma estrutura de governo que controle *de facto* a totalidade do seu território desde 1991. Esse fenômeno, somado ao fato de que mais de 95% da população local tem orientação religiosa islâmica, logo fizera com que a Somália passasse a ser encarada pelos EUA como um potencial santuário para o desenvolvimento de organizações terroristas (DIN, 2011). Assim sendo, baseados na doutrina da Guerra ao Terror, os EUA vêm procurando fortalecer a capacidade militar de Estados-clientes locais para conter a ameaça somali, a qual pode ser materializada atualmente no grupo integrista Al-Shabaab⁷, cuja sede é na Somália. A busca pela contenção desses fenômenos – amplamente focada na interpretação de que grupos armados não-estatais representariam uma ameaça à segurança global – passara a balizar a recente estratégia militar dos EUA para o continente africano, a qual teve na criação do Comando Combatente dos Estados Unidos para a África (AFRICOM), inaugurado em 2007 e operando basicamente a partir de forças especiais, o seu principal marco (BERCHINSKI, 2007). Essa dimensão estratégica traduz-se na aplicação de diversos projetos de cooperação militar, bem como a construção de bases estadunidenses no continente. Ela faz parte do que se concebe como Guerra Global contra o Terror (GWOT na sigla em inglês), doutrina ordenadora de grande parte da agenda estratégico-política dos Estados Unidos no pós-11/9.

A Guerra ao Terror pode ser entendida, em um sentido mais amplo, como uma construção discursivo-instrumental que tem como um de seus objetivos o estabelecimento de uma Agenda Absolutista de Segurança. Segundo essa lógica, iniciada no governo de George W. Bush, caberia aos EUA o fardo de securitizar as potenciais ameaças à segurança global. A doutrina concedera aos Estados Unidos o poder legítimo de compor arbitrariamente um grupo de organizações que seriam “promotoras do terror” – o que passaria a justificar intervenções externas e ações preventivas sob o pretexto da contenção de uma ameaça a nível universal. Um dos princípios ordenadores da aplicação prática da doutrina é a hiper-militarização global – a qual está diretamente relacionada ao contexto analisado no presente trabalho e à criação do AFRICOM acima referida (ASTRADA, 2010).

Para conter os avanços insurgentes do Al-Shabaab, o Conselho de Segurança da ONU (CSNU), em 2007, aprovou uma operação de *Peace*

5. Do original: “the nature of state power is a key source of conflict: political victory assumes a winner-takes-all form with respect to wealth and resources as well as the prestige and prerogatives of office. Irrespective of the official form of government, regimes in the Horn of Africa are, in most cases, autocracies essentially relying on ethnic loyalties. (...) The states of the Horn of Africa took advantage of every local tension or conflict to support rebel movements in neighbouring states. Sponsoring subversive activities had simply become a customary tool poised to destabilise and endanger the security of another state, in what some observers called the principle of ‘my enemy’s enemy is my friend’”.

6. Ainda que esse conceito carregue um alto grau de imprecisão, ele compreende, aqui, Estados que se encontram permanentemente em conflitos por poder político, com baixíssima segurança jurídica e com um aparato público de pouca legitimidade. Os Estados falidos carecem de unidade e têm sua política dividida em facções, o que lhes garante altos índices de violência (ROTBERG et al, 2003). O fato de outros Estados também apresentarem esses mesmos problemas e, mesmo assim, não serem categorizados como falidos é digno de uma maior problematização.

7. Vale ressaltar que o Al-Shabaab tem orientação *wahhabita* e foi originado do braço armado do que era conhecido como União das Cortes Islâmicas – projeto político encabeçado por diversas facções somalis que buscavam reafirmar a estabilidade no país a partir de um projeto islâmico moderado. Esse programa, no entanto, fora interrompido por uma ação militar da Etiópia fortemente financiada pelos EUA em 2006, a qual possibilitou o crescimento do grupo extremista – com anseios bem mais radicais do que os das cortes islâmicas (WISE, 2011).

8. A União Africana é uma organização multilateral entre os países do continente. Fundada em 2002, ela visa a impulsionar a integração entre as nações da África por meio de incentivos à cooperação econômica e da criação de comitês supranacionais que versem acerca de assuntos caros às relações internacionais do continente. O artigo 4º do Ato Constitutivo da União garante a condução de ações militares encabeçadas pela organização, o que concede maior força à instituição internacional (AFRICAN UNION, 2016).

9. Há divergências quanto a este número. Kenneth Menkhaus (2015) afirma que a possibilidade de imprecisão para baixo - relacionada às limitações da pesquisa e ao fato de grande parte da comunidade muçulmana se concentrar em áreas com menor presença dos aparatos de ação do Estado é grande.

Keeping na Somália (AMISOM) e, posteriormente, entregou sua administração à União Africana⁸. A operação tem como projeto trabalhar em conjunto com as forças nacionais da Somália visando à ampliação da segurança e à estabilidade no país, ao passo que logrou o caráter de *Peace Enforcement* em julho de 2010 – concedendo-a a possibilidade da utilização dos meios necessários para atingir seus objetivos de paz. Ademais, a AMISOM se propõe a lutar contra o Al-Shabaab e outros grupos militares que impeçam o desenvolvimento das instituições do governo central somali (AMISOM, 2016). Segundo Victoria Din (2011), as forças da missão da ONU foram encaradas pelos militantes do Al-Shabaab como invasores e, até hoje, ambas se confrontam constantemente – contribuindo para que o país ainda permaneça numa situação de instabilidade semelhante à ocorrida após a queda do governo Siad Barré, em 1991.

Outro ponto que deve ser enfatizado é o da existência de somalis étnicos para além das fronteiras do Estado-nação de mesmo nome, abrangendo porções territoriais do nordeste do Quênia e do leste da Etiópia. Nas décadas de 60 e 70, o projeto expansionista de formação de uma “grande Somália” balizou a agenda da política externa de Mogadíscio, que buscou lograr ganhos territoriais mobilizando, por meio de discursos nacionalistas, a população somali dos outros países acima citados. Tal circunstância originou duas grandes guerras: a de Shifta (1963-68), entre o Quênia e a Somália, e a de Ogaden (1977-78), entre a Somália e a Etiópia. A partir desses eventos históricos, os outros países do Chifre passaram a encarar a presença de um Estado somali forte como uma ameaça às suas integridades territoriais (MØLLER, 2014). É necessário, também, pontuar que a grande maioria da população somali tem orientação religiosa islâmica, diferentemente da maioria cristã do Quênia. Atualmente, o Quênia conta com uma população islâmica relativa de 11,1% – a qual tem reclamações históricas sobre a sua periferação político-econômica no país⁹ (CIA WORLD FACTBOOK, 2016).

O presente artigo está organizado em três subdivisões. A primeira delas, a seguir, trata dos desdobramentos e pontos relevantes sobre a incursão militar queniana. Posteriormente, abordar-se-á a ação do Al-Shabaab, grupo que representa a maior ameaça securitária da região e que fora responsável pela realização de diversos atentados terroristas nos últimos anos. Na terceira subdivisão, serão avaliadas as reações do Estado queniano e algumas implicações diretas oriundas da ação mais ativa do grupo integrista. Por fim, será feito um breve apanhado do que fora apresentado para que se possa responder a questão central de forma concisa.

A operação *Linda Nchi*: desenvolvimento e justificativas.....

No dia 16 de outubro de 2011, anunciou-se que as forças armadas do Quênia (KDF – *Kenya Defense Forces*) ingressariam numa incursão externa para liberar a Somália dos terroristas do Al-Shabaab. O discurso oficial foi focado no combate ao terrorismo e na vontade política de Nairóbi em auxiliar o mandato do Governo Federal de Transição (GFT), união política interina internacionalmente reconhecida à frente

do comando do aparato estatal da Somália¹⁰. Adentraram em território somali cerca de 3.000 soldados quenianos, cujo objetivo final era o de expulsar o Al-Shabaab da porção sul do seu vizinho setentrional. Os Estados Unidos estavam cientes das preocupações externadas por Nairóbi sobre a presença do radicalismo islâmico na Somália. O governo queniano já havia, inclusive, pedido auxílio militar e logístico estadunidense no ano anterior ao da incursão alegando ameaças terroristas à nação (WIKILEAKS, 2010).

A incursão externa tinha como primeiro grande objetivo o controle sobre a estratégica cidade portuária de Kismayo, a qual é localizada num entreposto caro às rotas de navegação no Oceano Índico e que estava, no momento, sob domínio do Al-Shabaab. Para lograr êxito na missão, foi necessária a construção de alianças com milícias regionais¹¹ cuja relação com o governo central da Somália não era estável e, inclusive, causara receio às elites governantes do GFT. Havia interesses concomitantes no que tangia à expulsão do grupo integrista da cidade, a qual era chave para o seu financiamento por meio do contrabando de carvão e de açúcar pelo porto local. Houve, ademais, preocupações iniciais do governo etíope em função de que a ação queniana poderia empoderar grupos locais secessionistas na região de Ogaden¹². Os dois governos, no entanto, chegaram logo num acordo que passou a coordenar futuras ações militares conjuntas entre as suas respectivas forças armadas (ANDERSON; MCKNIGHT, 2014).

Ainda que a atuação dos militares quenianos não tivesse suscitado maiores críticas públicas e nem grandes tormentos aos países da região e aos interesses dos EUA, ela ainda estava suscetível a questionamentos legais relacionados à sua legitimidade jurídica. O princípio alegado da autodefesa, baseado no artigo 51 da Carta das Nações Unidas, estava fundamentado numa doutrina de forte disputa e, portanto, inibia declarações de suporte mais assertivas de países como os EUA (WAMBUI, 2013). Não tardou, portanto, para que a KDF passasse a integrar a AMISOM, ao lado de outras tropas africanas e do exército nacional somali, sob o mando da União Africana e com apoio declarado tanto dos EUA¹³ quanto da União Europeia¹⁴. Assim sendo, as forças quenianas foram formalmente integradas à Missão da União Africana na Somália (AMISOM) em maio de 2012, passando a ser formalmente incorporadas na agenda multilateral de contenção do Al-Shabaab e de suporte ao frágil governo central da Somália (ANDERSON; MCKNIGHT, 2014).

Somente após a integração da KDF à missão da União Africana que a obtenção da vitória sobre o Al-Shabaab na cidade de Kismayo foi possível. O feito fora amplamente divulgado como um marco na contenção do grupo islâmico radical, que haveria perdido o controle sobre um entreposto vital à sua saúde financeira. No entanto, como aponta Bjørn Møller (2014), o grupo foi capaz de se reorganizar e ocupar áreas que possibilitavam a cobrança de taxas pela utilização de rodovias dos distribuidores que lá operavam. Ativistas da entidade *Journalists for Justice* apontam, inclusive, para a existência de ações em conluio entre setores da KDF e do Al-Shabaab na taxação do transporte de açúcar e carvão a partir de Kismayo até o Quênia¹⁵ (JOURNALISTS FOR JUSTICE, 2015). Esse fenômeno serve como exemplo para representar empiricamente a estru-

10. O GFT fora originado em 2004 numa reunião no Quênia com forte apoio dos EUA. Alguns dos participantes eram *warlords* financiados por Washington para cumprirem, de maneira terceirizada, mandos da Guerra ao Terror estadunidense. (SCAHILL, 2013). A sua perda de apoio interno – muito relacionada à crescente popularidade da UCI – motivou o apoio direto estadunidense à ação das forças armadas etíopes no final de 2006 para garantir o seu mandato.

11. A saber: Azania e Ras Kamboni. Inicialmente, preocupações foram manifestadas por parte do governo de Mogadíscio em relação à intervenção queniana, que poderia fomentar o projeto de uma Jubalândia – nome concedido à região austral da Somália – independente, similar aos casos da Puntlândia e, de maneira mais expressiva, da Somalilândia. Logo após, as elites governantes integraram de maneira mais cooperativa a atividade militar conjunta (ANDERSON; MCKNIGHT, 2014).

12. Região oriental da Etiópia onde atuam forças separatistas como a ONLF. O local fora palco da Guerra de Ogaden, a maior batalha internacional do Chifre da África no século XX.

13. Desde sua criação até 2010, os EUA já teriam dispendido um auxílio de 650 milhões de dólares para a realização da AMISOM (TURSE, 2015).

14. A União Europeia ficou encarregada do pagamento mensal dos soldados da KDF, que passaram a receber uma quantia de US\$ 1.028 por mês (ANDERSON; MCKNIGHT, 2014).

15. Segundo a publicação da *Journalists for Justice* (2015), as receitas das taxas aplicadas em cima do transporte clandestino de açúcar pelo Al-Shabaab totalizavam uma cifra anual de cerca de US\$ 12,2 milhões. Segundo o mesmo trabalho, a taxação em cima da exportação de carvão era dividida entre células da KDF, das elites governantes da divisão administrativa da Jubalândia e o Al-Shabaab, rendendo receitas de até US\$ 24 milhões por ano.

