



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães

Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim

Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa

Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felippe; 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 – Alexandre Rezende Guimarães; Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



**EDITORIA
PUCMINAS**

Direção e coordenação editorial: Mariana Teixeira de Carvalho Moura

Comercial: Paulo Vitor de Castro Carvalho

Conselho editorial: Edil Carvalho Guedes Filho; Eliane Scheid Gazire; Ev'Angela Batista Rodrigues de Barros; Flávio de Jesus Resende; Jean Richard Lopes; Leonardo César Souza Ramos; Lucas de Alvarenga Gontijo; Luciana Lemos de Azevedo; Márcia Stengel; Mariana Teixeira de Carvalho Moura; Meire Chucre Tannure Martins; Mozahir Salomão Bruck; Pedro Paiva Brito; Sérgio de Moraes Hanriot.



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

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

Belo Horizonte

ISSN: 2317-773X

v. 10 n. 3

outubro 2022



Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Ramos

Equipe Editorial

Amanda de Lacerda Robadel
Ana Luiza Braga Eliziário
Caio Ribeiro de Oliveira
Fábio Ferreira Andrade
Leonardo Coelho Assunção Santa Rita
Luiz Felipe Dias Pereira
Victor de Matos Nascimento

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)
Andrés Malamud (Instituto de Ciências Sociais– Universidade de Lisboa)
Antonio Carlos Lessa (Universidade de Brasília UNB)
Atílio Borón (Universidade de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)
Carlos Milani (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Carlos S. Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Gladys Lechini (Universidade Nacional de Rosário - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)
Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)
Jens Bartelson (Lund University)
João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)
José Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)
José Luis León-Manríquez (Universidade Autónoma Metropolitana Xochimilco)
Letícia Pinheiro (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Luis Fernando Ayerbe (Universidade Estadual Paulista)
Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco)
Maria Regina Soares de Lima (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Matt Ferchen (Tsinghua University)
Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)
Paulo Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Rafael Villa (Universidade de São Paulo)
R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)
Renato Boschi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Sean Burges (Australian National University)
Shiguenoli Myamoto (Universidade Estadual de Campinas – San Tiago Dantas)
Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)
Chefe do Departamento: Chyara Salles Pereira

“Nosso mais valioso recurso”: mensurando o impacto dos programas de intercâmbio estadunidenses sobre o comportamento internacional de outros Estados.....7

“Our most valuable asset”: measuring the impact of US exchange programs on the international behavior of other states

“Nuestro más valioso recurso”: midiendo el impacto de los programas de intercambio estadounidenses sobre el comportamiento internacional de otros estados

Douglas Novelli, Alexandre Eugênio Pereira

The Flexibility of Vietnam’s Tactics in Relation with the QUAD at the End of the Term of U.S. President D.Trump21

A flexibilidade das táticas do Vietnã em relação ao QUAD no final do mandato do presidente dos EUA, D.Trump

Bui Hai Dang, Luc Minh Tuan, Tran Xuan Hiep

Aspectos Sistemáticos de una Historia de los Conceptos de Securitización y Amenaza para Copenhague, Aberystwyth y París.....34

SYSTEMATIC ASPECTS OF A HISTORY OF THE CONCEPTS OF SECURITIZATION AND THREAT TO COPENHAGEN, ABERYSTWYTH AND PARIS

Ana Villalba-Castro, Fabrício H. Chagas-Bastos

Segurança do Golfo Pérsico em uma Nova Era de Competição Geopolítica Global53

Persian Gulf Security in a New Era of Geopolitical Competition

La Seguridad del Golfo Pérsico en una Nueva Era de Competencia Geopolítica Mundial

Tawfiq Alfaifi, Luis da Vinha

After the Brahimi Report: doctrinal culture, practical developments and the new and remaining challenges of UN peace operations70

Depois do Relatório Brahimi: cultura doutrinária, desenvolvimentos práticos e os desafios novos e remanescentes das operações de paz da ONU

Después del Informe Brahimi: cultura doctrinal, desarrollos prácticos y los nuevos y restantes desafíos de las operaciones de paz de la ONU

Letícia Carvalho, Geraldine Rosas Duarte, Matheus de Abreu Costa Souza

“Nosso mais valioso recurso”: mensurando o impacto dos programas de intercâmbio estadunidenses sobre o comportamento internacional de outros Estados



The Limitations and Challenges of the Reception for Immigrants and Refugees in the City of Dourados-MS..... 88

Cesar Augusto Silva da Silva, Julia Stefanello Pires

Sam King Imperialism and the development myth: how rich countries dominate in the twenty- first century..... 104

Manchester: Manchester University Press, 2021. 296 pp.

Marcelo Fernandes

“Our most valuable asset”: measuring the impact of US exchange programs on the international behavior of other states

“Nuestro más valioso recurso”: midiendo el impacto de los programas de intercambio estadounidenses sobre el comportamiento internacional de otros estados

Douglas Novelli¹
Alexsandro Eugênio Pereira²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10n3p7-20

Recebido em: 31 de janeiro de 2022
Aprovado em: 02 de maio de 2023

RESUMO

O artigo testa a hipótese de que países tendem a apresentar um comportamento internacional mais favorável em relação aos Estados Unidos quando seus chefes de Estado tiveram contato prévio com instituições de ensino estadunidenses. Foi feito um levantamento prosopográfico dos chefes de Estado dos países que compõem o Grupo Latino-Americano e Caribenho na Organização das Nações Unidas (GRULAC-ONU), observando especificamente quais destes tiveram contato com instituições de ensino estadunidenses. Para medir o posicionamento em relação aos EUA, foi adotada como variável proxy os padrões de votação desses Estados na Assembleia Geral da ONU, comparados aos padrões de votação estadunidenses. Por se tratarem de duas variáveis dicotômicas, foi calculado o Coeficiente de Associação de Yule para verificar a força da relação entre elas. Todas as variações do teste retornaram uma associação positiva baixa, flutuando entre 0,108 e 0,202. Os resultados forneceram evidências que corroboram com a hipótese de que o contato prévio com instituições de ensino estadunidenses por parte de chefes de Estado produz uma postura mais positiva dessas nações em relação aos EUA.

Palavras-chave: Comportamento internacional; Assembleia Geral das Nações Unidas; Socialização de chefes de Estado; Intercâmbios educacionais.

1. Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Mestre em Ciência Política pela mesma instituição e Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Possui experiência profissional nas áreas fiscal e contábil e experiência acadêmica nas áreas de teoria das Relações Internacionais e Política Externa. Membro do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI-UFPR) e atual Editor Executivo da Revista Conjuntura Global (<https://revistas.ufpr.br/conjglobal>), seus atuais interesses de pesquisa incluem Análise de Política Externa, Soft Power, Democracia Comparada e Processos de Construção Regional. E-mail: dougash-novelli@outlook.com. ORCID: orcid.org/0000-0001-6058-5109.

2. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (1994), Mestrado e Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1998 e 2003). Atualmente é Professor Associado do Departamento de Ciência Política e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná. E-mail: alexsep@uol.com.br. ORCID: orcid.org/0000-0002-9613-4702.

ABSTRACT

The paper tests the hypothesis that countries tend to present a more favorable international behavior toward the United States when their heads of state had previous contact with US educational institutions. A prosopographical survey of the heads of state of the countries that make up the Group of Latin America and Caribbean Countries (GRULAC-UN) was carried out, specifically observing which of these had contact with US educational institutions. To measure positioning in relation to the US, it was adopted as a proxy variable the voting patterns of these states in the UN General Assembly compared to the US voting patterns. Since these are two dichotomous variables, the Yule Coefficient of Association was calculated to verify the strength of the relationship between them. All variations of the test returned a low positive association, fluctuating between 0.108 and 0.202. The results provided evidence to support the hypothesis that prior contact with US educational institutions by heads of state produces a more positive attitude of these nations toward the US.

Keywords: International behavior; United Nations General Assembly; Socialization of heads of state; Educational exchanges.

RESUMEN

El artículo pone a prueba la hipótesis de que los países tienden a presentar un comportamiento internacional más favorable hacia los Estados Unidos cuando sus jefes de Estado han tenido contactos previos con instituciones educacionales estadounidenses. Se realizó un estudio prosopográfico de los jefes de Estado de los países que integran el Grupo Regional de América Latina y el Caribe (GRULAC-ONU), observando específicamente cuáles de ellos han tenido contacto con instituciones educacionales estadounidenses. Para medir el posicionamiento en relación con EE.UU., se adoptó como variable sustitutiva el patrón de voto de estos estados en la Asamblea General de las Naciones Unidas, comparado con el patrón de voto estadounidense. Puesto que se tratan de dos variables dicotómicas, se calculó el coeficiente de asociación de Yule para verificar la fuerza de la relación entre ellas. Todas las variaciones de la prueba arrojaron una asociación positiva baja, que fluctuó entre 0,108 y 0,202. Los resultados aportaron pruebas que corroboran la hipótesis de que el contacto previo de los jefes de Estado con las instituciones educacionales estadounidenses produce una actitud más positiva de estas naciones hacia los Estados Unidos.

Palabras clave: Comportamiento internacional; Asamblea General de las Naciones Unidas; Socialización de jefes de Estado; Intercambios educativos.

1. INTRODUÇÃO

Não é nova a ideia de que os intercâmbios acadêmicos em instituições de ensino norte-americanas são um instrumento relevante para ampliar a influência dos Estados Unidos pelo mundo. Sua lógica fundamental gira em torno da ideia de socializar os valores e a cultura norte-americana em jovens que, talvez um dia, farão parte das elites governantes de seus respectivos países. Conforme expresso em um relatório de um grupo educacional norte-americano, “as milhares de pessoas que têm estudado nos Estados Unidos ao longo dos anos constituem um notável reservatório de boa vontade para o nosso país” (NAFSA, 2003, tradução nossa)³; de modo semelhante, Colin Powell (2001, tradução nossa)⁴, então Secretário de Estado dos Estados Unidos, em 2001 declarou que ele não

3. “The millions of people who have studied in the United States over the years constitute a remarkable reservoir of goodwill for our country.”

4. “I can think of no more valuable asset to our country than the friendship of future world leaders who have been educated here.”

era capaz de pensar em nenhum recurso mais valioso para os EUA do que “a amizade dos futuros líderes mundiais aqui educados”; enquanto Joseph Nye (2004, 45, tradução nossa)⁵ aponta como intercâmbios acadêmicos e científicos “desempenham um papel significativo em aumentar o soft power norte-americano”.

Até certo ponto, essas estratégias vêm sendo comprovadas por pesquisas empíricas, que, ao longo dos anos, têm consistentemente evidenciado como estudantes de intercâmbio tendem a retornar para seus países de origem com uma visão mais positiva do país no qual estudaram (WILSON E BONILLA, 1955; WATSON E LIPPITT, 1958; SELLTIZ ET AL., 1963; WANG, 1991; RICHMOND, 2003). Contudo, a produção de resultados políticos a nível internacional, derivados desses intercâmbios, apesar de muito especulada, ainda carece de estudos empíricos que a sustente. A presente pesquisa se volta para essa lacuna, explorando o argumento de que Estados são mais propensos a adotar um comportamento favorável aos interesses estadunidenses quando seus respectivos líderes vivenciam períodos de socialização em instituições de ensino estadunidenses.

Para tanto, o presente artigo adota uma estrutura de cinco seções em seu desenvolvimento, iniciando com uma breve revisão teórica sobre o conceito de socialização, seguida de uma seção voltada para a apresentação dos argumentos e construção das hipóteses que serão testadas, exposição dos materiais e métodos empregados, apresentação dos resultados e, por fim, a discussão e as considerações finais, nas quais são sugeridos tópicos para uma agenda de pesquisa futura.

2. REVISÃO TEÓRICA

Desde o início do século XXI, autores como Alastair Johnston (2001) e Jeffrey Checkel (2005) vêm apontando como o conceito de socialização tem sido historicamente subutilizado no campo das Relações Internacionais, especialmente se comparado às demais ciências humanas, nas quais, com frequência, exerce posição de destaque⁶. Do ponto de vista conceitual, mesmo se forem consideradas as vertentes teóricas das RI que lhe dão alguma significância, como o Construtivismo e a Escola Inglesa, em geral o conceito de socialização ainda parece ser subteorizado e ter seus microprocessos majoritariamente ignorados. Já no que toca aos estudos empíricos, o conceito tem sido principalmente empregado por trabalhos voltados a entender como o ambiente internacional pode influenciar positivamente nos processos domésticos de democratização, seja através do papel socializador exercido pelas organizações internacionais sobre as elites políticas domésticas (PEVEHOUSE, 2002a; 2002b; 2005; BELLIN, 2012; KELLEY, 2004; DIMITROVA E PRIDHAM, 2004; GREENHILL, 2010; NOVELLI E PEREIRA, 2020); ou através do impacto causado pelo intercâmbio de oficiais estrangeiros em academias militares estadunidenses sobre o desenvolvimento de instituições democráticas em seus países de origem (COPE, 1995; MILLER, 2006; ATKINSON, 2006; 2010; RUBY E GIBLER, 2010).

Conforme apontado por Beyers (2010), socialização diz respeito ao processo pelo qual indivíduos desenvolvem uma ligação com um grupo

5. “Academic and scientific exchanges played a significant role in enhancing American soft power.”

6. Exemplos incluem a Sociologia e a Psicologia Social, com teorias sobre formação de identidade social e cumprimento das normas do grupo (TURNER, 1987; NAPIER E GERSHENFELD, 1987; CIALDINI, 1987; NISBETT E COHEN, 1996); a Ciência Política, com estudos sobre a formação de orientações políticas entre jovens e explicações para movimentos sociais (BECK E JENNINGS, 1991); e o Direito Internacional, com pesquisas sobre o papel da condenação social para assegurar o cumprimento de tratados (CHAYES E CHAYES, 1996; YOUNG, 1992; SUSSKIND, 1994; MORA-VCSIK, 1995).

social e adaptam seu comportamento para se adequar as expectativas advindas do mesmo. Nas palavras de Stryker e Statham (1985, p. 325, tradução nossa)⁷, “socialização é o termo genérico utilizado para designar os processos pelos quais o recém-chegado – seja ele o recém-nascido, o novato ou o estagiário, por exemplo – se incorpora nos padrões organizados de interação”. Sua função básica é criar um senso de pertencimento social, pelo qual os entendimentos intersubjetivos dessa sociedade são internalizados e tomados como fatos (JOHNSTON, 2001). Implica que o agente socializado evolua de uma lógica de consequências para uma lógica de adequação, com suas ações sendo tomadas independentemente de qualquer estrutura de incentivos ou sanções em particular, sendo a aceitação das normas e expectativas socialmente impostas internalizadas como “a coisa certa a ser feita” (CHECKEL, 2005, p. 804, tradução nossa)⁸.

8. “the right thing to do”.

O mecanismo causal da socialização, tal qual instrumentalizado pelos estudos que tratam da socialização democrática promovida por intercâmbios acadêmicos, envolve a alteração de atitudes em relação a determinado tema ou agente, promovido graças a experiências pessoais em redes políticas criadas e controladas em torno desses temas ou por esses agentes. Assim, um conceito acessório imprescindível ao de socialização é o conceito de atitudes, que podem ser entendidas como “disposições avaliativas” (FREYBURG, 2011; COOPER, BLACKMAN, E KELLER, 2016), que são aprendidas e podem ser alteradas através da comunicação social ou de experiências pessoais diretas, podendo envolver tanto componentes afetivos (baseados em emoções) quanto cognitivos (baseados em crenças). Nas palavras de Perloff (2017, 89–90, tradução nossa)⁹:

Ter uma atitude significa que você classificou algo e fez um julgamento do seu valor. Significa que você já não é neutro em relação ao tema. Isso não significa que não possa ter sentimentos mistos, mas a sua opinião sobre o assunto já não é neutra ou isenta de cor. [...] Atitudes (e valores) organizam o nosso mundo social. Elas nos permitem categorizar pessoas, lugares e eventos rapidamente e descobrir o que está acontecendo. São como marca páginas, etiquetas para categorizar uma coleção de livros favoritos, ou formas de organizar aplicativos para smartphones. As atitudes moldam as percepções e influenciam os julgamentos. Se você é republicano, provavelmente avalia os líderes políticos republicanos favoravelmente e tem uma reação negativa, ao nível do instinto, a alguns políticos democratas. E vice-versa, se for um democrata. Por outro lado, se odeia a política e desconfia dos políticos, filtra o mundo político através de um conjunto de lentes céticas.

9. “Having an attitude means that you have categorized something and made a judgment of its net value or worth. It means that you are no longer neutral about the topic. That doesn’t mean you can’t have mixed feelings, but your view on the issue is no longer bland or without color. [...] Attitudes (and values) organize our social world. They allow us to categorize people, places, and events quickly and to figure out what’s going on. They are like notebook dividers, labels to categorize a collection of favorite books, or ways to organize smartphone apps. Attitudes shape perceptions and influence judgments.

If you’re a Republican, you probably evaluate Republican political leaders favorably and have a negative, gut-level reaction to some Democratic politicians.

And vice versa if you are a Democrat. On the other hand, if you hate politics and distrust politicians, you filter the political world through a skeptical set of lenses.”

10. “Higher education is an especially powerful form of interpersonal contact because it is among the most important ways in which individuals develop political beliefs and because early adulthood is arguably the most formative period of a person’s life”.

tos como sua qualidade e alcance sendo apreciados independentemente da cultura e do país, ao passo que é individualmente valorizada como condição para a prosperidade econômica – tornando-se assim um veículo ideal para “ganhar corações e mentes” (NYE, 2008). Destarte, tal qual intercâmbios acadêmicos apresentam o potencial para estimular a socialização democrática ao alterar as atitudes dos participantes em relação a democracia, graças à promoção de experiências pessoais em redes políticas criadas e controladas por democracias estabelecidas (FREYBURG, 2011), é possível que esse mecanismo também possa gerar nos participantes atitudes positivas duradouras em relação aos Estados receptores, que podem vir a se converter em ganhos políticos para esses Estados caso esses estudantes um dia ocupem posições políticas com poder decisório em seus países de origem. O presente artigo explora essa ideia, focando especificamente em chefes de Estado que tiveram contato com instituições de ensino norte-americanas.

3. CONSTRUÇÃO DE HIPÓTESES TESTÁVEIS

O artigo testa o argumento base de que um Estado é mais propenso a adotar um comportamento internacional favorável aos EUA quando seu atual chefe de Estado teve contato prévio com instituições de ensino estadunidenses. Isto posto, definir parâmetros para o que pode ser considerado um comportamento internacional favorável aos EUA é uma problemática de difícil resolução, tendo em vista a natureza multidimensional das relações internacionais. Contudo, a literatura tem demonstrado que existem fortes evidências de que o governo norte-americano atribui importância real aos resultados das votações na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), exercendo pressão política sobre seus pares com o objetivo de assegurar resultados que lhe sejam favoráveis (DREHER, NUNNENKAMP, E THIELE, 2008; ANDERSEN, HARR, E TARP, 2006; BENNIS, 1997; THACKER, 1999). Nas palavras de Bailey, Strezhnev e Voeten (2015, 2, tradução nossa)¹¹, “as votações na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) tornaram-se a fonte de dados normalizada para a construção de medidas de preferências estatais, uma vez que são ações comparáveis e observáveis tomadas pelos países em determinados momentos”. Assim, os padrões de votação na AGNU podem ser efetivamente aplicados como uma variável proxy¹² para medir o comportamento internacional de outros Estados em relação aos EUA, pois, ainda que não contemplam totalmente a complexidade das relações que podem ser estabelecidas entre estes Estados, esses padrões de voto fornecem sólidos indícios sobre o posicionamento geral de seus atores.

Baseado nesses argumentos, derivamos a primeira hipótese da pesquisa:

H_1 : Um Estado é mais propenso a votar junto com EUA na AGNU quando seu chefe de Estado teve contato prévio com instituições de ensino norte-americanas.

Um fator relevante que também precisa ser levado em consideração é a ampla variedade de pautas que se tornam objeto de votações na AGNU. Como apontam Dreher, Nunnenkamp e Thiele (2008), é provável que nem todos os votos sejam de importância para o governo norte-ame-

11. “Votes in the United Nations General Assembly (UNGA) have become the standard data source for constructing measures of state preferences, as they are comparable and observable actions taken by many countries at set points in time.”

12. Uma variável proxy (ou variável substituta) refere-se a uma variável que não é diretamente relevante para o objeto de estudo, mas que é utilizada em substituição a uma variável não observável ou de difícil mensuração, com a qual a literatura indica haver uma correlação próxima. No caso, os padrões de voto na AGNU serão utilizados para substituir o posicionamento internacional de outros Estados em relação aos EUA, variável essa de difícil mensuração.

ricano, de forma que restringir a análise apenas as votações que abordem pautas importantes pode acabar gerando resultados mais significativos. Embora rotular as votações como importantes ou não seja um processo altamente subjetivo, esse desafio pode ser solucionado ao utilizar a própria categorização empregada pelo Departamento de Estado norte-americano, que desde 1983 indica quais foram as “votações sobre questões que afetaram diretamente interesses importantes dos Estados Unidos e em relação às quais os Estados Unidos fizeram um amplo lobby” (US PUBLIC LAW 101-246, *apud* UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2018, tradução nossa)¹³. Assim, a segunda hipótese deriva-se de uma variação direta da primeira, limitando a análise exclusivamente aos votos codificados como importantes pelo governo dos EUA.

H₂: Um Estado é mais propenso a votar junto com EUA na AGNU, em pautas consideradas importantes pelo governo norte-americano, quando seu chefe de Estado teve contato prévio com instituições de ensino norte-americanas.

Ademais, ao trabalhar com os votos da AGNU, ainda é relevante considerar os padrões históricos de aliança que neles podem ser observados. Ao longo das décadas, pesquisadores tem demonstrado como os Estados do ocidente mantém um padrão de votos coeso e próximo entre si, sobretudo nos casos nos quais existem alianças formais entre esses atores, como a União Europeia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (KIM E RUSSETT, 1996; CAMPBELL, 1971; POTRAFKE, 2009; HOLLOWAY, 2009). Assim, é razoável supor a possibilidade de que países governados por chefes de Estado que tenham passado por um período de socialização acadêmica em Estados aliados aos EUA, aqui recortados como os membros da OTAN, também apresentem um padrão de votos mais alinhado aos interesses norte-americanos. Dessa ideia, derivam as hipóteses finais que serão testadas:

H₃: Um Estado é mais propenso a votar junto com EUA na AGNU quando seu chefe de Estado teve contato prévio com instituições de ensino norte-americanas, ou de outros membros da OTAN.

H₄: Um Estado é mais propenso a votar junto com EUA na AGNU, em pautas consideradas importantes pelo governo norte-americano, quando seu chefe de Estado teve contato prévio com instituições de ensino norte-americanas, ou de outros membros da OTAN.

4. MATERIAIS E MÉTODOS

4.1. MÉTODOS DE COLETA E DESCRIÇÃO DOS DADOS

A pesquisa recorreu a duas bases de dados distintas, derivando suas conclusões a partir da confrontação de ambas.

Em primeiro lugar, para medir o posicionamento de cada um dos Estados analisados em relação aos EUA, foi adotada como variável *proxy* os padrões de votação desses Estados na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), comparados aos padrões de votação estadunidenses. Para tanto, foi utilizada a base de dados já compilada por Bailey, Strezhnev e Voeten (2009), disponível como parte do projeto *Harvard Dataverse*¹⁴.

De início, foi necessário aplicar dois recortes, um com relação aos Estados que seriam observados e outro com relação ao recorte temporal que seria considerado pela pesquisa. No que toca ao primeiro recorte, foi feita a opção pelos Estados que compõem o Grupo Latino-Americano e Caribenho na Organização das Nações Unidas (GRULAC-ONU)¹⁵, escolha que se deu tendo em vista a proximidade geográfica com os Estados Unidos. Ao menos em teoria, essa proximidade amplia as chances de localizar políticos que tenham tido contato prévio com instituições de ensino norte-americanas antes de assumirem os cargos de chefe de Estado em seus respectivos países, possibilitando assim que a análise seja feita com base em um número razoável de notações heterogêneas. Já no que toca ao recorte temporal da pesquisa, optou-se por iniciar a análise imediatamente após o fim da Guerra Fria, em dezembro de 1991, se estendendo até o ponto no qual os dados haviam sido compilados, em dezembro de 2017.

Ao todo, existem quatro possibilidades de voto que os Estados podem tomar em cada votação: sim; não; abstenção; e ausência. Segundo o padrão utilizado por autores como Kegley e Hook (1991), foram descartadas ocorrências nas quais os EUA, ou o Estado ao qual sua votação era comparada, se abstiveram ou estavam ausentes. Do mesmo modo, segundo Dreher e Sturm (2006), foram excluídos os casos de votação por consenso, nos quais todos os Estados analisados votaram da mesma forma. Os votos dos EUA foram então individualmente comparados com aqueles feitos pelos Estados do GRULAC, notando como 1 os votos iguais (entre os EUA e determinado Estado em dada votação) e 0 para os votos destoantes. Seguindo essas regras de recorte e tratamento, foram totalizadas 32.461 notações individuais ao longo de todo o *corpus*, coletadas em 1.180 votações.

Por sua vez, a segunda base de dados foi compilada especificamente para a execução da presente pesquisa. A base em questão foi desenvolvida através de um levantamento prosopográfico dos chefes de Estado que estiveram à frente dos países que compõem o GRULAC no período analisado, se limitando a observar quais destes tiveram contato com instituições de ensino superior ou militares estadunidenses, seja na qualidade de discentes ou como docentes. Ao todo, foram coletados dados de 189 políticos, dos quais 62 (32,8%) haviam tido contato com instituições de ensino norte-americanas e 39 (20,6%) haviam tido contato com instituições de ensino de outros Estados membros da OTAN.

4.2. MÉTODOS DE ANÁLISE

Por se tratarem de duas variáveis dicotômicas, foi calculado o Coeficiente de Associação de Yule (Q_{xy}) para verificar a força da relação entre elas. Conforme exposto por Cervi (2019, p. 36), “o teste de independência Q_{xy} serve para identificar se: i) duas variáveis dicotômicas estão relacionadas entre si; ii) de quanto é a intensidade da relação; e, iii) se os resultados podem ser usados em generalizações para toda a população quando se está testando a associação em amostras”. Ainda de acordo com o autor, o coeficiente de associação Q_{xy} apresenta dois postulados base: (1) deve ser igual a zero quando as variáveis X e Y forem independentes; e (2) deve

15. Os Estados membros do GRULAC são: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela.

ser de, no máximo, +1,00, no caso de associações positivas, e de -1,00, no caso de associações negativas (CERVI, 2019, p. 40).

A fórmula para a aplicação do Q de Yule é a seguinte (YULE E KENDALL, 1937):

$$Q_{xy} = \frac{(B \times C) - (A \times D)}{(B \times C) + (A \times D)}$$

Onde, em uma tabela quádrupla usada para representar as possíveis combinações existentes entre as duas variáveis dicotômicas, temos:

TABELA 1 – INTERVALOS DE VALORES PARA COEFICIENTE Q_{xy}

	Não-Y	Y	Total
X	A	B	Marginal X
Não-X	C	D	Marginal Não-X
Total	Marginal Não-Y	Marginal Y	Total de Casos (N)

FONTE: Cervi (2019).

Partindo ainda dos postulados básicos do Coeficiente de Yule, Davis (1976) sugere a forma adequada de interpretar os valores de Q_{xy} , organizados por grau de intensidade conforme exposto na Tabela 2.

TABELA 2 – INTERVALOS DE VALORES PARA COEFICIENTE Q_{xy}

Valor de Q_{xy}	Leitura
+0,7 ou mais	Associação positiva muito forte;
+0,5 a +0,69	Associação positiva forte;
+0,3 a +0,49	Associação positiva moderada;
+0,1 a +0,29	Associação positiva baixa;
+0,01 a +0,09	Associação positiva desprezível;
0	Associação inexistente;
-0,01 a -0,09	Associação negativa desprezível;
-0,1 a -0,29	Associação negativa baixa;
-0,3 a -0,49	Associação negativa moderada;
-0,5 a -0,69	Associação negativa forte; e
-0,7 ou mais	Associação negativa muito forte.

FONTE: Davis (1976, p. 70).

Apresentado o método de análise que foi empregado, passa-se agora para a apresentação dos resultados, onde foi calculado o Coeficiente de Associação de Yule para cada uma das quatro hipóteses testadas.

5. RESULTADOS

Considerando que o presente artigo busca verificar a validade de quatro hipóteses distintas, foi feita a opção metodológica de testar cada

uma dessas hipóteses individualmente¹⁶, buscando o Coeficiente de Associação de Yule referente a cada uma delas. Assim, sendo a primeira hipótese

H_1 : Um Estado é mais propenso a votar junto com EUA na AGNU quando seu chefe de Estado teve contato prévio com instituições de ensino norte-americanas.

Temos:

TABELA 3 – TABELA QUÁDRUPLA PARA A HIPÓTESE 1

	Não-Y	Y	Total
X	1.108	750	1.858 (5,72%)
Não-X	20.995	9.608	30.603 (94,28%)
Total	22.103 (68,09%)	10.358 (31,91%)	32.461

FONTE: Dados da pesquisa.