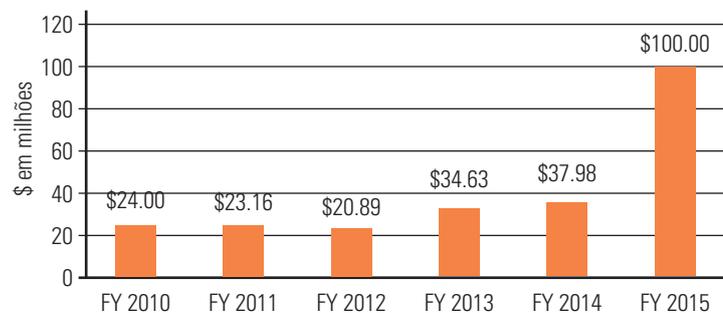
16. Segundo o pesquisador, a baixa capacidade de comando e de coesão das instituições quenianas, somada ao cenário de “anarquia” existente no sul da Somália, gerou um espaço propício para associações extraoficiais que perpetuam e põem em xeque os objetivos da AMISOM. Nos termos de Menkhaus (2015), acaba-se mantendo uma estrutura baseada na “economia política da violência”, cuja principal mercadoria é a garantia de segurança num cenário caótico.

17. Segundo Lauren Ploch (2013), os auxílios externos totais dos EUA para o Quênia beiram a cifra de um bilhão de dólares por ano.

tura de “ultra-pragmatismo”, defendida por Kenneth Menkhaus (2015), existente na sociologia política da Somália¹⁶.

Ainda assim, o Quênia vem logrando sucesso em ser um dos principais receptores de auxílio externo dos EUA. Os incentivos financeiros são, em sua maioria, divididos nas áreas militar, estratégica e humanitária. Diversas iniciativas calcadas nos projetos antiterroristas formam, treinam e fornecem estrutura às forças armadas do Quênia – estando este entre os cinco principais receptores do Programa de Assistência Antiterrorismo (ATA) (PLOCH, 2013). A figura 1 ilustra como o auxílio militar estadunidense para o governo queniano vem crescendo vertiginosamente nos últimos anos¹⁷. Os discursos proferidos pela inédita visita do presidente Barack Obama ao Quênia em 2015 não deixam dúvida de que os EUA encaram e legitimam a relação como um elo importante na “luta contra o terrorismo global” (EILPERIN; SIEFF, 2015).

Figura 1- Auxílio antiterrorismo dos EUA para o Quênia



Fonte: SECURITY ASSISTANCE MONITOR (2015)

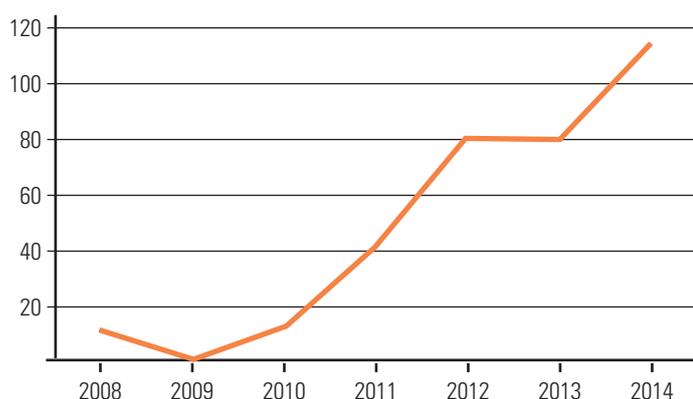
No ano de 2015, o AMISOM ainda operava suas atividades dentro da Somália, tendo logrado êxito em tomar o controle da maioria da região costeira do país – empurrando o Al-Shabaab para o interior e, assim, reduzindo sua possibilidade de angariar fundos. A missão contava então com mais de 22.000 soldados em solo somali, sendo composta por tropas do Quênia, Burundi, Uganda, Serra Leoa, Etiópia e Djibuti. Os quenianos contabilizavam cerca de 4.440 (AMISOM, 2016). No entanto, como será aprofundado posteriormente, o grupo integrista islâmico vem mostrando capacidades de se reinventar, ainda representando, portanto, uma ameaça à segurança da Somália e da região do Chifre da África (MENKHAUS, 2015).

Um ponto importante a ser citado, ao qual se dará maior ênfase nas páginas subsequentes, é o do crescente número de refugiados somalis em solo queniano. Grande parte destes, fugida dos conflitos em curso na Somália. Segundo relatório do ACNUR, havia 419.142 refugiados somalis registrados no Quênia. A grande maioria destes reside em um campo de refugiados criado pela ONU na cidade de Dadaab – o maior do mundo, com cerca de 340 mil pessoas oficialmente registradas (UNHCR, 2015). O governo queniano já declarou que a crescente presença de refugiados representa uma ameaça aos interesses e à segurança da nação – ameaçando fechar o campo até que a região da Somália seja estabilizada (MUTIGA; GRAHAM-HARRISON, 2016).

A retaliação do Al-Shabaab: estratégia e ação

Após a entrada do exército queniano na Somália, aliando-se à luta do AMISOM contra o Al-Shabaab, o grupo islâmico integrista passou a destinar boa parte dos seus esforços num projeto de retaliação. A presente subseção discorrerá acerca dos principais atentados provocados pela facção islâmica dentro do território queniano, o qual passou a ser um dos principais palcos das ações desta. A figura 2 ilustra graficamente o vertiginoso crescimento da atuação do Al-Shabaab no Quênia a partir de 2011. Segundo reportagem de Dorothy Otieno (2015) ao jornal Daily Nation, o número de atentados terroristas no país foi nove vezes maior nos 45 meses que sucederam a intervenção militar do que no mesmo período que a antecederam. Ademais, o Quênia foi classificado como o 12º país mais atingido pelo terrorismo no ano de 2014, posição nunca antes ocupada pelo país (INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE, 2014). É necessário ressaltar que o Al-Shabaab mantém, desde 2008, relações próximas com a organização extremista transnacional Al-Qaeda. Com a formalização da aliança (2012), o grupo passou a receber financiamento direto e auxílio operacional oriundos da sua filiação (WISE, 2011).

Figura 2 - Atentados terroristas no Quênia¹⁸



Fonte: START (2015)

O primeiro ataque de maior expressão protagonizado pelo Al-Shabaab em solo queniano se deu no dia 21 de setembro de 2013, no *shopping* Westgate, em Nairóbi. Milicianos armados de AK-47 tomaram a instalação e mataram no mínimo 67 pessoas num cerco que durou dias. O pronunciamento oficial do grupo descreveu o ataque como uma resposta direta à incursão militar do Quênia na Somália. Pessoas de 13 nacionalidades perderam suas vidas na ocasião. Ainda que não tivesse sido o primeiro, o ataque simbolizara uma nova fase de ressentimento e de apreensão por parte do governo e da população quanto à ameaça integrista (AGBIBOA, 2014).

Em 15 de junho de 2014, outro massacre tomou conta da cidade rural de Mpeketoni, próximo ao distrito costeiro de Lamu. Militantes atearam fogo em um banco, na estação policial local e em dois hotéis. Após uma troca de tiros, estima-se que mais de 60 pessoas tenham morrido. O Al-Shabaab alegou ter sido o responsável pelo massacre e justificou sua ação enfatizando que Mpeketoni era uma “cidade de cristãos” (ANDERSON; MCKNIGHT, 2014).

18. Em virtude da disposição gráfica da figura, a quantidade representada pelo eixo das ordenadas só deve ser lida quando em contato com os pontos demarcados (anos inteiros) no eixo das abcissas. O intervalo entre estes são meros símbolos da variação dos ataques entre cada ano, e não o número de ataques em meses ou em outros períodos menores. Da mesma forma, o gráfico não deve ser compreendido como a soma dos ataques através dos anos.

No dia 2 de abril de 2015, em Garissa – cidade queniana de maioria étnica somali – ocorrera o segundo ataque terrorista mais letal da história do Quênia, ficando atrás somente do atentado à embaixada estadunidense de 1998, cuja autoria foi reivindicada pela Al-Qaeda e que deixara 224 mortos e mais de 4000 feridos. Milicianos armados, novamente, de AK-47 entraram na universidade local e mataram 148 pessoas. Execuções a sangue frio marcaram o episódio, o qual alarmara as instituições internacionais e a opinião pública. Um fenômeno relevante para o presente estudo foi que os milicianos pouparam a vida daqueles estudantes que se provaram muçulmanos. Esse padrão já havia sido utilizado em atentados anteriores (ANDERSON; MCKNIGHT, 2015).

Antes de analisar algumas linhas da estratégia do Al-Shabaab para melhor compreendê-la, é necessário fazer uma breve recapitulação da situação periférica que marcara a história da grande maioria da população de etnia somali no Quênia. Os somalis residentes em solo queniano, desde a formação do Estado até a sua independência, ocupam uma posição periférica nas instituições de representação política e no plano econômico do país. A formação de anseios secessionistas já nos anos 60 desencadeara ações repressivas¹⁹ por parte de Nairóbi, que buscava assegurar a integridade territorial do país. Ademais, os indicadores sociais da região nordeste do Quênia – onde se concentra a maior parte da população islâmica – são alarmantes²⁰. Essa questão estrutural foi determinante na reinvenção estratégica do grupo radical islâmico, especialmente após a perda do controle sobre Kismayo²¹ (WHITTAKER, 2015).

A tomada da cidade costeira pela KDF é elencada como marco histórico do início da nova atuação do Al-Shabaab. Segundo os pesquisadores David Anderson e Jacob McKnight (2015, p. 538, tradução nossa²²):

O Al-Shabaab não mais contesta a disputa de uma guerra de larga escala contra um inimigo mais bem abastecido militarmente na Somália – algo que eles não poderiam vencer. O grupo insurgente agora explora divisões entre os povos próximos das áreas de fronteira, alvejando cristãos e não-muçulmanos, além de radicalizar e o mobilizar a juventude islâmica do Quênia. Liberados da sua responsabilidade de governar [a cidade e outras regiões maiores], o Al-Shabaab se transformou em “spoilers”²³.

Nessa mesma linha, Menkhaus (2014) atribui à nova estratégia do grupo o título de *jihadismo* nacionalista – aliando discursos seculares de uma nação somali unida aos mandos da insurreição islâmica. Essa nova tática não vê nas fronteiras oficiais uma barreira ao seu escopo de atuação, tendo o Quênia – país que, como já comentado, abriga um grande contingente de somalis étnicos (a maioria, no caráter de refugiado) e de seguidores da religião islâmica – como um dos palcos principais para suas intervenções.

Dentre as ações para cooptar insurgentes dentro do Quênia, está a forte iniciativa propagandística do grupo. Um alto fluxo de informação passou a ser veiculado em suaíle – língua oficial do Quênia – a partir de 2012. A grande maioria desses discursos enfatiza as disparidades socioeconômicas estruturais encaradas pelos somalis e pela comunidade islâmica de maneira mais ampla dentro das fronteiras quenianas. O canal Al-Kataib é responsável pela disseminação do material, explorando diretamente as assimetrias étnico-religiosas historicamente presentes no

19. A estratégia de punição coletiva marcara grande parte das relações entre comunidades majoritariamente somalis e o governo central do Quênia. Episódios emblemáticos como os massacres de Garissa (1980) e de Wagalla (1984) demonstram a tensa e instável posição ocupada pelos somalis dentro do país. A região nordeste do Quênia ficara sob Estado de emergência por 28 anos (1963-91) – o que legitimara uma série de violações por parte de Nairóbi (WHITTAKER, 2015).

20. A saber: os números de mortalidade infantil são seis vezes maiores do que os da região central; a taxa de desemprego entre jovens (15-29 anos) ultrapassa os 50% e cerca de ¾ da população vive abaixo da linha da pobreza. Além disso, a escassez de recursos e os condicionantes ambientais fazem com que a região seja bastante vulnerável às intempéries climáticas (WORLD BANK, 2008).

21. Segundo Anderson e McKnight (2015), o fato obrigou o grupo a ter seu foco mais direcionado na obtenção de receitas do que no seguimento estrito da ideologia religiosa radical. Essa necessidade flexibilizou as estruturas internas da organização, deixando-a mais adaptável para uma aproximação das reivindicações islâmicas dos somalis do Quênia, por exemplo.

22. Do original: “(...) al-Shabaab no longer contests a full-scale war of attrition against a better-supplied enemy in Somalia – a war they knew they could not win. An insurgent al-Shabaab now exploits divisions among the peoples of the borderlands, targeting Christians and non-Muslims, while radicalising and mobilizing Kenya’s Islamic youth. Freed of their responsibility to govern, al-Shabaab have become ‘spoilers’.

23. A utilização do termo “spoiler”, nesse contexto, foi adotada por Kenneth Menkhaus (2014). Ele faz menção aos ataques esporádicos realizados pelo Al-Shabaab. Em outras palavras, faz menção à sua estratégia de desestabilização de regimes e grupos inimigos por parte de ataques pontuais – bem como os que foram relatados nesse trabalho.

Quênia (ANDERSON; MCKNIGHT, 2015). Em 2011, foi formada a Al-Hijra – afiliada do Al-Shabaab em solo queniano que passou a incorporar a agenda deste para dentro das fronteiras quenianas.

Nesse caso, é pertinente ressaltar alguns detalhes importantes que estiveram presentes nos dois últimos atentados realizados pelo grupo acima citados (Mpeketoni e Garissa). No primeiro, a justificativa do ataque foi calcada no símbolo cristão que era atrelado à cidade. No segundo, os milicianos selecionaram os alvos da chacina a partir de sua identificação como islâmicos ou não, poupando aqueles que se diziam muçulmanos. Esses fenômenos vão ao encontro do que fora mencionado acima – corroborando os apontamentos acerca do novo caráter incorporado pela organização integrista (MENKHAUS, 2015).

Como visto a intervenção queniana na Somália em 2011 e a permanência das tropas no país sob o mando do AMISOM gerou uma onda de reações nos anos subsequentes por parte do Al-Shabaab. Pôde-se analisar, da mesma forma, que tais reações não se restringiram às fronteiras somalis – sendo a atuação transnacional parte da nova estratégia adotada pelo grupo fundamentalista. Posteriormente, serão analisadas as políticas do governo central do Quênia face essa nova conjuntura instável.

A tréplica de Nairóbi: (contra)terrorismo de Estado

Para que se possa compreender de maneira concisa o que fora proposto, é também necessário olhar para a atuação do Estado queniano dentro de suas fronteiras. Desde 2003, uma organização subordinada à polícia do Quênia chamada *Anti-Terrorist Police Unit* (ATPU) vem operando na contenção do recrutamento de jovens ao islã radical e a *jihād*. Dentre seus principais alvos estão líderes religiosos que alegadamente disseminam ideias que ameaçam a soberania do Estado (ANDERSON; MCKNIGHT, 2014). Segundo Agbibo (2013), o crescente auxílio estadunidense ao Quênia aumentara substancialmente a atuação dessa instituição e de outras análogas a ela. Segundo Samuel Aronson (2013), mais de 500 soldados quenianos haviam sido treinados em solo estadunidense por meio do programa de assistência antiterror (ATA) financiado e encabeçado pelos EUA desde 2002. O governo Bush, em 2003, autorizara um financiamento de US\$ 100 milhões à iniciativa leste africana de combate ao terrorismo (EACTI), a qual teve seu *budget* aumentado no ano seguinte. Posteriormente, o contraterrorismo interno passou a representar uma ferramenta de ação cada vez mais utilizada por Nairóbi (ANDERSON; MCKNIGHT, 2014).

Em abril de 2014, o governo queniano decretou o início de uma operação intitulada *Usalama Watch*. A operação, discursivamente baseada na manutenção da segurança e da paz em território queniano, era uma resposta direta ao crescente número de atentados e de células afiliadas ao Al-Shabaab no país. A primeira ação da operação incluía um cerco seguido de prisão de 650 quenianos de etnia somali no bairro Eastleigh - comumente chamado de pequena Mogadíscio em função da alta incidência de somalis étnicos - em Nairóbi (ANDERSON; MCKNIGHT, 2014). Essa missão dera início a uma série de atentados que passaram a

assediar, muitas vezes de forma arbitrária, grande parte da população islâmica e de etnia somali dentro do território queniano.

Diversas organizações internacionais defensoras dos direitos humanos como a Anistia Internacional e a *Human Rights Watch* fizeram duras críticas a tais abusos, caracterizando-os como violadores dos direitos universais e insistindo pelo seu fim. De acordo com seus relatos, ações como o repatriamento forçado de refugiados somalis estariam entre as práticas mais comuns dos grupos policiais envolvidos na missão – incluindo o ATPU. Segundo relatos, os oficiais a mando da missão focavam diretamente naqueles que não tinham a documentação necessária e, assim, aproveitavam sua situação ilegal para deportá-los forçadamente. Estimava-se que a missão, nos seus desdobramentos subsequentes, tenha deportado mais de 4.000 somalis de Eastleigh por meio da invasão de domicílios sem mandado e de outras ilegalidades constitucionais (HRW, 2014; AMNESTY INTERNATIONAL, 2014). Casos de tortura, de assassinato e de desaparecimentos permeiam as diversas acusações existentes face à ação de Nairóbi.

Em 2015, o portal de notícias do conglomerado midiático baseado no Qatar, Al Jazeera, fizera uma extensa reportagem de jornalismo investigativo (*Inside Kenya's Death Squads*) sobre como certas organizações pouco conhecidas operavam a mando do próprio gabinete do presidente da república do Quênia. Além da ATPU, já mencionada, a *General Service Unit* (GSU) e a *National Security Intelligence Service* (NSIS) – um comando militar especializado e a agência de inteligência nacional – estavam integrados nas ações da agenda antiterror de Nairóbi (BOAZMAN et al., 2015). Ordens de origem não identificada coordenavam operações de assassinatos extrajudiciais que, segundo a declaração de um dos entrevistados, já haveriam contabilizado mais de 500 alvos. Segundo Whittaker (2015), dava-se – por parte do judiciário queniano, quase sempre omissos na investigação dos referidos casos - “carta branca” para matar em nome da luta contra o terror.

É necessário ressaltar que a região nordeste do Quênia – na qual habita a maioria da população islâmica e somali do país – vem sendo foco de diversos investimentos em infraestrutura na região. O principal projeto em discussão é o bilionário *Lamu Port Southern Sudan-Ethiopia Transport* (LAPSSET). A iniciativa compreende a construção de um corredor ferroviário e de um oleoduto que perpassa os territórios da Etiópia, da Uganda e Sudão do Sul, tendo o porto de Lamu como a principal via de escoamento (LAPSSET, 2016). Vale lembrar que essa cidade que, bem como Garissa, é um entreposto estratégico para as vias referidas, já fora alvo de ataques do Al-Shabaab e tem grande presença de somalis étnicos e muçulmanos. A securitização e o forte controle estatal da região, portanto, seriam chaves para a realização dos projetos de “desenvolvimento” do Quênia, bem como para as companhias estadunidenses que estão cotadas para assumir os investimentos necessários (PRESIDENT UHURU KENYATTA..., 2015).

A análise dos episódios reportados acima mostra o teor das ações de “contraterrorismo” dentro do Quênia a mando do governo central. Vê-se que há um direcionamento grande à comunidade somali e islâmi-

ca por parte desse tipo de iniciativa, o que tensiona as já historicamente complicadas relações entre o governo e esses grupos²⁴. Ademais, pode-se destacar a existência de uma preocupação a nível estratégico do Estado queniano com a onda de imigrantes provenientes da intensificação do conflito na Somália. Pode-se fazer, aqui, uma problematização bastante pertinente sobre como a lógica estadocêntrica que rege as relações internacionais – tanto de maneira instrumental, quanto acadêmica – na atualidade categoriza de maneira diferente a ação de Nairóbi e a do Al-Shabaab. Nessa lógica, a primeira é comumente referida como uma ação de contenção ao terrorismo, enquanto a segunda é referida como a materialização última deste. O tópico final analisa criticamente a situação até aqui apresentada para que se possa responder a pergunta de pesquisa apresentada na introdução.

Considerações finais

As subseções até agora apresentadas buscaram construir uma narrativa concisa de fenômenos intimamente ligados à análise dos desdobramentos da operação *Linda Nchi* e, portanto, à resposta da questão proposta. Aqui, o que se propõe é relacioná-los a fim de que sejam explicitados os entendimentos sobre e quais foram os motivos e os reflexos diretos da incursão militar nos cenários queniano e regional e o que a motivara.

Como já fora apresentado, a iniciativa externa do Quênia logo integrara as ações da AMISOM e, portanto, lograra o suporte das potências ocidentais. As variações nas cifras acima dispostas e as declarações oficiais de países como a França, que garantiu suporte logístico e político à incursão militar queniana (GÉLIE, 2011), corroboram a ideia de que o Quênia é visto como um importante parceiro regional no cumprimento da agenda política de potências europeias e dos EUA para a área. Com base nisso, pode-se afirmar que a projeção estadunidense para a região – calcada nas premissas da Guerra ao Terror – mobilizara, ainda que de maneira indireta, a agenda militar queniana no período analisado. Em outras palavras, a alegada preocupação dos EUA com os “vazios políticos” da Somália gerou uma conjuntura favorável ao lançamento da Operação *Linda Nchi*, cujos interesses estratégicos dificilmente teriam sustentação prática sem o suporte internacional recebido. Internamente, a incorporação do discurso antiterrorista pode ser percebida nas ações repressivas do Estado queniano, que utiliza de seu monopólio legítimo da violência para atacar aqueles que possam representar uma ameaça ao projeto de poder das elites que o dominam (BOAZMAN et al, 2015).

Ademais, como visto, a questão dos refugiados somalis representa uma grande preocupação para o Estado queniano. Uma das intenções de Nairóbi sempre fora a construção de um Estado-tampão na região sul da Somália. No entendimento de Anderson e McKnight (2014), essa fora uma das principais intenções veladas da Operação *Linda Nchi*, visto que a presença militar queniana poderia controlar o trânsito fronteiriço e garantir a presença de um mandatário aliado no sul da Somália para onde poderiam ser enviados os refugiados indesejados. O anúncio oficial do governo queniano sobre o fechamento do campo de Dadaab em 2016,

24. Segundo Hannah Whittaker (2015), as ações desempenhadas por Nairóbi elencadas acima perpetuam um modelo de atuação oriundo dos tempos coloniais do Quênia. A tática de punição coletiva fora aplicada de maneira bastante contundente pelo Estado colonial na contenção do grupo insurgente Mau-Mau e fora herdada pelas elites governantes que estiveram à frente do país no pós-independência. Para que se tenha maior noção, recomenda-se o documentário de Damian Clarke (2013), no qual são retratadas as atrocidades sofridas pelos somalis.

baseado nas alegações de que este representava uma ameaça à segurança nacional do Quênia por servir como “berçário” para o Al-Shabaab – discurso este bastante alinhado semanticamente àqueles da Guerra ao Terror estadunidense – pode ser diretamente associado aos projetos de infraestrutura previstos para a região.

Já o deslocamento forçado de cerca de 350 mil refugiados somalis para a ainda instável região do sul da Somália teria, no entanto, fortes implicações nas dinâmicas sócio-políticas da região do Chifre da África. De acordo com Elsa Buchanan (2016), a situação seria um “presente” para o Al-Shabaab, que teria mais de 200.000 jovens hoje residentes em Dadaab para serem recrutados. A jornalista, no entanto, não descarta a opção de a ameaça ser uma jogada do governo queniano para angariar maior suporte financeiro das instituições internacionais e dos seus parceiros de maior porte.

No que tange aos reflexos de curto prazo, o aumento expressivo dos atentados terroristas no Quênia não deixa dúvidas sobre o cenário de instabilidade que cruzara as fronteiras do país, corroborando a ideia que baliza o entendimento da região como um complexo de segurança regional particular (MESFIN, 2010). Como aponta Menkhaus (2014), a parte nordeste do Quênia é a que mais tem sofrido com os ataques – os quais afastaram investimentos externos e o comércio turístico local. Entre 2011 e 2014, as receitas da indústria turística do país tiveram uma queda de 11%. Além disso, deve-se ressaltar o fato de que as reações antiterroristas étnica e religiosamente orientadas por parte de Nairóbi vêm cada vez mais aprofundando um dilema estrutural da região. Como visto, a situação tem sido aproveitada pelo Al-Shabaab, que hoje conta com cerca de 7.000 membros (ANDERSON; MCKNIGHT, 2015), na sua nova estratégia de recrutamento – o que abre caminho para um cenário de crescente instabilidade no Chifre da África. É válido citar que o Estado Islâmico já demonstrara interesse em operar na região, tendo logrado o controle sobre algumas células locais diante de uma Al-Qaeda relativamente enfraquecida. A possível substituição de alianças poderia dar mais fôlego ao Al-Shabaab e às suas pautas radicais de retaliação ao Quênia (KRIEL; DUGGAN, 2015).

Em suma, pode-se dizer que o governo queniano aproveitara a agenda global estadunidense da Guerra ao Terror para angariar suporte econômico e político para a defesa de seus interesses regionais. No entanto, o plano de securitizar a fronteira Quênia-Somália se vê, até então, minado por uma estratégia que aprofunda divisões dentro do país e que não se propõe a reparar as assimetrias socioeconômicas que o permeiam. Numa perspectiva mais ampla, a qual pode guiar pesquisas futuras, o caso aqui relatado retrata como a grande problemática da formação dos Estados-nação na África, a qual se deu por meio de uma importação forçada do modelo europeu, ainda se mostra bastante presente nos desdobramentos conflituosos do continente na atualidade. Como aponta a pesquisadora queniana Awino Okech (2015), o caso desvela que o caminho traçado por Nairóbi em busca da dos seus interesses “nacionais” não é complementar a uma agenda em favor da segurança humana – o que vem fragilizando as relações sociais da região e deixando-a suscetível a instabilidades subsequentes.