Onde:

X = Votou com os EUA em determinada votação; e

Y = O chefe de Estado daquele país, durante aquela votação, havia tido contato prévio com instituições de ensino norte-americanas.

Aplicando a fórmula do Q_{xy} :

$$Q_{xy} = \frac{(B \times C) - (A \times D)}{(B \times C) + (A \times D)} = \frac{(750 \times 20.995) - (1.108 \times 9.608)}{(750 \times 20.995) + (1.108 \times 9.608)} = \frac{5.100.586}{26.391.914} = +0,193$$

Aplicando o mesmo teste nas demais hipóteses levantadas pela pesquisa, os resultados foram os seguintes:

H_2 : Um Estado é mais propenso a votar junto com EUA na AGNU, em pautas consideradas importantes pelo governo norte-americano, quando seu chefe de Estado teve contato prévio com instituições de ensino norte-americanas.

TABELA 4 – TABELA QUÁDRUPLA PARA A HIPÓTESE 2

	Não-Y	Y	Total
X	782	510	1.292 (24,78%)
Não-X	2.736	1.185	3.921 (75,22%)
Total	3.518 (67,49%)	1.695 (32,51%)	5.213

FONTE: Dados da pesquisa.

Onde:

X = Votou com os EUA em determinada votação indicada como importante pelo governo norte-americano; e

Y = O chefe de Estado daquele país, durante aquela votação, havia tido contato prévio com instituições de ensino norte-americanas.

$$Q_{xy} = \frac{(B \times C) - (A \times D)}{(B \times C) + (A \times D)} = \frac{(510 \times 2.736) - (782 \times 1.185)}{(510 \times 2.736) + (782 \times 1.185)} = \frac{468.690}{2.322.030} = +0,202$$

H_3 : Um Estado é mais propenso a votar junto com EUA na AGNU

16. Em todas as hipóteses o valor-p retornou resultados inferiores a 0,001, refutando a hipótese nula.

quando seu chefe de Estado teve contato prévio com instituições de ensino norte-americanas, ou de outros membros da OTAN.

TABELA 5 – TABELA QUÁDRUPLA PARA A HIPÓTESE 3

	Não-Y	Y	Total
X	751	1.107	1.858 (5,72%)
Não-X	13.992	16.611	30.603 (94,28%)
Total	14.743 (45,42%)	17.718 (54,58%)	32.461

FONTE: Dados da pesquisa.

Onde:

X = Votou com os EUA em determinada votação; e

Y = O chefe de Estado daquele país, durante aquela votação, havia tido contato prévio com instituições de ensino norte-americanas ou de outros membros da OTAN.

$$Q_{xy} = \frac{(B \times C) - (A \times D)}{(B \times C) + (A \times D)} = \frac{(1.107 \times 13.992) - (751 \times 16.611)}{(1.107 \times 13.992) + (751 \times 16.611)} = \frac{3.014.283}{27.964.005} = +0,108$$

H₄: Um Estado é mais propenso a votar junto com EUA na AGNU, em pautas consideradas importantes pelo governo norte-americano, quando seu chefe de Estado teve contato prévio com instituições de ensino norte-americanas, ou de outros membros da OTAN.

TABELA 6 – TABELA QUÁDRUPLA PARA A HIPÓTESE 4

	Não-Y	Y	Total
X	535	757	1.292 (24,78%)
Não-X	1.835	2.086	3.921 (75,22%)
Total	2.370 (45,46%)	2.843 (54,54%)	5.213

FONTE: Dados da pesquisa.

Onde:

X = Votou com os EUA em determinada votação indicada como importante pelo governo norte-americano; e

Y = O chefe de Estado daquele país, durante aquela votação, havia tido contato prévio com instituições de ensino norte-americanas ou de outros membros da OTAN.

$$Q_{xy} = \frac{(B \times C) - (A \times D)}{(B \times C) + (A \times D)} = \frac{(757 \times 1.835) - (535 \times 2.086)}{(757 \times 1.835) + (535 \times 2.086)} = \frac{273.085}{2.505.105} = +0,109$$

6. DISCUSSÃO

Retomando os postulados de Davis (1976) sobre a interpretação adequada para os valores de Q_{xy}, temos que todas as variações do teste retornaram resultados flutuando entre +0,108 e +0,202, caindo dentro do intervalo considerado pelo autor como “associações positivas baixas”. A

Tabela 7 resume os resultados do teste Q_{xy} em todas as hipóteses testadas, diferenciando-as com base nas alterações das variáveis x e y.

TABELA 7 – RESUMO DOS COEFICIENTES Q_{xy} NAS HIPÓTESES TESTADAS

	Votou com os EUA em determinada votação	Votou com os EUA em determinada votação importante
Teve contato com instituições de ensino estadunidenses	+0,193 (H1)	+0,202 (H2)
Teve contato com instituições de ensino estadunidenses ou de outros membros da OTAN	+0,108 (H3)	+0,109 (H4)

FONTE: Dados da pesquisa.

A alteração na variável x, presente nas hipóteses 2 e 4, que considera apenas as votações indicadas como importantes pelo governo estadunidense, representou um aumento no coeficiente de associação de Yule se comparado às suas contrapartes nas hipóteses 1 e 3, que consideram as votações em sua totalidade. Tal aumento, contudo, foi marginal (de +0,193 para +0,202; e de +0,108 para +0,109), estando de acordo com estudos produzidos por outros autores que há anos indicam que o recorte exclusivo sobre as votações consideradas importantes pelos EUA não produz alterações significativas nos resultados das pesquisas (CHARLES W. KEGLEY JR. E MCGOWAN, 1981; WITTKOPF, 1973).

Por outro lado, ao alterar a variável y, considerando também os chefes de Estado que tiveram contato com instituições de ensino de países aliados aos EUA (aqui recordados como os Estados membros da OTAN), os coeficientes Q_{xy} sofreram uma queda digna de nota (de +0,193 para +0,108; e de +0,202 para +0,109), o que vai na direção de invalidar o argumento de que a socialização acadêmica em países aliados também produziria alterações positivas nas atitudes desses chefes de Estado com relação aos EUA. Isso reforça a ideia de que a teoria pode ter algum fundamento, mas exclusivamente quando consideramos o contato com instituições de ensino estadunidenses.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados forneceram evidências que corroboram com a hipótese de que o contato prévio com instituições de ensino norte-americanas por parte de chefes de Estado produz uma postura mais positiva dessas nações em relação aos EUA. Apesar do impacto ser baixo, é relevante notar que o mesmo é produzido por políticas que custam relativamente muito pouco aos cofres públicos norte-americanos, apresentando uma excelente relação custo-benefício se comparada a outras políticas destinadas a ampliar a influência internacional dos EUA, como ajuda financeira internacional e gastos na indústria militar. Naturalmente, esses resultados são apenas o primeiro passo para verificar se a teoria se sustenta e mensurar os impactos reais que programas de intercâmbio destinados a futuros líderes exercem sobre o comportamento internacional de outros Estados.

Alguns dos principais desafios encontrados no presente artigo

dizem respeito as próprias limitações do desenho de pesquisa empregado. Apesar de apresentar a vantagem de ser estatisticamente testável em grande escala – razão pela qual este desenho de pesquisa foi escolhido –, este cai nos mesmos impasses já notados em pesquisas semelhantes, notavelmente: não ser capaz de mensurar a profundidade e extensão das interações sociais entre os estudantes e a população local (ATKINSON, 2010); desconsiderar fatores como se o aluno recebeu uma bolsa ou pagou seus próprios estudos, além da possibilidade de ter tido experiências desapontadoras ou mesmo solitárias (LOMER, 2017); e não ser capaz de fatorar as chances da exposição prolongada a cultura e sociedade norte-americanas acabarem por destacar os aspectos negativos das mesmas, produzindo uma duradoura animosidade em relação ao país (FREYBURG, 2015).

Em termos objetivos, os resultados apresentados comprovam que os Estados-membros do GRULAC, no período entre o fim da Guerra Fria e dezembro de 2017, foram mais propensos a votar junto com os EUA na AGNU quando governados por um chefe de Estado que havia tido contato com instituições de ensino norte-americanas no passado. Apesar da generalização ser especulável em termos teóricos, esses resultados carecem de confirmação para quaisquer casos que fujam ao que foi empiricamente testado. Assim, uma agenda de pesquisa futura nesse tema deve envolver a expansão do teste aqui executado, verificando sua validade em Estados que não fazem parte da região da América Latina e Caribe, além de procurar incluir as variáveis aqui apresentadas em modelos estatísticos mais completos voltados a entender os padrões de votação dos Estados na AGNU.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSEN, T. B.; HARR, T.; TARP, F. On US politics and IMF lending. *European Economic Review*, v. 50, n. 7, p. 1843–1862, 2006.
- ATKINSON, C. Constructivist Implications of Material Power: Military Engagement and the Socialization of States 1972–2000. *International Studies Quarterly*, v. 50, p. 509–537, 2006.
- ATKINSON, C. Does Soft Power Matter? A Comparative Analysis of Student Exchange Programs 1980–“2006. *Foreign Policy Analysis*, v. 6, n. 1, p. 1–22, 2010.
- BAILEY, M. A.; STREZHNEV, A.; VOETEN, E. United Nations General Assembly Voting Data. *Harvard Database*, v. 18, 2009.
- BAILEY, M. A.; STREZHNEV, A.; VOETEN, E. *Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data*. p. 1–27, 2015.
- BECK, P. A.; JENNINGS, M. K. Family Traditions, Political Periods, and the Development of Partisan Orientations. *Journal of Politics*, v. 53, p. 742–763, 1991.
- BELLIN, E. Reconsidering the Robustness of Authoritarianism in the Middle East. *Comparative Politic*, v. 44, n. 2, p. 127–149, 2012.
- BENNIS, P. The United Nations and Palestine: partition and its aftermath—UN stance on Palestine’s displacement by creation of Israel. *Arab Studies Quarterly*, v. 19, n. 3, p. 47–77, 1997.
- BEYERS, J. Conceptual and methodological challenges in the study of European socialization. *Journal of European Public Policy*, v. 17, n. 6, p. 909–920, 2010.
- CAMPBELL, A. K. UN Voting and Alliance Cohesion. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 1, n. 2, p. 4–16, 1971.
- CERVI, E. U. *Manual de Métodos Quantitativos para iniciantes em Ciência Política - Volume 2*. Curitiba: CPOP, 2019.
- CHAYES, A.; CHAYES, A. H. *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- CHECKEL, J. T. International institutions and socialization in Europe: Introduction and framework. *International Organization*, v. 59, n. 4, p. 801–826, 2005.
- CIALDINI, R. Compliance Principles of Compliance Professionals: Psychologists of Necessity. In: ZANNA, M. P.; OLSON, J. M.; HERMAN, C. P. (Eds.). *Social Influence: The Ontario Symposium*, vol. 5. Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1987, p. 165–184.
- COOPER, J.; BLACKMAN, S. F.; KELLER, K. T. *The science of attitudes*. New York: Routledge, 2016.
- COPE, J. A. *International Military Education and Training: An Assessment*. Washington, DC: National Defense University, Institute for National Strategic Studies, 1995.
- DAVIS, J. A. *Levantamento de Dados em Sociologia: uma análise estatística elementar*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- DIMITROVA, A.; PRIDHAM, G. International actors and democracy promotion in central and eastern Europe: the integration model and its limits. *Democratization*, v. 11, n. 5, p. 91–112, 2004.
- DREHER, A.; NUNNENKAMP, P.; THIELE, R. Does US aid buy UN general assembly votes? A disaggregated analysis. *Public Choice*, v. 136, n. 1–2, p. 139–164, 2008.
- DREHER, A.; STURM, J. E. Do IMF and World Bank Influence Voting in the UN General Assembly? Thurgau Institute of Economics. *Foreign Affairs*, n. December 2004, p. 1–40, 2006.
- FREYBURG, T. Transgovernmental networks as catalysts for democratic change? eu functional cooperation with arab authoritarian regimes and socialization of involved state officials into democratic governance. *Democratization*, v. 18, n. 4, p. 1001–1025, 2011.
- FREYBURG, T. Transgovernmental Networks as an Apprenticeship in Democracy? Socialization into Democratic Governance through Cross-national Activities. *International Studies Quarterly*, v. 59, n. 1, p. 59–72, 2015.
- GIFT, T.; KRCMARIC, D. Who Democratizes? Western-educated Leaders and Regime Transitions. *Journal of Conflict Resolution*, v. 61, n. 3, p. 671–701, 2017.
- GREENHILL, B. The Company You Keep: International Socialization and the Diffusion of Human Rights Norms. *International Studies Quarterly*, v. 54, p. 127–145, 2010.
- HOLLOWAY, S. Forty Years of United Nations General Assembly Voting. *Canadian Journal of Political Science*, v. 23, n. 02, p. 279, 2009.
- JOHNSTON, A. I. Treating international institutions as social environments. *International Studies Quarterly*, v. 45, n. 4, p. 487–515, 2001.
- KEGLEY JR., C. W.; HOOK, S. J. U.S. foreign aid and U.N. voting: did Reagan’s linkage strategy buy defence or defiance? *International Studies Quarterly*, n. 35, p. 295–312, 1991.
- KEGLEY JR., C. W.; MCGOWAN, P. J. *The Political Economy of Foreign Policy*. Beverly Hills: SAGE Publications, 1981.
- KELLEY, J. International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions. *International Organization*, v. 58, n. 3, p. 425–457, 2004.
- KIM, S. Y.; RUSSETT, B. The new politics of voting alignments in the United Nations General Assembly. *International Organization*, v. 50, n. 04, p. 629, 1996.
- LOMER, S. Soft power as a policy rationale for international education in the UK: a critical analysis. *Higher Education*, v. 74, n. 4, p. 581–598, 2017.
- MILLER, A. H. *Promoting Democratic Values in Transitional Societies through Foreign Aid*. Midwest Political Science Association Annual Meeting. Chicago: 2006
- MORAVCSIK, A. Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe. *European Journal of International Relations*, v. 1, p. 157–190, 1995.
- NAFSA. *In America’s Interest: Welcoming International Students*, 2003. Disponível em: <https://www.nafsa.org/sites/default/files/ektron/uploadedFiles/NAFSA_Home/Resource_Library_Assets/Public_Policy/in_america_s_interest.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2020
- NAPIER, R. W.; GERSHENFELD, M. K. *Groups: Theory and Experience*. 4th Ed. ed. Boston: Hough-ton Mifflin, 1987.
- NISBETT, R. E.; COHEN, D. *Culture of Honor: The Psychology of Violence in the South*.

- Boulder: Westview Press, 1996.
- NOVELLI, D. H.; PEREIRA, A. E. The Role of International Institutions in Promoting Democracy: a Brief Literature Review of Recent Studies (2010-2019). *Mural Internacional*, v. 11, 2020.
- NYE, J. S. **Soft Power**: The Means to Success in World Politics. Cambridge: Public Affairs, 2004.
- NYE, J. S. Public diplomacy and soft power. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 616, n. 1, p. 94–109, 2008.
- PERLOFF, R. M. **The Dynamics of Persuasion** - Communication and Attitudes in the 21st Century. 6th Edition ed. New York: Routledge, 2017.
- PEVEHOUSE, J. C. Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization. *International Organization*, v. 56, n. 3, p. 515–549, 2002a.
- PEVEHOUSE, J. C. With a Little Help from My Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy. *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 3, p. 611–626, 2002b.
- PEVEHOUSE, J. C. **Democracy from Above** - Regional Organizations and Democratization. New York: Cambridge University Press, 2005.
- POTRAFKE, N. Does government ideology influence political alignment with the U. S.? An empirical analysis of voting in the UN General Assembly. *Review of International Organizations*, v. 4, p. 245–268, 2009.
- POWELL, C. L. **Statement on International Education Week 2001**, 2001. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/4462.htm>>. Acesso em: 4 mar. 2020
- RICHMOND, Y. **Cultural Exchange and the Cold War**: Raising the Iron Curtain. University Park: Pennsylvania State University Press, 2003.
- RUBY, T. Z.; GIBLER, D. US professional military education and democratization abroad. *European Journal of International Relations*, v. 16, n. 3, p. 339–364, 2010.
- SELLTIZ, C. et al. **Attitudes and Social Relations of Foreign Students in the United States**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1963.
- STRYKER, S.; STATHAM, A. Symbolic Interaction and Role Theory. In: LINDZEY, G.; ARONSON, E. (Eds.). **The Handbook of Social Psychology**. New York: Random House, 1985. p. 311–378.
- SUSSKIND, L. **Environmental Diplomacy**: Negotiating More Effective Global Agreements. London: Oxford University Press, 1994.
- THACKER, S. C. The high politics of IMF lending. *World Politics*, n. 52, p. 38–75, 1999.
- TURNER, J. C. **Rediscovering the Social Group**. Oxford: Basil Blackwell, 1987.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (2018). **Voting Practices in the United Nations 2017** - Report to Congress Submitted Pursuant to Public Laws 101-246 and 108-447. Disponível em: <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/Voting-Practices-in-the-United-Nations-2017.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2020.
- WANG, X.-L. Cultural Mediators or Marginal Persons? *Geographical Review*, v. 81, p. 292–303, 1991.
- WATSON, J.; LIPPITT, R. Cross-Cultural Experience as a Source of Attitude Change. *Journal of Conflict Resolution*, v. 2, p. 61–66, 1958.
- WILSON, E. C.; BONILLA, F. Evaluating Exchange of Persons Programs. *The Public Opinion Quarterly*, v. 19, n. 20–30, 1955.
- WITTKOPF, E. R. Foreign Aid and United Nations Votes: A Comparative Study. *American Political Science Review*, v. 67, n. 03, p. 868–888, 1973.
- WOJCIUK, A.; MICHAŁEK, M.; STORMOWSKA, M. Education as a source and tool of soft power in international relations. *European Political Science*, v. 14, n. 3, p. 298–317, 2015.
- YOUNG, O. The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. O. (Eds.). **Governance Without Government**: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 160–194.
- YULE, G. U.; KENDALL, M. G. **An introduction to the theory of statistics**. London: Charles Griffin, 1937.

The Flexibility of Vietnam's Tactics in Relation with the QUAD at the End of the Term of U.S. President D.Trump



A flexibilidade das táticas do Vietnã em relação ao QUAD no final do mandato do presidente dos EUA, D.Trump

Bui Hai Dang¹
Luc Minh Tuan²
Tran Xuan Hiep³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10n3p21-33

Received em: 29 de maio de 2022
Approved em: 03 de abril de 2023

ABSTRACT

The restoration of the Quad Allies (Quad) in 2020 shows the changes in the size and quality of the Quad in the last period of the US President Donald Trump's term. In particular, the possibility of expanding membership of this bloc (under the Quad + structure) is increasingly concerned when Vietnam is being encouraged by all four Quad member countries to enhance bilateral and multilateral interactions. This paper is to analyze the main moves in the interaction between Vietnam and the Quad in particular and within the Quad in general. Two methodologies mainly used in the article are the research of motivation (in part 1 and 2) and retracing approach (in part 2). The article will be structured in 3 parts: Part 1 focuses on clarifying the major trends of the Quad through the main move is intra-regional interactions through the Quad Foreign Ministers Meeting (October 4-6, 2020), part 2 focuses on analyzing Vietnam's tactic to reduce constraints through dynamic interactions with the Expanded Quad (Quad +), and part 3 gives recommendations for Vietnam's foreign policy towards the Quad in the near future.

Keywords: Vietnam, USA, Quad, militarization, foreign tactics

RESUMO

A restauração do Quad Allies (Quad) em 2020 mostra as mudanças no tamanho e na qualidade do Quad no último mandato do presidente dos EUA, Donald Trump. Em particular, a possibilidade de expandir a adesão deste bloco (sob a estrutura Quad +) está se tornando mais preocupante, pois os quatro países membros do Quad incentivam o Vietnã a aprimorar as interações bilaterais e multilaterais. Este artigo analisa os principais movimentos na interação entre o Vietnã e o Quad em particular, e dentro do Quad em geral. As duas principais metodologias utilizadas no artigo são a pesquisa de motiva-

1. Department of International Relations, VNUHCM- University of Social Sciences and Humanities, Vietnam.
E-mail: haidang2508@gmail.com

2. Department of International Relations, VNUHCM- University of Social Sciences and Humanities, Vietnam.
E-mail: lucminhtuan@gmail.com

3. Faculty of International Relations, Dong A University, Vietnam. E-mail: hieptx@donga.edu.vn

ção (nas partes 1 e 2) e a abordagem de rastreamento (na parte 2). O artigo será estruturado em 3 partes: A Parte 1 se concentra em esclarecer as principais tendências do Quad por meio do principal movimento das interações intrarregionais por meio da Reunião de Ministros das Relações Exteriores do Quad (4 a 6 de outubro de 2020), A Parte 2 se concentra sobre a discussão da tática do Vietnã para reduzir as restrições por meio de interações dinâmicas com o Quad ampliado (Quad +), e a Parte 3 fornece recomendações para a política externa do Vietnã em relação ao Quad no futuro próximo.

Palavras-chave: Vietnã, EUA, Quad, militarização, táticas estrangeiras

1. The tendency increased influence in the Quad at the end of the term of US President D. Trump

The visit of US Secretary of State M. Pompeo to Japan (October 4-6) to attend the 2nd Foreign Ministers Meeting of the Quartet (Quad) is considered as an important milestone for the relationship between the US – Japan in particular and the process of institutionalizing the Quad in general. The visit also occurs at a favorable time for the shaping of an “Asian NATO” framework to counter security threats in the region (according to U.S. Deputy Secretary of State Stephen Biegun said on 31/02). 8) (M. BHADRAKUMAR, 2020), in which the greatest “common denominator” is still to contain China’s assertive behaviors when this country is simultaneously escalating conflicts with Australia, Japan and India in the second half of 2020.

However, Pompeo’s active bilateral and multilateral diplomatic activities during the three working days in Japan did not bring the desired results when the Conference failed to produce a joint statement, and an “Asian NATO” framework is also not mentioned in any official press release (BHIM BHURTEL, 2020). There are three reasons for this result:

1.1. The US failed to promote the militarization of the Quad

If in the past the US government often only officially recognized that the establishment of security partnership/dialogue frameworks such as the Quad aimed at less sensitive common security goals of the region, then Deputy Secretary of State Stephen Biegun on August 31 publicly acknowledged the progress of building a version of a military alliance like NATO in the Indo-Pacific based on the original Quad framework with small-scale and neutral foundational cooperation (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2020A). This admission refutes all of the State Department’s discourses on neutrality and the previous Quad model of security dialogue that did not aim to shape military alliances against any country (US DEPARTMENT OF STATE, 2019B).

Such a change of stance shows that the US side has regarded this to be the right time to: (i) maximize the rising “anti-China” sentiments in India, Japan and Australia into specific activities “anti-China” in many areas; (ii) push the remaining countries in the Quad into a “ready position” in the “militarization/institutionalization” of the

Quad in accordance with public opinion on the China threat that was highly amplified by the US at the previous 75th United Nations General Assembly meeting (N. HUET, 2020), and (iii) promote quadrilateral cooperation from ordinary, less sensitive, small-scale cooperation areas to areas of strategic, sensitive, large-scale cooperation. However, the reality shows that although the US has chosen the right time, it overly underestimated the ability of the remaining partners in the Quad to make independent decisions.

Specifically, Mr. Biegun’s speech on August 31 immediately “activated” the defense mechanism of the remaining countries in the Quad when they did not want to become a “proxy battlefield” in the conflict affecting the US – China (this would cause these countries to suffer from unwanted and uncontrollable damage in the context that they have to directly deal with bilateral economic, military and political pressures from China). This mechanism consists of two groups of activities: (i) minimizing cooperation that directly affects China’s strategic profits and (ii) promoting the process of institutionalizing the Quad in a direction beyond the capabilities of the US control.

1.2. India, Japan and Australia have actively found ways to reduce the four-way consensus that directly affects China

Two different points of view between US Secretary of State M. Pompeo and his Indian and Australian counterparts can be obviously observed in his speech on the eve of the Quad Conference (US DEPARTMENT OF STATE, 2020d): (m1) Pompeo attacked directly to China’s ruling party, (m2) Pompeo mentioned a series of specific areas where China is engaged in misbehavior including the East Sea, East China Sea, Mekong River, Himalayas, Taiwan Strait ; and (m3) isolate 5G telecom infrastructure cooperation and global supply chain from China. However, at the conclusion of the Conference of the host country Japan (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, 2020b): (n1) did not include any content attacking China or the ruling party, (n2) only exchanged (disagree) security views on North Korea, East China Sea and East Sea and (n3) only agreed to continue cooperation in the field of health against COVID-19, digital economy, regional structure led by ASEAN, the participation of European countries in the “free and open Indo-Pacific”, quality of infrastructure, maritime security, counter-terrorism, cyber security, rescue.. and many other less sensitive areas. In particular, the fact that the announcement did not mention security issues in (n2) related to Xinjiang, Taiwan, Mekong and Himalaya in this Conference shows that the possibility of the remaining parties in the Quad has reduced highly sensitive discussions with China (while the East Sea and East China Sea issues are less sensitive).

In addition, the Japanese announcement did not mention the contents of cooperation discussions in (n3) on *5G telecommunications network infrastructure and the demand to improve the supply chain* as the content of the Quad phone call (on 25th) (US DEPARTMENT OF STATE, 2020c) also showed the high possibility that these are two

contents that do not result in general consensus in this Conference. Furthermore, among the three countries, India, Japan and Australia, there seems to be a “role casting” to both prevent the US from reaching a multilateral consensus on highly sensitive issues at the Conference, but still “satisfy the US on bilateral relations when Japan agreed to the “basic concept” of the US 5G Clean Path Initiative within the framework of communication between diplomatic offices (JAPAN'S MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2020b), India indicates the possibility of signing the Basic Exchange and Cooperation Agreement for Geo-Spatial Cooperation (BECA) at the US-India 2+2 Ministerial Dialogue on October 26-27 (S. GUPTA, 2020), and Australia is the only country allowed the US to mention China's “aggressive actions” in the bilateral discussion (US DEPARTMENT OF STATE, 2020b). Thus, after the Conference, the US was still not “distrusted” even though it did not achieve the “package” goals as set out.

1.3. India, Japan and Australia strengthen their absolute influence on the internal structure of the Quad

Firstly, all three countries still implicitly expressed their support for a conditional step-by-step militarization roadmap when Japan offered to hold the Quad Defense Ministers Meeting (in exchange for desiring the US and Japan to develop together 03 sea defense bases to replace the previous Aegis Ashore system on land) (KYODO NEWS, 2020). Japan is also the side that simultaneously sent warships and submarines to anti-submarine exercises in the East Sea (ANH THU, 2020) to coordinate with US ships to carry out FONOPS in Hoang Sa (BAO DUY, 2020) right after this Quad Conference. Meanwhile, India is promoting activities to invite Australia to participate in the annual exercise Malabar (with the US and Japan participating) (S. MIGLANI – K. NEEDHAM, 2020) in order to easily reinforce the perception for the US side that progress of “militarizing” the Quad is being implicitly agreed.

Second, strengthen the bilateral cooperation axes in the direction of self-reliance (not dependent on the US) between India – Japan, India – Australia and Japan – Australia: in which the Indo-Japan axis plays a key role with the number of cooperation pillars (have established a common vision for the Indo-Pacific Initiative – IPOI and cooperation pillars on high-quality infrastructure, finance, health, maritime security, especially cooperation in digital technologies such as 5G network, artificial intelligence – AI, Internet of things – IoT) (A. BHAW-MIK, 2020) is much better than the US – Japan axis (only 3 pillars of energy, digital economy and cooperation between the US – Japan – Mekong sub-region), while the India – Australia and Japan – Australia axes continue to be improved (without the participation of the US). Specifically, India and Australia recently signed a Defense Agreement to upgrade their bilateral relationship to a Comprehensive Strategic Partnership (CSP), a Mutual Logistics Support Agreement (MLSA) with agreements on defense science and technology. Meanwhile, the

Japanese Foreign Minister met with the Australian Foreign Minister on the sidelines of this Quad Conference to strengthen the potential strategic relations between the two countries and the possibility of cooperation in the South Pacific island chains.

Third, all three countries are building outward “relationship triangles” to gradually “multilateralize” the Quad structure out of the orbit of the US influence: in which (i) to the central structure of the Quad: India's continuous refusal to establish the US-India-Australia triangle since 2011 (R. PANDIT, 2011) and the birth of the Supply Chain Resilience Initiative (SCRI) (RP. RAJAGOPALAN, 2020) at the Indo-Japan strategic dialogue on October 7, has made Japan currently the only country in the remaining three “triangles” of the Quad: the Japan- US- India triangle in terms of connectivity infrastructure, the Japan – US – Australia triangle also in terms of infrastructure (P. MCCAWLEY, 2019), and the Japan – India – Australia triangle in the New Supply Chain Initiative (INDIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2020a); (ii) for external “triangle” structures related to the Quad, India has also established two partnership triangles India – Australia – Indonesia (AUSTRALIAN DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2019) and India – Australia – France (INDIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2020b) to strengthen the Indo-Australia axis to counterbalance instead of letting the Quad structure leans towards the US – Japan axis (with two partnership triangles US – Japan – Korea and the US – Japan – Mongolia) (US DEPARTMENT OF STATE, 2017) and (iii) all three countries India, Japan and Australia all support the content of non-military cooperation (in the mentioned n3 content group) in which the construction of the Japan – India – Australia triangle on the supply chain is the first step for the trend of promoting “demilitarization” or “softening” of the Quad.