Referências

- AFRICAN UNION. *AU in a Nutshell*. 2016. Disponível em: <<http://au.int/en/about/nutshell/>>. Acesso em: 21 jun. 2016.
- AGBIBOA, Daniel. Terrorism without Borders: Somalia's Al-Shabaab and the global jihad network. *Journal of Terrorism Research*, v. 5, n. 1, p. 27-34, 2014.
- AMISOM. *Amisom Mandate*. 2015. Disponível em: <<http://amisom-au.org/amisom-mandate/>>. Acesso em: 20 out. 2015.
- AMNESTY INTERNATIONAL. Kenya: Somalis scapegoated in counter-terror crackdown. *Amnesty International*. mai 2014. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2014/05/kenya-somalis-scapegoated-counter-terror-crackdown/>>. Acesso em: 07 jan. 2016.
- ANDERSON, David; MCKNIGHT, Jacob. Kenya at War: Al-Shabaab and its enemies in Eastern Africa. *African Affairs*. v. 114, n. 454, p. 1-24, 2014.
- ANDERSON, David; MCKNIGHT, Jacob. Understanding Al-Shabaab: clan, Islam and insurgency in Kenya. *Journal of Eastern African Studies*. v. 9, n. 3, p. 536-557, 2015.
- ARONSON, Samuel. Kenya and the Global War on Terror. *African Journal of Criminology and Justice Studies*, v. 7, n. 1, 2013.
- ASTRADA, Marvin. *American Power after 9/11*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- BERSCHINSKI, Robert. *Africom's Dilemma: The "Global War on Terrorism," "Capacity Building," Humanitarianism, and the Future of U.S. Security Policy in Africa*. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2007.
- BOAZMAN, Simon et al. Inside Kenya's Death Squads. *Al Jazeera*. 2015. Disponível em: <<http://interactive.aljazeera.com/aje/KenyaDeathSquads/>>. Acesso em: 06 mar. 2016.
- BUCHANAN, Elza. Kenya: Closure of Dadaab and Kakuma refugee camps would be a 'gift to Al-Shabaab terrorists'. *International Business Times*. mai. 2016. Disponível em: <<http://www.ibtimes.co.uk/kenya-closure-dadaab-kakuma-refugee-camps-would-be-gift-al-shabaab-terrorists-1559241>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- BUZAN, Barry. *People, States and Fear: An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- CIA WORLD FACTBOOK. *Kenya*. 2016. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ke.html>>. Acesso em: 26 mai. 2016.
- CLARKE, Damian. Not Yet Kenyan. *Al Jazeera*. dez. 2013. Acesso em: <<http://www.aljazeera.com/programmes/aljazeeracorrespondent/2013/10/not-yet-kenyan-2013102885818441218.html>>. Acesso em: 04 jun. 2016.
- DIN, Victoria. *Understanding Terrorism in the Horn of Africa: American Perceptions of Somalia, Kenya, and al Qaeda*. 2011. CMC Senior Thesis. Disponível em: <http://scholarship.claremont.edu/cmc_theses/164/>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- EILPERIN, Juliet; SIEFF, Kevin. The. Obama commits U.S. to intensified fight against terrorists in East Africa. *The Washington Post*. jul. 2015. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/us-to-expand-support-in-kenya-somalia-for-counterterrorism-operations/2015/07/25/b6f386f0-3210-11e5-97ae-30a30cca95d7_story.html>. Acesso em 27 mai. 2016.
- GÉLIE, Philippe. Somalie : la France fournit une aide logistique au Kenya. *Le Figaro*. 24 out. 2011. Disponível em: <http://www.lefigaro.fr/international/2011/10/24/01003-20111024_ARTFIG00562-somalie-la-france-fournit-une-aide-logistique-au-kenya.php>. Acesso em: 28 mai. 2016.
- GUIJARRO, Ester. Estado y política en África: Breve recorrido Diacrónico y Sincrónico. Granada: *Theoria*, v. 18, n. 1, p. 87-115, 2009.
- HUGON, Philippe. *Geopolítica da África*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- HRW. *Kenya: Halt Crackdown on Somalis*. apr. 2014. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2014/04/11/kenya-halt-crackdown-somalis>>. Acesso em: 07 jan. 2016.
- INSIDE KENYA'S DEATH SQUADS. *Al Jazeera*. Disponível em: <<http://interactive.aljazeera.com/aje/KenyaDeathSquads/>>.
- INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE. *Global Terrorism Index 2014*. 2015. Disponível em: <http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Terrorism%20Index%20Report%202014_0.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2015.
- JOURNALISTS FOR JUSTICE. *Black and White: Kenya's Criminal Racket in Somalia*. Nairobi: *Journalists for Justice*, 2015. Disponível em: <<http://www.jfjustice.net/>>. Acesso em 23 mai. 2016.

- KRIEL, Robyn; DUGGAN, Briana. Al-Shabaab faction pledges allegiance to ISIS. *CNN*. out. 2015. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2015/10/22/africa/al-shabaab-faction-isis/>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- LAPSSET. *Projects*. 2016. Disponível em: <<http://www.lapsset.go.ke>>. Acesso em: 29 mai. 2016.
- MENKHAUS, Ken. *State-Building & Non-State Armed Actors in Somalia, with Ken Menkhaus*. YouTube, 06 nov. 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=QkzDqh9FSB4>>. Acesso em: 20 dez. 2015.
- MENKHAUS, Ken. Al-Shabaab's capabilities post-Westgate. *Combating Terrorism Center*. 2014. Disponível em: <<https://www.ctc.usma.edu/posts/al-shababs-capabilities-post-westgate>>. Acesso em: 27 mai. 2016.
- MESFIN, Berouk. The Horn of Africa security complex In: MESFIN et al, Regional Security in the post-Cold War Horn of Africa. Monograph 178. *Institute for Security Studies*, p. 1-29, 2010.
- MØLLER, Bjørn. The Horn of Africa and the US "War on Terror" with a Special Focus in Somalia. In: MØLLER et al. *Post-Conflict Peace-Building in the Horn of Africa*. Lund: Department of Social Anthropology Lund University, 2014. p. 87-140.
- MUTIGA, Murithi; GRAHAM-HARRISON, Emma. Kenya says it will shut world's biggest refugee camp at Dadaab. *The Guardian*. 11 mai. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/may/11/kenya-close-worlds-biggest-refugee-camp-dadaab>>. Acesso em: 26 mai. 2016.
- OKECH, Awino. Asymmetrical Conflict and Human Security: Reflections from Kenya. University of Pretoria. *Strategic Review for Southern Africa*, v. 37, n.1. pp. 53-74. 2015.
- OTIENO, Dorothy. How KDF's Somalia incursion changed Kenya. *Daily Nation*. 16 out. 2015. Disponível em: <<http://www.nation.co.ke/newsplex/newsplex-Linda-Nchi-Terrorism/2718262-2917062-9fm054/index.html>>. Acesso em: 25 mar. 2016.
- PLOCH, Lauren. *U.S.-Kenya Relations: Current Political and Security Issues*. Washington: Congressional Research Service, 2013.
- PRESIDENT UHURU KENYATTA invites US firms to invest in Lapsset project. *Daily Nation*. 29 set. 2015. Disponível em: <<http://www.nation.co.ke/business/Uhuru-invites-American-firms-to-invest-in-Lapsset-project/-/996/2890858/-/er0k5wz/-/index.html>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- ROTBURG, Robert et al. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003.
- SCAHILL, Jeremy. *Dirty Wars*. New York: Nation Books, 2013.
- SECURITY ASSISTANCE MONITOR. *U.S. Counterterrorism Aid to Kenya*. 2015. Disponível em: <http://securityassistance.org/fact_sheet/us-counterterrorism-aid-kenya>. Acesso em: 03 jan. 2016.
- START, National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism. Global Terrorism Database. 2015. Disponível em: <<http://www.start.umd.edu>>. Acesso em: 27 dez. 2015.
- TURSE, Nick. *Tomorrow's Battlefield: US Proxy Wars and Secret Ops in Africa*. Chicago: Haymarket Books, 2015.
- UNHCR (UN High Commission for Refugees). *Refugees in the Horn of Africa: Somali displacement crisis*. Geneva: UNHCR, 2015. Disponível em: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa-regional.php>>. Acesso em: 26 mai. 2016.
- WAMBUI, Kimani. *Operation 'Linda Nchi': International Law Implications*. University of Nairobi. Master's Degree Dissertation. 2013. Disponível em: <<http://erepository.uonbi.ac.ke/bitstream/handle/11295/60632/%E2%80%98operation%20Linda%20Nchi%E2%80%99%3a%20International%20Law%20Implications?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em 26 mai. 2016.
- WIKILEAKS. S/CT AMBASSADOR DANIEL BENJAMIN AND GOK OFFICIALS DISCUSS SOMALIA, REGIONAL SECURITY AND BILATERAL COUNTERTERRORISM COOPERATION. 2010. Disponível em: <https://wikileaks.org/plusd/cables/10NAIROBI147_a.html>. Acesso em 26 mai. 2016.
- WISE, Rob. Al Shabab. AQAM Futures Project Case Study Series n° 2. Washington D.C.: *Center for Strategic & International Studies*, 2011.
- WHITTAKER, Hannah. Legacies of Empire: State Violence and Collective Punishment in Kenya's North Eastern Province, c. 1963--Present. *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, v. 43, n. 4, p 641-657, 2015.
- WORLD BANK. *Kenya Poverty and Inequality Assessment*. Poverty Reduction and Economic Management Unit Africa Region. jun. 2008. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPGENDER/Resources/PAKENYA.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

China, los tratados de libre comercio y la gobernanza global del comercio internacional en el siglo XXI

China, free trade agreements and the global governance of international trade in the 21st century

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p113](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p113)

Julieta Zelicovich¹

Recebido em: 02 de março de 2017

Aprovado em: 28 de abril de 2017

RESUMEN:

El artículo analiza de qué manera los tratados de libre comercio celebrados por China en los inicios del siglo XXI, junto a otras iniciativas preferenciales tales como la de la Asociación Económica Integral Regional y la Ruta de la Seda, han incidido en la gobernanza global del comercio internacional. A través del análisis de contenido de un conjunto de documentos seleccionados, se busca develar si se produjo una evolución en la complejidad e innovación de estos instrumentos a los que recurrió la política comercial externa china, y si se trata de iniciativas que adhieren al orden vigente, o si, por el contrario, postulan su revisión dando lugar a una transformación de la gobernanza global del comercio internacional. Como resultado del análisis se constata que China ha recurrido a los tratados comerciales para afianzar su participación internacional antes que para reformar la manera en la cual se estructuran las relaciones comerciales internacionales. El grado de innovación contenido en los documentos es bajo, y se concentra en los temas del llamado “regionalismo del siglo XXI” y en los capítulos de la cooperación económica.

Palabras Claves: China; Gobernanza Global; Comercio Internacional; Acuerdos de Libre Comercio; Relaciones Internacionales

ABSTRACT:

The paper analyzes how the free trade agreements concluded by China in the beginnings of the 21st century, together with other preferential initiatives such as the Regional Integral Economic Partnership and the Silk Road, have had an impact on the global governance of international trade. Through the content analysis of some selected documents, we sought to reveal if there has been an evolution in the complexity and innovation of these instruments to which the chinese foreign trade policy has resorted to, and if they are initiatives that adhere to the current order, or if, on the contrary, they suggest its revision, leading to a transformation of the global governance of international trade. As a result of the analysis, it appears that China has used the trade agreements more to strengthen its international participation rather than to reform the way in which international trade relations are structured. The degree of innovation contained in the documents is low, and it focuses on the issues of the so-called “21st century regionalism” and on the chapters of economic cooperation.

Keywords: China; Global Governance; International Trade; Free Trade Agreements; International Relations

1. Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Magister en Relaciones Comerciales Internacionales por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Profesora Jefe de Trabajos Prácticos de la asignatura Economía Internacional en la Universidad Nacional de Rosario. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8524-9002>

RESUMO:

O artigo analisa como os acordos de livre comércio concluídos pela China nos inícios do século XXI, juntamente com outras iniciativas preferenciais como a Parceria Econômica Regional Integral e a Rota da Seda, tiveram um impacto na governança global do comércio internacional. Através da análise de conteúdo de alguns documentos selecionados, procurou-se revelar se houve uma evolução na complexidade e inovação destes instrumentos aos quais a política de comércio exterior chinesa tem recorrido e se são iniciativas que aderem à ordem atual, ou se, pelo contrário, eles sugerem sua revisão, levando a uma transformação da governança global do comércio internacional. Como resultado da análise, parece que a China tem usado mais os acordos comerciais para fortalecer sua participação internacional do que reformado a forma como as relações comerciais internacionais são estruturadas. O grau de inovação contido nos documentos é baixo, e se centram nas questões do chamado “regionalismo do século XXI” e nos capítulos da cooperação econômica.

Palavras-chave: China; Governança Global; Comércio Internacional; Acordos de Livre Comércio; Relações Internacionais

Según Keohane y Nye (2000), la gobernanza global refiere al proceso y a las instituciones, formales e informales, que orientan y restringen las actividades colectivas de un grupo. Tres son las características del concepto: la primera es que aborda una cuestión cuya escala trasciende las fronteras del Estado; la segunda, que los actores no estatales tienen un rol relevante en el abordaje de esas cuestiones, a la par de los Estados; la tercera, que posee una carga valorativa: una serie de normas, derivadas del desarrollo de Occidente, que confluyen en la gobernanza, tales como la democracia o la transparencia (WANG, ROSENAU, 2009; PATRICK, 2014). Una de las actividades colectivas en las que se observa estas características propias de la gobernanza global es el comercio internacional, siendo posible entonces –a partir de reconocer las especificidades del área– analizar la gobernanza global del comercio internacional², esto es: las instituciones y procesos, formales e informales, que intervienen en el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales.

Estas instituciones y procesos no resultan naturalmente dadas, sino creadas, bajo la lógica de un bien público de características globales o transnacionales, signado por la interdependencia³. El hecho de que sea un bien público global implica que requiere de la existencia de incentivos (positivos o negativos) para que se produzca la cooperación entre los distintos actores que intervienen (STEINBERG, 2014). En consecuencia, la existencia de liderazgos dispuestos a proveer incentivos -o en su defecto, sanciones-, al menos para la creación de nuevas normas, y de regímenes internacionales -necesarios para el mantenimiento de las mismas- resultan un componente clave para las relaciones comerciales internacionales.