Thus, through this Conference, it can be clearly seen that the active efforts of all three countries including India, Japan and Australia in transforming the Quad's structure in the direction of “centrifugation” away from the coordination of the US. Although India, Japan and Australia are all taking turns to cooperate with the US on each of the small goals in the Quad, they tend to delay the process of “militarizing” the Quad in general. The US side also seems to have an alternative when it has built a series of “strategic triangles” based on the US – Japan axis (such as the US – Japan – India, the US – Japan – Australia, the US – Japan – Korea, The US – Japan – Mongolia) to “replace the framework” for the Quad when seeing the delay in the progress of this block's institutionalization, however, both India – Australia and India – Japan axes have also built “strategic triangles” which has a counterbalancing nature (such as the Indo-Australia-Japan triangle, India-Australia-France, India-Australia-Indonesia) and is likely to shape the Indo-Japan-Russia triangle in the near future (S. PARASHAR, 2020). Therefore, no matter how the US builds the framework of the “Asian NATO”, the three countries India, Japan and Australia also have solutions to counterbalance and reduce dependence on US coordination as well as reduce the possibility of intense

escalation to shape military blocs rivaling China. Consequently, Vietnam's flexible behavior in interacting with the previous Quad+ co-operation mechanism on Covid-19 is completely consistent with the centrifugal trend in the internal structure of this block.

2. Flexible response of Viet Nam in the expansion of Quad

The news that Viet Nam was invited to join Expanded Quad is currently grasping the attention of regional and international public opinion, focusing on three small points: (1) the US is "politicizing" multi-field cooperation institutions to utilize the third wave of "Chinese escape" within the framework of the Quad's functional cooperation, and (2) China's reaction to "politicizing" activities. The wave of "Chinese espace" of Quad+ led by the US and (3) Vietnam agreed to participate Quad+ at the active invitation of the US.

These implications have implicitly created public opinion "politicizing" the event Viet Nam participates in the activities of the expanded Quad, triggers inferences that Viet Nam currently has to take sides in the upcoming "Cold War 2.0" – an outdated argument foundation which is common in the 90s but will cause misunderstandings, misperception and miscalculation. This is especially sensitive to Vietnam-China relations in particular and Vietnam's "non-aligned" foreign identity/reputation in general, even affecting Vietnam's "multilateralization" strategy towards other countries. Therefore, the use of the traceability method to clearly analyze the implications in order to understand the positions of each side and propose solutions for Vietnam is an urgent research work.

2.1. Analysing the origin of the event

Initially, the origin of the point (1) bases on the context that US is promoting simultaneously 3 trends that are greatly affecting international politics in the first half of 2020: (i) "politicizing" the areas of bilateral strategic competition with China in terms of trade (from June 2018) (P.ANH, 2018) and technology (from May 2019) (T.HANG, 2019); (ii) "institutionalizing" new waves of "Chinese escape" at the multilateral level of the India-Pacific region in the field of infrastructure (from November 2019) (J. LYN, 2020); and (iii) "unipolarizing" global leadership efforts to deal with the Covid-19 pandemic on the part of the US government (issued from April 2020).

In which, trend (i) not only plays the role of reducing the interdependence between the US and China but also accelerates the wave of "Chinese escape" (ii). The trend (ii) is the process of expanding the cooperation function of the Quad (or "softening" the fundamental security cooperation function of the Quad) and restructuring the Quad block towards an open but dependent on the agenda from the superstructure (similar to the ASEAN Expansion cooperation or ASEAN+). And trend (iii) represents an effort to make the Quad become the sole representative in the current essential field of cooperation is

the prevention of Covid-19, as a pilot to make the Quad become a key leadership axis the process of global "Chinese escape". Therefore, all three trends, shaping the point (1) has created a clear perception of the process of establishing a comprehensive (multi-sectoral) strategic threat platform from the Quad (not just limited to security or infrastructure as before) from the outlook of the Chinese government.

Secondly, the origin of the point (2) derives from 3 trends: (i) the recognition of the campaign to attribute unilateral responsibility from the US and its allies for the outbreak of the Covid-19 pandemic to China (GLOBAL TIMES, 2020), (ii) the multilateral support of Quad members (J.MALHOTRA, 2020) requires China to transparently explain its responsibility for the Covid-19 pandemic and (iii) a harsh response from China to any US activities related to taking advantage of Covid- 19 to fight China (GLOBAL TIMES, 2020). These three trends have created China's perception of the US integrating more global co-operation initiatives on Covid-19 into the Quad to carry out activities to restrain China, requiring China to respond quickly and drastically.

Thirdly, the origin of the point (3) is quoted by the public (N. DANG, 2020) from the 03 following outstanding information: (i) reported by the Times of India (India) The first phone call (March 20) (I. BAGCHI, 2020a) and the second (March 28) (I. BAGCHI, 2020b) conducted by US Deputy Secretary of State Steve Biegun with high-ranking representatives from the Quad and three external representatives (Vietnam, New Zealand, South Korea) which self-referred to as the "Quad Plus" to discuss the prevention of Covid-19; (ii) published by Reuters (May 4) (H. PAMUK – A.SHALAL, 2020) on the confirmation of US Secretary of State M. Pompeo (speech on April 29) that the US, Japan, India, Australia and three countries Vietnam, New Zealand and South Korea are discussing about restructuring the global supply chain with the initiative "Economic Prosperity Network (EPN)"; and (iii) the confirmation (May 14) (N. NHAM, 2020) from the Ministry of Foreign Affairs of Vietnam about participating in unofficial phone calls with 6 countries (USA, Japan, Korea, India, Australia, New Zealand) to discuss the Covid-19 pandemic situation and post-pandemic economic recovery measures.

These three pieces of information not only highlight Vietnam's participation in activities that tend to contain China coordinated by the US, but also highlight the ability to access the superstructure of the Quad - the focus of the direction of the US, making it easier for the point (3) to create the implication that Vietnam actually agreed to initially join the US initiatives to contain China as a country advising the superstructure of the Quad block, complete the logic circuit from (1) to (2) and (3).

2.2. Vietnam's flexible foreign affair strategy in interacting with the Quad +

Firstly, Vietnam has not yet officially participated in the activities of the Quad Expansion. Obviously, Vietnam only sent senior officials to attend the unofficial phone call of the US Deputy Secretary of State

on March 20 and March 28 to share experiences in dealing with the Covid-19 pandemic, but when it came to the official meeting of Foreign Ministers on post-Covid-19 economic recovery activities conducted by the Quad +, the Foreign Minister of Vietnam (and New Zealand) did not attend, instead the representatives of Brazil and Israel (JAPANESE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2020a). Only Korean representatives attended fully the Covid-19 cooperation activities within the framework of the Quad Expansion. A spokesperson for the Ministry of Foreign Affairs of Vietnam on May 14 also confirmed that Vietnam's participation only stopped at "unofficial" phone calls. Therefore, it can be seen that Vietnam is still steadfast in its neutral position in international cooperation, and has realized the political nature within the structure of the new Quad (using essential multi-field cooperation networks to draw small countries into the traditional and non-traditional security orbit generally coordinated by the Quad) should stop at information sharing and limit operations to the framework of "cooperation mechanisms, exchange, and phone call in a constructive and responsible spirit" (THANH HA, 2020). Therefore, point (3) is an incorrect inference of international and regional public opinion, although point (1) and (2) are two highly persuasive cognitive foundations.

Second, the frameworks of "contain China" built and advocated by the US are only superficial to attract public opinion, but have yet created an effective threat to China on a pragmatic basis. The US is in the pilot phase of creating a series of institutions such as the Blue Dot Network among the US - Japan - Australia (officially announced in November 2019 to compete with China's BRI) (J. LYN, 2020), as well as the idea of advocating for cooperation in infrastructure connecting the US - India - Japan (JAI) since 2018 has not yet produced results because of many differences in India's calculations (J. PANDA, 2019). Even the EPN initiatives are still in the early stages of advocating (despite having a financial background from US-based funds), while the concept of the Quad+ has many precedents since 2013 (N. DANG, 2020) but completely lacks the institutional framework and agenda, now limited to working only within the framework of phone calls. Many viewpoints also believe that the idea of the Quad Expansion is still at a rudimentary level, even just helping to supplement the "communication corridor" for India's relations with Vietnam, South Korea, Brazil, Israel, but does not have much impact on the overall strategy of the Indians (J. PANDA, 2020), and simultaneously promotes the process of "demilitarization" or "softening" the Quad that the US actually does not want (RAJESWARI PILLAI RAJAGOPALAN, 2020). This causes the argument point (1) to be reduced seriously.

Third, China has not actually had an official response to Quad+ by the time the bloc holds an official ministerial-level phone call (May 2020). All official statements of the Chinese side at this time only repeats the harsh response to the countries participating in the media campaign attributing the responsibility for the Covid-19 pandemic to China, unintentionally including the US, Japan, India and Australia

(x5 trend) and international media have arbitrarily grouped into information that China opposes the Quad + block. Chinese media at May 2020 have many indications that they know how to distinguish disadvantageous interactions in the Covid-19 issue at the bilateral level (with each country in the Quad) and multilaterally (the whole Quad). Even an editorial criticizing the US's multilateral initiatives from China International Television's news site - CGTN (May 4) had to borrow the words of a Russian author to accuse the US of utilizing the shell of Covid-19 to create an EPN to promote supply chain changes toward China's disadvantage (NHAT DANG, 2020). Therefore, the point (2) is just an inference based on information inflated by international media on the basis of real trends.

These three statements have clarified: (i) Vietnam's initiatives in identifying the true nature of the Quad+ as well as the steps demonstrating clearly the country's friendly neutral foreign policy, (ii) The US really intends to use Covid-19 to entice countries to participate in the Quad + but has not had any considerable results and (iii) China actually keeps a cautious attitude toward responding to moves relating to the Quad+ to reduce "miscalculation" with countries whose geostrategic position is important to them (like Vietnam).

3. Several suggestions for Vietnam's foreign defense strategy in interacting with the Quad in the coming time

Firstly, the trend of "Chinese escape" is still happening without the US push (mainly the first wave with additional impact from the second and third wave), so Vietnam does not need to join the new supply chain mechanism coordinated by the US or the Quad (always with civil society conditions and priority for private corporations, as well as terms of "contain China"), but only need to prepare supporting industrial and high-tech ecological platforms to catch the shift.

Secondly, due to the supply chain segment that countries in the Quad (as well as the EU) are campaigning to move with many different points, at a time when all businesses are facing financial difficulties with Covid-19 so the fact that the campaign to move the supply chain during the Covid-19 period has had very limited effectiveness (despite being heavily promoted by the Western media due to the fact that it captures the general sentiment of public discontent with China). Therefore, Vietnam needs to counter-delineate between information of practical value and information that only has the value of disturbing public opinion (used by the parties to overwhelm the other party's mentality but when carefully studied, there is no or have little practical value).

Third, Vietnam may consider mobilizing parties to participate in functional activities of the Quad (Quad +) to promote the trend of "softening" the Quad to the point of no return. The existence of a multi-field cooperation mechanism coordinated by the US in addition to the mechanisms in which China has influence in the region will help shape a balance-to-balance order in non-traditional security fields.

(unlikely to turn into a “hard collision”) is also a suitable direction for Vietnam’s strategy of “multilateralization” and balancing the parties.

Fourth, in the context that the US - China institutions are balancing - counterbalancing, it will create empty space and time for ASEAN to perfect the functional cooperation mechanisms coordinated by this Association. The remaining 6 months of the “double year” is a good opportunity for Vietnam to link the bridge the US-China mechanisms with ASEAN (or “step-by-step ASEANization”). That is, instead of asking questions whether joining or not participating in the Quad+ in the field of Covid-19, within Southeast Asia, the countries participating in the Quad+ will have to ask the opposite question whether to participate in Covid-19 cooperation with ASEAN or not?

Fifth, Vietnam and ASEAN should understand the trend of “demilitarization” and “de-Americanization” of the Quad that are being carried out by India, Japan and Australia to gradually coordinate with these trends to promote the “centrifugation” in the Quad out of the original orbit controlled by the US.

Sixth, Vietnam as a country with a lot of experience in effective COVID-19 prevention and one of the rare safe destinations of the supply chain during the post-pandemic recovery period of the world economy (with impressive economic growth) can share experiences in order to participate in supply chain initiatives (SCRIs) of the Indo-Japan axis (or other initiatives that India-Japan or India - Australia is the main axis) with ASEAN countries, or participate more in the non-military cooperation mechanisms of the Quad + to gradually “soften” and “ASEANize” the Quad in the direction that the US cannot be irreversible.

Seventh, Vietnam should be well aware that despite trying to delay efforts to “militarize” the Quad, the three countries India, Japan and Australia still have to support/participate individually in upcoming US military activities in the East Sea (although they will keep these activities from having all four parties), so they should not react strongly or make disadvantageous diplomatic statements for India, Japan and Australia in FONOPS or an expanded military exercise of Quad members in the East Sea (usually the West Philippine Sea) in the near future.

Eighth, Vietnam needs to pay close attention to the “strategic triangles” that the US is creating in the region to serve as the foundation for the “Asian NATO” (whether Biden or Trump is elected, the strategy to build the US’s Asian alliance system is still in progress) to replace the Quad in the future to take appropriate precautions, while avoiding participation in these triangles in the early stages.

Conflicts of interest

The authors declare that there are no conflicts of interest regarding the publication of this article.

References

- ANH THU. 2020. “Nh ất t ập tr ận ch ống tàu ng m Bi ển ĐÔng” [Japan conducts anti-submarine drills in the East Sea]. Young Newspaper. Available from: <<https://tuoitre.vn/nha-tap-tran-chong-tau-ngam-o-bien-dong-202010132057249.htm>>. Access on: 15 Aug. 2021.
- ANIRBAN BHAUMIK. 2020. “India, Japan finalise pact for cooperation in 5G tech, AI and critical information infra”. Deccanherald. Available from: <<https://www.deccanherald.com/national/india-japan-finalise-pact-for-cooperation-in-5g-tech-ai-and-critical-information-infra-898622.html>>. Access on: 15 Aug. 2021.
- AUSTRALIAN DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE. 2019. **Third India-Australia-Indonesia Trilateral Senior Officials’ Dialogue**. Available from: <<https://www.dfat.gov.au/news/media/Pages/third-india-australia-indonesia-trilateral-senior-officials-dialogue>>. Access on: 23 Aug. 2021.
- BAO DUY. 2020. “Tàu khu tr ục M ỹ thách th ử Trung Qu ốc Ho àng Sa” [US destroyer challenges China in Paracels]. Young Newspaper. Available from: <<https://tuoitre.vn/tau-khu-truc-my-thach-thuc-trung-quoc-o-hoang-sa-20201009223708657.htm>>. Access on: 16 Aug. 2021.
- BHIM BHURTEL. 2020. “Asian NATO’ plan stillborn at Tokyo Quad meet”. Asia Times. Available from: <<https://asiatimes.com/2020/10/asian-nato-plan-stillborn-at-tokyo-quad-meet/>>. Access on: 15 Aug. 2021.
- GLOBAL TIMES. 2020. **US COVID-19 accountability act against China irresponsible and immoral**: FM. Available from: <<https://www.globaltimes.cn/content/1188265.shtml>>. Access on: 15 Sept. 2021.
- HUMEYRA PAMUK - ANDREA SHALAL. 2020. **Trump administration pushing to rip global supply chains from China**: officials. Reuters. Available from: <<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-china/trump-administration-pushing-to-rip-global-supply-chains-from-china-officials-idUSKBN22G0BZ>>. Access on: 23 Aug. 2021.
- INDRANI BAGCHI. 2020a. **India joins hands with NZ, Vietnam, S Korea to combat pandemic**. Times of India. Available from: <<https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-joins-hands-with-nz-vietnam-s-korea-to-combat-pandemic/articleshow/74740424.cms>>. Access on: 27 Aug. 2021.
- INDRANI BAGCHI. 2020b. **India, Quad-Plus countries discuss Covid-19 battle, economic resurgence**. Times of India. Available from: <<https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-quad-plus-countries-discuss-covid-19-battle-economic-resurgence/articleshow/74861792.cms>>. Access on: 27 Aug. 2021.
- JAGANNATH PANDA. 2019. **‘JAI’, the Quad and China**: Understanding the Undercurrents. German Institute for International and Security Affairs. Available from: <https://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/BCAS_2019_Panda_Quad_and_China.pdf>. Access on: 4 Sept. 2021.
- JAGANNATH PANDA. 2020. **India and the ‘Quad Plus’ Dialogue**. RUSI. Available from: <<https://rusi.org/commentary/india-strategic-quad>>. Access on: 4 Sept. 2021.
- JENNIFER LYN. 2020. **US Blue Dot Network to counter China’s BRI**. Asia Times. Available from: <<https://asiatimes.com/2020/05/us-blue-dot-network-to-counter-chinas-bri/>>. Access on: 4 Sept. 2021.
- JYOTI MALHOTRA. 2020. **China is feeling the heat over Covid-19 — from Japan to Australia**. But India’s hands are full. The Print. Available from: <<https://theprint.in/opinion/global-print/china-is-feeling-the-heat-over-covid-19-from-japan-to-australia-but-indias-hands-are-full/401126/>>. Access on: 4 Sept. 2021.
- KYODO NEWS. 2020. **Japan, U.S. agree to work on alternative to Aegis Ashore plan**. Available from: <<https://english.kyodonews.net/news/2020/10/159accfe7c2b-japan-us-agree-to-work-on-alternative-to-aegis-ashore-plan.html>>. Access on: 27 Aug. 2021.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF INDIA. 2020a. **13th India-Japan Foreign Ministers’ Strategic Dialogue**. Available from: <<https://www.mea.gov.in/pressreleases.htm?dtl/33100/13th+IndiaJapan+Foreign+Ministers+Strategic+Dialogue>>. Access on: 16 Aug. 2021.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF INDIA. 2020b. **1st Senior Officials’ India-France-Australia Trilateral Dialogue**. MEA. Available from: <<https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/32950/1st+Senior+Officials+IndiaFranceAustralia+Trilateral+Dialogue>>. Access on: 16 Aug. 2021.

- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN. 2020a. **Meeting on the Novel Coronavirus Disease among Foreign Ministers of Interested Countries Hosted by the United States.** Available from: <https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_002806.html>. Access on: 17 Aug. 2021.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN. 2020b. **Japan-U.S. Foreign Ministers' Meeting.** Available from: <https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_002926.html>. Access on: 17 Aug. 2021.
- MK BHADRAKUMAR. 2020. **India gains nothing from an 'Asian NATO'.** Times of India. <<https://asiatimes.com/2020/09/india-gains-nothing-from-an-asian-nato/>>. Access on: 6 Sept. 2021.
- NATALIE HUET. 2020. **"UN chief warns over threat of new Cold War between US and China".** Euro News. Available from: <<https://www.euronews.com/2020/09/22/un-chief-warns-over-threat-of-new-cold-war-between-us-and-china>>. Access on: 6 Sept. 2021.
- NGUYEN NHAM. 2020. **Tham gia "B t m r ng" c l c h i cho Vi t Nam? [Is joining the "Expanded Quartet" an opportunity for Vietnam?].** Communist Party of Vietnam Online Newspaper. Available from: <<https://dangcongsan.vn/cung-ban-luan/tham-gia-bo-tu-mo-rong-co-la-co-hoi-cho-viet-nam-555568.html>>. Access on: 10 Sept. 2021.
- NHAT DANG. 2020. **M t c u tr c chu i cung ng? [The US restructures the supply chain?].** Young Newspaper. Available from: <<https://tuoitre.vn/my-tai-cau-truc-chuoi-cung-ung-20200506085535756.htm>>. Access on: 10 Sept. 2021.
- PETER MCCAWLEY. 2019. **Connecting the dots on the Blue Dot Network.** The Interpreter. Available from: <<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/connecting-dots-blue-dot-network>>. Access on: 10 Sept. 2021.
- PHUONG ANH. 2018. **M tuy n b p th 25% v i 50 t USD h ng h o Trung Qu c [The US announced to impose 25% tariffs on \$50 billion of Chinese goods].** VOV. Available from: <<https://vov.vn/the-gioi/my-tuyen-bo-ap-thue-25-voi-50-ty-usd-hang-hoa-trung-quoc-775206.vov>>. Access on: 11 Sept. 2021.
- RAJAT PANDIT. (2011). **India snubs trilateral security pact with Australia, US to check China.** The Economic Times. Available from: <<https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/india-snubs-trilateral-security-pact-with-australia-us-to-check-china/articleshow/10954852.cms>>. Access on: 11 Sept. 2021.
- RAJESWARI PILLAI RAJAGOPALAN. 2020. **Australia-Japan-India Trilateral Sets Sights on Supply Chain Resilience.** The Diplomat. Available from: <<https://thediplomat.com/2020/10/australia-japan-india-trilateral-sets-sights-on-supply-chain-resilience>>. Access on: 11 Sept. 2021.
- SACHIN PARASHAR. 2020. **India hopes Russia will join Indo-Pacific with Japan trilateral.** The Times of India. Available from: <<https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-hopes-russia-will-join-indo-pacific-with-japan-trilateral/articleshow/77450048.cms>>. Access on: 12 Sept. 2021.
- SANJEEV MIGLANI - KIRSTY NEEDHAM. 2020. **Australia will join naval drills involving India, U.S., Japan. Reuters.** Available from: <<https://www.reuters.com/article/india-military-exercises-idUSKBN2741J1>>. Access on: 12 Sept. 2021.
- SHISHIR GUPTA. 2020. **India-US 2 plus 2 on Oct 26-27, geospatial pact BECA to be signed.** The Hindustan Times. Available from: <<https://www.hindustantimes.com/india-news/third-india-us-2-2-talks-likely-on-october-26-27-pact-on-geo/story-fSBiUWocOwlZ-9wfgzw8d4K.html>>. Access on: 12 Sept. 2021.
- THANH HA. 2020. **Vi t Nam th ng tin v vi c tham gia i n am "B t kim c ng m r ng" [Vietnam's information about participating in the phone call "The Diamond Quad"].** Lao Dong Newspaper. Available from: <<https://laodong.vn/the-gioi/viet-nam-thong-tin-ve-viec-tham-gia-dien-dam-bo-tu-kim-cuong-mo-rong-805419.ldo>>. Access on: 16 Aug. 2021.
- THU HANG. 2019. **Chi n tranh c ng ngh : Trung Qu c thi t tr c m t, M thua ng d l [Technology war: China loses in the short term, the US loses in the long run].** News. Available from: <<https://baotintuc.vn/phan-tichhan-dinh/chien-tranh-cong-nghe-trung-quoc-thiet-truoc-mat-my-thua-duong-dai-20191221084757337.htm>>. Access on: 12 Sept. 2021.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. 2017. **Joint Statement:** U.S.-Japan-Mongolia Trilateral Meeting. Available from: <<https://2017-2021.state.gov/joint-statement-on-the-u-s-japan-mongolia-trilateral-meeting/index.html>>. Access on: 17 Aug. 2021.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. 2019b. **Readout of U.S.-Australia-India-Japan Ministerial.** Available from: <<https://2017-2021.state.gov/readout-of-u-s-australia-india-japan-ministerial-the-quad/index.html>>. Access on: 17 Aug. 2021.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. 2020a. **Deputy Secretary Biegun Remarks at the U.S.-India Strategic Partnership Forum.** Available from: <<https://2017-2021.state.gov/deputy-secretary-biegun-remarks-at-the-u-s-india-strategic-partnership-forum/index.html>>. Access on: 17 Aug. 2021.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. 2020b. **Secretary Pompeo's Meeting with Australian Foreign Minister Payne.** Available from: <<https://2017-2021.state.gov/secretary-pompeos-meeting-with-australian-foreign-minister-payne-3/index.html>>. Access on: 19 Aug. 2021.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. 2020c. **U.S.-Australia-India-Japan Consultations ("The Quad").** Available from: <<https://2017-2021.state.gov/u-s-australia-india-japan-consultations-the-quad-3/index.html>>. Access on: 19 Aug. 2021.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. 2020d. **Secretary Michael R. Pompeo Opening Remarks at Quad Ministerial.** Available from: <<https://2017-2021.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-opening-remarks-at-quad-ministerial/index.html>>. Access on: 19 Aug. 2021.

Aspectos Sistemáticos de una Historia de los Conceptos de Securitización y Amenaza para Copenhague, Aberystwyth y París



SYSTEMATIC ASPECTS OF A HISTORY OF THE CONCEPTS OF SECURITIZATION AND THREAT TO COPENHAGEN, ABERYSTWYTH AND PARIS

Ana Villalba-Castro¹
Fabrício H. Chagas-Bastos²

1. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidad de los Andes (Colômbia). E-mail: amvillalba-castro@gmail.com

2. Doutor em Relações Internacionais, USP. E-mail: fchagasbastos@ifs.ku.dk

Received em: 05 de maio de 2020
Aprovado em: 27 de fevereiro de 2023

RESUMEN

Los últimos treinta años fueron definitivos para que se cuestionara el concepto clásico de seguridad. En los 1990, teóricos en Copenhague, Aberystwyth y París trataron de ampliar el entendimiento sobre qué significa una amenaza, también sobre cómo se da el proceso de delimitación y definición de lo que se debe proteger en la política internacional —la securitización. En este artículo, con base en la historia de los conceptos, investigamos la genealogía de los dos conceptos comunes y centrales a las escuelas europeas de los estudios de seguridad, comparando y señalando sus similitudes y contrastes.

Palabras clave: estudios de seguridad, securitización, amenaza, Escuela de Copenhague, Escuela de Gales, Escuela de París, historia de los conceptos, conceptos

ABSTRACT

The last thirty years were definitive to question the classic concept of security. In the 1990s, theorists in Copenhagen, Aberystwyth and Paris tried to broaden their understanding of what a threat means, as well as how the process of delimitation and definition of what should be protected in international politics occurs —the securitisation. In this article, based on the history of concepts, we investigate the genealogy of the two common concepts central to European schools of security studies, comparing and pointing out their similarities and contrasts.

Keywords: security studies, securitization, threat, Copenhagen, Aberystwyth, Paris, history of concepts, concepts

Académicos en Copenhague, Aberystwyth y París, en el curso de la década de los 1990, trataron de ampliar el entendimiento sobre cómo se

da el proceso de delimitación y definición de lo que se debe proteger —lo que se conoce por *securitización*—, y también lo qué significa una *amenaza* en la política internacional (BALZACQ, 2011; WÆVER, 1995).

Diversos trabajos han tratado de revisar la literatura explorando las similitudes y contrastes entre cada una de estas escuelas. McDonald (2008), por ejemplo, se ha enfocado en las limitaciones de la securitización en la construcción contemporánea del concepto de seguridad. Wæver (2012), por su lado, ha investigado las diferencias formativas entre las escuelas europeas y sus contrapartes en los EE. UU. Hay una laguna, entretanto, sobre cómo se ha desarrollado en cada una de las tres escuelas el andamiaje conceptual común que comparten. Más específicamente, ¿cómo dialogan, se articulan y se diferencian sus conceptos centrales —amenaza y securitización— para Copenhague, Aberystwyth y París? De modo más amplio, ¿cómo los conceptos de securitización y amenaza organizan el significado del conocimiento acumulado en los Estudios de Seguridad?

De modo general, los conceptos pueden verse como puntos focales para identificar regularidades y diferencias en como comprensiones del mundo cambian a lo largo del tiempo —o como “hitos en el curso cambiante de la evolución del conocimiento” (STEINMETZ & FREEDEN, 2017, p. 2). En este contexto, aunque el estudio de los aspectos políticos e históricos de los conceptos ha recobrado impulso³ en los últimos años en las Relaciones Internacionales (BERENSKOETTER, 2016; 2017; ISH-SHALOM, 2021), este abordaje ha sido muy tímidamente⁴ explorado en los Estudios de Seguridad.

En este artículo, promovemos una investigación sistemática de los conceptos comunes y centrales —i.e., amenaza y securitización— a Copenhague, Aberystwyth y París, comparando y señalando sus similitudes y contrastes⁵. Para tanto, nos valemos de la metodología de historia conceptual (*Begriffsgeschichte*) propuesta por Koselleck (2002; 2004) —en especial la idea de ‘concepto básico’ (véase también IFVERSEN, 2011). En esta aproximación al estudio de la historia se analiza cómo las relaciones sociales y el lenguaje crean, modifican y eliminan los conceptos. Específicamente, el trabajo se concentra en revisar los planteamientos de cada una de las escuelas explorando cómo se usan los conceptos de *amenaza* y *securitización*, teniendo en cuenta: (i) *los actores* que definen qué es amenaza y qué es securitización; (ii) *los mecanismos* que se usan para securitizar y para definir la amenaza; así como (iii) cuáles *objetos* son vistos como amenaza (o potencial amenaza) para la securitización.

Nuestra contribución va más allá de entender cómo se han ampliado los Estudios de Seguridad o de un estudio comparado de las características epistemológicas y ontológicas de cada una de ellas frente a los fenómenos de seguridad. El trabajo es de interés más amplio a la disciplina porque al investigar los *conceptos-clave* de securitización y amenaza rastreamos las modificaciones que ocurren en los significados de tales conceptos, siempre dentro de un contexto social y cultural particular. De modo breve, mapeamos como Copenhague, Aberystwyth y París han evolucionado intelectualmente, siempre en un estado de competencia/collaboración potencial.

3. Aunque con poca atención a las contribuciones no-Occidentales a la disciplina (véase CHAGAS-BASTOS, 2023).

4. Los pocos trabajos que analizan el tema lo hacen desde el concepto de la seguridad (BALDWIN, 1997; STRITZEL & VUORI, 2016), o analizan los conceptos de política que interactúan con la teoría de la securitización (PRAM GAD & PETERSEN, 2011).

5. No buscamos en este artículo proveer una revisión exhaustiva de la literatura sobre cada una de las tres escuelas, sino, como dicho arriba, sistemáticamente analizar dos conceptos-clave en el andamiaje teórico que comparten.

Además de esta introducción y de las consideraciones finales, el artículo se desarrolla en otras cinco partes. En la sección siguiente, presentamos el marco teórico sobre la historia de los conceptos. A continuación, analizamos la evolución de los conceptos de amenaza y securitización en cada una de las tres escuelas europeas. Finalmente, examinamos las similitudes y las diferencias en el tratamiento conceptual entre cada una de ellas.

La historia de los conceptos

Para poder hacer sentido sobre las experiencias cotidianas, cada ser humano lanza mano de conceptos —eso es, los elementos que nos permiten integrar, comprender y retener los fenómenos de la realidad. Koselleck (2004) observa que la experiencia sin conceptos no es posible y sin la experiencia no hay conceptos. En otras palabras, a partir de experiencias particulares, así como de la repetición de experiencias anteriores, se constituye la vida, se forman y evolucionan los conceptos. Es premisa fundamental, por lo tanto, que los conceptos sean entidades dinámicas, con tiempo y espacio definidos, que cambian su significado de acuerdo con los diferentes usos de las palabras que los exprimen —y según su estándar social o ámbito temporal (KOSELLECK, 2002; 2004).

En ese sentido, el lenguaje cumple dos funciones. Por un lado, es receptivo, capaz de registrar lo que sucede fuera de sí mismo (la realidad). Por otro, cumple una función de activación y de asimilación de todos los contenidos extra y prelingüísticos que se conocen, experimentan y comprenden (GERRING, 2001).

Farr (1989) plantea la aplicación de los conceptos a la acción política implica acuerdos entre los actores políticos —i.e., entendimientos colectivos en los cuales se define cómo aplicar uno o varios conceptos en el mundo político. En otras palabras, conceptos (aplicados al mundo social) siempre articulan ‘espacios de experiencia’ y un ‘horizonte de expectativa’, dado que enmarcan y organizan las actividades sociales sobre la contingencia del tiempo. Para que esos entendimientos sean efectivos se deben tener claro (a) los criterios que definirán la aplicación de los conceptos; (b) la selectividad y el alcance de los fenómenos que serán interpretados por dichos conceptos en el escenario político; y (c) las actitudes que expresan estos conceptos.

Los conceptos, por ende, soportan significados históricos específicos. Llevar a cabo una historia de los conceptos (o de sus componentes intelectuales) necesariamente implica un proceso de recolección de hechos e ideas que evidencian el cambio semántico y político de esos conceptos a lo largo del tiempo. En esa recolección, además, no se puede dejar de lado que, en muchas ocasiones, la acumulación semántica, se ve restringida por limitaciones lingüísticas y por posibilidades políticas (BALL, 1998).

Es cierto que el alcance de una historia de los conceptos es controvertido en su método y alcance —si más o menos amplio. Por un lado, la corriente alemana liderada por Koselleck, se ha concentrado en el estudio de los conceptos y en cómo estos cambian sus significados en sincronía con las transformaciones que se dan en los distintos contextos sociales y

políticos. Desde una perspectiva diferente, la Escuela de Cambridge enfoca la identificación de los discursos y las convenciones lingüísticas que, en un dado periodo histórico, producen ciertos significados (POCOCK, 1971; SKINNER, 1969). La diferencia entre las dos escuelas se evidencia en que mientras para la *Begriffsgeschichte* es la retórica el instrumento por el cual se expresan los cambios temporales en los conceptos, para los de Cambridge —particularmente para Skinner— el paso del tiempo es el trasfondo del cambio en la formulación retórica de los conceptos. En otras palabras, la *Begriffsgeschichte* se concentra en la historia social e intelectual de los contextos en los cuales los conceptos se desarrollan, mientras que la Escuela de Cambridge lo hace examinando a sus características lingüísticas y literarias (véase para una revisión detallada PALONEN, 1999; 2003).

El abordaje de la *Begriffsgeschichte* deja claro que los conceptos no son simplemente palabras, sino que son portadores de conciencia temporal, dado que su nacimiento o sus cambios de significado se dan en los momentos históricos críticos. En esa medida su línea de estudio y análisis presenta como gran fortaleza el permitir que las concurrencias de evolución y de cambio de los conceptos puedan ser enmarcadas a lo largo de toda la historia (KOSELLECK, 2002; 2004). El fundamento teórico está el hecho de que las ideas —en especial las ideas políticas— dan cuenta de las experiencias de vida, recurriendo al lenguaje social o político, que las sintetizan en forma de conceptos —o sea, el proceso de génesis conceptual. Se presenta entonces una tensión en la relación entre mensaje, realidad y aprehensión mental. Esta tensión se convierte en el impulsor de la construcción de los cuadros intelectuales interpretativos. En consecuencia, un concepto, genéricamente denominado, está siempre en relación con aquello que se quiere comprender. La relación entre el concepto y el contenido que se quiere aprehender expresa la convergencia entre sujeto y objeto, en la medida en que se vuelve generalizador, más allá de asociaciones o uniones particulares.

Ifversen (2011) anota que algunos conceptos se vuelven tan importantes que juegan un rol *clave* en los procesos de cambio y contestación social —son *concepto-clave* en el andamiaje de la *Begriffsgeschichte*. Tales cambios son identificados en como las palabras y sus significados cambian en el tiempo y espacio, y se mapean por medio de la detección de redes semánticas en conjuntos de textos específicos.

En los estudios de seguridad, las experiencias que definen las interacciones entre los diferentes actores se enmarcan bajo los conceptos-clave de securitización y amenaza. De este modo, analizamos a continuación cómo cada una de las escuelas define y emplea estos dos conceptos en sus propuestas teóricas.

Copenhague, Aberystwyth y París: Notas sociológicas y fundaciones intelectuales

Dentro del amplio espectro de enfoques que se puede considerar como lecturas críticas de la seguridad, la mayoría de las categorizaciones se han centrado en los tres programas de investigación —o escuelas— más visibles y en sus figuras influyentes: Copenhague (Barry Buzan y Ole

Wæver), Aberystwyth (Ken Booth y Richard Wyn Jones), y París (Didier Bigo y Jef Huysmans).

Las etiquetas geográficas permiten identificar planteamientos teóricos que comparten una misma concepción teórica, y a un grupo de autores que han adoptado de manera común una aproximación determinada para el estudio del campo de la seguridad. Es decir, comparten un objeto de estudio —la seguridad—, analizado con una visión académica similar, además de tener en común varias de sus influencias intelectuales. En términos de la sociología del conocimiento, Tussie y Chagas-Bastos (2023, p. 894) observan que “[l]as escuelas dentro de las disciplinas funcionan como capullos: establecen refugios que ofrecen a los académicos ‘nidos’ intelectuales, institucionales y materiales protectores que les permiten nutrir y madurar ideas, marcando líneas diferentes de la disciplina más amplia, sin separarse o rechazar por completo. la corriente principal”. Katzenstein (2018, p. 377) de manera bien humorada nos ayuda a ilustrar la importancia de discutir agrupaciones intelectuales dentro de la disciplina de las RRII: “[porqué] Copenhague en lugar de Dinamarca es un misterio. Jonathan Kirshner sugiere, medio en broma, una razón lingüística: Copenhague es una palabra suave que connota cosmopolitismo, mientras que Dinamarca tiene una k terminal áspera. Tal vez, Aarhus y Aalborg también estén excluidas porque un *Danish* en inglés americano es algo que se come”.

Las teorías estructuralistas de las RRII y los estudios de la paz⁶ influyeron directamente los planteamientos propuestos por los investigadores en Copenhague (WÆVER, 2012). Dentro de esta tradición intelectual, se ha evidenciado la necesidad formular nuevas formas de entender la (in)seguridad —que, hasta entonces— tenía al Estado como su actor central y se definía bajo parámetros militares.

Para los de Aberystwyth (o Gales), el estudio de la seguridad no solo debería ir más allá del Estado, sino que debe alejarse de elementos estadocéntricos y militares, volteando su mirada y enfocándose en el ser humano como el principal actor. Fijarse en las relaciones entre individuos y no solo entre Estados y entre instituciones, o entre instituciones y Estados debe ser su gran objetivo (BOOTH, 1991; C.A.S.E. COLLECTIVE, 2006). Su entendimiento de qué es y cómo se logra la seguridad toma varios elementos de la Escuela de Frankfurt, tales como que la razón no puede concebirse bajo otra forma que no sea crítica, porque de esa manera puede hacer frente a la manipulación y alienación de actores e ideologías dominantes.

Mientras Copenhague y Aberystwyth trataron de moverse entre los niveles estatal y del individuo, los investigadores en París han movido el nivel de análisis hacia un punto intermedio —pero también radicalmente diferente frente a las perspectivas tradicionales sobre los estudios de seguridad. Su innovación es el planteamiento de que se han desvanecido los límites entre seguridad interna y externa y, por ende, su investigación se enfoca en los actores y/o agencias que se encargan de la seguridad. De esa manera, no centran a la seguridad apenas como parte del campo político, sino también del campo institucional⁷ (BIGO, 1996; 2002; HUYSMANS, 2002).

Bigo y McCluskey (2018) anotan que estas escuelas suelen ser retratadas como rivales —o entes aislados— que persiguen diferentes agendas de investigación y discuten sobre qué significa ser ‘crítico’ con respecto a los estudios de seguridad. Nada podría ser más falso. Las interacciones duraderas —y hasta mismo amistades entre los académicos presentes cada una de estas escuelas— muestran que, de hecho, no hay oposición entre las tres escuelas europeas. Desde un punto de vista de la sociología del conocimiento, como anota Bourdieu (2004), tales relaciones son pertinentes para entender cómo se dan las relaciones de producción de conocimiento y como la producción académica se difunde. Evidencia central en este sentido son los nombres que firman el clásico manifiesto del *C.A.S.E. Collective* (2006).

Esta confusión —o “truco útil” (BIGO & MCCLUSKEY, 2018)— conlleva formas de esencialismo y culturalismo, que bloquean la comprensión de la diferencia entre enfoques teórico-metodológicos y analíticos. Además, los autores consideran que oponer estos programas de investigación como un error, dado que precisamente el diálogo entre sus miembros ha permitido que —aunque usando terminologías diferentes— que más o menos el mismo tipo de razonamiento fuera establecido como se verá en las próximas secciones.

Amenaza y Securitización como conceptos-clave

Los debates sobre seguridad en las RRII por muchos años se basaron en los planteamientos teóricos de las escuelas realistas y neorrealistas —y tuvieron su desarrollo mayoritariamente concentrado en los EE. UU. En estos términos, el actor protagonista de la seguridad era el Estado, y el eje central de sus análisis e interpretaciones era el concepto de ‘seguridad nacional’ (véase para una revisión detallada BUZAN & HANSEN, 2009).

Los eventos de alcance global impulsados con el fin de la confrontación Este-Oeste fueron definitivos para que se comenzara a cuestionar el concepto de seguridad en su forma original. El avance y la consolidación de procesos de integración regional, los procesos de descolonización en África y Asia, la consolidación de los movimientos sociales y civiles como actores relevantes en la política internacional, además del surgimiento de nuevas formas de amenazas transnacionales (como, por ejemplo, el narcotráfico y el cambio climático), entre otros fenómenos evidenciaron los límites de los abordajes tradicionales a la seguridad —y porqué ésta debería dejar de ser exclusivamente tratada en términos (y por) militares (KRAUSE, 1998).

Los problemas y soluciones de la (in)seguridad dejaban de estar íntimamente ligados a la supervivencia estatal en un ambiente anárquico. Eso es, dejan de estar centrados en la defensa de la integridad del Estado, de cuya supervivencia se garantizaría principalmente por medio del elemento militar y por el empleo de la fuerza (BUZAN & HANSEN, 2009). La seguridad pasa a ser objeto de competencia entre actores que buscan controlar su contenido, por lo que, paradójicamente, la única comunidad es que la seguridad es siempre objeto de disputas políticas sobre su significado —o más específicamente, su definición negativa, la *inseguridad*.

6. Las primeras propuestas se hicieron desde el Copenhagen Peace Research Institute (COPRI).

7. Por ejemplo, las agencias que cuando encargadas de una y otra áreas de la seguridad buscan nuevos enemigos que justifiquen su existencia. Asimismo, son instituciones encargadas de la seguridad que definen qué y a quién se vigila, y cómo se securiza.

Los estudios críticos de seguridad innovan al remover la dicotomía seguridad-inseguridad de las manos del Estados (y sus instituciones) —que expresa la visión continua de que la seguridad del Estado está en el centro del debate y que la capacidad militar es el último garante de la seguridad en un sistema anárquico. En particular, Buzan y colegas (1998) en trabajo seminal plantean que la seguridad responde a una naturaleza discursiva —es un acto del habla (*speech act*). Es decir, cuando se designa algo como riesgoso, el objeto pasa a ser comprendido como una *amenaza*, y este se convierte en un problema de seguridad. Este proceso ha sido nombrado por Wæver (1995) como *securitización*⁸. El mecanismo por el cual se declara que una amenaza existencial ha aparecido sobre un objeto que se protege, por lo que para contenerla se requieren medidas excepcionales —es decir, una dada situación política ‘riesgosa’ que escapa a la esfera política normal. El objeto de referencia que se protege no necesariamente es el Estado, sino que puede pertenecer a cualquier otro ámbito de la vida —el económico, el ambiental, el de la identidad, entre otros—, y por los cuales las medidas excepcionales ya no solo hacen referencia a la acción militar (BUZAN et al., 1998; WILLIAMS, 1998).

Bajo este planteamiento teórico que mueve el enfoque del Estado hacia otros elementos que pueden traer riesgos a la sociedad, las *amenazas* son construcciones dinámicas y subjetivas. En este sentido, Sjöstedt (2008) observa que uno de muchos temas en la agenda política puede recibir repentinamente la máxima prioridad, volviéndose una amenaza. Lo contrario es igualmente posible, dado que temas que han sido considerados como gravemente amenazantes pueden repentinamente ser minimizados. Una tercera posibilidad es que un tema nunca reciba atención y sea enmarcado como una amenaza. Por eso las “reivindicaciones de seguridad” pertenecen al ámbito de la política y la politización, no son un ámbito diferente, más allá de la política normal.

Con una apuesta discursiva caracterizada por los elementos señalados arriba, el proceso de securitización puede alcanzar el éxito en la medida que se da la ya mencionada construcción intersubjetiva de seguridad que no es otra que la creación de valores de seguridad compartidos —dada por medio de la interacción social— en los que se justifican las políticas de seguridad (MCDONALD, 2008). El discurso, en esa medida, debe cumplir con varias características para conseguir su objetivo. Como su fin último es lograr que la audiencia coincida con el orador en el entendimiento de que una amenaza es real, y que, por lo tanto, legitime las acciones que se emprenderán para enfrentarla en última instancia, su éxito depende de la acción de la audiencia; es esta la que tiene la última palabra sobre si una amenaza se securitiza o no, al aceptarla como tal (BALZACQ, 2005; BUZAN et al., 1998).

En suma, los dos conceptos-clave para todas las tres escuelas funcionan de manera articulada: las *amenazas* son cuestiones construidas por actores (por ejemplo, el Estado) y aceptadas por otros, por lo que las agendas de seguridad son el resultado de un proceso intersubjetivo facilitado por los actos de habla —la *securitización*. Es decir, que las cuestiones de (in)seguridad no son resultado de fundamentos objetivos, sino que se vuelven tales sólo cuando alguien lo etiqueta como tal, y los demás

aceptan ese etiquetado. Como observa Herz (2010, p. 603-4) “el proceso de definición y construcción de las amenazas se convirtió en objeto de investigación y surgió una dimensión histórica que contrarrestó la naturalización del sujeto propia de la tradición positivista”.

Copenhague

El proceso de securitización propuesto por la Escuela de Copenhague permite establecer la diferencia entre lo qué es o no un problema de seguridad. Eso es, a la securitización como proceso discursivo, es imprescindible que exista una audiencia⁹ que valide la categorización de la amenaza para, de esa manera, sean legitimadas las medidas excepcionales. Sin esta legitimación es imposible securitizar cualquier amenaza. De este modo, para poder etiquetar un problema de seguridad como tal este se debe presentar ante una audiencia, en términos o en lenguaje de seguridad, de modo a enmarcarlo como una amenaza existencial sobre un objeto referente, y que se es incapaz de tratarlo con los elementos políticos normales, por lo que requiere medidas extraordinarias.

Asimismo, es fundamental que su construcción retórica y semiótica transmita la prioridad y la necesidad urgente de actuar ante tal amenaza. Si el actor securitizador logra así el aval de la audiencia¹⁰, para ir más allá de las reglas y procedimientos establecidos, se puede hablar de un proceso de securitización exitoso. Por eso, los elementos que caracterizan esa elaboración del discurso securitizador son definitivos para que se convierta en un acto del habla efectivo (BUZAN et al., 1998; STRITZEL, 2012; 2014; STRITZEL & CHANG, 2015; WILLIAMS, 2011).

En consecuencia, en el proceso de securitización juega también un papel importante quién es el actor securitizador y qué posición de autoridad ocupa —toda vez que la relevancia y credibilidad que genere en la audiencia ya sea por su prestigio o por su conocimiento, le permitirán conseguir el asentimiento de la audiencia (BAELE & THOMSON, 2017). Por eso, quienes generalmente llevan a cabo este acto discursivo son élites gobernantes y líderes políticos que están en una clara posición de autoridad y pueden generar credibilidad en el público y, al mismo tiempo, reclamar acciones para contener las amenazas —dado que invocan su conocimiento del contexto en el que se da dicha amenaza y de las formas o mecanismos con los cuales se les puede hacer frente (BUZAN et al., 1998).

Si el proceso de securitizar implica enmarcar una amenaza como tal sobre un objeto de referencia, y conseguir la aprobación de una audiencia para legitimar el uso de medidas de política excepcional para enfrentarla, el proceso contrario también es factible. Eso es, una amenaza también es susceptible de ser *desecuritizada* (WÆVER, 1995). Los actores securitizadores, a través de un acto discursivo, ya no presentan una amenaza como la necesidad urgente de medidas excepcionales, sino que regresan, el tema, al escenario político anterior, y eliminan de su discurso el mensaje de riesgo y la urgencia de acciones extraordinarias. En esa medida, los actores muestran los cambios políticos, las condiciones materiales y las acciones institucionales que confirmen que el asunto ya no requiere ser más objeto de la acción securizadora. En este sentido, lo

8. Baele y Thomson (2017) indican que el término ya era de uso común entre los constructivistas que trabajaban con temas de seguridad.

9. La audiencia se define como el objeto a quien se dirige el acto del habla que norte la securitización; son aquellos que deben ser persuadidos y aceptar el problema como una amenaza de seguridad.

10. Copenhague entiende que, si la construcción de la amenaza es verdadera o no, es el acto de habla el que permite al actor de titulación infringir las reglas y procedimientos sociales normales y, por lo tanto, facilita que la audiencia tolere esta intrusión.

ideal sería desecuritizar el mayor número de asuntos para evitar que las élites estatales monopolicen y capturen las preocupaciones de seguridad (HANSEN, 2012).

La securitización (y la desecuritización), como originalmente elaborada por la Escuela de Copenhague define así que es un proceso intersubjetivo entre quienes securitan y las audiencias que lo validan. Coincidir en que hay una amenaza, en definir esa amenaza y en las maneras cómo debe securizarse es un proceso social en el que se construyen entendimientos compartidos respecto a la existencia de esa amenaza, por lo que securizar es una combinación de lenguaje y sociedad. En este marco teórico, amenazas no son objetivas o subjetivas —como bajo el concepto tradicional de seguridad—, sino que son, *a priori*, una construcción ilocucionaria. Como un acto del habla, su definición se da únicamente desde el lenguaje y responden a fines políticos puntuales que persiguen los actores que las crean. Todavía, *a posteriori*, el proceso comienza como acto de habla y se desarrolla luego como una amenaza real —dejando de ser apenas un acto discursivo.

Se tiene, al fin de la construcción social y lingüística de la Guerra Fría, un andamiaje teórico en lo cual identificar y enmarcar amenazas son el resultado de un acto discursivo en el que, si bien el actor que securiza es clave, el éxito de esa acción depende de la audiencia.

Aberystwyth

La innovación en los Estudios de Seguridad no se quedó todavía restricta a Dinamarca. Booth (1991), en la Universidad de Aberystwyth, en el país de Gales, fue uno de los primeros teóricos en explicitar por qué la seguridad y la emancipación no pueden separarse de la otra. De acuerdo con su argumento, la seguridad se define como la ausencia de amenazas, y solo se alcanza esta situación si el individuo se puede liberar de las limitaciones físicas y humanas que le impiden ser libre y desarrollarse como él ha elegido. En definitiva, sin emancipación no hay seguridad posible y esa debe ser la primera preocupación de los estudios de seguridad¹¹.

La securitización es la clave en el proceso de generar la noción seguridad para Copenhague y, por lo tanto, reviste a esta de un carácter negativo en la medida en que la necesidad de securitizar muestra el fracaso de la política convencional al lidiar con los riesgos que se presentan a la sociedad, y exige medidas excepcionales para enfrentar supuestas amenazas. En contraposición, para los representantes de la Escuela de Gales, el concepto de seguridad está revestido de una concepción positiva, en la medida en que la eliminación de las amenazas, a través de la emancipación, es la que permite gozar de esa seguridad. En consecuencia, afirman que más que securizar, lo que se debe hacer es politizar la seguridad (ALKER, 2005; BOOTH, 2007; WYN JONES, 1999).

De esa manera es que se lleva al campo político una amenaza, y como esta se visibiliza como real, y se exige (y se consigue) una acción que la contenga y elimine. Además, el *politizar* admite cuestionar las visiones exclusivamente estatistas y militaristas, y considerar otros objetos referentes —por encima y por debajo del Estado. Esa politización ha per-

mitido darle a la seguridad una concepción global, con prácticas locales, por lo que el diálogo y el debate se han convertido en elementos definitivos en la construcción de estrategias para enfrentar las amenazas. Bilgin (2017) argumenta que es esa politización de la seguridad lo que permite visibilizar esas amenazas que por mucho tiempo no han sido escuchadas, y que, por lo tanto, no le han permitido tener voz a los individuos directamente afectados por ellas. Consiguen así convertirse en una preocupación pública real, por lo que la consecución de estrategias para contenerlas o eliminarlas se hace más probable.

Wyn Jones (1995) argumenta que lo que debe estar en el centro del campo de estudio de la seguridad son las experiencias de los seres humanos y de las comunidades, a quienes el orden mundial les genera todo tipo de inseguridades y que están lejos de las preocupaciones tradicionales estatales (e.g., la guerra). De hecho, una amenaza será todo lo que se interpone entre el ser humano y su libertad. Bajo estos planteamientos el campo de la seguridad se ha vuelto mucho más inclusivo y ha permitido visibilizar amenazas que el concepto tradicional ha pasado por alto al reducirlo a la relación Estado-poder-seguridad, y que abarcan un amplio espectro, como la violación de los derechos humanos, la pobreza, la exclusión y la opresión de las minorías, la violencia contra las mujeres, los problemas ambientales, las desigualdades económicas, la inseguridad alimentaria, hasta la discriminación.

Aberystwyth presenta una propuesta teórica centrada en el individuo y define el proceso de securitización con base en amenazas reales que obstaculizan el verdadero desarrollo del ser humano. Una postura que, si por un lado se nutre del andamiaje propuesto por Copenhague, por otro, se aleja de su noción de acto discursivo.

París

Los teóricos de la Escuela de París no han sido ajenos a la ampliación del concepto de seguridad y lo han hecho no solo resaltando ese paulatino desvanecimiento entre los límites de la seguridad externa y la seguridad interna, sino que han tomado en cuenta la sinergia entre los actores del ámbito público y el ámbito privado (BIGO, 1996).

De esta manera, los investigadores vinculados a la Escuela de París abordan el estudio de la (in)seguridad a partir del tema de las migraciones, el terrorismo, las drogas ilícitas, el crimen organizado, debido a que son las actividades a las que las agencias de seguridad más dirigen sus estrategias de securitización. Las migraciones, por ejemplo, regularmente son presentadas como una población con mayor probabilidad de cometer un delito, representar un problema de salud pública, poner en riesgo la estabilidad de la mano de obra local y de alterar el orden público (HUYSMANS, 2000a). Específicamente, se han concentrado en estudiar las prácticas de las autoridades y de las agencias encargadas de llevar a cabo las tareas de seguridad. Así, plantean que, con los cambios geopolíticos resultantes del fin de la Guerra Fría, tales como la creación y definición de nuevos espacios comunes —como la Unión Europea—, las agencias encargadas de una y otra seguridad buscan nuevos enemigos que justifiquen su existencia (BIGO, 1996).

Como consecuencia de esa fusión entre seguridad externa e interna ahora quienes cumplen la tarea de securitzar las amenazas, no son el Estado o las élites de gobierno, como lo propone la Escuela de Copenhague, tampoco es el individuo o los grupos sociales, como lo define la Escuela de Aberystwyth, sino que son las agencias de seguridad nacionales y regionales (BIGO, 2006; BIGO & TSOUKALA, 2008; HUYSMANS, 2000b; 2006).

Se asume que la guerra interestatal es menos probable, y que la atención de las agencias estatales e inter-estatales ahora debe concentrarse en la actividad criminal. Estas agencias, que durante el mundo bipolar tenían un protagonismo limitado, opacadas por las fuerzas militares — como garantes de la seguridad estatal —, en la actualidad y ante la multiplicidad de amenazas y de objetos de referencia que se han incluido en el campo de la seguridad, son las que parecen tener la capacidad de contener y hacer frente a esas amenazas. Y esa capacidad se explica, precisamente, por los distintos tipos de agencias existentes: de migraciones, agencias aduaneras, agencias de protección y control fronterizo, agencias de monitoreo del intercambio comercial, entre otras. Con este fin, dichas agencias construyen la imagen de un enemigo interior, definiendo un perfil que generalmente reúne las características de grupos de ciudadanos extranjeros. Esto, de inmediato crea una diferenciación social y justifica la construcción y ampliación de espacios de vigilancia de Estados y personas consideradas como un peligro y una amenaza a la seguridad nacional y al orden público (BIGO & TSOUKALA, 2008).

Para desarrollar sus planteamientos, los estudiosos de París toman principalmente de Foucault (1975) el concepto de *disciplina* —entendida como una forma de dominación—, que fabrica cuerpos dóciles y al mismo tiempo, útiles. La disciplina es, entonces, un castigo silencioso, que domestica los cuerpos, en un contexto de crecimiento demográfico y de crecimiento económico. Esto se hace a través de las normas y reglas que se establecen en instituciones, como las escuelas o en el campo militar, entre otros, que permiten controlar y corregir esos cuerpos. Y, de acuerdo con la Escuela de París, en ese control y disciplina es que se soporta toda la operación securizadora de las agencias de seguridad.

La definición de las amenazas y del proceso de securitización para la Escuela de París, por lo tanto, debe tener en cuenta tres elementos. El primero de ellos es la configuración del contexto en el que se presenta la amenaza. El segundo, cuál es la naturaleza del problema y, por último, las luchas de poder que se registran entre unos y otros profesionales y agencias de seguridad. Así, las amenazas se definen y se securitan con una vigilancia extrema que afecta directamente la vida cotidiana de los ciudadanos, especialmente de aquellos que están bajo sospecha. Esa vigilancia se da a gran escala, es decir, no solo es masiva, sino que también se supervisa y se controla todo tipo de movimientos, de comunicaciones y de datos.

Por esta razón, también se caracteriza por ser un proceso de co-vigilancia entre actores privados y públicos, porque si bien quienes llevan a cabo las operaciones son las agencias de seguridad de los Estados o de los organismos regionales, el soporte tecnológico y de almacenamiento

de la información está a cargo de empresas del sector privado. El uso de aparatos de última tecnología, como circuitos cerrados de televisión, escáneres, huellas dactilares, seguimiento computarizado de entradas y salidas, así como de los movimientos de cada individuo, vigilancia satelital, almacenamiento de datos e identificadores biométricos, es el eje central del proceso de securitización que llevan a cabo estos agentes —que incluso les permite crear redes transnacionales de cooperación (BIGO 2006; HUYSMANS 2000a; 2000b). En ese contexto transnacional, los servicios de inteligencia comparten gran cantidad de información, sobre los individuos vigilados, que está dirigida directamente a la libertad de movimiento, de capitales y de comunicaciones, lo que crea una política de paranoia, que los profesionales de seguridad muestran como una fuerte amenaza para la preservación de los régimen democráticos (BIGO, 2006).