EEUU ocupó durante gran parte del siglo XX el rol de proveedores de bienes públicos para la gobernanza del comercio global. A través de la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de una red de tratados de libre comercio (TLC), EEUU contribuyó a dar forma a las reglas e instituciones que permitieron un crecimiento exponencial de los flujos de comercio, tanto de bienes como de servicios⁴. China, por su parte, comenzó a participar en el juego de la gobernanza global del comercio internacional a partir del 2001, tras su ingreso a la OMC. Desde ese en-

2. El comercio internacional es por su propia definición un fenómeno que trasciende las fronteras del Estado; en segundo lugar, aún si el comercio internacional se contabiliza como un fenómeno entre Estados, y como un elemento constitutivo del poder de éstos, ese comercio no puede comprenderse sin la co-existencia de actores no-estatales, tanto nacionales como internacionales, tales como las empresas o bien organizaciones de índole privada como la Cámara de Comercio Internacional; por último en el comercio internacional existe una carga valorativa predominante, asociada al desarrollo de occidente, concentrada en los principios de la Organización Mundial del Comercio. Esta línea de interpretación, que aquí se adopta, es recogida en trabajos como Milner (1999), Rodrik (2001; 2016) o bien Baldwin (2011).

3. Para la creación de bienes públicos y acción colectiva véase Olson (1965). Para su aplicación en el entorno de las relaciones económicas internacionales, véase Kindleberger (1977); Rodrik (2001).

4. Debe considerarse además el dinamismo de su demanda externa, así como el rol de las empresas multinacionales norteamericanas en el mundo, como otros pilares de la construcción del liderazgo que ejerció en el desarrollo de la gobernanza del comercio mundial.

tonces, este país ha incrementado de manera sustantiva su participación en la economía internacional, transformándose en el primer exportador y segundo importador del mundo, y en el tercer emisor y tercer receptor de flujos de IED (año 2015). Mientras que su poder de mercado resulta indiscutido, su papel en la gobernanza global del comercio internacional, y en términos más generales, en el orden internacional, se manifiesta como uno de los asuntos más debatidos dentro de los estudios de las relaciones internacionales contemporáneas⁵.

Debe notarse que, mientras que, a nivel multilateral, en las negociaciones de la OMC China ha tenido un involucramiento moderado, alineándose con los países en desarrollo, y siendo más bien un *rule taker* que un *rule maker* (LIU, 2014; HILPERT, 2014); en la esfera preferencial, su activismo ha sido creciente⁶. A través de los TLC, y de otras iniciativas que acompañan a estos instrumentos, como las de la Ruta de la Seda, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, o el Nuevo Banco de Desarrollo, China parecería estar cambiando de un rol pasivo sobre la gobernanza del comercio global a uno mucho más activo.

El propósito de este artículo es analizar un aspecto de este mayor involucramiento de China en los asuntos internacionales⁷. En particular, se considera si los acuerdos de libre comercio firmados por China durante los primeros cinco lustros del siglo XXI han presentado una situación de acoplamiento-adhesión al orden vigente o de reforma-transformación de la gobernanza global del comercio internacional.

Conforme la literatura, los cambios en la estructura de poder (YOUNG, 1982) y los nuevos liderazgos (GILPIN, 2001), así como la injerencia de nuevos actores (WEISS, WILKINSON, 2014), pueden dar lugar a modificaciones en el orden internacional, y con ello en la gobernanza global—en este caso, del comercio internacional. Los TLC son considerados un objeto de análisis adecuado para abordar tales transformaciones de la gobernanza global del comercio. Por un lado, los TLC permiten ver cómo se compone la agenda de regulación del comercio, y cómo en ello es abordada la relación —propia de la gobernanza global— entre actores formales e informales para la resolución de cuestiones transnacionales e interdependientes, como es el comercio internacional. Por otro, los TLC son también una medida del liderazgo regional de un Estado, y de su proyección global. En efecto, conforme a Mansfield y Milner (1999), los TLC pueden ser utilizados como acción “estratégica” para ganar poder de mercado y poder de negociación. Con una perspectiva más global, pueden plantearse incluso el “uso estratégico del regionalismo”. Según este enfoque los acuerdos preferenciales, y especialmente aquellos de gran escala como los megarregionales “son utilizados por parte de actores claves para crear regímenes regulatorios alternativos que eventualmente se conviertan en referencia para el resto de la comunidad internacional, anulando *de facto* la relevancia del *status quo* multilateral” (BOUZAS, ZELICOVICH, 2014, p. 979). De esta forma la capacidad para fijar la agenda y establecer modelos de relacionamiento a partir de TLC son considerados indicadores de la influencia de un actor —y eventualmente de su liderazgo— dentro de la gobernanza global del comercio internacional.

5. En Actis y Zelicovich (2016) se presenta una síntesis de estos debates.

6. El contraste entre estas dos estrategias es considerado por algunos autores, como Hilpert (2014) como un signo del creciente poder de China y su deseo de explotar las asimetrías. Para otros se trata de una tendencia regional, resultado de la parálisis de la Ronda Doha y del creciente interés en Asia respecto de temas OMC+ (WILSON, 2015).

7. En efecto, el comercio es solo un aspecto del “ascenso” chino, el cual tiene aristas tanto económicas, como políticas, militares, sociales y estratégicas.

En investigaciones como la de Baccini, Dür y Haftel (2015) se reconocen distintos nodos de TLC, que se constituyen en modelos o *templates*, y que se condicen con polos de mayor interacción económica comercial. Un primer modelo es el de los acuerdos poco profundos, típicos de la región latinoamericana y de las relaciones sur-sur. Un segundo modelo es el de la Unión Europea, donde toman relevancia las instituciones. Por último, un tercer modelo, es el que sigue al ejemplo del NAFTA, donde lo distintivo son las reglas, particularmente aquellas que van más allá de la frontera, como barreras no arancelarias, regulaciones de servicios, inversión extranjera directa (IED), estándares laborales, medidas técnicas y cuestiones agrícolas. Los TLC de China pueden alinearse con estos modelos, replicando la adhesión a las modalidades vigentes de la gobernanza global del comercio internacional signada por el orden liberal⁸, o comenzar a construir uno propio, que ejercerá su influencia regional y global⁹, con un enfoque no-liberal.

8. El orden liberal se apoya en principios tales como la promoción de la democracia como forma de gobierno, el libre mercado como modelo económico, así como la existencia de una jerarquía de facto de Estados que son soberanos y autodeterminados (IKENBERRY, 2011).

El orden no-liberal, en cambio, se presentaría como más contestatario y revisionista, fragmentado en bloques, proteccionista y con rivalidades regionales (ACTIS, ZELICOVICH, 2016)

9. Esta influencia se explicaría, desde la Teoría de la Difusión, a través de cuatro mecanismos que pueden llevar a otros Estados a adoptar, unilateralmente o a través de negociaciones, las regulaciones comerciales que impulsa China: la competencia, la coerción, el aprendizaje racional y la emulación (SOLIS, KATADA, 2008). Según este enfoque la difusión se produce cuando "the prior adoption of a trait or practice in a population alters the probability of adoption for remaining non adopters" (STRANG, 1991 apud SOLIS, KATADA, 2008, p.18).

10. Los "temas OMC+" son aquellos en los que se aspira lograr compromisos más profundos que los actualmente pactados en la OMC. Los "temas OMCx" son aquellos que aún no forman parte de la agenda de negociaciones de la OMC. Una clasificación de temas puede verse en OMC (2011) "Informe sobre el comercio mundial".

En las siguientes páginas se estudia cuáles son las características de los TLC firmados por China, si estos han evolucionado a lo largo de los quince años estudiados, si presentan normas OMCx y OMC+¹⁰, si constituyen un "patrón" diferenciado de acuerdos comerciales, y si –en conjunto con el RCEP y la Ruta de la Seda– suponen un cambio o una continuidad a la estructura y dinámica actual de la gobernanza global del comercio internacional.

Para la investigación se adoptó una estrategia cualitativa, basada en el análisis de contenido de los TLC que China ha firmado desde su ingreso a la OMC, considerando además dos iniciativas adicionales: la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), la cual se encuentra aún en negociación y es el tratado de libre comercio más ambicioso del que China ha participado durante el período en análisis, y que prosigue hasta ahora; y la Ruta de la Seda, que es presentado como un mecanismo de cooperación complementario a los TLC. El *corpus* documental se conformó con 12 de los 14 tratados de libre comercio firmados por China en el período 2001-2016. Se excluyeron del análisis los acuerdos con Hong Kong y Macao por el carácter especial de estos dos territorios en su relación con China, lo que dificultaba la comparación de los contenidos de estos dos documentos con el demás conjunto de acuerdos. Tal como se mencionó supra, se revisaron además los contenidos del RCEP y de la Ruta de la Seda. Ambos forman parte integral de la vía preferencial de la estrategia de participación China en la gobernanza global del comercio, siendo tal la justificación de su selección. Para estos dos casos se recurrió tanto a fuentes secundarias tales como comunicados oficiales de los gobiernos involucrados como a fuentes bibliográficas que trabajan sobre trascendidos de tales procesos.

Tras esta introducción, y hechas las apreciaciones conceptuales, en la siguiente sección se estudian las características de los TLC de China. Primero se presentan los rasgos generales de los mismos dentro de la política comercial externa china. Seguidamente se analizan las contrapartes con las que se han firmado TLC, para luego considerar los contenidos de cada uno de estos instrumentos. En la segunda sección se consideran las iniciativas del RCEP y la Ruta de la Seda. Por último, se exponen las con-

clusiones del caso, en función de la ponderación de estas iniciativas sobre la gobernanza global del comercio internacional.

Los tratados de libre comercio en la política comercial externa china

Acorde a la literatura, la creación de los TLC se explica por una combinación de causas internas y externas. Depende del enfoque teórico adoptado cuál es la que se le asigna mayor entidad explicativa. Los estudios que enfatizan las causas internas y que colocan el acento en las fuerzas del mercado y su incidencia en los procesos de toma de decisión derivan del institucionalismo en las Relaciones Internacionales, y de los enfoques neo-clásicos en la Economía. Por su parte, son los realistas los que se concentran en las estrategias geopolíticas de los Estados. Entre quienes acentúan las causas externas destacamos la teoría de la difusión, que sostiene los cuatro mecanismos externos –la competencia, la coerción, el aprendizaje racional y la emulación (SOLIS, KATADA, 2008)– a través de los cuales los países deciden adoptar TLC.

China es un jugador nuevo en las arenas de los TLC. Recién, tras su ingreso a la OMC, la firma de estos instrumentos se convirtió en uno de los principales pilares de su política comercial externa. En quince años (entre 2001 y 2016) este país ha firmado 14 acuerdos de libre comercio, y se encuentra negociando 9 iniciativas más (además de tener otras 6 en consideración¹¹). La lógica de este accionar encuentra varios núcleos de consenso en la literatura. Por un lado, se trata de uno de los sostenes de la política del *go-out*¹² (YANG, 2008). Por otro, es un mecanismo para conseguir el reconocimiento de economía de Mercado y la regulación del uso de las medidas antidumping. Es además un instrumento geopolítico, que responde a la competencia por la influencia en la región *vis a vis* Japón y EEUU. Para autores como Heath (2016) ésta es una muestra de cómo la diplomacia económica ha incrementado su relevancia en la política exterior china. No existe consenso respecto de si se trata además de un mecanismo por el cual China intente –y logre– incrementar su influencia en términos globales, mediante una dinámica diferente a la vigente en la estructura de la gobernanza del comercio mundial.

Trabajos como el de Bauwens (2016) analizan el nivel de “componente Chino” (*Chineseness*) de los acuerdos en la región, hasta el año 2008. En ese estudio, esta cualidad se mide a partir de la profundidad y estructura de los compromisos contenidos en los acuerdos de comercio. Para este autor, los rasgos de los TLC Chinos se resumen en tres puntos: son relativamente superficiales, tienen un enfoque menos exhaustivo que otros tipos de acuerdos como los del NAFTA, y presentan un vocabulario que refleja compromisos vagos y generales. Por su parte, Yang (2010, apud HEATH, 2016, p.182) señala que los TLC chinos carecen de una estrategia clara, mientras que Hilpert (2014) llama la atención sobre la gran variación que presentan los TLC de este país, según cuál sea la contraparte. Para Yu, Xue y Hong (2006), por su parte, los TLC de China se caracterizan por su pragmatismo, su motivación defensiva y por su impacto en la política internacional.

11. El conjunto de TLC firmados comprende a: Australia, Corea, Suiza, Islandia, Costa Rica, Perú, Singapur, Nueva Zelanda, Chile, Pakistán, ASEAN, Hong Kong (CEPA), Macao (CEPA), y la revisión del acuerdo China-ASEAN. Los TLC en negociación son los siguientes: RCEP, Consejo de Cooperación del Golfo, TLC China-Japón-Corea, Sri Lanka, Pakistán (ampliación del TLC), Maldivas, Georgia, Israel, Noruega. Por último, los TLC bajo consideración o estudio son: India, Colombia, Moldava, Fiji, Nepal, Mauricio.

12. La política del “*Go out*” fue establecida en 2004 dentro de los diseños de política económica China, siendo su objetivo el incremento de las exportaciones Chinas así como el crecimiento de la emisión de IED de este país.