Similitudes y contrastes

En una disciplina marcada por disputas teóricas casi tribales como son las RRII, llama la atención que las diferencias entre cómo cada una de estas tres escuelas opera conceptos centrales sea tratada de modo natural por la literatura.

En palabras de Koselleck (2002; 2004) es imposible concebir una historia de los conceptos sin tener como premisa teórica la separación analítica entre *Sprachaussage* (acto del habla) y *Sachanalys* (análisis de los hechos). Esta separación es determinante para la precisión analítica entre cada afirmación lingüística —presente en todas las formas textuales— y la historia concreta que, obligatoriamente, debe ser realidad investida de rigurosidad. Es necesario, por lo tanto, explorar los marcos de experiencia que se manifiestan en cada concepto y que, por ende, se transfieren al vocabulario político —dado que no es suficiente apenas identificar cuándo se crean o se redefinen los significados de los conceptos en el lenguaje ordinario¹².

Lo anterior es relevante si retomamos como premisa central el hecho de que ningún concepto existe en el vacío —por el contrario, todos se caracterizan por una fuente que los nutre, los moldea y los hace avanzar en el tiempo. En ese sentido, los conceptos, así como las teorías, siempre son operados por actores interesados. Además, uno comprende las partes y el todo menos como fruto de sus elecciones, y más como elemento adquirido por medio de la socialización (COX, 1981; 1996). La expresión de los conceptos, por lo tanto, se apoya en condiciones objetivas y subjetivas; y los actores manipulando el significado conceptual son los responsables sobre lo que se debe excluir o incluir, por lo que el lector no puede eludir la dirección particular a la que está siendo llevado (CHAGAS-BASTOS, 2018; CHAGAS-BASTOS & BURGES, 2019).

De modo más directo, el análisis conceptual es fundamental en la medida en que condensa el significado un concepto —y en particular, un concepto-clave— para el establecimiento de un objetivo científico singular en aras de todos los proyectos de investigación futuros. El supuesto de partida del análisis conceptual es que el significado de la noción que se examina es más o menos familiar, pero también que por lo general no

12. Véase también Gerring y Barresi (2003).

se expresa de manera explícita — eso es, hacerlo explícito eliminando sus ambigüedades e inconsistencias en sus diferentes usos.

Históricamente, la ampliación del concepto de seguridad ha implicado la redefinición de objetos referentes y fuentes de amenazas. Los procesos económicos, ecológicos, sociales y culturales pasaron a ser entendidos como capaces de producir amenazas. En contraste con un enfoque anterior únicamente en las amenazas al Estado, las amenazas que enfrentan los individuos, los grupos de identidad, las regiones, el ecosistema global, las civilizaciones y otras entidades pueden tenerse en cuenta — e.g., se han introducido en el debate político y académico los conceptos de seguridad social y seguridad humana.

Bajo estos parámetros, Copenhague se centra en la naturaleza problemática del uso político de seguridad, Aberystwyth se preocupa en gran medida por trascender la característica del estadocentrismo de los estudios de seguridad convencionales con miras a priorizar la seguridad de las personas y su emancipación de la miseria, la necesidad y la opresión, mientras que París se enfoca sobre el rastreo de las diversas prácticas de seguridad.

Las tres escuelas coinciden en que el Estado no es el único objeto referente sobre el que recaen las amenazas de seguridad, ni es el único que decide las acciones para enfrentar esas amenazas. Para Copenhague el Estado sigue teniendo una relevancia importante frente a otros actores securitzadores, dada su posición y credibilidad frente a una audiencia. Así, si bien el Estado conserva su posición dominante, incluye a la sociedad como un nuevo actor que participa en el proceso de securitización, legitimando o rechazando la acción securitizadora, con la que se intenta enfrentar y desparecer la amenaza. En contraposición, Aberystwyth le quita ese mayor protagonismo al Estado y considera como los actores securitzadores más relevantes al individuo y a las organizaciones civiles, porque son quienes realmente llevan a cabo los procesos de securitización contra lo que amenaza su supervivencia y bienestar. París, por su parte, también se aleja del protagonismo del Estado y ubica como actor principal en el proceso de securitización a los profesionales y las agencias de seguridad, que son quienes tienen el conocimiento y la experticia en saber lo que es una amenaza y cómo hacerle frente.

En cuanto a cómo define cada una lo qué es una amenaza y cuál es el proceso de securitización para contenerla o enfrentarla, Copenhague plantea que las amenazas no necesariamente deben ser reales —objetivas o subjetivas— sino que son una construcción discursiva. Esas amenazas son construidas por el actor securitizador, de acuerdo con sus fines políticos precisos. Aunque comparte con la Escuela de Copenhague la idea de que la seguridad se extiende más allá del Estado como su eje y actor central, y al elemento militar, como el único tipo de seguridad, los teóricos de Aberystwyth no definen a la seguridad como un elemento de naturaleza discursiva que crea las amenazas.

En esa medida, las amenazas no son un acto discursivo, sino reales y las define el individuo de acuerdo con lo que afecta su desarrollo —por ejemplo, el hambre, la desigualdad, la discriminación, la injusticia etc. Finalmente, la Escuela de París le da el protagonismo a las agencias y

profesionales de seguridad como los actores que definen las amenazas. Esa definición la hacen creando un enemigo común, que generalmente es el ciudadano o grupo de ciudadanos que no se comportan socialmente de manera convencional —lo que pone en riesgo el orden social. Por lo tanto, la manera de securitizar se por medio de la vigilancia y control extremos, donde los medios tecnológicos son definitivos para llevar a cabo esas tareas.

Para los teóricos de Copenhague el proceso de declarar una amenaza y de securitizarla es un ejercicio discursivo, a cargo de un actor —generalmente las élites gobernantes—, que evidencia esa amenaza ante una audiencia, cuya aceptación de ese discurso es la que define el éxito o el fracaso de la acción securitizadora. Por su parte, aquellos de Aberystwyth trasladan al individuo el acto securitizador y este pasa a ser sinónimo de emancipación: si el ser humano supera los obstáculos que lo separan de su libertad y de lo que quiere ser, está seguro.

El andamiaje teórico propuesto por los estudios críticos entiende la seguridad como la identificación de *amenazas reales*¹³, ya no como una acción específica y exclusiva del Estado, sino que le da agencia al individuo. Por el contrario, para Aberystwyth, al considerar que las acciones de securitización son parte del proceso de emancipación, en el que el ser humano debe eliminar las barreras que no le permiten su desarrollo y bienestar, las amenazas son reales y se presentan en distintos ámbitos de la vida que ponen en peligro la integridad del ser humano —las amenazas no son una simple práctica discursiva; son eventos reales que ponen en riesgo directamente la integridad del ser humano, y este las identifica como tal porque le generan inestabilidad, inseguridad y poca o ninguna prosperidad. Por lo tanto, no es posible que sea el Estado el actor que decide cuáles son y cómo se securitan las amenazas, porque son precisamente esos Estados, con sus estructuras neoliberales, los que generan estructuras económicas y sociales desiguales. Es decir, eliminar esas desigualdades o asimetrías no hace parte de su proceso de securitización porque iría en contra de sus propios intereses políticos o económicos. Es el individuo, entonces, el actor que identifica y define las amenazas, así como el que plantea y exige cómo securitizarlas y superarlas. Por eso, la manera ideal de securitizar una amenaza es el desarrollo de posiciones contra hegemónicas que deben ser el fin principal de las luchas emancipadoras que emprenden los movimientos sociales. Por esa razón, tampoco el Estado es quien define la amenaza, sino que es el individuo quien identifica las amenazas y es quien emprende el proceso de emancipación para liberarse de esos obstáculos. En consecuencia, la acción civil de exigir y presionar por igualdad, justicia, inclusión, etc., es determinante para alcanzar esa seguridad. Y la movilización social es la mejor manera de expresar y presionar esas exigencias.

París, por su parte, plantea que las amenazas son todo aquello que las agencias y profesionales de seguridad identifican como acciones que pueden poner en riesgo la estabilidad, y que generalmente se enmarcan en el escenario que conecta las migraciones, el terrorismo y las redes organizadas del crimen, por lo que los actores securitzadores hacen gran énfasis en la vigilancia constante e invasiva, con un amplio componen-

13. Para Copenhague la construcción de la amenaza es un producto del discurso, mientras que para Gales debe ser concreta (real). Señalamos que, en diversos autores de la escuela de Copenhague, por veces, una amenaza discursiva es una amenaza real. Asimismo, para algunos autores en Gales, una amenaza real necesita del reconocimiento de una audiencia — lo que abre espacio para discusiones sobre ideología y sus funciones en los procesos de securitización.

te tecnológico, para combatir todas estas amenazas que generan miedo, cuando realmente su accionar es el que incrementa el miedo y la zozobra entre los ciudadanos, por la constante vigilancia. Los teóricos de París afirman que la seguridad se garantiza controlando el movimiento de los individuos, más allá de los parámetros convencionales, y vigilando a quienes su identidad o comportamiento no está acorde con la imagen o el imaginario social convencional a priori, y que están etiquetadas como un riesgo.

De este modo, Copenhague y París presentan una disertación negativa del concepto de seguridad, al entenderlo como el fracaso de la política normal para tratar las amenazas, que exige medidas excepcionales y/o vigilancia extrema y continua —dado que no hay otra manera de neutralizarlas. Por su lado, Aberystwyth plantea una concepción positiva en la medida en que eliminar esas amenazas es lo que permite la verdadera emancipación del ser humano. Si estas posiciones teóricas bien tienen marcadas diferencias, también muestran algunos rasgos complementarios. En el caso de Copenhague y París parece existir la mayor afinidad entre sus planteamientos, en la medida en que las agencias de seguridad dependen en gran medida de los lineamientos de las élites gobernantes, y en ese sentido, el interés de las amenazas que les interesa securitizar y la manera en cómo lo harían pueden coincidir. Los planteamientos de Gales, por su parte, parecen estar más alejados en ese juego de intereses, no obstante, si las amenazas que los individuos securitizan coinciden con las que les interesa a las élites gobernantes y/o a las agencias de seguridad, entonces el proceso de securitización podría acortar su distancia entre los actores que lo llevan a cabo (véase para una revisión detallada Gomes, 2017).

El concepto de disciplina es complementado con el de vigilancia, que en su definición apunta más a lo que el individuo es, que a lo que hace (FOUCAULT, 1975). Este planteamiento incluye un elemento de prevención, que facilita el actuar y corregir antes de que los individuos se conviertan en infractores. Para ello es fundamental que esa vigilancia sea continua; se haga de manera personalizada; incluya un sistema de castigos y recompensas. Esa vigilancia es ejercida por un agente —que ejerce un control sobre las acciones y movimientos individuales de la población, castigando y reprimiendo’ (FOUCAULT, 1975).

La Escuela de París también ha tomado conceptos del sociólogo Pierre Bourdieu para construir sus planteamientos teóricos. Uno de ellos tiene que ver con el de espacio social, el cual define como aquel espacio que determina las propiedades de individuos o un grupo de individuos en un momento específico. Es allí, en ese espacio, en el que se pueden hacer comparaciones y diferenciaciones entre estos individuos, de acuerdo con dos elementos fundamentales: el capital económico y el capital cultural. Es decir, los individuos con mayor acumulación de capital económico y cultural estarán más cerca entre ellos y más alejados de quienes tienen una menor acumulación de capital (BOURDIEU, 1997). Así se crea una diferenciación entre un ‘nosotros’ y un ‘ellos’ o los ‘otros’.

De esta manera, estos actores securitizan las amenazas con tecnología y conectan la vigilancia a gran escala con la política paranoica, que

se justifica como una respuesta necesaria ante eventos catastrófico, como los ataques terroristas, ataques con armas de destrucción masiva, ciberterrorismo, entre otros (BIGO, 2013). En esa línea y al ser las agencias de seguridad las que se encargan del proceso de securitización, el tema de la seguridad se mueve del campo político al institucional.

Bajo este planteamiento la Escuela de París sostiene que la seguridad no es tanto una respuesta a las amenazas, sino que es un aumento en el sentimiento de no aceptación del otro. De modo sencillo: la seguridad es producto del miedo. Una posición que marca el contraste con Copenhague y con Aberystwyth.

En consecuencia, lo anterior, París enmarca el binomio seguridad-inseguridad desde una construcción política. París no concibe la seguridad como una realidad objetiva —o hasta mismo despolitizada—, pero tampoco como un hecho social que se ubica más allá o hasta en oposición a la política (como defienden los de Copenhague), o cómo un elemento emancipador (como para los de Gales). Delkáder-Palacios (2020, p. 150) anota que “esta es la principal diferencia epistemológica respecto de las otras escuelas mencionadas, ya que es la única que niega abiertamente una definición fijada y esencial (no construida) de la (in)seguridad, por su concepción como fenómeno político inseparable de las relaciones de poder”. También, que para París “la seguridad no depende únicamente de la acción decisiva, excepcional y discursiva de un actor securitizador, como se sostiene desde la Escuela de Copenhague, sino también de las características del campo transnacional de la (in)seguridad” (DELKÁDER-PALACIOS, 2020, p. 150).

Conclusión

En este artículo analizamos sistemáticamente los aspectos de lo que se puede llamar una historia de los conceptos-clave de *amenaza* y *securitización* para las escuelas de Copenhague, Aberystwyth y París. **Más específicamente, mostramos cómo ambos conceptos han evolucionado y se han relacionado a lo largo del tiempo y espacio.**

Críticos pueden señalar como la principal limitación de nuestro trabajo que este es un ejercicio que no resulta muy original, dado que recoge y presenta cuestiones ya conocidas y estudiadas. Como se ha demostrado, la originalidad de nuestro estudio está en plantear la discusión sobre los estudios críticos de seguridad desde sus raíces conceptuales, un tipo de contribución poco común a la disciplina de RRII. Utilizar la historia de los conceptos proporciona una mejor comprensión de los elementos epistemológicos, sociales, e intelectuales que forman los fenómenos políticos involucrados en lo que se entiende y define como ‘seguridad’. Metodológicamente, nuestra contribución separa explícitamente lo que es la reconstrucción histórica ambos los conceptos-clave de lo que son las críticas dirigidas a los abordajes propuestos por las escuelas de Copenhague, Aberystwyth y París. En este sentido, un próximo paso en las investigaciones de una historia conceptual de los Estudios de Seguridad sería analizar la evolución de los conceptos que estructuran la teoría de seguridad a la luz de sus críticos.

Sabemos que nombrar lo que representa la seguridad —y sus problemas correlacionados— es un acto político. Por ende, como piezas fundamentales de lo que representa ‘estar seguro’, los conceptos de securitización y amenaza son parte del intento continuo de reconstruir los objetos y sujetos de la realidad, cómo estos son percibidos, y de orientar el comportamiento de los actores políticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALKER, H. (2005). **Emancipation in the Critical Security Studies Project**. In K. BOOTH (Ed.). **Critical Security Studies and World Politics**. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- BAELE, S., & THOMSON, C. (2017). **An Experimental Agenda for Securitization Theory**. *International Studies Review*, 19(4), 646-666.
- BALDWIN, D. (1997). **The concept of security**. *Review of International Studies*, 23(1), 5-26.
- BALL, T. (1998). Conceptual History and the History of Political Thought. In I. HAMPSHIRE-MONK, K. TILMANS, F. van Vree. **History of Concepts: Comparative Perspectives** (pp. 75-86). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- BALZACQ, T. (2005). **The Three Faces of Securitization**: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations*, 11(2), 171-201.
- BALZACQ, T. (2011). **Securitization Theory**: How security problems emerge and dissolve. New York: Routledge.
- BERENSKOETTER, F. (2017). **Approaches to Concept Analysis**. *Millennium*, 45(2), 151-173.
- BERENSKOETTER, F. (Ed.). (2016). **Concepts in World Politics**. London: SAGE.
- BIGO, D. (1996). **Polices en réseaux**. L'expérience européenne. Paris: Sciences Po.
- BIGO, D. (2002). **Security and immigration**: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, 27(1_suppl), 63-92.
- BIGO, D. (2013). The transnational field of computerised exchange of information in police matters and its European guilds. In NIILIO KAUPPI AND MIKAEL MADSEN (Eds.), **Transnational Power Elites**: The New Professionals of Governance, Law and Security (pp. 153-182). New York: Routledge.
- BIGO, D., & MCCLUSKEY, E. (2018). **What Is a PARIS Approach to (In)securitization?** Political Anthropological Research for International Sociology. In A. GHECIU, & W. WOHLFORTH (Eds.). **Oxford Handbook of International Security**. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198777854.013.9>
- BIGO, D., & TSOUKALA, A. (Ed.). **Terror, Insecurity, and Liberty**. New York, 2008: Routledge.
- BILGIN, P. (2017). **The International in Security, Security in the International**. New York: Routledge.
- BOOTH, K. (1991). **Security and Emancipation**. *Review of International Studies*, 17(4), 313-326.
- BOOTH, K. (2007). **Theory of World Security**. Cambridge: Cambridge University Press.
- BOURDIEU, P. (2004). **Science of Science and Reflexivity**. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- BOURDIEU, PIERRE. 1997. **Razones Prácticas**. Sobre la teoría de la acción. Barcelona: Anagrama.
- BUZAN, B., & HANSEN, L. (2009). **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUZAN, B., WÆVER, O., & DE WILDE, J. (1998). **Security**: A New Framework for Analysis. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- C.A.S.E. COLLECTIVE (2006). **Critical Approaches to Security in Europe**: A Networked Manifesto. *Security Dialogue*, 37(4), 443-487.
- CHAGAS-BASTOS, F. (2018). **La invención de la inserción internacional**: Fundaciones intelectuales y evolución histórica del concepto. *Análisis Político*, 31(94), 10-30.
- CHAGAS-BASTOS, F. (2023). **International Insertion**: A Non-Western Contribution to International Relations. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.652>
- CHAGAS-BASTOS, F., & BURGES, S. (2019). **The “Briefing Note” as a Pedagogical Tool for Teaching Politics and International Relations**. *Journal of Political Science Education*, 15(2), 237-246.
- COX, R. (1981). **Social Forces, States and World Orders**: Beyond International Relations Theory. *Millennium*, 10(2), 126-155.
- COX, R. (1996). **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press.
- DELKÁDER-PALACIOS, A. (2020). **Los Estudios Críticos de Seguridad y la Escuela de París**: un estudio sobre Frontex y la securitización de la migración en la UE. *Relaciones Internacionales*, 29(58), 141-164.
- FARR, J. (1989). **Understanding Conceptual Change Politically**. In T. BALL, J. FARR, & R. HANSON. (Eds.). **Political Innovation and Conceptual Change** (pp. 24-39). Cambridge: Cambridge University Press.
- FOUCAULT, M. (1975). **Surveiller et punir**. Paris: Gallimard.
- GERRING, J. (2001). **Social science methodology**: A criterial framework. Cambridge: Cambridge University Press.
- GERRING, J., & BARRESI, P. (2003). **Putting Ordinary Language to Work**: A Min-Max Strategy of Concept Formation in the Social Sciences. *Journal of Theoretical Politics*, 15(2), 201-232.
- GOMES, A. (2017). **A Escola Galesa de Estudos Críticos em Segurança Internacional —25 anos depois**. *Carta Internacional*, 12(1), 173-197.
- HABERMAS, J. (1987a). **Knowledge and Human Interests**. Boston, MA: Polity.
- HABERMAS, J. (1987b). **The Philosophical Discourse of Modernity**. Cambridge, MA: MIT Press.
- HABERMAS, J. (1991). **The Structural Transformation of the Public Sphere**: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Cambridge, MA: MIT Press.
- HANSEN, L. (2012). **Reconstructing desecuritization**: the normative political in the Copenhagen School and directions for how to apply it. *Review of International Studies*, 38(3), 525-546.
- HERZ, M. (2010). **Concepts of Security in South America**. *International Peacekeeping*, 17(5), 598-612.
- HORKHEIMER, M. (1937). **Teoría tradicional y teoría crítica**. Madrid: Paidós.
- HORKHEIMER, M. (1942). El Estado autoritario. In M. HORKHEIMER (Ed.). **Sociedad en transición**: estudios de filosofía social. Barcelona: Península.
- HUYSMANS, J. (2000a). Migration and the Politics of Security. In SOPHIE BODY GENDROT AND MARCO MARTINIELLO (Eds.), **Minorities in European Cities**: The Dynamics of Social Integration and Social Exclusion at the Neighbourhood Level (pp. 179-189). London: Palgrave Macmillan.
- HUYSMANS, J. (2000b). **The European Union and the Securitization of Migration**. *Journal of Common Markets*, 38(5), 751-777.
- HUYSMANS, J. (2002). **Defining Social Constructivism in Security Studies**: The Normative Dilemma of Writing Security. *Alternatives*, 27(1_suppl), 41-62.
- HUYSMANS, J. (2006). **The Politics of Insecurity**: Fear, Migration & Asylum in the EU. New York: Routledge.
- IFVERSEN, J. (2011). **About Key Concepts and How to Study Them**. *Contributions to the History of Concepts*, 6(1), 65-88.
- ISH-SHALOM, P. (Ed.). (2021). **Concepts at Work**: On the Linguistic Infrastructure of World Politics. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- KATZENSTEIN, P. (2018). **The Second Coming?** Reflections on a Global Theory of International Relations. *Chinese Journal of International Politics*, 11(4), 373-390.
- KOSELLECK, R. (2002). **The Practice of Conceptual History**: Timing History, Spacing Concepts. Redwood City, CA: Stanford University Press.
- KOSELLECK, R. (2004). **Futures Past**: On the Semantics of Historical Time. New York: Columbia University Press.
- KRAUSE, K. (1998). **Critical Theory and Security Studies**: The Research Programme of ‘Critical Security Studies’. *Cooperation and Conflict*, 33(3), 298-333.
- MCDONALD, M. (2008). **Securitization and the Construction of Security**. *European Journal of International Relations*, 4(4), 563-587.

- PALONEN, K. (1999). **Rhetorical and Temporal Perspectives on Conceptual Change**. *Redescriptions*, 3(1), 41-59.
- PALONEN, K. (2003). **Quentin Skinner: History, Politics, Rhetoric**. Cambridge: Polity.
- POCOCK, J. G. A. (1971). **Politics, Language, and Time: Essays on Political Thought and History**. New York: Atheneum.
- PRAM GAD, U., & PETERSEN, K. (2011). **Concepts of politics in securitization studies**. *Security Dialogue*, 42(4-5), 315-328.
- SJÖSTEDT, R. (2008). **Exploring the Construction of Threats: The Securitization of HIV/AIDS in Russia**. *Security Dialogue*, 39(1), 7-29.
- SKINNER, Q. (1969). **Meaning and Understanding in the History of Ideas**. *History and Theory*, 8(1), 3-53.
- STEINMETZ, W., FREEDEN, M. (2017). Introduction. **Conceptual History: Challenges, Conundrums, Complexities**. In W. STEINMETZ, M. FREEDEN, & J. FERNÁNDEZ-SEBASTIÁN (Ed.). **Conceptual History in the European Space** (pp. 1-47). Oxford: Berghahn.
- STRITZEL, H. (2012). **Securitization, power, intertextuality**: Discourse theory and the translations of organized crime. *Security Dialogue*, 43(6), 549-567.
- STRITZEL, H. (2014). **Security in Translation**: Securitization Theory and the Localization of Threat. London: Palgrave-Macmillan.
- STRITZEL, H., & Chang, S. (2015). **Securitization and counter-securitization in Afghanistan**. *Security Dialogue*, 46(6), 548-567.
- STRITZEL, H., & VUORI, J. (2016). Security. In F. BERENSKOETTER (Ed.). **Concepts in world politics** (pp. 41-56). London: SAGE.
- TUSSIE, D., & CHAGAS-BASTOS, F. (2023). **Misrecognised, misfit and misperceived**: why not a Latin American school of IPE? *Review of International Political Economy*, 30(3), 891-913.
- WÆVER, O. (1995). Securitization and Desecuritization. In R. LIPSCHUTZ (Ed.). **On security** (pp. 46-87). New York: Columbia University Press.
- WÆVER, O. (2012). Aberystwyth, Paris, Copenhagen: The Europeanness of new “schools” of security theory in an American field. In A. TICKNER, & D. BLANEY (Eds). **Thinking International Relations Differently** (pp. 48-71). New York: Routledge.
- WILLIAMS, M. (1998). **Modernity, Identity and Security**: A Comment on the “Copenhagen controversy”. *Review of International Studies*, 23(3), 435-444.
- WILLIAMS, M. (2011). The continuing evolution of securitization theory. In T. BALZACQ (Ed.). **Securitization Theory**: How security problems emerge and dissolve (pp. 212-222). New York: Routledge.
- WYN JONES, R. (1995). **Message in a bottle? Theory and praxis in critical security studies**. *Contemporary Security Policy*, 16(3), 299-319.
- WYN JONES, R. (1999). **Security, Strategy, and Critical Theory**. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Segurança do Golfo Pérsico em uma Nova Era de Competição Geopolítica Global



Persian Gulf Security in an New Era of Geopolitical Competition

La Seguridad del Golfo Pérsico en una Nueva Era de Competencia Geopolítica Mundial

Tawfiq Alfaifi¹
Luis da Vinha²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10n3p53-69

Recebido em: 17 de junho de 2022
Aprovado em: 20 de março de 2023

1. Master's degree, Flinders University.
E-mail: tawfiqalfaifi@gmail.com. ORCID:
orcid.org/0000-0002-5948-4324.

2. Doutor, Flinders University. E-mail:
luis.davinha@flinders.edu.au. ORCID:
orcid.org/0000-0002-7222-5095.

RESUMO

Ao longo das décadas, a segurança no Oriente Médio tem sido influenciada tanto por fortes interdependências de segurança regionais e globais. Desde o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos têm desempenhado um papel importante na determinação da segurança da região, com os Estados do Conselho de Cooperação do Golfo se tornando cada vez mais dependentes das garantias de segurança americanas. No entanto, o pivô estratégico dos EUA para a região Ásia-Pacífico e a crescente consolidação da China como uma potência global, fez com que a dinâmica de segurança do Oriente Médio voltasse a fluir. Este artigo emprega o conceito de complexo regional de segurança, aliado a uma lente teórica realista, para analisar como a crescente rivalidade sino-americana afeta a segurança do Golfo Pérsico ao identificar os interesses dessas duas potências no Oriente Médio e a dinâmica regional emergente.

Palavras-chave: competição geopolítica; equilíbrio de interesses; segurança do Golfo Pérsico; complexo regional de segurança

ABSTRACT

Over the decades, Middle Eastern security has been influenced by both strong regional and global security interdependencies. Since the demise of the Cold War, the U.S. has played a major role in determining the region's security, with the Gulf Cooperation Council states becoming increasingly dependent on American security guarantees. However, the U.S. strategic pivot to the Asia-Pacific region and China's increasing consolidation as a global power has set the Middle East's security dynamics again into flux. This article employs a regional security complex framework, paired with a realist theoretical lens, to analyze how the growing Sino-American rivalry affects Persian Gulf security by identifying the interests of these two powers in the Middle East and the emerging regional dynamics.

Keywords: balance of interest; geopolitical competition; Persian Gulf security; regional security complex

RESUMEN

A lo largo de las décadas, la seguridad de Oriente Medio se ha visto influida por las fuertes interdependencias regionales y mundiales en materia de seguridad. Desde la desaparición de la Guerra Fría, los Estados Unidos han desempeñado un papel fundamental en la determinación de la seguridad de la región, y los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo dependen cada vez más de las garantías de seguridad estadounidenses. Sin embargo, el pivote estratégico de los Estados Unidos hacia la región de Asia-Pacífico y la creciente consolidación de China como potencia mundial han hecho que la dinámica de seguridad de Oriente Medio vuelva a cambiar. Este artículo emplea un marco de complejo de seguridad regional, emparejado con una lente teórica realista, para analizar cómo la creciente rivalidad sino-estadounidense afecta a la seguridad del Golfo Pérsico, identificando los intereses de estas dos potencias en Oriente Medio y la dinámica regional emergente.

Palabras clave: competición geopolítica; equilibrio de intereses; seguridad del Golfo Pérsico; complejo regional de seguridad

Introdução

Durante a Guerra Fria, o complexo regional de segurança (CRS) do Oriente Médio foi caracterizado tanto pela rivalidade como pela cooperação fomentada pela competição ideológica e política entre os Estados Unidos (EUA) e a União Soviética. Ao nível regional, os processos de securitização centraram-se em torno da autodeterminação, soberania, padrões de amizade e inimizade, e multipolaridade competitiva. Estes padrões regionais revelaram uma forte interdependência da segurança regional e foram reforçados pelas ações das potências globais (BUZAN; WÆVER, 2003). Na era pós-Guerra Fria, todo o padrão de segurança internacional foi influenciado pelo enfraquecimento da União Soviética e pela hegemonia dos EUA. Durante o período da unipolaridade americana, os EUA tiveram um papel importante na determinação da segurança da região (HINNEBUSCH; EHTESHAMI, 2014). Consequentemente, a distribuição do poder no sub-complexo do Golfo foi transformado, pois os estados do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) se tornaram mais dependentes da segurança dos EUA. Além disso, após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o envolvimento dos EUA na região se intensificou, consolidando seu papel como garante militar e político do status quo no Oriente Médio.

Durante a última década, os EUA procuraram se desvincular da região como resultado da renovada competição com a China. Desde 2011, a importância do Oriente Médio para Washington tem sido progressivamente despriorizada à medida que a ênfase geopolítica se desloca para a região da Ásia-Pacífico. Em contraste, os vastos recursos naturais e o crescimento econômico da região têm levado a China, através de sua iniciativa Nova Rota da Seda, ou Iniciativa do Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative – BRI*), a expandir suas parcerias estratégicas com os estados regionais do Oriente Médio. Todavia, conter a China na região Ásia-Pacífico implica restringir seu acesso às bases econômicas do seu poder militar (MEARSHEIMER, 2019). Portanto, Washington procurará minimizar as parcerias da China no Oriente Médio, em particular no Golfo Pérsico. Como resultado da rivalidade sino-americana, haverá também mais

oportunidades para as potências regionais manobrarem politicamente (WALT, 2021). A compreensão da dinâmica regional resultante da nova distribuição global do poder é, portanto, imperativa. Assim, este artigo procura abordar a questão fundamental de como é que a crescente competição geopolítica sino-americana afeta a segurança do Golfo Pérsico.

Para responder a esta pergunta, empregamos um quadro CRS para enquadrar e analisar as condições internas, bem como as interações regionais com as potências globais. Enquanto a teoria do CRS tende a favorecer o nível regional de análise, ela não negligencia o papel de atores externos nas dinâmicas de segurança regional. Como Buzan e Wæver (2003, p. 52) argumentam, “os padrões regionais de rivalidade podem se alinhar com, e ser reforçados por, potências globais.” Por conseguinte, o CRS do Oriente Médio pode ser definido como uma área composta por um grupo de estados onde as questões-chave de segurança se sobrepõem na medida em que suas preocupações de segurança nacional não podem ser resolvidas isoladamente. Três sub-complexos regionais se desenvolveram dentro do CRS do Oriente Médio: dois principais compostos pelo Levante e Golfo Pérsico e um menor no Magrebe (BUZAN; WÆVER, 2003). Dentro do Oriente Médio, o Golfo Pérsico emergiu como uma região central devido à importância geopolítica e econômica de seus vastos recursos petrolíferos (SHAYAN, 2017). Portanto, neste estudo, o Golfo Pérsico refere-se a uma área geográfica composta pelos Estados do CCG e não-CCG, que compreende Bahrein, Kuwait, Omã, Qatar, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos (EAU), Iraque e Irã.

O artigo prossegue com uma avaliação da perspectiva global e regional das duas Grandes Potências – i.e., os EUA e a China. Seguidamente, usamos os conceitos de equilíbrio de poder (WALT, 1985) e equilíbrio de interesses (SCHWELLER, 1994) para analisar a dinâmica regional emergente no CRS do Oriente Médio, antes de fornecer algumas notas conclusivas.

Perspectivas Sino-Americanas de Segurança Global e Regional

Ao contrário das expectativas de muitos estudiosos (FUKUYAMA, 1989), o fim da Guerra Fria e a consolidação da ordem liberal internacional liderada pelos EUA não marcaram o fim da política das Grandes Potências e da competição geopolítica. De fato, nos últimos anos temos testemunhado a China e a Rússia perseguindo de forma assertiva seus interesses estratégicos e desafiando a primazia americana. O poder econômico e militar de Pequim cresceu significativamente ao longo das décadas, levando muitos analistas políticos a argumentar que a estrutura do sistema internacional está à beira de uma transformação fundamental (XINBO, 2018). John Mearsheimer (2019) argumenta que o sistema internacional está sendo organizado em duas ordens circunscritas “densas” – uma liderada pelos EUA, e outra liderada pela China – definidas pela competição de segurança e uma ordem internacional “fina” que ajudará a gerenciar o controle de armas e a estabilidade econômica.

A visão de uma competição geopolítica renovada tem sido enfatizada em vários documentos estratégicos dos EUA (O'ROURKE, 2021). Isto implica uma mudança nas prioridades geo-estratégicas de Washington do Oriente Médio para a Ásia-Pacífico e uma ênfase renovada na competição entre as

Grandes Potências. Esta reorientação política foi evidente na Estratégia de Segurança Nacional da administração Trump que identificou a China como uma potência revisionista que “procura deslocar os Estados Unidos na região Indo-Pacífico, expandir o alcance de seu modelo econômico orientado pelo Estado e reordenar a região a seu favor” (NSS, 2017, p. 25). A administração Biden adotou uma perspectiva estratégica semelhante e sua *Interim National Security Strategic Guidance of the United States* rotulou a China como seu principal concorrente, argumentando que ela representa uma ameaça fundamental para “um sistema internacional estável e aberto” (INSSG, 2021, p. 8). Para enfrentar este desafio, a administração destaca a necessidade de “promover uma distribuição favorável do poder para dissuadir e impedir que os adversários ameacem diretamente os EUA e nossos aliados, inibindo o acesso aos bens comuns globais, ou dominando regiões-chave” (INSSG, 2021, p. 9).

A China, por sua vez, tem adotado cada vez mais uma política *Going Global* que procura fortalecer sua influência na África, Europa, América Latina e no Oriente Médio (SHAMBAUGH, 2020). Inicialmente, seus objetivos estratégicos se concentravam em garantir matérias-primas e recursos energéticos para atender suas crescentes necessidades econômicas. Entretanto, desde que Xi Jinping chegou ao poder em 2012, a China tem mostrado uma crescente assertividade e desempenhado um papel ativo no cenário mundial. Nos últimos anos, a China começou a buscar uma mudança sistemática na estrutura da economia global sem se envolver em um confronto direto com os EUA. Por exemplo, em 2013, o Presidente Xi Jinping anunciou o BRI como um programa ambicioso para expandir o alcance e a influência da China (NAUGHTON, 2020). O livro branco sobre a “Cooperação Internacional da China para o Desenvolvimento na Nova Era” enfatiza o papel do BRI como uma plataforma para a atividade comercial global da China, destacando a cooperação para o desenvolvimento “Sul-Sul” como o foco da política externa da China (PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, 2020). Segundo Mearsheimer (2019), o BRI e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) não apenas impulsionam o crescimento econômico de Pequim, mas visam projetar seu poder militar e político globalmente. Portanto, estas iniciativas são parte central de uma estratégia que visa construir um novo centro de globalização localizado em Pequim (MAYER, 2018).

Em resposta explícita ao BRI, os Estados Unidos dedicaram esforços consideráveis para minar as ambições da China, exortando a comunidade internacional a rejeitar o BRI. Mais recentemente, os líderes do G7 adotaram a iniciativa *Build Back Better World* (B3W), “uma parceria de infraestrutura de alto nível, transparente e orientada por valores,” destinada a apoiar países de baixo e médio rendimento na construção de melhor infraestrutura (THE WHITE HOUSE, 2021). Da mesma forma, na recente *Summit for Democracy* organizada pelos EUA, mais de 100 estados se reuniram, incluindo o Iraque e Israel, para enfatizar novamente seu compromisso com a democracia e denunciar a autocracia. Assim, é previsível que os Estados Unidos e seus aliados pressionarão cada vez mais os Estados do Oriente Médio a reduzir ou eliminar sua dependência do BRI da China.

A política dos Estados Unidos para o Oriente Médio desde o período pós-Segunda Guerra Mundial tem se baseado em três pilares principais: 1) garantir um fornecimento seguro e barato de petróleo bruto para

as economias ocidentais, 2) garantir a segurança de Israel, e 3) promover o anticomunismo (BUZAN; WÆVER, 2003). Entretanto, ao longo das décadas, alguns aspectos desta tríade têm perdido sua relevância, designadamente com o final da Guerra Fria. Até o início da década de 2010, a determinação e as capacidades americanas foram os fatores decisivos para manter a sua primazia na região. Entretanto, desde então, o compromisso dos Estados Unidos com a região parece estar diminuindo. Os conflitos com os adversários no Oriente Médio não representam mais uma ameaça vital. Consequentemente, “os EUA estão gradualmente se afastando do Oriente Médio mais devido à falta de vontade do que capacidade material” (YOM, 2020, p. 76). Esta redução no compromisso não implica no abandono total da região. Ao contrário, enquanto a estratégia de *offshore balancing* de Washington limitará o intervencionismo americano, um ataque significativo aos interesses americanos e o colapso ou reorganização da ordem regional obrigará novamente o envolvimento direto dos EUA na região. Esta reorientação da política é discernível na política da administração Biden que se concentra em garantir a segurança de Israel, combatendo a influência das Grandes Potências rivais (i.e., China e Rússia), eliminando as redes terroristas e impedindo a agressão iraniana (INSSG, 2021). À medida que o engajamento americano diminui no Oriente Médio, os poderes regionais, bem como os poderes externos, se esforçarão para preencher o vácuo de poder, seja aumentando sua auto-suficiência ou formando novas e complexas alianças geoestratégicas (COOK, 2021a).

Da mesma forma, os objetivos estratégicos da China no Oriente Médio são múltiplos e inter-relacionados. Ao longo das décadas, o interesse e a dependência econômica da China no Oriente Médio cresceram significativamente e a região adquiriu maior importância geoestratégica (SCOBELL, 2017). Para Pequim, o Oriente Médio tornou-se uma fonte vital de recursos energéticos, um mercado promissor para o comércio e investimento em infra-estrutura e uma fonte de demanda crescente para a venda de armas militares (SALMAN; PIEPER; GEERAERTS, 2015). Além disso, o Oriente Médio é estratégico para o BRI devido à sua posição geográfica na confluência da Ásia, Europa e África. No *Arab Policy Paper*, a abordagem estratégica de Pequim enfatiza a busca do desenvolvimento comum, o benefício mútuo e a manutenção de um nível elevado de cooperação “win-win” (ganha-ganha) com os estados do Oriente Médio (CHINESE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2016). Entretanto, em 2019, a China havia superado os EUA como o maior parceiro comercial da maioria dos países do Oriente Médio (US TRADE REPRESENTATIVE, 2021).

Vários estados do Oriente Médio acolheram os investimentos da China e os vincularam às suas estratégias nacionais. Por exemplo, apesar das preocupações dos EUA, o grupo estatal Shanghai International Port Group foi autorizado a investir e operar o Porto Haifa de Israel por 25 anos. Além disso, as empresas chinesas também estão trabalhando na construção e operação de um terminal privado em Ashdod e de um trem leve em Tel Aviv (KERSTEIN, 2021). No Irã, a China se comprometeu a investir US\$400 bilhões nos próximos 25 anos em troca de um fornecimento contínuo de petróleo (FASSIHI; MYERS, 2021). Muitos Estados do CCG também associaram suas reformas e estratégias de crescimento ao

BRI. Por exemplo, a Arábia Saudita incorporou o BRI em seu ambicioso Programa Nacional de Transformação – iniciativa *Visão 2030*. De forma semelhante, funcionários do Kuwait declararam que a parceria do BRI com a China ajuda o país a alcançar sua *2035 Vision for Development* (FULTON, 2017). Nos Emirados Árabes Unidos e no Qatar, a presença de bancos chineses tem sido utilizada para facilitar o comércio no RMB chinês através da negociação de acordos de troca de moedas (FULTON, 2020). Mais importante ainda, a China militarizou o Porto Khalifa dos EAU, que é operado pelo conglomerado naval chinês COSCO (LUBOLD; STROBEL, 2021).

Historicamente, o Oriente Médio tem sido um ponto focal da competição geopolítica global. A China tem procurado se distinguir de outras potências, reiterando que não procura interferir nos assuntos internos da região. Em sua abordagem da região, Pequim enfatiza publicamente o princípio da não-interferência e do respeito pela soberania dos estados (PAPA, 2021). Nas últimas décadas, a China tem sido capaz de atingir seus objetivos de segurança no Oriente Médio com um esforço mínimo. Entretanto, isso pode não ser o caso nos próximos anos. Até agora, o papel dos Estados Unidos na região abriu o caminho para que a China ampliasse sua influência econômica. No entanto, o crescente descomprometimento dos Estados Unidos com os assuntos regionais provavelmente mudará a equação de segurança no Oriente Médio, deixando uma lacuna. Portanto, é provável que a China se envolva cada vez mais com questões relacionadas com a segurança para sustentar e proteger seus crescentes interesses econômicos.

Implicações da Competição Sino-Americana na Segurança do Golfo Pérsico

As mudanças no equilíbrio de poder global levaram a mudanças drásticas nas atitudes e políticas do sub-complexo de segurança do Golfo Pérsico. Desde a descolonização, os EUA têm procurado preencher o vazio de poder. Com o declínio da ameaça soviética e o alívio da beligerância entre os estados árabes e israelenses, a política de segurança dos Estados Unidos na região concentrou-se cada vez mais no avanço do processo de paz israelo-árabe, na segurança energética, no combate ao terrorismo internacional e na contenção da proliferação de armas de destruição em massa (ADM). No entanto, a retirada política, militar e econômica dos EUA da região tem sido acompanhada pelo aumento do papel de outras potências globais procurando preencher o vazio. A Rússia tem demonstrado seu compromisso com a segurança dos aliados regionais ao se colocar do lado do regime de Assad contra a comunidade internacional. No entanto, a China é o mais importante novo agente de segurança da região. A orientação de Pequim em direção ao Oriente Médio também ecoa o desejo de vários atores regionais que querem que ela desempenhe um papel mais ativo. No entanto, a dinâmica inerente à emergente competição sino-americana é provável que se desenvolva na região. Enquanto nas próximas décadas o Indo-Pacífico será a região pivô na competição geopolítica entre os EUA e a China, o Oriente Médio possui ativos estratégicos suficientes para manter as duas potências condicionalmente engajadas. Isto, entretanto, coloca novos desafios para os atores regionais que precisarão conciliar os interesses do parceiro de segurança tradicional e de um novo parceiro econômico promissor.

Mapeando o sub-complexo de segurança do Golfo

Várias variáveis podem ter aberto o caminho para os estados regionais buscarem uma estrutura cooperativa. A Declaração da al-Ula que põe fim ao boicote do Qatar (GULF COOPERATION COUNCIL, 2021), as conversações Irã- Arábia Saudita (US INSTITUTE OF PEACE, 2021), a Conferência de Bagdá para Cooperação e Parceria (GOVERNMENT OF IRAQ, 2021), e as conversações do Quarteto Turco-Árabe (ATAMAN, 2021) são exemplos de possível cooperação regional. No entanto, apesar destas tentativas ambiciosas, pode ser difícil alcançar uma estrutura de cooperação em um meio regional onde os interesses dos atores estejam em desacordo. Por exemplo, apesar de suas garantias, Teerã quer uma cooperação que não afete suas ambições nucleares, arsenal balístico e expansões regionais, o que é inconsistente com os interesses dos estados do Golfo, Israel e Turquia. Além disso, os atores regionais podem sinalizar cooperação apenas para satisfazer as demandas internacionais. Por exemplo, o objetivo do Irã em participar das conversações sobre o seu programa nuclear é aliviar as sanções dos EUA, sinalizando a Washington que se tornou um ator responsável. Da mesma forma, a Arábia Saudita percebe que é difícil desafiar a vontade das Grandes Potências quanto à necessidade de Teerã voltar ao acordo nuclear. Portanto, para aliviar as pressões internacionais, as conversações de Riad com Teerã podem ser coerentes com as exigências internacionais e a aprovação dos EUA.

Em termos do equilíbrio regional de poder, a Arábia Saudita, Israel, Turquia e Irã registram os maiores investimentos militares. Além disso, a Turquia e a Arábia Saudita têm uma vantagem econômica, estando entre os G-20, enquanto Israel tem uma vantagem nuclear e uma parceria forte com os EUA. Em contraste, economicamente exausto e socialmente fragmentado, o Irã encontra sua vantagem vital centrada no patrocínio de milícias e na posse de armas nucleares. Outro ponto-chave é que a Turquia e o Irã não querem que a Arábia Saudita monopolize a liderança do mundo islâmico, enquanto este último vê a crescente interferência iraniana no mundo árabe como uma ameaça existencial (SIPALAN; KALIN, 2019). Portanto, a cooperação de segurança no CRS do Oriente Médio é aparentemente intratável. O cenário mais provável é que as potências regionais avaliem cautelosamente suas parcerias com as Grandes Potências a fim de salvaguardar seus interesses de segurança. Consequentemente, as potências regionais – especialmente aquelas frustradas com o status quo – buscarão estratégias pragmáticas de *hedging* para expandir suas parcerias econômicas e de segurança.

De acordo com a teoria do equilíbrio de poder, a formação de alianças a nível regional é a forma mais comum de responder a uma ameaça. Assim, os poderes regionais favoráveis à manutenção do status quo se equilibrarão contra os poderes revisionistas, enquanto que os estados pequenos e fracos provavelmente procurarão uma estratégia de *bandwagoning* (WALT, 1985). Durante as últimas duas décadas, o Irã exibe um poder hegemônico potencial. Ele consolidou sua esfera de influência no Iraque, Líbano, Síria e Iêmen, bem como na Palestina. Portanto, apesar da forte dinâmica imposta pelo dilema de segurança, outras potências re-

gionais (e.g., Israel, Turquia e Arábia Saudita), podem encontrar um objetivo comum no equilíbrio contra a preponderância regional iraniana. Assim, é possível antecipar as opções estratégicas que as potências regionais e os estados pequenos e vulneráveis provavelmente perseguirão ao lidar com os desafios regionais emergentes e a competição geopolítica global.

O Irã: Estado Revisionista de Objetivos Ilimitados

De acordo com a teoria de equilíbrio de interesses, o Irã pode ser considerado um estado revisionista que não está satisfeito com o status quo regional. Portanto, para perseguir seus objetivos, Teerã está disposta a aceitar maiores riscos, já que os estados revisionistas são “desinibidos pelo medo da perda, sendo livres para perseguir uma expansão imprudente” (SCHWELLER, 1994, p. 103-104). Por exemplo, como resultado da política de “máxima pressão” do Presidente Trump, o Irã derrubou um drone norte-americano e atacou sua base militar no Iraque (DA VINHA; DUTTON, 2022). Ao contrário dos estados favoráveis à manutenção do status quo, o Irã é um estado maximizador de poder disposto a colocar sua sobrevivência em risco, não apenas para manter mas para melhorar sua posição na ordem regional. Assim, o Irã pode ser caracterizado como um estado revisionista sem limites, pois suas ambições expansionistas não podem ser facilmente refreadas e, portanto, constitui uma ameaça existencial aos estados favoráveis ao status quo.

Os desenvolvimentos geopolíticos no CRS do Oriente Médio têm servido aos objetivos do Irã de ampliar sua esfera de influência. Apesar de sua economia estar em deterioração, o Irã tem aproveitado suas capacidades militares e de milícias para derrubar o status quo e expandir sua agenda ideológica. Entre seus concorrentes regionais, o Irã tem a segunda maior força militar (GLOBAL FIRE POWER, 2021) e mantém milícias ativas em muitas capitais regionais. Dada sua estratégia revisionista, Teerã forjou parcerias pragmáticas tanto com a China quanto com a Rússia.

Não obstante, é importante enfatizar o fator econômico no equilíbrio regional de poder (MEARSHEIMER, 2001). O Irã tem a pior situação econômica entre seus concorrentes, devido às sanções internacionais. Como o poder militar requer uma base econômica sólida, o Irã tem tentado contornar esta situação, particularmente tentando tranquilizar a comunidade internacional aderindo ao Plano de Ação Integral Conjunto (JCPOA). Entretanto, como o acordo sofreu obstáculos significativos, o Irã pode ver a parceria sino-iraniana como uma alternativa para superar as sanções internacionais e assim alcançar a segurança econômica (FALLAH, 2021).

No atual contexto regional, é improvável que o Irã busque alianças regionais. Ao invés disso, tentará desmantelar qualquer aliança de equilíbrio contra ela, aproveitando suas capacidades ofensivas e milícias regionais. Portanto, é provável que a política externa de Teerã busque duas estratégias-chave: dividir e governar e chantagear. Antes de tudo, o Irã percebe que se tornou uma ameaça existencial comum a muitos de seus rivais. Por exemplo, o Irã não tem interesse na recente convergência entre a Arábia Saudita – o poder econômico no Golfo - e Israel - a energia nuclear apoiada pelos EUA no Levante – e procurará travar qualquer aproximação adicional entre

estes dois atores. Além disso, Teerã procurará esgotar Riad em sua guerra com as milícias iemenitas Houthi, apoiadas pelo Irã, e manter suas milícias no Levante concentradas em Israel. O Irã também reforçará a narrativa islâmista anti-sionista se a Arábia Saudita normalizar suas relações com Israel. Quanto aos estados pequenos e fracos, a estratégia de chantagem é suficiente para colocá-los à margem, pelo menos se eles resistirem uma estratégia de *bandwagoning*. Notavelmente, esta estratégia tem sido eficaz nos países do CCG, já que os pequenos estados do Golfo não têm intenção de lidar com potenciais ameaças militares iranianas. Portanto, isto pode pressionar pragmaticamente todos os estados do Golfo, exceto Arábia Saudita e Bahrein, a manter um grau variável de relações diplomáticas com Teerã.

Turquia: Estado Revisionista de Objetivos Limitados

De acordo com a teoria de equilíbrio de interesses, a Turquia pode ser caracterizada como uma potência revisionista com objetivos limitados, uma vez que está preparada para incorrer em altos custos para manter o status quo e assumir custos muito mais altos para expandir seus valores. A política externa turca reflete a realidade da insatisfação com o status quo. No entanto, esta tendência é frequentemente restringida pela preocupação de perder ganhos relativos. Portanto, Ancara reiteradamente persegue suas políticas expansionistas de uma maneira oportunista que tende a evitar riscos. Portanto, ela se enquadra na categoria de estados revisionistas de objetivos limitados porque potenciais ameaças aos seus ganhos relativos restringem temporariamente sua perspectiva expansionista (SCHWELLER, 1994). Assim, é provável que tais países se reconciliem temporariamente com os estados favoráveis à manutenção do status quo como uma medida excepcional para perseguir uma ameaça existencial emergente.

De fato, longe de sua declarada *Policy of Zero Problems with Neighbors* (TURKISH MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2021), a Turquia adotou uma política assertiva a nível regional e internacional. Desde a primavera árabe, a administração de Recep Erdogan adotou o islamismo político representado pelo movimento da Irmandade Muçulmana para expandir sua esfera de influência no mundo árabe. No entanto, seu apoio a esses movimentos falhou no Egito, Marrocos, Sudão e Tunísia (AL-HABIB, 2021) e tem contribuído para promover seu isolamento regional. Globalmente, as relações da Turquia com a UE e os EUA deterioraram-se devido a políticas recentes – por exemplo, explorações de gás perto de Chipre, ameaça de empurrar migrantes para a Grécia e compra e desenvolvimento do sistema russo de defesa aérea S-400. Entretanto, as mudanças geopolíticas regionais, bem como os desafios domésticos, levaram a mudanças marcantes na política regional da Turquia. Após a aproximação com os estados do CCG, continuaram as tentativas turcas para resolver os problemas com o Quarteto Árabe no Catar (ATAMAN, 2021). Essas tentativas podem ser associadas às variáveis internas da Turquia. Por exemplo, há desacordos contínuos sobre as políticas do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP). Além disso, a lira turca perdeu quase 75% de seu valor em relação ao dólar, com inflação de aproximadamente 20% e desemprego de 14% (COOK, 2021b). Além disso, as eleições presidenciais de 2023 podem estimular tempora-

riamente uma política de não-confrontação com os estados do Golfo para reduzir seu isolamento – pelo menos com seus vizinhos sunitas.

Por conseguinte, apesar da crise nas relações entre a Turquia e a Arábia Saudita (HARVEY; HACAOGLU, 2018), é prematuro esperar qualquer aproximação entre Ancara and Riad, a menos que haja ameaças de segurança existenciais comuns que possam superar disputas e preparar o caminho para a formação de uma aliança pragmática. Quanto à ameaça nuclear iraniana, embora Ancara raramente expresse seus receios publicamente, as pressões da proximidade geográfica e o choque de interesses em vários países vizinhos, como Síria e Azerbaijão, são suficientes para antecipar uma maior sensação de insegurança. Se o Irã abandonar seu programa nuclear, isto pode abrir oportunidades econômicas para Ancara e exacerbar o dilema de segurança para Riad e Jerusalém. Qualquer potencial fortalecimento das relações econômicas com Teerã pode ser um fator decisivo para mudar o equilíbrio de poder na região em favor do Irã, independentemente das contradições geopolíticas na agenda regional dos dois estados. Se o Irã adquirir armas nucleares, é provável que a Turquia procure inicialmente um equilíbrio contra o Irã, aderindo a um acordo anti-iraniano como meio de contenção e, posteriormente, perseguindo suas próprias capacidades de dissuasão nuclear. Em resumo, argumentamos que a Turquia não é mais um estado isolante, como alguns teóricos do complexo de segurança regional sugeriram (BUZAN; WÆVER, 2003), mas sim um importante participante no CRS do Oriente Médio. Apesar de suas tendências revisionistas regionais, Ancara não jogou todas as suas cartas políticas, mas manteve opções em aberto para restaurar as relações com os atores regionais. Assim, levando em consideração os recursos militares e alianças existentes na Turquia (e.g., a OTAN), potências regionais como Israel e Arábia Saudita, podem eventualmente preferir tentar atrair a Turquia para seu bloco de segurança.

Israel: Estado Status Quo

Israel, por sua vez, está satisfeito com o status quo regional e tem sido um de seus principais beneficiários. Assim, tende a suumir altos custos para dissuadir os estados revisionistas regionais e assegurar os ganhos relativos obtidos com a ordem existente. Entre seus rivais, Israel tem uma vantagem singular derivada de sua capacidade nuclear e de sua forte parceria de segurança com os Estados Unidos. Domesticamente, seu interesse nacional vital reside em manter Israel a salvo das facções palestinas armadas e da interferência regional. Regionalmente, procura impedir que qualquer outra potência ganhe capacidades nucleares ou balísticas que possam mergulhar a região em uma corrida armamentista que possa perturbar o atual equilíbrio de poder e comprometer sua atual vantagem militar (AHREN, 2020). Além disso, procuraativamente acabar com seu isolamento regional, o que foi parcialmente alcançado através dos “Acordos de Abraham” e de iniciativas diplomáticas subsequentes (NISSENBAUM, 2021). Portanto, o principal adversário de Israel é o Irã, que acredita que procura desestabilizar sua segurança interna apoiando o Hamas e o Hezbollah. Além disso, as ambições nucleares de Teerã levaram Israel a alocar US\$1,5 bilhão para uma possível retaliação contra as instalações de enriquecimento de urânia

do Irã (TIMES OF ISRAEL, 2021). Apesar de qualquer possível repercussão diplomática, particularmente com os EUA, para Israel eliminar a ameaça nuclear ainda seria preferível a ter que coexistir com um Irã com armas nucleares (LIS e KUBOVICH, 2021). Apesar das garantias de Washington a Jerusalém de que o Irã não desenvolverá armas nucleares e que consideraria outras opções se a JCPOA não for reavivada (THE WHITE HOUSE, 2021), estas promessas não aliviam a ansiedade em Tel Aviv.

Dadas estas considerações sobre as ambições do Irã, é provável que Israel possa participar em acordos regionais que procurem equilibrar a ameaça iraniana e manter o status quo. Além disso, nem a Arábia Saudita nem a Turquia ficariam satisfeitos com um Irã armado com armas nucleares. Enquanto o ex-diretor dos serviços secretos Saudita, Turki al-Faisal (2020), dedicou seu 16º diálogo IISS Manama para criticar Israel, o fato é que quando interesses mais pragmáticos estão em jogo, “considerações de segurança prevalecem sobre a preferência ideológica” (WALT, 1985, p. 24). Como resultado, para evitar a hegemonia regional iraniana e refrear suas ambições nucleares, é provável que Israel busque uma coligação de equilíbrio regional contra Teerã.

Arábia Saudita: Estado Status Quo

Como Israel, a Arábia Saudita é uma potência regional favorável à manutenção do status quo regional e se comporta como uma potência defensiva e maximizadora de segurança. Os estados favoráveis à manutenção do status quo consideram as opções militares como um último recurso, e assim tendem a preservar seus interesses nacionais explorando outros recursos à sua disposição. Além disso, sua política externa pode ser melhor caracterizada como uma resposta às ações dos poderes revisionistas (SCHWELLER, 1994).

Ao longo das décadas, a Arábia Saudita tem desempenhado um papel importante no mundo árabe e islâmico, bem como na economia global. Sendo o berço de dois dos lugares mais sagrados do mundo islâmico (Meca e Medina), bem como sua fundação e liderança da Liga Mundial Muçulmana e do Banco Islâmico de Desenvolvimento, fortaleceram seu apelo nesses dois mundos. Globalmente, Riad é membro do G-20, um membro influente da OPEP, e o sexto maior país em termos de despesas militares. Em conjunto, estes fatores foram aproveitados para maximizar a segurança e trazer estabilidade à atual ordem regional apoiada pelos Estados Unidos. Entretanto, há vários desafios que podem limitar estas vantagens. Para começar, há competição com o Irã, e em menor grau com a Turquia, pelo papel de liderança dos mundos árabe e islâmico (SIPALAN; KALIN, 2019). Além disso, as fortes flutuações nas receitas do petróleo criam uma situação econômica desafiadora para Riad, assim como a incerteza sobre o futuro do compromisso de segurança dos Estados Unidos com a região.