En contraste con esta lectura, en el presente artículo, a partir de un abordaje integral de los acuerdos firmados por China desde el 2001 al 2016, señalamos que se produce una evolución de la complejidad de los TLC, y que ello contribuiría a una tendencia, aún incipiente, de reforma de la regulación que plantea actualmente la gobernanza del comercio mundial. Este incremento observado en la complejidad de los acuerdos se da especialmente en aquellos casos en los que se firman acuerdos con los países desarrollados, en tanto que con los países en desarrollo cobran mayor relevancia los apartados destinados a la cooperación internacional. Si se incluye en el análisis al RCEP la tendencia a una mayor complejidad en los TLC de la región asiática se acentúa, en tanto que en la Ruta de la Seda se observan nuevas lógicas en la dimensión de la cooperación internacional. A continuación, detallamos el análisis, para ello distinguimos dos etapas temporales: de 2001 a 2013 y de 2013 a 2016, y dos dimensiones a partir de las cuales abordar los tratados: a) las contrapartes y características generales de los TLC, y b) los compromisos contenidos en los TLC. El RCEP y la Ruta de la Seda de estudian luego de estos apartados.

Las contrapartes y características generales de los TLC chinos

Las contrapartes de los TLC de China comprenden a países tanto desarrollados como en desarrollo, ubicados en la región del Pacífico, Europa y América Latina. Las relaciones comerciales y de inversiones entre China y estos países no presentan un patrón claro, sino lo contrario: se entremezclan algunos socios claves con otros cuyos intercambios no alcanzan el 0,01% de las exportaciones e importaciones chinas. No obstante, a partir de la identificación de un recorte temporal dentro de la selección de casos puede observarse cómo en una primera instancia se priorizó a los socios regionales y se buscó firmar acuerdos que permitieran un aprendizaje en las negociaciones de estos instrumentos; y cómo solo entonces comenzaron a negociarse acuerdos con países más significativos desde la perspectiva económica china, los cuales, a su vez, revistieron mayor profundidad y complejidad en los compromisos.

El primer acuerdo firmado por China fue con ASEAN¹³. El proceso negociador se inició en 2001 y culminó su primera etapa en 2004. Tras éste, se firmaron acuerdos con otros países de la región (Nueva Zelanda, Pakistán, Singapur) y con economías complementarias en América Latina (Chile, Perú Costa Rica)¹⁴. De este primer grupo, salvo por ASEAN, que es un el socio económicamente más que relevante para China en la región, en el resto de los casos se trata más de vinculaciones políticas que económicas. En el caso de Chile, entre las motivaciones se encontraba el deseo de China de aprender a negociar tratados de libre comercio¹⁵, así como el atractivo que generaba la multiplicidad de acuerdos que el país latinoamericano tenía en vigencia (DIRECON, 2009). Asimismo, se trataba de una economía pequeña, complementaria a los intereses económicos chinos, con mucha experiencia en la negociación de TLC y con buena relación con la región del Pacífico. Un esquema similar fue el de Perú y el de Costa Rica, apenas dos años después.

13. Este acuerdo ha sido especialmente relevante en la geopolítica regional. Conforme señala Costa Lima (2016), el acuerdo China-ASEAN puede ser considerado incluso como el inicio de una Nueva Era de la Integración Económica en Asia Oriental.

14. En este período China también participó de la enmienda al Acuerdo de Bangkok, establecido en 1975 por Bangladesh, India, Laos, Filipinas, Corea, Sri Lanka y Tailandia, y enmendado en 2005 por Bangladesh, China, India, Laos, Corea y Sri Lanka.

15. Debe señalarse que el tiempo de negociación de este TLC fue sustantivamente menor al tiempo que involucraron los acuerdos de la segunda etapa, pudiendo ser ello un reflejo de la experiencia que para ese entonces pudo haber acumulado China.

Para este primer grupo de países las clasificaciones y caracterizaciones de los TLC chinos que se encuentran en la literatura parecen adecuadas: presentan una alta variabilidad, reflejan el pragmatismo en la estrategia, son relativamente superficiales y presentan un vocabulario que refleja compromisos vagos y generales.

A partir del año 2013 se produjo un salto en las características de los acuerdos. Este salto coincide con un cambio en las contrapartes, y con nuevos lineamientos dentro de los Planes Quinquenales del Partido Comunista Chino¹⁶. Desde ese año comenzaron a concretarse acuerdos con países desarrollados de la región europea y asiática. Entre los primeros, Islandia y Suiza. En los segundos, Australia y Corea. Estos dos últimos constituyen, de todo el conjunto analizado, los acuerdos más importantes para China, con un nivel elevado de comercio e inversiones. En ambos casos además se trata de países que ya tenían firmados previamente acuerdos con EEUU, en tanto que negociaban, a la par del TLC con China, acuerdos con la Unión Europea (Corea lo concluyó antes que el de China, en tanto que Australia lo hizo después).

En cuanto a la articulación de estos tratados con otros regímenes dentro de la gobernanza global del comercio internacional, se identifica en todos los documentos una explícita vinculación con la OMC. En algunos incluso se utiliza el TLC como mecanismo para fomentar la negociación conjunta en temas tales como subvenciones a las exportaciones agrícolas en el marco de la Ronda Doha. Por su parte, la APEC es mencionada en el acuerdo con Nueva Zelanda, como referencia regional específica.

Finalmente, debe considerarse que, sin distinción de grupos, el impacto de los acuerdos sobre el comercio exterior chino fue positivo –aunque con variaciones. En términos comerciales, salvo en los casos de Singapur, Costa Rica e Islandia, todos los socios incrementaron su participación en el total del comercio exterior. En materia de inversiones, en cambio, solo en dos casos se produjo un incremento del stock relativo de IED –a pesar de incluirse capítulos referidos al resguardo de la inversión en los documentos analizados.

El contenido de los acuerdos ¿hacia un modelo Chino?

Los TLC firmados por China no son un conjunto homogéneo de instrumentos. Si bien todos incluyen compromisos en materia de bienes, servicios e inversiones, así como áreas de cooperación económica bilateral, difieren en los niveles de profundidad de la apertura arancelaria y de los compromisos en materia de servicios e inversiones, así como en la manera de abordar las asimetrías entre las partes. Los pequeños matices de los acuerdos es lo que contribuye a la singularidad de la estrategia China. Este rasgo, conforme señalamos en el apartado anterior, se manifiesta con mayor intensidad con el paso del tiempo, especialmente en el conjunto de TLC posteriores a 2013.

En cuanto a la estructura de los documentos, tras el establecimiento de los objetivos, todos los tratados comienzan con un apartado destinado a definiciones, semejante al del modelo del NAFTA. Seguidamente se abordan las cuestiones de liberalización del comercio de bienes y se

16. En el XII Plan Quinquenal del Partido Comunista Chino, se plantea como meta el incremento de la apertura externa, lo cual incluye la participación activa en la gobernanza económica global y regional (Sano, 2011). En el XIII Plan Quinquenal, por su parte, se plantea como meta incrementar el rol de China en la coordinación internacional de las políticas económicas, convirtiéndose en un *rule maker*, antes que en un *rule taker*.

incluye el apartado de norma de origen. Sin embargo, en los acuerdos de la primera etapa no se identifica un *template* o modelo seguido por Beijing, más allá de este primer núcleo semejante. Por ejemplo, en el caso de ASEAN el TLC se compone de 3 acuerdos separados, uno para cada área: bienes, servicios e inversiones; en el caso de Pakistán, por su parte, hay dos acuerdos: uno de cosecha temprana y otro con el texto final del acuerdo de libre comercio. En el TLC de Chile los servicios se incluyeron posteriormente en un anexo al tratado, en tanto que se estableció que el capítulo sobre inversiones sería negociado en una tercera etapa. En los acuerdos firmados a partir de 2013 ya se adopta un único documento modelo en el que se incluyen bienes, servicios, inversiones, el diseño de un comité bilateral del seguimiento del tratado, áreas de cooperación y el mecanismo para la solución de disputas. Las divergencias en esta etapa están en si, por ejemplo, movimiento de personas es incluido como capítulo aparte o se incorpora al apartado de servicios¹⁷, o bien cuáles son las temáticas abordadas dentro de la cooperación económica. Para ello desarrollamos la exposición en torno a tres núcleos: i) los temas tradicionales; ii) los temas del regionalismo del siglo XXI; y iii) los temas de la cooperación económica y comercial.

17. De manera conjunta a servicios, salvo en los casos de ASEAN, Pakistán, Singapur y Chile, el resto de los acuerdos contempla además garantías para el movimiento de personas vinculadas a la prestación de servicios de negocios, así como inversiones.

18. Algunos sectores protegidos son por ejemplo el de las tinturas. Cabe señalar que, de acuerdo a los perfiles arancelarios publicados por la OMC, el arancel promedio consolidado de China es de 10%, con picos de 65% en algunas líneas arancelarias agrícolas tales como cereales y derivados, y bebidas y tabaco. En total se trata del 2,3% de las líneas arancelarias, con una cobertura del 1,3% de las importaciones totales para el año 2015.

LOS TEMAS TRADICIONALES

Respecto del comercio de bienes y la desgravación arancelaria, en sus TLC China pone de manifiesto su poder de mercado. Si bien dispone la constitución de una zona de libre comercio, China mantiene determinadas posiciones arancelarias excluidas en todos los casos¹⁸. Cuando las contrapartes son países en desarrollo el trato es similar, siendo que se observan excepciones para los dos países involucrados. En cambio, si los TLC son con países desarrollados, éstos tienden a liberar el 100% de sus líneas arancelarias mientras China conserva excepciones para el acceso a su mercado. En los casos de los TLC con países desarrollados además China suele tener plazos más extensos que la contraparte para alcanzar las metas finales de desgravación. En promedio la desgravación de la contraparte se produce en 8 años y la de China en 12. En los países en desarrollo, en cambio, el abordaje suele ser más simétrico.

Los acuerdos de China utilizan un capítulo prácticamente idéntico en cuanto a la norma de origen. Apelan a los criterios tradicionales de salto de partida, agrega una lista positiva de casos particulares. En los casos que se explicita un criterio de agregación de valor general previo a las listas, este es del 40%. En todos se reconoce la acumulación de origen entre los territorios involucrados, facilitando la generación de eslabonamientos productivos. Esta continuidad entre los TLC permite a China sortear dificultades que pudieran surgir del entrecruzamiento de los diversos tratados firmados en la década, a la vez que facilita la estrategia de “*go out*” de las empresas multinacionales chinas (YANG, 2008).

En cuanto al universo de medidas no arancelarias, en todos los acuerdos existen apartados específicos para su tratamiento, aunque difieren en la profundidad. Mientras algunos simplemente reiteran que las relaciones comerciales bilaterales se regirán por los acuerdos OMC, otros adoptan algunos –pocos– compromisos específicos y excepciones. Algu-

nas de estos son el mantenimiento de la banda de precios en el caso de Perú, o bien, la explicitación de que las empresas comercializadoras del Estado se rijan conforme a la OMC –compromiso vigente en los TLC de Perú, Singapur y Corea. Respecto de las cuotas China mantiene cuotas específicas en el acuerdo con Australia, restringiendo el acceso para la lana y sus derivados. En el TLC con Corea, en cambio, es este último el que se reserva cuotas en algunos productos derivados de la pesca, y en algunas semillas (malta, soja, sésamo).

Todos los acuerdos presentan también una medida de salvaguardia general, que debe regirse por las reglas de OMC en cuanto a las condiciones para aplicar la medida: se dispara tanto por volumen como por cantidades, los cuales deben generar daño o amenaza de daño comprobable sobre la producción doméstica. El tope queda establecido conforme al arancel nación más favorecida aplicado al día de entrada en vigor del artículo, y no puede extenderse por más de dos años, ni superponerse con otra medida equivalente ante la OMC. En algunos casos se detallan productos específicos. En el caso de Nueva Zelanda, China se reserva salvaguardia para lácteos como queso y manteca. En el caso de Australia se incluyen listas donde se contemplan, por ejemplo, algunos cortes de carne bovina, y leche en polvo¹⁹.

En lo que hace a las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como a las barreras técnicas al comercio, los TLC de China ratifican el régimen de la OMC, disponiendo la vigencia plena de los acuerdos allí firmados para la relación comercial cubierta por el TLC en cuestión²⁰. En todos los casos se brega por la adopción de estándares internacionales, se incluyen compromisos respecto de la incorporación del análisis basado en el riesgo, la transparencia, el establecimiento de algún mecanismo de equivalencia entre las partes y la disposición de la cooperación técnica entre ambas. En todos los TLC se crea un comité, subcomité o mecanismo conjunto para la supervisión de ambos asuntos.

El reconocimiento de China como economía de Mercado es incorporado explícitamente en el caso del acuerdo con ASEAN, develando la lógica política del mismo. En los otros, este reconocimiento no es explícito, aunque, por ejemplo, se acuerda aplicar de manera plena el acuerdo de antidumping de la OMC, lo que obraría en los mismos efectos prácticos en los casos que los países decidan aplicar este tipo de recursos contra producción china. En algunos casos ello se explicita sosteniendo que ambas partes confirman que no recurrirán al uso de referencias de terceros países para calcular el valor normal de una exportación tanto en la determinación del dumping, como del margen de la medida anti-dumping.

En cuanto al comercio de servicios, la liberalización se realiza a través de listas positivas, anexas a los TLC, en tanto que en el cuerpo de los tratados se establecen algunos criterios generales, tales como el de nación más favorecida y trato nacional (según las listas de compromisos), transparencia, reconocimientos mutuos, no aplicación de restricciones a pagos y transferencias, a la vez que se incluye alguna mención a la cooperación²¹. Las compras gubernamentales son explícitamente excluidas de los acuerdos de servicios.

19. Se plantean restricciones en cuanto a los modos de aplicación (arancel máximo), la no superposición con la misma herramienta en la OMC, la transparencia, y la disminución paulatina de los montos y volúmenes que activan la salvaguarda.

20. Solo en el acuerdo de ASEAN no hay mención explícita a esta medida.

21. Por ejemplo, en el caso del TLC de ASEAN se disponen mecanismos para incrementar la participación de Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam

22. Las importaciones y exportaciones de servicios financieros de China crecieron 32% promedio entre 2005 y 2015.

Por su parte, en algunos casos se incluye dentro de los servicios un régimen especial para los servicios de medicina tradicional china. Dentro de los acuerdos de la segunda etapa, es decir los acuerdos de Australia, Corea, Suiza e Islandia, todos firmados con posterioridad al año 2013, se incluyen además un capítulo para servicios financieros²². Para los casos de Australia y Corea se establecen disposiciones específicas para servicios de telecomunicaciones.

TEMAS DEL “REGIONALISMO DEL SIGLO XXI”

El regionalismo del siglo XXI, propuesto por Baldwin (2011) plantea dos preceptos centrales: “conectar las fábricas”, y “hacer negocios afuera”, estableciendo un nexo entre comercio, servicios e inversiones. En los acuerdos de libre comercio ello se refleja en la incorporación de cuatro temas centrales, a saber: política de competencia, movimientos de capital, propiedad intelectual e inversiones. Adicionalmente se incorporan también cuestiones relativas a la armonización de reglamentaciones técnicas, la facilitación del comercio, el comercio electrónico, el medio ambiente, y las políticas laborales. Se trata de temas que van más allá de las regulaciones de la OMC, y que, en el caso de China, han ido reflejándose en los TLC de manera gradual.

La inclusión de las inversiones dentro de los TLC que firma China es un rasgo singular de los mismos. Con la excepción de Chile, donde la negociación sobre inversiones quedó estipulada para un plazo posterior a la de bienes, el resto de los acuerdos incluye un capítulo sobre inversiones. Algunos tienen un carácter similar al de un tratado bilateral de inversiones, disponiendo obligaciones en cuanto a no expropiación, mecanismos de compensación, y procedimientos para acceso judicial y solución de controversias, mientras que otros son de promoción de inversiones, estableciendo sólo algunas vías de cooperación e intercambio de información. En términos generales China busca establecer una serie de criterios ya extendidos dentro de los acuerdos de inversiones contemporáneos, a saber: los de nación más favorecida y trato nacional; el de protección mínima (*minimun standard of treatment*), que implica el tratamiento de la inversión de acuerdo al derecho internacional consuetudinario; el de trato justo y equitativo, que incluye la obligación de acceso a la justicia y el cumplimiento del principio del debido proceso; y el de protección completa y seguridad, que obliga a la parte a proveer un nivel de protección acorde a lo que establece el derecho internacional consuetudinario. Por su parte, se prohíben los requisitos de *performance* y se incorpora la transparencia como principio transversal para cualquier regulación. Del conjunto de acuerdos analizados el de China-Corea es el más detallado en el capítulo de inversiones, incluyendo referencias al nexo entre comercio-servicios-inversiones, y a cuidados ambientales, y detallando en anexo aparte los procedimientos en caso de expropiación.

23. La facilitación del comercio es parte integral de todos los TLC de China, a excepción del de ASEAN y Pakistán.

Otro tema relevante en los TLC Chinos es el que refiere a la facilitación del comercio²³. Suele ser un capítulo aparte, con características OMC+ y OMCx, en el que se explicita que los procedimientos aduaneros deben ser predecibles, consistentes y transparentes, orientados a facilitar el comercio. Se trata de un requisito indispensable para el buen funcionamiento de los

eslabonamientos productivos globales (BALDWIN, 2011), entre los cuales participan las empresas chinas. En todos los TLC analizados se prevé además la posibilidad de dar lugar a resoluciones anticipadas para la contraparte que firma el acuerdo. Si bien el nivel de especificidad de los compromisos es vago, su inclusión es uno de los aspectos que hace que los acuerdos de China se distingan de otros dentro de las tipologías prevalecientes de acuerdos, tales como las señaladas en Baccini, Dür y Haftel (2015). Además, este posicionamiento de China resulta un antecedente relevante para el Acuerdo de Bali de 2013, de la OMC, en el que se establecieron compromisos multilaterales para la facilitación del comercio.

La propiedad intelectual fue incluida en siete de los TLC analizados (Nueva Zelanda, Perú, Costa Rica, Islandia, Suiza, Australia y Corea). En términos de protección la tendencia es mantener un nivel de compromiso semejante al de la OMC. Se explicitan no obstante algunas cuestiones que están en discusión dentro del paquete Doha, como la protección del conocimiento tradicional y del folclore, siendo éste un componente singular. En algunos TLC se incluye la protección de los recursos genéticos, y en casos como el de Australia, el de Suiza y de Corea se hace referencia a otros acuerdos como el de la Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales, más conocido como UPOV²⁴. Por su parte, en cuanto a la cooperación dentro de la propiedad intelectual, algunos temas recurrentes son la cooperación en materia de creación de capacidad, en innovación técnica y en transferencia de tecnología. Si bien éste ha sido un aspecto saliente de los TLC de China, es preciso indicar que los textos presentan un lenguaje de bajo nivel de compromisos, que no genera políticas vinculantes para los Estados.

Otra innovación dentro de los TLC chinos más recientes ha sido la inclusión del comercio electrónico. En los casos de los acuerdos con Australia y con Corea se contempla la no implementación de aranceles, en conformidad a la OMC. Además, a modo de compromisos OMC+ y OMCx, se incorporan los principios de transparencia, protección al consumidor, manejo de claves y protección de información personal.

Las políticas de competencia son incluidas sólo en los TLC de Islandia, Suiza y Corea, no siendo un componente de fuerte presencia dentro del conjunto de los documentos analizados. En su abordaje se acuerda la proscripción de prácticas anticompetitivas por partes de las empresas; a la vez que se establece que en el ejercicio de leyes destinadas a estos fines se cumplirá con los principios de transparencia, no discriminación y equidad procesal.

En cuanto a los movimientos de capital, más allá de los compromisos tradicionales que corresponden a la liberalización de servicios, no hay en los TLC Chinos obligaciones adicionales para las partes. Se establece únicamente que ninguna de las partes podrá imponer restricciones a las transacciones de capital de forma inconsistentes con los compromisos específicos a los que esas transacciones refieren²⁵.

TEMAS DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL.

La cooperación económica y comercial es el apartado donde se aprecian mayores elementos de innovación en cuanto a la participación de China en la gobernanza del comercio global. Los tópicos incluidos son

24. Este convenio fue adoptado en 1961, y revisado en reiteradas ocasiones. Brinda protección a la propiedad intelectual de los obtenedores de variedades vegetales.

25. Ejemplo tomado del TLC China-Corea, traducción propia

26. Los acuerdos de Corea y Suiza incluyen una mención a las políticas ambientales como capítulo aparte y no dentro del de cooperación. En los mismos se toma como marco a los acuerdos internacionales vigentes.

sumamente diversos y muestran la puesta en práctica del concepto de “diplomacia económica” según el cual interactúan la política y la economía en las relaciones comerciales externas de China. Se incluyen cuestiones desde turismo, a desarrollo de ciudades, tecnologías de la información y las comunicaciones, o cuidados ambientales²⁶.

En algunos casos estas políticas de cooperación son más relevantes que en otros, y suelen dar cuenta del tipo de vínculo que se plantea Beijing con la contraparte. En el caso de los acuerdos de ASEAN y Pakistán, la cooperación no es parte integral de los acuerdos comerciales. Estos acuerdos, de la primera etapa, son más bien acotados. En el extremo opuesto, el TLC firmado con Australia, uno de los de mayor complejidad normativa, tampoco incluye un capítulo específico de cooperación económica, sino que las referencias a la cooperación están incluidas en los capítulos de cada área. Los acuerdos con Perú, con Corea y con Chile son los que tienen mayor cantidad de aspectos incluidos en la cooperación económica. En Chile y Perú un aspecto llamativo es la inclusión de la cooperación en materia de minería. En Perú y Corea, de la pesca.

Dentro de las temáticas vinculadas a la producción, un tema recurrente es la cooperación industrial, presente en 4 de los tratados (Chile, Perú, Islandia y Suiza). En el caso de Singapur hay una referencia a la cooperación para el desarrollo de regiones y ciudades en China, así como el apoyo para la estrategia del “*go out policy*”. La cooperación en investigación, ciencia y tecnología aparece en los casos de Perú, Costa Rica, Islandia y Corea. Por su parte, la seguridad alimentaria sólo es abordada en el caso de Corea. En los casos de acuerdos de libre comercio con países que integran en la OMC la coalición del G-20 comercial o el Grupo Cairns –en los casos de Chile, Nueva Zelanda, Perú, Costa Rica, Islandia, Australia–, suele incluirse un compromiso referido a la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas, y la explicitación de un compromiso para cooperar activamente con este fin en las negociaciones multilaterales.

En los documentos estas distintas líneas de cooperación se desarrollan con un lenguaje poco vinculante, que deja mucho margen para que luego, desde una perspectiva más política que técnica, se definan acciones específicas en la relación bilateral en cuestión.

BALANCE DE LOS CONTENIDOS.

En su conjunto, la inclusión de normas vinculantes que puedan ser consideradas OMCx no es un rasgo característico de los acuerdos de libre comercio chinos. Solo en los aspectos de cooperación económica se identifican aspectos innovadores que no están contenidos en los TLC de los países latinoamericanos, o en los que promueven la Unión Europea o los EEUU. Sin embargo, las normas que en este sentido presentan los TLC chinos poseen un bajo nivel de ejecutividad. Asimismo, muestran un elevado nivel de pragmatismo en tanto se amoldan a los intereses singulares que China tiene con la contraparte.

Un balance de los casos analizados indica que los compromisos de los TLC firmados por Beijing se mantienen dentro del universo normativo de OMC. Los TLC no presentan reformas profundas respecto de lo existente dentro de la gobernanza del comercio global, sino que, se limi-

tan a presentar pequeños matices y de bajo nivel de obligatoriedad, que no alteran lo sustancial de las dinámicas existentes, sean estas multilaterales o preferenciales. Los capítulos de cooperación económica, y algunos aspectos en propiedad intelectual y comercio electrónico (temas del llamado regionalismo del siglo XXI) son donde se concentran mayormente estos matices, los cuales a su vez aparecen en los TLC más recientes²⁷.

Nuevas iniciativas de la política comercial externa China

Existen dos iniciativas recientes que, aun no siendo TLC de manera estricta, sí complementan a los TLC en la aproximación de China hacia la gobernanza global del comercio internacional: por un lado, la del acuerdo del RCEP, y por otro, la de la Ruta de la Seda.

El RCEP es un tratado económico aún en vías de negociación, en el que intervienen Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda, Corea del Sur, y los diez países de la ASEAN. Para muchos, se trata de una respuesta con carácter geopolítico a la iniciativa norteamericana del Acuerdo Transpacífico (TPP); para otros en cambio, es producto del avance del regionalismo en Asia, puesto que este acuerdo conjuga a otras experiencias regionales previas que toman como nodo al ASEAN. Dentro de esta línea, el RCEP se plantea como una forma de resolver el “*spaghetti bowl*” de la región asiática, con lo cual uno de los objetivos claves es la armonización de regulaciones como las de la norma de origen y la facilitación del comercio.

En el documento inicial (*Guiding Principles and objectives for negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership*) las partes acuerdan avanzar en el comercio de bienes, servicios, inversiones, cooperación económica y técnica –en donde se incluye el comercio electrónico, y un capítulo específico para empresas medianas y pequeñas–, propiedad intelectual, competencia, y solución de disputas. No se incluyen en cambio políticas laborales, ambientales y regulaciones sobre empresas estatales. Entre los objetivos se plantea facilitar la participación de los países en las cadenas de valor regionales y globales, de manera semejante a lo que plantea el “regionalismo del siglo XXI” (BALDWIN, 2011). Según Rosales et al (2011), este acuerdo, a diferencia de otras de las iniciativas megaregionales, presenta mayor flexibilidad en lo que hace a las políticas de desarrollo para las partes. Si bien las negociaciones no han sido públicas, los documentos que han trascendido sugieren que este acuerdo se aproximará más al segundo conjunto de los TLC firmados por China, y que incluso presentará un mayor nivel de complejidad normativa que aquellos.

Por ejemplo, conforme el análisis de Yu (2016) en materia de propiedad intelectual²⁸ el RCEP incluye el lenguaje habitual de los TLC, pero respecto del TPP, es más ambicioso en la inclusión de un requisito de suscripción de otros acuerdos específicos, como el Tratado de Beijing sobre Audiovisuales, la Convención de Roma, y el Acuerdo de Marrakech que promueve la inclusión de personas con discapacidad visual dentro de la industria. En áreas como medidas para el control de la tecnología y manejo de la información en derechos electrónicos, el RCEP es menos ambicioso que el TPP. El RCEP tampoco extiende los derechos de autor más

27. Esto resulta coincidente con los lineamientos de los planes quinquenales XII y XIII. Shield (2014) y Heath (2016) por su parte sostienen que ha sido la crisis financiera internacional de 2008 el factor que catalizó una nueva dinámica de intervención en las relaciones económicas internacionales por parte del gobierno de Beijing.