Em termos regionais, a proximidade geográfica e a inimizade histórica continuam a ser importantes ao considerar os alinhamentos de segurança. Por exemplo, a Arábia Saudita falhou em combater a expansão iraniana em quatro capitais árabes. Portanto, devido à incapacidade da Arábia Saudita de obter o apoio de uma Grande Potência ou potência regional para ajudar a conter o Irã, a melhor opção disponível seria o equilí-

brio com os estados favoráveis à manutenção do status quo contra Teerã. Portanto, as intenções ofensivas do Irã superam as considerações sobre o poder agregado da Turquia ou de Israel. De fato, como Walt (1985, p. 13) argumenta, “as intenções, não o poder, são o fator crucial” no alinhamento. Portanto, é provável que num futuro próximo testemunharemos uma aproximação pragmática entre a Arábia Saudita e Turquia e um entendimento de segurança tácito entre a Arábia Saudita e Israel para conter o Irã.

Dado o contexto econômico e geopolítico, Riad tem seguido uma estratégia de *hedging* pós-primavera árabe. Economicamente, as receitas petrolíferas de Riad, que constituem a maior parcela de seu PIB, contribuíram para o avanço dos desenvolvimentos em vários setores (GENERAL AUTHORITY FOR STATISTICS, 2021). Entretanto, à medida que as flutuações dos preços do petróleo se aceleram (ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2021), a diversificação das fontes de receita tornou-se um objetivo-chave. Portanto, a Arábia Saudita lançou recentemente sua grande iniciativa pós-petróleo, *Visão 2030*, que visa criar uma economia mais sustentável (GOVERNMENT OF SAUDI ARABIA, 2016). Na prática, porém, esta ambiciosa visão requer um contexto regional estável e parcerias econômicas vantajosas. Portanto, o *hedging* econômico com a China também tem sido uma prioridade para a Arábia Saudita. Os sauditas vêm o relacionamento com a China como um meio de garantir um importador de petróleo a longo prazo, um potencial investidor em sua *Visão 2030*, um fornecedor alternativo de equipamento militar e um potencial fornecedor de energia nuclear.

Além disso, a Rússia também contribui para os cálculos de segurança sauditas. Desde 2016, cresceu uma pragmática parceria pragmática entre a Arábia Saudita e a Rússia. Por exemplo, Riad e Moscovo anunciaram o acordo “OPEP+” e recentemente assinaram uma parceria para fortalecer a cooperação militar (BIN-SALMAN, 2021). Esta aproximação com Moscovo revela o interesse de Riad em tentar dissuadir as políticas unilaterais dos EUA na região, assegurar preços favoráveis do petróleo, atrair novos parceiros de segurança e atrair e/ou neutralizar a influência da Rússia sobre questões regionais. Em resumo, argumentamos que a resposta da Arábia Saudita ao declínio da sustentabilidade econômica do petróleo e suas crescentes preocupações com a segurança a obrigou a recorrer aos principais concorrentes de Washington. Entretanto, manter a estratégia de *hedging*, evitando a reação americana, apresentará desafios diplomáticos que Riad precisará aprender a navegar.

Apesar das manobras políticas e econômicas da Arábia Saudita, a parceria estratégica de segurança a longo prazo entre os EUA e a Arábia Saudita permanecerá forte, principalmente devido a seus interesses comuns no Oriente Médio. Durante meio século, seus objetivos comuns de combater o comunismo e gerenciar a segurança energética global promoveram uma estreita cooperação (ALTERMAN, 2017). Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, assim como a primavera árabe, mancharam o relacionamento. Sob incerteza mútua, o peso de sua parceria não foi diminuído, mas sim amansado para ajudar melhor Washington na busca de seus objetivos estratégicos de segurança regional. Assim, os EUA ainda buscam a cooperação da Arábia Saudita para alcançar suas prioridades na região: 1) conter a assertividade e o programa nuclear do

Irã, 2) encorajar a normalização das relações israelo-sauditas, e 3) incitar a Arábia Saudita a respeitar os direitos humanos. Uma indicação da força do relacionamento é que, após o assassinato do jornalista Jamal Khashoggi, Washington não impôs sanções severas à Arábia Saudita, limitando sua reação à restrição das vendas de armas que foram posteriormente levantadas (DESIDERIO, 2021). Em resumo, embora as preocupações com os direitos humanos devam predominar nas relações futuras, os fundamentos da parceria entre a Arábia Saudita e os Estados Unidos continuarão sólidos apesar das crescentes diferenças políticas e tensões geopolíticas.

Nos estados do CCG liderado pela Arábia Saudita, a ameaça israelense tem sido dessecuritizado em troca de uma crescente securitização da ameaça iraniana. Um estudo recente mostrou que existe um novo discurso emanado dos estados árabes do Golfo focando em uma normalização das relações com Israel (HITMAN; ZWILLING, 2021). Além disso, quando o conselheiro de segurança nacional dos Estados Unidos, Jake Sullivan, levantou recentemente a questão da normalização das relações com Israel, as autoridades sauditas não rejeitaram a noção (WILLIAMS, 2021). Além disso, a normalização do Bahrein com Israel pode refletir um consentimento saudita cauteloso (KALIN; JONES, 2021). Ainda há preocupações de que qualquer normalização saudo-israelense possa ser explorada por atores regionais (tanto estatais quanto não estatais) para mobilizar a comunidade islâmica contra a Arábia Saudita. Entretanto, num futuro próximo, à medida que a presença dos EUA na região diminuir, Riade e Jerusalém poderão eventualmente se ver confrontadas com a necessidade de estabelecer uma aliança de segurança informal, porém pragmática, para manter uma ordem regional favorável a seus interesses vitais.

Estados Pequenos e Vulneráveis: Estados secundários

De acordo com a teoria de equilíbrio de interesses, os estados pequenos e vulneráveis podem ser definidos como aqueles que não têm capacidades defensivas ou ofensivas significativas que lhes permitam maximizar sua segurança. Além disso, estes estados podem evidenciar relações frágeis entre o estado e a sociedade civil por várias razões: a ilegitimidade das elites políticas e instituições nacionais (por exemplo, Iêmen e Síria); conflitos entre grupos étnicos, religiosos e políticos locais (por exemplo, Iraque, Líbano e Iêmen); e o fracasso do multiculturalismo (por exemplo, Iraque e Líbano). Portanto, esses países têm sido frequentemente sujeitos a incursões e transgressões regionais e globais. Como Schweller (1994, p. 101) argumenta, “em um mundo de predadores e presas, estes estados são presas.” Além disso, no sub-complexo do Golfo Pérsico, verifica-se que os pequenos estados do Golfo (isto é, Kuwait, Bahrain, Qatar, EAU e Omã) não têm poder material suficiente para defender individualmente seus interesses. Quanto ao Iraque, ainda falta a coesão entre o estado e a sociedade civil. Como resultado, estes países estão mais propensos a adotar uma estratégia de *hedging* para alcançar o máximo de independência possível ou, pelo menos, perseguir uma estratégia de *bandwagoning* para alinhar e apaziguar a fonte das ameaças.

Conclusão

O Oriente Médio tem sido, é e continuará sendo um teatro de intensa competição geopolítica entre potências globais e regionais. Desde a descolonização, os padrões de competição de segurança no CRS do Oriente Médio tornaram-se mais interconectados e regionalizados, ao mesmo tempo em que foram mais alinhados e reforçados pela competição das Grandes Potências. Na era pós-Guerra Fria, houve duas grandes mudanças nos arranjos de segurança do CRS do Oriente Médio. Primeiro, desde a retirada do Egito da cena geopolítica na esteira dos acordos de paz com Israel, o sub-complexo do Levante tornou-se o segundo núcleo do CRS do Oriente Médio, levando a uma maior desregionalização da questão israelo-palestina. Em segundo lugar, desde a década de 1980, o sub-complexo do Golfo Pérsico (i.e., sub-complexo Irã-Arábia Saudita) tornou-se o núcleo dominante do CRS do Oriente Médio, particularmente desde que o Iraque foi retirado da equação do equilíbrio de poder em 2003. Enquanto isso, Washington desempenhou um papel crucial em questões de segurança político-militar para manter uma ordem regional favorável a seus interesses vitais. Portanto, o apoio de Washington a seus parceiros do CCG levou o Irã a maximizar seu poder em detrimento de outros estados do Golfo Pérsico.

Entretanto, apesar de sua longa história de envolvimento externo, o Oriente Médio testemunhou recentemente uma mudança dramática na natureza e substância do envolvimento das potências globais. Desde o período da primavera árabe, a estratégia americana para a região mudou de uma presença militar forte para uma abordagem de *off-shore balancing* porque a região não é mais vista como uma ameaça existencial à sua prosperidade e segurança. Como resultado, o vácuo político e militar emergente tem contribuído para acelerar os padrões de competição regional entre as potências revisionistas regionais e os estados favoráveis à manutenção do status quo. De fato, o Irã fortaleceu sua influência em quatro capitais árabes, a coalizão turco-qatari capitalizou o Islã político para colher os despojos, e o Quarteto Árabe liderado pelos Sauditas lançou contra-revoluções em muitos países da primavera árabe para restaurar o status quo. Enquanto isso, embora a China tenha aderido à ambiguidade estratégica em relação às questões político-militares, tem se engajado cada vez mais em parcerias econômicas com a maioria das potências regionais. Ficou claro que o CRS do Oriente Médio, embora tenha conquistado uma independência parcial após a Guerra Fria, é agora mais independente do que nunca para assumir seus objetivos político-militares.

Embora Moscovo e Pequim estejam sem dúvida empenhando-se para aumentar sua influência nas esferas política e econômica, não se deve esquecer que nenhum dos dois países ainda desempenhou um papel de liderança na formação da ordem regional. Entretanto, a crescente competição geopolítica entre as Grandes Potências sem dúvida afetará as estratégias e políticas de segurança dos atores regionais. Mais precisamente, novos arranjos de segurança regional são previstos com base na premissa de que a formação de alianças pragmáticas de segurança é a melhor maneira de responder às ameaças regionais. Assim, os poderes favoráveis

à manutenção do status quo, como a Arábia Saudita e Israel, bem como o poder revisionista de objetivos limitados, a Turquia, é mais propenso à cooperação de segurança regional a curto e médio prazo. Em contraste, as potências revisionistas sem limites, como o Irã, permanecerão do lado oposto, enquanto os estados pequenos e vulneráveis procurarão evitar a inclinação absoluta para qualquer um dos lados, seja ficando de lado ou através de políticas de apaziguamento. Além disso, argumentamos que os assuntos de segurança do CRS do Oriente Médio se tornaram mais regionalizados sob as atuais condições geopolíticas e econômicas. Destacamos como o sub-complexo do Golfo Pérsico torna-se o núcleo vital da arquitetura de segurança do Oriente Médio, já que inclui dois estados poderosos opostos – i.e., um estado revisionista de objetivos não limitados (Irã) e um estado favorável à manutenção do status quo (Arábia Saudita). Quanto ao sub-complexo do Levante, na ausência de um concorrente, ele se tornou um núcleo secundário dominado por um estado favorável à manutenção do status quo (Israel).

Referências Bibliográficas

- AHREN, Raphael. If the Enemy of My Enemy Gets the Bomb: Saudi Nuclear Plan gives Israel Headache. *Times of Israel*, 2020. Disponível em: <https://www.timesofisrael.com/if-the-enemy-of-my-enemy-gets-the-bomb-saudi-nuclear-plan-gives-israel-headache/>. Acesso em: 2 ago. 2021.
- AL-FAISAL, Turki. New Security Partnerships in the Middle East. 16th IISS Manama Dialogue, 2020. Disponível em: <https://www.iiss.org/-/media/files/manama-dialogue/2020/plenary-transcripts/p6/hrh-prince-turki-al-faisal-al-saud--as-delivered.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021
- AL-HABIB, Yahya. Like Dominoes. Does the Fall of Political Islam Extend to the Source of Turkey? Hawar News Agency, 2021. Disponível em: <https://hawarnews.com/en/haber/like-dominoes-does-the-fall-of-political-islam-extend-to-the-source-of-turkey-h26876.html>. Acesso em: 7 dez. 2021.
- ALTERMAN, Jon. *The Other side of the World: China, the United States, and the Struggle for Middle East Security*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2017.
- ATAMAN, Muhittin. How is the Turkey-Gulf Normalization Going? Daily Sabah, 2021. Disponível em: <https://www.dailysabah.com/opinion/columns/how-is-the-turkey-gulf-normalization-going>. Acesso em: 3 jan. 2022.
- BIN-SALMAN, Khalid. Agreement on Developing Joint Military Cooperation. Twitter, 2021. Disponível em: <https://twitter.com/kbsalsaud/status/1429925422490341376>. Acesso em: 6 nov. 2021.
- BUZAN, Barry; WEVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.
- CHINESE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *China's Arab Policy Paper*, 2016. Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1331683.shtml. Acesso em: 24 set. 2021.
- COOK, Steven. Major Power Rivalry in the Middle East. CFR, 2021a. Disponível em: https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/dp-cook-no.-2.pdf. Acesso em: 18 nov. 2021.
- COOK, Steven. Erdogan Has Never Been in This Much Trouble. Foreign Policy, 2021b. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2021/11/24/erdogan-has-never-been-in-this-much-trouble/>. Acesso em: 22 dez. 2021.
- DA VINHA, Luis; DUTTON, Anthony. Embracing the Maverick: The Evolution of President Donald Trump's Management of Foreign Policy-Making. *Central European Journal of International and Security Studies*. v. 16, n. 1, p. 4-35, 2022.
- DESIDERIO, Andrew. Senate Backs Biden Admin Weapons Sale to Saudi Arabia. POLITICO, 2021. Disponível em: <https://www.politico.com/amp/news/2021/12/07/senate-biden-saudi-arabia-523915>. Acesso em: 17 jan. 2022.
- ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. *Oil and Petroleum Products Explained*. The United States Energy Information Administration, 2021. Disponível em: <https://www.eia.gov/energyexplained/oil-and-petroleum-products/prices-and-outlook.php>. Acesso em: 29 dez. 2021.

- FALLAHI, Ebrahim. Iran-China Strategic Partnership: A Roadmap for Mutual Prosperity. *Tehran Times*, 2021. Disponível em: <https://www.tehrantimes.com/news/459437/Iran-China-strategic-partnership-a-roadmap-for-mutual-prosperity>. Acesso em: 8 nov. 2021.
- FASSIHI, Farnaz; MYERS, Steven. China, with \$400 Billion Iran Deal, Could Deepen Influence in Mideast. *The New York Times*, 2021.
- FUKUYAMA, Francis. The End of History? *The National Interest*. n. 16, p. 3-18, 1989.
- FULTON, Jonathan. *The G.C.C. Countries and China's Belt and Road Initiative (BRI): Curbing Their Enthusiasm?* Middle East Institute, 2017. Disponível em: <https://www.mei.edu/publications/gcc-countries-and-chinas-belt-and-road-initiative-bri-curbing-their-enthusiasm>. Acesso em: 8 out. 2021.
- FULTON, Jonathan. Situating Saudi Arabia in China's Belt and Road Initiative. *Asian Politics & Policy*. v. 12, n. 3, p. 362-83, 2020.
- GENERAL AUTHORITY FOR STATISTICS. *Gross Domestic Product First Quarter*. Saudi Arabia's National Accounts Statistics, 2021. Disponível em: https://www.stats.gov.sa/sites/default/files/GDP%20release%20report%20Q1_%20202021%20EN.pdf. Acesso em: 24 nov. 2021.
- GLOBAL FIRE POWER. *Middle East Military Strength*, 2021. Disponível em: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing-middle-east.php>. Acesso em: 5 dez. 2021.
- GOVERNMENT OF IRAQ. *Final Statement of the Baghdad Conference for Cooperation and Partnership*, 2021. Disponível em: <https://gds.gov.iq/final-statement-of-the-baghdad-conference-for-cooperation-and-partnership/>. Acesso em: 30 sep. 2021.
- GOVERNMENT OF SAUDI ARABIA. *Vision-2030*, 2016. Disponível em: https://www.vision2030.gov.sa/media/rc0b5oy1/saudi_vision203.pdf. Acesso em: 22 out. 2021.
- GULF COOPERATION COUNCIL. *The Al-Ula Declaration Statement*, 2021. Disponível em: <https://gcc41.org/press-releases/the-al-ula-declaration>. Acesso em: 18 sep. 2021.
- HARVEY, Benjamin; HACAOGLU, Selcan. Erdogan's Big Gamble: Taking on Mideast Power-broker Saudi Arabia. *Bloomberg*, 2018. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-25/erdogan-s-big-gamble-taking-on-mideast-powerbroker-saudi-arabia#xj4y7vzkg>. Acesso em: 28 dez. 2021.
- HITMAN, Gadi; ZWILLING, Moti. Normalization with Israel: An Analysis of Social Networks Discourse Within Gulf States. *Ethnopolitics*, p. 1-27, 2021.
- HINNEBUSCH, Raymond; EHTESHAMI, Anoushiravan. *The Foreign Policies of Middle East States*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2014.
- INSSG. *Interim National Security Strategic Guidance of the United States*, 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.
- KERSTEIN, Benjamin. Outgoing Head of Mossad: Qatari Aid to Gaza "Got a Little Out of Control". *The Algemeiner*, 2021. Disponível em: <https://www.algemeiner.com/2021/06/08/outgoing-head-of-mossad-qatari-aid-to-gaza-got-a-little-out-of-control/>. Acesso em: 30 nov. 2021.
- LIS, Jonathan; KUBOVICH, Yaniv. Netanyahu at Mossad Chief Ceremony: Israel Won't Allow a Nuclear Iran, Even at Cost of Friction With US. *Haaretz*, 2021. Disponível em: <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-netanyahu-we-cannot-allow-a-nuclear-armed-iran-even-at-cost-of-friction-with-u-s-1.9864125>. Acesso em: 4 jan. 2022.
- LUBOLD, Gordon; STROBEL, Warren. Secret Chinese Port Project in Persian Gulf Rattles US Relations With UAE. *The Wall Street Journal*, 2021.
- MAYER, Maximilian. China's Rise as Eurasian Power: The Revival of the Silk Road and Its Consequences. In MAYER, Maximilian, (ed.). *Rethinking the Silk Road: China's Belt and Road Initiative and Emerging Eurasian Relations*. Singapore, Springer, 2018.
- MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton, 2001.
- MEARSHEIMER, John. Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security*. v. 43, n. 4, p. 7-50, 2019.
- NISSENBAUM, Dion. Saudi Arabia Moves Toward Eventual Ties with Israel. *The Wall Street Journal*, 2021.
- NAUGHTON, Barry. China's Global Economic Interactions. In SHAMBAUGH, David (Ed.). *China and the World*. New York: Oxford University Press, 2020.
- NSS. *National Security Strategy of The United States*, 2017. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em: 6 out. 2021.
- O'ROURKE, Ronald. *Renewed Great Power Competition: Implications for Defense – Issues for Congress*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2021.
- PAPA, Ilari. *China's Foreign Minister Tours the Middle East: Outcomes and Implications*. The Washington Institute for Near East Policy, 2021. Disponível em: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/chinas-foreign-minister-tours-middle-east-outcomes-and-implications>. Acesso em: 17 ago. 2021.
- PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *Energy in China's New Era*. State Council of the People's Republic of China, 2020. Disponível em: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202012/21/content_WS5fe0572bc6d0f725769423cb.html. Acesso em: 7 jul. 2021.
- SALMAN, Mohammad; PIEPER, Moritz; GEERAERTS, Gustaaf. Hedging in the Middle East and China-US Competition. *Asian Politics & Policy*. v. 7, n. 4, p. 575-596, 2015.
- SCHWELLER, Ronald. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. *International Security*. v. 19, n. 1, p. 72-107, 1994.
- SCOBELL, Andrew. Why the Middle East Matters to China. In EHTESHAMI, Anoushiravan; HORESH, Niv (Eds.). *China's Presence in the Middle East: The Implications of the One Belt, One Road Initiative*. New York: Routledge, 2017, p. 9-23.
- SHAMBAUGH, David. China's Long March to Global Power. In SHAMBAUGH, David (Ed.). *China and the World*. New York: Oxford University Press, 2020.
- SHAYAN, Fatemeh. *Security in the Persian Gulf Region*. London: Palgrave Macmillan, 2017.
- SIPALAN, Joseph; KALIN, Stephen. Saudi Arabia, Pakistan Snub Malaysia's Muslim Summit. *Reuters*, 2019. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-malaysia-muslimalliance-idUSKBN1YM0G3>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- THE WHITE HOUSE. *Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership*, 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>. Acesso em: 22 nov. 2021.
- TIMES OF ISRAEL. Israel Said to Approve \$1.5 Billion Budget for Potential Strike on Iran. *Times of Israel*, 2021. Disponível em: <https://www.timesofisrael.com/israel-said-to-approve-1-5-billion-budget-for-potential-strike-on-iran/>. Acesso em: 16 dez. 2021.
- TURKISH MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *Policy of Zero Problems with our Neighbors*, 2021. Disponível em: <https://www.mfa.gov.tr/policy-of-zero-problems-with-our-neighbors.en.mfa>. Acesso em: 28 nov. 2021.
- US INSTITUTE OF PEACE. *Iran-Saudi Talks*, 2021. Disponível em: <https://iranprimer.usip.org/blog/2021/may/04/secret-iran-saudi-talks>. Acesso em: 7 nov. 2021.
- US TRADE REPRESENTATIVE. *Middle East/North Africa (MENA)*, 2021. Disponível em: <https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/middle-east/north-africa>. Acesso em: 8 jan. 2022.
- WALT, Stephen. Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*. v. 9, n. 4, p. 3-43, 1985.
- WALT, Stephen. China Wants a "Rules-Based International Order," Too. *Foreign Policy*, 2021. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2021/03/31/china-wants-a-rules-based-international-order-too/>. Acesso em: 21 ago. 2021.
- WILLIAMS, Jordan. Sullivan Raised Normalizing Relations with Israel During Meeting with Saudi Crown Prince. *The Hill*, 2021. Disponível em: <https://thehill.com/policy/international/middle-east-north-africa/577584-sullivan-raised-normalized-relations-with>. Acesso em: 4 dez. 2021.
- XINBO, Wu. China in Search of a Liberal Partnership International Order. *International Affairs*, v. 94, n. 5, p. 995-1018, 2018.
- YOM, Sean. US Foreign Policy in the Middle East: The Logic of Hegemonic Retreat. *Global Policy*. v. 11, n. 1, p. 75-83, 2020.

After the Brahimi Report: doctrinal culture, practical developments and the new and remaining challenges of UN peace operations



Depois do Relatório Brahimi: cultura doutrinária, desenvolvimentos práticos e os desafios novos e remanescentes das operações de paz da ONU

Después del Informe Brahimi: cultura doctrinal, desarrollos prácticos y los nuevos y restantes desafíos de las operaciones de paz de la ONU

1. Letícia Carvalho é professora do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e Editora Associada da Carta Internacional. É doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). E-mail: leticiacarvalho@pucminas.br. ORCID: orcid.org/0000-0002-1786-971X.

2. Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte é doutora em Geografia e professora do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). E-mail: geraldine@pucminas.br. ORCID: orcid.org/0000-0001-8133-806X.

3. Matheus de Abreu Costa Souza é doutorando em Ciência Política/Estudos de Paz e Conflitos na Umea University. É mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). E-mail: matheusdeacsouza@gmail.com.

Letícia Carvalho¹
Geraldine Rosas Duarte²
Matheus de Abreu Costa Souza³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10n3p70-87

Recebido em: 15 de março de 2022
Aprovado em: 13 de março de 2023

ABSTRACT

In this article, we analyse the new and remaining challenges in implementing the Brahimi Report's (2000) recommendations more than twenty years after its publication. The document is considered a milestone in consolidating a doctrinal culture of UN peace operations. However, we argue that this attempt to establish a doctrinal culture has been hampered by normative and practical controversies, which will be explored, methodologically, using documentary analysis.

Keywords: peace operations; Brahimi report; stabilization; doctrinal culture.

RESUMO

Neste artigo, analisamos os desafios, novos e remanescentes, na implementação das recomendações do Relatório Brahimi (2000), mais de vinte anos após sua publicação. O documento é considerado um marco na consolidação de uma cultura doutrinária das operações de paz da ONU. No entanto, argumentamos que essa tentativa de estabelecer uma cultura doutrinária tem sido dificultada por controvérsias normativas e práticas, que serão exploradas, metodologicamente, com base em análise documental.

Palavras-chave: operações de paz; Relatório Brahimi; estabilização; cultura doutrinária.

RESUMEN

Este artículo analiza los desafíos nuevos y pendientes en la aplicación de las recomendaciones del Informe (2000) más de veinte años después de su publicación. El documento es considerado un hito en la consolidación de una cultura doctrinal de las operaciones de paz de la ONU. Sin embargo, sostenemos que este intento de establecer una cultura doctrinal se ha visto obstaculizado por controversias normativas y prácticas, que se explorarán, metodológicamente, a partir del análisis documental.

Palabras clave: Operaciones de paz; Informe Brahimi; estabilización; cultura doctrinal.

Introduction

In this article, we take stock of the Brahimi Report (2000) to identify new and remaining challenges in the implementation of its recommendations. Published after failed attempts to keep and build peace in the 1990s, the Report sought to systematise a multidimensional approach to peace operations. It reaffirmed the UN's commitment to the core principles of consent, impartiality, and minimum use of force; pointed out the need for the authorisation of clear and feasible mandates; advocated for an increase in post-conflict peacebuilding policies, and called on states to provide appropriate resources and well-trained troops to ensure the effectiveness of peace operations on the ground. Considering the innovations proposed by the document, the Brahimi Report was a milestone in the consolidation of what the UN intended to be an actual “doctrinal culture” of peace operations (UN, 2000). It was particularly relevant in that context as the main challenge identified in the 1990s was that there was a mismatch between mandates and practical developments. The Brahimi Report took this lack of coherence seriously and sought to provide clear directions and tasks for UN personnel deployed in post-war zones. Years later, the idea of establishing a cultural doctrine was advanced with the release of the so-called “Capstone Doctrine” (2008), a document that grew out of the Brahimi reforms and intended to both confirm basic principles of UN Peacekeeping and define parameters of what constituted it (DE CONING; KARLSRUD; AOI, 2017).

However, we argue that this attempt to establish a doctrine has been weakened due to contradictions among later documents and multiple controversial practical developments, especially in active stabilisation peace operations in the Central African Republic (CAR), the Democratic Republic of Congo (DRC), and Mali. On the one hand, the Brahimi Report (2000) and the Capstone Doctrine (2008) seem to align in defence of a political, multidimensional approach. On the other hand, documents such as the HIPPO Report (2015), Cruz Report (2017), and Action4Peacekeeping (2019) have been, intentionally or not, inattentive to the practical developments such as that of ‘stabilisation’ that challenges the core principles defended in previous reports. Stabilisation peace operations have been authorised to take on stabilisation tasks aimed at supporting host governments with the provision of task forces to neutra-

lise and defeat non-state armed groups. This has raised several questions regarding the legitimacy of the UN in taking a clear stance in contexts of ongoing wars (DE CONING, 2021; KARLSRUD, 2018; OSLAND; PETER, 2021; TULL, 2018).

We argue that there is still a mismatch between guidelines in core documents, such as the Brahimi Report, and the practices adopted in the context of stabilisation peace operations. We develop this argument based on a document analysis that shows that, as it did twenty years ago, the UN still faces a mismatch between doctrine and practice that makes it hard to maintain its credibility and achieve its far-reaching goals. In addition, we zoom in on documents and reports on active stabilisation peace operations in CAR, DRC, and Mali to discuss how this approach is at odds with the doctrinal culture established in the Brahimi Report. We mobilise both official and secondary data about stabilisation missions to demonstrate how they create new and accentuate remaining challenges for the construction of a cohesive doctrinal culture for peace operations.

The article proceeds as follows. The upcoming section discusses the Brahimi Report and the Capstone Doctrine and frames these documents as landmark initiatives for the creation of a doctrinal culture for peace operations. The article moves on with a discussion of the HIPPO, Cruz, and A4P reports, and we show how these pose challenges to the maintenance of the core principles shared in the Brahimi Report and Capstone Doctrine. After discussing normative controversies, we zoom in on stabilisation peace operations in CAR, DRC, and Mali to demonstrate how the practical developments adopted in those contexts create new and accentuate remaining challenges for developing a cohesive doctrine for peace operations in the contemporary world. Finally, we provide an assessment of the UN peace operations doctrinal culture, practical developments, and challenges to be addressed in the future.

The Brahimi Report and the emergence of multidimensional peace operations

4. Officially, the 'Report of the Panel on United Nations Peace Operations' (UN, 2000). Known as the 'Brahimi Report' after the Panel's chair, UN Under-Secretary-General Lakhdar Brahimi.