28. El citado análisis se basa en un borrador del capítulo de propiedad intelectual filtrado en octubre de 2015.

allá de la Convención de Berna –como si hace el TPP. En el *enforcement*, el RCEP presenta rasgos OMC+, al empoderar a las autoridades judiciales a intervenir en más cantidad de situaciones de lo que lo hace el acuerdo de ADPIC. En cuanto a las coaliciones que sustentan estas posiciones, sostiene Yu, que mientras que China e India persiguen un acuerdo más flexible, son los países del ASEAN+6 (fundamentalmente Corea y Japón) los que persiguen regulaciones más estrictas (YU, 2016).

Por su extensión en términos de áreas comprendidas y de socios alcanzados se trata de la iniciativa más ambiciosa de las que participa China en materia comercial, incluyendo normas OMCx, y sugiriendo en un “uso estratégico del regionalismo”. Sin embargo, las conclusiones respecto de su impacto para la gobernanza del comercio mundial solo pueden ser preliminares debido al hermetismo respecto al verdadero contenido del acuerdo, y al escenario cambiante en las relaciones comerciales internacionales, a pocas semanas de la llegada de Trump a la presidencia de EEUU.

La segunda iniciativa preferencial a considerar es la de la Nueva Ruta de la Seda. Desde el año 2013 China ha promovido esta iniciativa que combina comercio, inversiones, logística, y cooperación, y que ha sido conocida como Nueva Ruta de la Seda o *One Belt One Road*. Sin ser un TLC esta iniciativa puede alcanzar una influencia relevante en la gobernanza del comercio global debido a la extensa cobertura geográfica y económica. La iniciativa toma como punto de referencia la antigua Ruta de la Seda y sus principios: “*peace and cooperation, openness and inclusiveness, mutual learning and mutual benefit*”²⁹. Se centra en las regiones asiática, europea y africana, y contrasta con las instituciones y lógicas de la estructura de la gobernanza global del siglo XX. Conforme al gobierno chino se trata de una iniciativa que aspira a fortalecer el régimen global de libre comercio, la apertura económica, en el marco de la cooperación regional³⁰.

En términos concretos esta iniciativa apunta a mejorar la infraestructura regional de transporte terrestre aéreo y marítimo, poniendo el foco en la cantidad y calidad de la conectividad y la comunicación. Para ello se toma en consideración la facilitación del comercio, física y aduanera, y de las inversiones. Se incluye además el intercambio cultural, y el mutuo entendimiento, como mecanismos de reaseguro de esa infraestructura logística transnacional.

El tal sentido, esta iniciativa engloba a los TLC como una herramienta más de desarrollo, planteándose el gobierno de Beijing firmar acuerdos de comercio e inversión con todos los actores involucrados en el recorrido de la Ruta. La agenda de los mismos toma como partida a las normas de la OMC –fundamentalmente al acuerdo de facilitación del comercio– buscando asegurar dentro de dicho conjunto normativo estándares mínimos de compromisos, que garanticen el libre flujo de las mercancías, servicios e inversiones. Por otra parte, en cuanto a la cooperación, la misma presenta un notable pragmatismo en la forma de implementación. Los mecanismos de cooperación prevén canalizarse por medio de las organizaciones vigentes, como *Shanghai Cooperation Organization* o la ASEAN 10+1, pero también mediante mecanismos públicos privados, como las ferias y exposiciones regionales. La integración financiera, la cual es el tercer pilar de la iniciativa, se aborda a partir del Banco Asiático

29. Véase el documento *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, publicado en 2015 por la Comisión de Desarrollo Nacional y Reforma, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Ministerio de Comercio chinos. Disponible en http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html.

30. Véase el documento *Action plan on the Belt and Road Initiative*, Consejo del Estado de la República Popular China. Disponible en http://english.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm.

de Infraestructura e Inversiones y el Banco de desarrollo de los BRICS, entre otras instituciones. Se aspira a crear mecanismos de cooperación para el manejo de riesgo y de crisis financieras, la regulación de los créditos y de las evaluadoras.

La interrelación de cuestiones, la incorporación de la dimensión cultural, y la apelación tanto a actores gubernamentales como no-gubernamentales, y a instituciones por fuera de las instituciones de Bretton Woods, son rasgos novedosos, que dan matices “chinos” al nexo entre comercio-servicios-inversiones que se plantea como característico del siglo XXI, y como desafío de la gobernanza del comercio global, regida mayormente por normas del siglo XX. Por su parte, debe señalarse que la intención de extender y profundizar los acuerdos de libre comercio constituye un elemento distintivo frente a la contracción de políticas que en ese sentido plantea a comienzos de su gestión Donad Trump, al frente de la presidencia de los EEUU.

En un contexto de crisis del libre comercio como el actual, donde las negociaciones de la OMC atraviesan severas dificultades, y donde se han incrementado las medidas de restricción al comercio, estas dos iniciativas del RCEP y de la Ruta de la Seda renuevan el ritmo de la liberalización como característica de la gobernanza del comercio global, a la vez que le imprimen una cadencia particular, sobre todo, a partir de la agenda de cooperación que plantean. Desde esta lectura, parecen ser más los elementos de continuidad que los de ruptura en la gobernanza del comercio global que se derivan del accionar de China en sus relaciones económicas internacionales. Ello no invalida, empero, que la opción de reforma de la gobernanza pueda ir *in crescendo* a medida que se fortalezca la presencia de China en el juego internacional. No obstante, debe realizarse una distinción: el RCEP puede entenderse como un mecanismo de liderazgo chino dentro de una estructura y lógica premoldeada por las potencias occidentales. Mientras tanto, la Ruta de la Seda tiene otros matices, en donde se mezclan tanto *hard* y *soft power*, bajo una retórica más proclive al desarrollo de los socios menores que la observada en los TLC (sea en el RCEP, como en el conjunto de acuerdos estudiados del período 2001-2016).

Conclusiones

En los últimos tres lustros China ha ido incrementando gradualmente su participación en la gobernanza global del comercio internacional. Los TLC han sido un instrumento clave de su política comercial externa. Tal como se analiza a lo largo de este artículo, una perspectiva de largo plazo permite identificar dos etapas en el uso de estos instrumentos, una primera más difusa, y una segunda donde emerge cierta singularidad y carácter estratégico de los TLC Chinos.

Respecto de la gobernanza global del comercio estos tratados hasta el momento resultaban poco innovadores, siendo más un instrumento de China para afianzar su participación internacional que para reformar la manera en la cual se estructuran las relaciones comerciales internacionales. Solo en los documentos más recientes se aprecian algunos pocos

elementos de innovación, que pueden clasificarse en dos tipos: por un lado, los que ya están en la agenda del regionalismo del siglo XXI, y por otro, los que pertenecen a los capítulos de la cooperación económica y comercial. Esta tendencia toma mayor consistencia al incluirse iniciativas aún en negociación como la del RCEP, y particularmente, iniciativas complementarias a los TLC, como lo es la de la Ruta de la Seda.

Entre 2001 y 2016, China, a través de los TLC firmados, ha incrementado su influencia regional y global, comenzando a ser un *rule maker* pero acotado a algunas áreas específicas. A partir de iniciativas como la de la Ruta de la Seda ha posibilitado la injerencia de nuevos actores y establecido nuevas dinámicas de interacción entre los Estados, pero no ha cuestionado las bases del sistema actual, sino que se ha acoplado a aquel. Por la magnitud de su economía y por el volumen de PBI y comercio involucrado en sus iniciativas más recientes (los acuerdos comerciales de la segunda etapa, así como el RCEP y la Ruta de la Seda) China tiene un potencial disruptivo en la gobernanza del comercio internacional. En el período 2001-2016, sin embargo, ese potencial no se ha volcado de manera desafiante a las estructuras preexistentes, sino que ha buscado el acompañamiento de las mismas.

Referencias

- ACTIS, E.; ZELICOVICH, J. All that glitters is not gold: Continuities in international order and limits to global South reconfiguration. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, v. 11, n. 2, 2016, p. 25-47.
- BACCINI, L.; DÜR, A.; HAFTEL, Y. Imitation and innovation in international governance: the diffusion of trade agreement design. In: DÜR, A; ELSIG, M. *Trade cooperation. The purpose, Design and Effects of Preferential Trade Agreements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, Cap. 7, p. 167-194.
- BALDWIN, R. 21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules. *World Trade Organization Economic Research and Statistics Division*, n. ERSD-2011-08, 2011.
- BAUWENS, F. Measuring the 'Chineseness' of the Asia-Pacific Area's Free Trade regime", ISA Asia-Pacific Conference, Hong Kong, Junio 25-27, 2016.
- BOUZAS, R.; ZELICOVICH, J. La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo. *Revista Estudios de Economía Aplicada*, v. 32, n3, 2014, p.963-994.
- COSTA LIMA, M. Introdução: A ascensão da Ásia. In: COSTA LIMA, M. *Perspectivas Asiáticas*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2016, Cap. 1., p.13-23.
- DIRECON. *Chile. 20 años de negociaciones comerciales*. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y B&B Impresores, 2009.
- GILPIN, R. *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- HEATH, T. China's evolving approach to Economic Diplomacy. *Asia Policy*, n 22, 2016, p. 157-91.
- HILPERT, H.G. China's Trade Policy. Dominance without the will to lead. *SWP Research Paper*, n. RP1, 2014, p.5-32.
- IKENBERRY, J. The Future of the Liberal World Order. *Foreign Affairs*. v. 90, n. 3, 2011. Disponível em < <https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-05-01/future-liberal-world-order>> Acesso em 24 feb. 2017.
- KEOHANE, R; NYE, J. Introduction. In: NYE, J.; DONAHUE, J. (ed). *Governance in a globalizing world*. Washington, D.C: Brookings Institution Press. 2000

- KINDLEBERGER, C. *America in the world economy*. New York: Foreign Policy Association, 1977.
- LIU, H. China's proposing behavior in global governance. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 57, n. spe., 2014, p.121-137.
- MANSFIELD, E.; MILNER, H. The new wave of regionalism. *International Organization*, v. 53, n. 3, 1999, p. 589-627.
- MILNER, H. The political economy of international trade. *Annual Review of Political Science*, v. 2, n 1, 1999, p. 91-114.
- OLSON, M. *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- PATRICK, S. The Unruled World. The Case for Good Enough Global Governance. *Foreign Affairs*, January/February 2014. Disponível em < <https://www.foreignaffairs.com/articles/2013-12-06/unruled-world>> Acesso em 24 feb. 2017.
- RODRIK, D. La falsa promesa económica de la gobernanza global. *Project Syndicate*, 11 ago. 2016. Disponível em < <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-governance-false-economic-promise-by-dani-rodrick-2016-08/spanish>> Acesso em 24 feb. 2017
- RODRIK, D. The Global Governance of Trade as if development really mattered. *United Nations Development Programme Background Paper*. 2001. Disponível em < <https://notendur.hi.is/~ajonsson/kennsla/rodrick.pdf>> Acesso em 24 feb. 2017
- ROSALES, O et al. Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial. *CEPAL – Serie Comercio Internacional*, n°121, 2013. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35911/LCL3710_es.pdf> Acesso em 24 feb. 2017
- SANO, J. Key Targets in the 12th Five-Year Plan and Policies for their Realization. *RIM – Pacific Business and Industries*, v.10, n. 42, 2011, p. 2-20.
- SHIELD, W. The Middle Way: China and Global Economic Governance. *Survival*, v. 55, n. 6, 2014, p. 147–168.
- SOLIS, M; KATADA, S. Competitive Regionalism. Explaining the Diffusion and Implications of FTA in Asia Pacific. *International Symposium “Competitive Regionalism,”* Ibuka International Conference Hall, Waseda University, Tokyo, Japan, May 30 to 31, 2008.
- STEINBERG, F. Gobernanza económica global: ¿Dónde estamos? *Estudios de Economía Aplicada*, v. 32, n.3, 2014, p. 891-910.
- WANG, H.; ROSENAU, J. China and Global Governance. *Asian Perspective*, v. 33, n. 3, 2009, p. 5-39.
- WILSON, J. Mega-regional trade deals in the Asia-Pacific: Choosing between the TPP and RCEP? *Journal of Contemporary Asia*, v. 45, n. 2, 2015, p. 345-353.
- YANG, J. China's Competitive FTA Strategy: Realism in a Liberal Slide. *International Symposium “Competitive Regionalism,”* Ibuka International Conference Hall, Waseda University, Tokyo, Japan. May 30 to 31, 2008.
- YOUNG, O. Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. *International Organization*. v. 36, n. 2, 1982, p. 277-297.
- YU, C; XUE, L.X.; HONG, S. China y los acuerdos de libre comercio. *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*, n. 7, 2006, p. 121-132.
- YU, P. The RCEP and Intellectual Property Norm-Setting in the Asia-Pacific. *Intellectual Property Rights and Mega-Regional Trade Agreements (Global Perspectives and Challenges for the Intellectual Property System*, CEIPI-ICTSD Publication Series No. 4, 2016. Disponível em <<https://ssrn.com/abstract=2810579>> Acesso em 24 feb. 2017.