Issued in August 2000, the Brahimi Report⁴ is a landmark study of the UN's engagement with peace operations. It has become known for establishing the guidelines of multidimensional peace operations. The document was the final report developed by the Panel on United Nations Peace Operations, appointed by Secretary-General Kofi Annan as a response to intense criticism of how the organisation had been managing peacekeeping challenges since the end of the Cold War – and the dramatic failures it had experienced. The panel was composed of experts in conflict prevention, peacekeeping, and peacebuilding that sought to identify the shortcomings of the existing system. Together, they made specific recommendations for change so that the UN would be ready to face new increasing demand for peace operations and meet its critical challenges.

Based on an in-depth critique of the conduct of peace operations, the Brahimi Report was the beginning of an intense phase of reform, which included normative and operational changes aimed at maintaining credibility and favouring the achievement of far-reaching goals related to

international peace and security. In general terms, it called the member states to renew their political commitment toward peace operations and highlighted the need for significant institutional change and increased financial support. According to the report, to be effective, peace operations would need bigger and more complete teams, suitable equipment and resources, and a 'new understanding' that included them in the list of core activities of the UN. In addition, robust rules of engagement would be established, and the Security Council (UNSC) should assume the responsibility for providing each operation with a "clear, credible and achievable mandate" (UN, 2000, p. 10).

Analysing the emergence of this 'new understanding' of peace operations proposed by the Brahimi Report provides us with a privileged viewpoint from which we can observe the transformation of the apparatus dedicated to promoting and maintaining international peace and security. Most importantly, the meticulous and well-documented discussion about the normative framework, institutional structure, operational guidelines, policies, and procedures regarding UN peace operations put forward a very particular view of what would be the foundations of peace and how international organisations could achieve it – one that informed the deployment of missions for at least one decade.

As argued by Bellamy and Williams (2010), the recommendations of the Brahimi Report can be grouped into four main areas. First, the need for improvement of the UN decision-making process by increasing the transmission of accurate and high-quality information about conflict zones where peace operations are deployed, stimulating dialogue between the UNSC and countries supplying troops, besides creating new mechanisms for coordination. Second, the mandates and resources of peace operations. The Brahimi Report stressed the mandates should be clear, precise, and achievable, based on a realistic view of the conflicts and after a careful analysis of what could be genuinely achieved by peacekeepers on the ground. Accordingly, the Report stressed that the UNSC should not deploy peace operations unless it guarantees that all necessary resources for effective implementation will be made available by UN member states. The third group of recommendations includes quick and effective deployment of blue helmets once a mission is authorised, which would be achieved through the development of the UN's own logistical and communications strategy. The last group of recommendations concerns the effectiveness of UN forces on the ground. In this regard, the Brahimi Report already leaned towards the authorisation of robust use of force to guarantee that peacekeepers would have normative support to defend themselves, confront violence, and protect civilians under imminent threat. To this end, it would be essential to renew the UN's commitment to providing high-level training to troops and civilians employed in peacekeeping operations to ensure the fulfilment of the tasks established in the mandates and preserve their legitimacy. Although the Report stressed that "the United Nations does not wage war" (UN, 2000, p. 10), it gave rise to a new kind of peace operations with mandates that combine authorisation to use force and a wide range of civilian tasks to support peace processes.

5. The UN's definition of peacebuilding connects to Johan Galtung's work on positive peace, understood as something more than simply the absence of violence (KING; MATTHEWS, 2012). It appeared in 'An Agenda for Peace' (UN, 1992), defined as 'action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict' (para. 21). Later, the Brahimi Report reinforced this definition, stating that peacebuilding "involves activities undertaken on the far side of the conflict to reassemble the foundations of peace and provide the tools for building on those foundations something that is more than just the absence of war" (2000, p. 3) and put it at the centre of UN's efforts to maintain international peace and security.

According to the document, flawed attempts to keep and build peace in the 1990s were the result of a lack of substantive engagement from UN troops and civilian personnel. In this sense, it established a direct dialogue with the notion of positive peace.⁵ Before Brahimi, peace operations' efforts emphasised ending direct violence and avoiding armed struggles, which marginalised and obliterated broader efforts for conflict resolution and post-conflict peace formation (KENKEL, 2013). Thus, one of its main contributions was to recognise the importance of investing in state reconstruction as a political process of state-building, national reconciliation, and promotion of economic development that would lead to the resolution of conflicts and not only the interruption of hostilities.

The perspective on positive peace is crucial in the reorientation of the UN's conduct laid out in the Brahimi Report. In defining the elements of peace operations, it conceptualised the term peacebuilding as activities conducted to restore the foundations of peace and provide tools to build "something that is more than just the absence of war" (UN, 2000, p. 3). In this sense, peacebuilding-related activities include diverse tasks such as the reintegration of ex-combatants into the civilian realm, the strengthening of the rule of law, the promotion of human rights, technical assistance for democratic development, the promotion of conflict resolution and reconciliation (UN, 2000).

The report presented specific recommendations for the UN peacebuilding strategy and the peace operations doctrine of promoting and keeping negative peace. However, these distinct dimensions are regarded as inseparable since peacekeepers must create a relatively safe environment to enable the implementation of peacebuilding policies. Therefore, structural changes aimed at preventing the recurrence of conflict in the long term also depend on the ability of the UN's personnel to deter threats and respond to security incidents. In other words, "while the peacebuilders may not be able to function without the peacekeepers' support, the peacekeepers have no exit without the peacebuilders' work" (UN, 2000, p. 5).

Due to the complementarity between positive and negative peace, the Brahimi Report suggested that peacekeepers should be authorised to use force for self-defence and secure the implementation of mandate activities. In addition, it also proposed that peacekeepers should receive normative and operational support to protect civilians in conflict zones. The centrality attributed to civilians meant that peace operations should deploy a bigger, better-equipped, and trained contingent that could act as a deterrence force. As Kenkel (2013) states, it is because of this orientation toward civilian protection that peace operations quickly unfold into operations⁶ anchored in Chapter VII of the UN Charter, which authorise the use of force as a strategy for promoting international peace and security.

Regarding peacebuilding policies, the Report recommended active, multidimensional engagement with local communities to improve welfare. This strategy goes hand in hand with a democratisation process that encompasses not only holding fair elections but also promoting a human rights culture. Additionally, the Brahimi Report discussed the role

6. The first peace operations deployed by the UN during the Cold War were characterised by mandates focused on monitoring activities, containing conflicts, and ensuring negative peace. This model was succeeded, in the early 1990s, by missions that incorporates civilian tasks to support the implementation of peace agreements. As Kenkel (2013) argues, these missions were based on Chapter VI of the Charter and had limited capacity concerning the use of force by peacekeepers.

of police reform, restoring the rule of law, strengthening institutions, and promoting human rights in the aftermath of wars as strategies to achieve long-term peace. Finally, it is asserted that the UN must include demobilisation and social reintegration programmes within the scope of multidimensional peace operations to accelerate these processes and prevent the resurgence of armed conflicts (UN, 2000).

Broadly speaking, the normative and operational transformations outlined in the Brahimi Report culminated in the publication of the Capstone Doctrine⁷ in 2008. Jean-Marie Guéhenno, the UN Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations at that time, described it as the result of an effort to systematise normative frameworks, principles, institutional resources, and experiences related to peace operations and translate them into clear directives, focal areas, guidelines, policies, and standard operating procedures (DPKO; DFS, 2008). According to the document, peace operations should be understood as broad political processes that require a multidimensional approach that demands an engagement with state and non-state actors to revamp local institutions and structures and eliminate current and potential causes of violent conflict. In the report, the multidimensionality of this approach is structured around three sequential and overlapping phases – stabilisation, peace consolidation, and long-term recovery and development. More importantly, the Capstone Doctrine organised tasks and actors in three focal areas – security, humanitarian assistance, and development – building a strong nexus between them. The expectation expressed by the UN was that a reconstruction process that effectively coordinated the work of international and local actors and combined actions of the focal areas would be able to transform states and societies, building the foundation of long-lasting peace.

In sum, the Brahimi report advanced in several aspects, reflecting on the necessary changes for peace operations to truly function as an instrument of peace promotion. However, some issues are not addressed in-depth, thereby leaving relevant gaps. One of these issues is the limited discussion on the relationship between the UN and regional organisations, especially after the emergence of hybrid peace operations. The document made a superficial analysis of command and control issues of missions, abstained from a debate on conflict prevention measures, and reflected little on civil-military interaction. Additionally, it has not discussed much on the relationship between the UN and local actors and left a resounding silence about gender issues. In any case, the report took an important step towards more effective missions, thus paving the way for fundamental reforms in the doctrine of peace operations, manifested later in the Capstone Doctrine, and preparing the UN for the challenges brought by contemporary armed conflicts (BELLAMY; WILLIAMS, 2010). Despite the differences between these documents, the principles, guidelines, and rules of engagement presented throughout the Brahimi Report and Capstone Doctrine indicate that both pointed in the same direction and sought to create a doctrinal culture based on a multidimensional approach to peace promotion.

7. Officially, 'United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines' (DPKO; DFS, 2008).

'A House Divided Against Itself'? Peace operations doctrinal culture after the Brahimi Report

Recent reports released by the UN have posed challenges to the smooth implementation of the Brahimi Report and Capstone Doctrine, and have demonstrated that the UN seems now like a "House Divided Against Itself" (KARLSRUD, 2018, p. 97). The differences dividing the organisation concern, but are not limited to, the use of force and rules of engagement adopted in contemporary peace operations. In this section, we develop this argument by analysing three UN documents: the HIPPO Report, Cruz Report, and A4P. We then indicate that despite the evident inconsistencies among these recent normative outcomes, mandates of peace operations have been quite similar in stressing the need for stabilisation missions to ensure a safe environment for peacekeepers to operate and eventually build sustainable peace.

The HIPPO Report, commissioned by the High-level Independent Panel, was put together by the former UN Secretary-General (UNSG) Ban Ki-moon. It focused on taking stock of past experiences to review peace operations and political missions and maintained the basilar principles of peace operations. The Panel sought to review bureaucratic, organisational, and tactical issues to ensure the effective deployment of peace operations and implementation of its political goals. The recommendations foreseen in the HIPPO Report sought to cover four broad areas. First, it has emphasised the priority of political processes over military onslaughts. Second, it framed peace operations as an adaptive mechanism that must be field-focused to tackle specific needs in different conflict zones. Third, it insisted on maintaining and strengthening partnerships with governmental and non-governmental organisations. Finally, it reaffirmed that the goal of peace operations must be saving civilians and improving their livelihoods in conflict-affected settings (UN, 2015; UNSC, 2016). This last point is of great relevance as the Report understands that UN peace operations have to be a "people-centred" (KARLSRUD, 2018, p. 23) mechanism for peace promotion.

Accordingly, like in the Brahimi Report, the HIPPO Report stresses the need for military contingents in peace operations to be trained and equipped to act in self-defence to tackle asymmetric threats. The use of force was put as essential to protect mandates of peace operations and the lives of innocent civilians, UN uniformed and civilian personnel. However, as expressed throughout the document, resorting to force does not imply involvement in counterterrorism operations (UN, 2015).⁸ Indeed, it bluntly states that UN troops are bereft of adequate training to support such activities: "The Panel believes that United Nations peacekeeping missions, owing to their composition and character, are not suited to engage in military counter-terrorism operations. They lack the specific equipment, intelligence, logistics, capabilities and specialised military preparation required, among other aspects" (UN, 2015, p. 45).

Counterinsurgency focuses on neutralising non-state armed groups in a way to achieve military victory rather than political settlement. In theory, the argument in the HIPPO Report is that peace operations

should prioritise ending wars through negotiated agreements. In practice, however, military personnel within stabilisation peace operations are now taking on tasks to assist national governments or a coalition of states in their struggles against internal and/or transnational threats (CARVALHO DE OLIVEIRA, 2020; KARLSRUD, 2018; UN, 2015).

The imbalance between doctrine and practice, we argue, is due to the multiple normative controversies regarding the use of force and the role of military contingent deployed in conflict-affected zones. From the Brahimi to the HIPPO Report, the force would be used exclusively for self-defence and tactical purposes. More recently, however, the Cruz Report (2017) suggested an active posture to safeguard the demobilisation and elimination of non-state armed groups preventing UN officials from achieving their goals. As it has emerged within a context of increased military fatalities, the Cruz Report was mostly concerned with disclosing risks imposed on UN troops deployed in environments where there is no peace to keep. It suggested reforms in four main aspects to ensure the effective performance of military contingent within peace operations. First, it demanded a renewal in the mindset shared by UN Headquarters and member states, which were figuratively described as suffering from a "Chapter VI Syndrome" (UN, 2017, p. 11). According to the Cruz Report, the UN should tackle this syndrome of pursuing political settlements by adopting a proactive and military instance against asymmetric threats. Second, it also has drawn attention to the need for better training and cutting-edge equipment and resources. Third, the document advocated for a lighter footprint to avoid troops' exposure to risks (UN, 2017).

While previous reports were concerned with keeping the balance between the use of force and the principle of impartiality, the Cruz Report stressed that several missions already operate outside the core principles, championing an approach that clashes directly with the ideas of consent, impartiality, and minimal use of force. The report suggests a "proactive posture in self-defence" consisting of peacekeepers taking "the initiative to use force to eliminate threats and end impunity for attackers by quickly organising special operations. Bases must become a point of irradiating security. Overwhelming force is necessary to defeat and gain the respect of hostile actors" (UN, 2017, p. 10). This goes against the recommendations in the Brahimi Report that the use of force should be limited and used only for self-defence and defence of civilians. Thus, the propositions in the Cruz Report run the risk of undermining the effective implementation of the Brahimi Report.

Boutellis (2018) identifies two main risks in pursuing the strategy put together in the Cruz Report. First, the author argues that the document reduced the complexity of reforming peace operations proposing only military-related revisions. As a result, the solution put forward in the report sounds unrealistic because larger contingents have shown to be ineffective in avoiding fatalities and creating sustainable political arrangements. This also goes against the recommendations in the Brahimi Report that missions should be designed and deployed efficiently according to empirical evidence. Second, 'proactive self-defence' compromises the image of the UN as an impartial arbiter of conflicts, which is a core value

8. This aspect is particularly important because, as Peter (2015) states, stabilisation operations conducted by the UN since 2010 seem to mirror the model of military intervention carried out by the USA and its allies in Afghanistan and Iraq in the context of the global war on terror. The reproduction of this model is based on the military engagement of UN peacekeepers in support of government forces fighting non-state armed groups which lack legitimacy and international support.

9. Two underlying implications arise from this 'proactive approach'. One is that one-sided support makes the UN a biased actor, which could make peacekeepers lose their legal backing under international law. The other one is the possibility of compromising trust among the UN and non-state actors, undermining the ability of the UN to create sustainable political settlements (BOUTELLIS, 2018).

within UN peace operations. The proactive approach suggested in the Cruz Report, as Boutellis (2018) shows, directly benefits national governments in asserting their military victories over non-state armed groups⁹. Considering the concerns raised in the HIPPO and Cruz Report, the UNSG launched the Action for Peacekeeping (A4P) (2019) to address contemporary challenges faced by peace operations. Endorsed by 154 member states, the A4P established 45 commitments around 8 priority areas – politics, women, peace and security, protection, safety and security, performance and accountability, peacebuilding and sustaining peace, partnerships, and conduct of peacekeepers and peace operations. Following the recommendations made in the HIPPO Report, it seeks to promote, maintain and advance political solutions as the best alternative for conflict resolution and peacebuilding. On the other hand, inspired by the Cruz Report, the document also took the promotion of the safety and security of peacekeepers deployed in conflict zones as a priority, although addressing this latter subject rather vaguely. Member states and the Secretariat ensured that they would bring to justice those perpetrating criminal acts against UN troops and civilian personnel and agreed on providing well-trained troops and full logistical support to UN personnel. Still, the A4P shies away from explaining how they would provide such training, what type of training they would provide, and, more importantly, for what purposes. In this sense, the document's lack of clarity highlights an existing and unresolved tension in the doctrinal culture: the provision of safety for civilian and uniformed personnel on the one hand, and the maintenance of impartiality for pursuing political solutions on the other.

Practical developments in stabilisation peace operations: creating new and accentuating remaining challenges?

Thus far, this article has demonstrated that the Brahimi Report's goal of creating a coherent doctrinal culture for peace operations has been weakened by several normative controversies in different UN documents. Thus, the DPO¹⁰ today is a divided house that has been unable to produce a comprehensive doctrine after the publication of the Capstone Doctrine in 2008. While the *principles* around peace operations remain unclear, since 2010, the *practices* authorised in the context of stabilisation peace operations has made big strides towards its transformation into a military-centred, robust enterprise¹¹. The aim of this section is thus to analyse the mismatch between norm and practice in stabilisation peace operations and how it might impact the UN's credibility and capacity to achieve the far-reaching goals presented in the Brahimi Report and Capstone Doctrine.

If we compare the UN's actions in the face of critical scenarios of armed conflict in 2009, soon after the publication of the Capstone Doctrine, and in 2019, there is a noteworthy difference. According to information available from the Uppsala Conflict Data Program (UCDP, 2021), in 2009, there were 29 states taken over by political violence. In the same year, the number of active UN peace operations was 19, which corresponds to

10. Following a resolution of the UNGA, the "Department of Peacekeeping Operations" (DPKO) became the "Department of Peace Operations" (DPO), and the "Department of Political and Peacebuilding Affairs" was created. These changes were part of a broader effort to restructure the peace and security pillar of the UN to prioritize prevention and sustaining peace; address fragmentation; enhance coordination; and enhance the effectiveness and coherence of peacekeeping operations and special political missions (UNGA, 2018).

11. Among these practical developments, it is relevant to mention the organisation's omission in the face of critical scenarios of armed conflict and the emergence of stabilisation as what seems to be a new framework of peace operations that has overshadowed multidimensionality.

65,5%. In contrast, in 2019, the UCDP identified 31 states taken over by political violence, while the UN had only 13 active peace operations (UN PEACEKEEPING, 2019), corresponding to 41,9%.¹² This reduction in the number of missions seems to be associated with two aspects. First, a change in the strategy for promoting peace within the UNSC, which has preferred to deploy small political missions, restricted to monitoring and verification tasks, that require fewer resources from the budget earmarked for peace operations. An interesting fact is that no major operation has been authorised by the UNSC since 2014 (OSLAND; PETER, 2021). The second aspect is related to the financial budget of peace operations. Despite the success achieved by the Brahimi Report in creating an independent fund for peace operations which is based on countries' GDP, there are still many cases of debts in arrears. The United States under the Trump administration is an example. The government refused to pay off its contributions for both the peace operations and the UN budget, accumulating a total debt of US\$2 billion at the end of 2020 (DE CONING, 2021). Furthermore, peace operations are expected to minimise expenses due to the context of the ongoing global recession caused by COVID-19, thereby making the authorisation of comprehensive missions less likely (DE CONING, 2021).

Behind these numbers, the challenges to international peace and security that the UN had to face in the past decade included grave and systematic violations of human rights and international humanitarian law – and much disagreement over the costs and benefits of international response to protect populations and minorities (WELSH, 2016). Against this background, the consensus that seems to have existed around the need for multilateral and multidimensional action in face of violent conflict, expressed by the Brahimi Report, has shown signs of weakening.

In recent years, the UN has been widely criticised for not playing a more assertive role in critical situations such as political violence in Yemen, political instability in Burundi, ethnic cleansing in Myanmar, and the rise of violent extremism in various parts of the world – not to mention the crisis in Syria. As Welsh (2016) puts it, if the lessons drawn from Libya are all about the costs of actions, Syria tells us much about the costs of inaction in a situation where thousands of deaths and millions of refugees and displaced persons have met an embarrassingly timid international response.

And even when the UN did respond by authorising the deployment of peace operations, their profile contrasts with the normative and operational framework outlined in the Brahimi Report and the Capstone Doctrine – and more recent documents have done little to change. The latest peace operations established by the UN seem more concerned with reducing direct violence than with promoting positive peace through multidimensional reconstruction processes. And this change did not happen without particularly damaging effects on the credibility of the Organisation and its role in maintaining international peace and security.

Especially since 2010 what has been observed is the emergence of stabilisation missions, understood by Tull (2018) as a new subcategory of peace operations that fuels the dilemma regarding the use of force. As he

12. We have considered only the number of states taken by political violence, not the total number of active conflicts in the years under review.

explains, stabilisation missions are sent to places where violence is widespread and employed by multiple actors. Furthermore, they are usually deployed in countries that lack a political process for pacification. This reality, observed in the cases of CAR, DR Congo, and Mali suggests that, in a continuum between robust peacekeeping¹³ and peace-enforcement, peace operations would be approaching the latter and not the former. This tendency to deploy blue helmets to states where there is fragile or even non-existent peace to keep could be explained by the apparent inefficiency of peace operations attributed to the restricted use of force (TULL, 2018). Charles Hunt (2017) understands that this transformation, which considers stabilisation as a political strategy, has become an explicit objective and an implicit logic of mission design.

At the tactical level, a robust approach means that contingents may be required to use force in defence of the mandate" (DPKO/DFS, 2009, p.21).

13. "Robust peacekeeping" is defined as: "a political and operational strategy to signal the intention of a UN mission to implement its mandate and to deter threats to an existing peace process in the face of resistance from spoilers (...)"

14. Carvalho de Oliveira (2020) demonstrated how the development of ideas of 'stabilisation' in Western powers' military doctrines, with a particular emphasis on US military doctrine, has promoted the reorientation of UN peace operations towards stabilisation goals. These goals often demand troops employ more robust and strategic use of force, which often serve the purpose of conducting counter-insurgency and counter-terrorism operations.

Thus, although stabilisation lacks a precise definition, it is clear that the profile of mandates has changed significantly¹⁴. On the one hand, one can observe the shrinkage in goals related to institutional reconstruction and humanitarian assistance, and an absence of development assistance plans and infrastructure reforms. On the other hand, missions have become more militarised and often include the use of robust force and high financial expenses. This emerging profile represents an important change if compared to some of the prominent examples of peace operations authorised between 2000 and 2009, such as East Timor, Haiti, and Liberia, in which the presence of reconstruction tasks informed by the nexus between security, development, and humanitarian assistance was noteworthy (see BLANCO, 2015; GUERRA; BLANCO, 2017; ESTEVES; CARVALHO, 2011; SOUZA; MENDES, 2020).

By analysing the components of the mandates of UN peace operations from 1948 to 2018, it is possible to identify at least four major moments (and models) of peace operations. In general terms, we can say that during the Cold War, disputes between the superpowers limited the number and scope of missions, so that between 1948 and 1989, most mandates were aimed at monitoring peace and ceasefire agreements, withdrawal of forces, borders, buffer and security zones in conflicts between states. In the post-Cold War period, the bet on peace operations as an instrument for the maintenance of international peace and security was renewed, and the missions authorised between 1990 and 1999 were aimed at containing intrastate conflicts. However, the difficulty of dealing with the complexity of these conflicts based on containment alone opened room for transformative proposals, such as those contained in the Brahimi Report and later unfolded in the Capstone Doctrine. Informed by the normative and operational guidelines set in these documents, peace operations deployed between 2000 and 2009 acquired a multidimensional character, with a considerable expansion of the components of the mandates. However, the normative thickening of peace operations has resulted in the UN becoming involved in complex, long-term, and costly peace processes, which soon met with multiple fronts of resistance. In addition, there was a rising concern about countering violent extremism, to which the organisation was being increasingly asked to respond. Thus, the political commitment to reconstruction operations as instruments for

maintaining international order seems to have waned and, since 2010, a new profile of missions, as described by Tull (2018), has emerged.

Two other aspects seem to have influenced the practical development of contemporary peace operations. First, and relatedly, the fear regarding peacekeeping casualties affects the development of the contemporary approach. For the first time since the 1990s, there has been a significant increase in the number of peacekeepers dying in the line of duty due to intentional attacks (UN, 2017; WILLIAMS, 2020). As evidenced in the Cruz Report, this problem shaped peacekeepers demands for robustness in the use of force as a form of preventive self-defence (UN, 2017). Second, in the first half of the past decade, some great powers within the UNSC understood that peace operations are a more legitimate, less contested approach to countering violent extremism. As Karlsrud (2018) states, the United States, France, and United Kingdom have played a vital role in trying to include their doctrine and military experiences in the UN framework for peace operations, mainly due to the interest in combating terrorism and violent extremism resorting to robust use of force. Indeed, they have taken responsibility for setting the guidelines of UNSC resolutions and served as penholders¹⁵ of most mission mandates (WILLIAMS, 2020).

Components such as the protection of civilians, which had gained prominence in the context of multidimensional peace operations, remain important. However, the logic of stabilisation and the use of force to combat spoilers and warrant state authority has been guiding UN interventions in CAR, DR Congo, and Mali. In all three cases, the word 'stabilisation' is part of the name of the peace operation¹⁶. As Table 1 below shows, mission goals involve support for governments aiming at restoring state authority. In addition to being authorised under Chapter VII and having the authorisation to use force in self-defence and defence of the mandate, these missions have a very significant contingent and number of troops. Thus, it takes peace operations to a new level concerning the capacity to use substantive force.

Table 1 – Stabilisation peace operations

Mission	Year	Main Mandate Goals	Contingent	Troops
UN Organisation Stabilisation Mission in the DR Congo (MONUSCO)	2010	Civilian protection	17,474	12,509
		Support for government in stabilisation and peacebuilding efforts		
UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali (MINUSMA)	2013	Stabilisation of the main population centres and support for the restoration of state authority	16,716	12,956
		Support the implementation of the transition plan		
		Protection of civilians and UN personnel		
UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in CAR (MINUSMA)	2014	Civilian protection	14,929	11,014
		Support for the implementation of the transition process, including efforts in favour of extending state authority and preserving the territorial integrity		
		Facilitate humanitarian assistance		

Source: By the authors, based on UN Peacekeeping (2020).

15. This term was employed by Williams (2020, p. 482) to refer to "the actor that leads in drafting Security Council resolutions".

16. MINUSTAH (The United Nations Stabilisation Mission in Haiti), established on 1 June 2004, also had the word 'stabilisation' in its name. However, considering its mandate, MINUSTAH can be classified as a multidimensional operation.

These peace operations do not prioritise the nexus between security, development, and humanitarian assistance that informed multidimensional peace operations. Instead, the mandates demonstrate that stabilisation missions focus on protecting civilians and supporting national authorities in transitional periods. Moreover, they authorise important exceptions that denote a more robust understanding of what the use of force means for contemporary missions. The authorisation of the Force Intervention Brigade (FIB) in 2013 in the context of MONUSCO's mandate is an example of these new understandings. The brigade was deployed to neutralise non-state armed groups and reduce the threat they posed to both state authority and the security of the civilian population, paving the way for stabilisation activities. The Force was authorised to "carry out targeted offensive operations (...) either unilaterally or jointly with the FARDC [Armed Forces of the Democratic Republic of the Congo], in a robust, highly mobile and versatile manner" (UNSC, 2013a, p. 7). As noted by Osland and Peter (2021), several UNSC resolutions and reports explicitly mention the names of non-state armed groups in Eastern DRC to be neutralised by FIB.

Another unusual scenario was observed in the establishment of MINUSCA, the UN's peace operation in the Central African Republic. The mission's mandate aims to protect civilians and strengthen state authority by supporting the transitional government and disarming militias that threaten the civilian population. However, there is another key exception: the deployment of the Sangaris operation, composed of French troops authorised to use all necessary measures to support MINUSCA's activities (UNSC, 2014).

A very similar situation is observed in the establishment of MINUSMA, which took place amidst active conflict involving armed and terrorist groups in Mali. The operation's mandate authorised a French contingent, the counter-terrorist operation Barkhane, "to use all necessary means [...] to intervene in support of elements of MINUSMA when under imminent and serious threat upon request of the Secretary-General" (UNSC, 2013b, p. 9). As Karlsrud (2018) explains, MINUSMA's mandate evidences a clear tension between a counter-insurgency operation and peacebuilding. While its stabilisation strategies envisaged peacebuilding, the mission engaged militarily in the conflict and disclosed information about the French counter-terrorism operation. The biased performance of peacekeepers in Mali affected the conflict dynamics on the ground. As MINUSMA has been implemented to support Malian authorities, it became the main target of non-state armed groups. Data presented in a UNSC report regarding the situation in Mali shows that between January and March of 2019, attacks by non-state armed groups resulted in the death of 66 blue helmets and other 49 injured (UNSC, 2019). In response to these hostilities, French troops from Operation Barkhane carried out several military onslaughts that caused the death of about 40 insurgents (DUARTE et al., 2019). This example, in particular, also illustrates the reactive dynamics that underpin the conduct of troops in stabilisation operations.

This affects the credibility of peace operations in several ways and undermines its core principles. First, stabilisation operations break with

the principle of impartiality by granting exclusive support to local authorities and elites that, in most cases, are highly contested by their local population. This is clear in the activities of MINUSCA, MINUSMA, and MONUSCO, missions in which special forces were authorised to deter and neutralise non-state armed groups. Accordingly, the idea of limited and strategic use of force seems to lose ground within this contemporary approach to peace operations in which peacekeepers use overwhelming force proactively and reactively. Finally, the principle of consent today seems to be limited to the endorsement of the host state. Thus, in many cases, stabilisation missions operate in environments in which non-state armed groups have not agreed to their presence on the ground (DE CONING, 2021; PETER, 2019). As Peter (2019) puts it, over the years, peace operations have managed to adapt without losing sight of its basic principles that have been reaffirmed in the Brahimi Report and Capstone Doctrine. However, stabilisation operations are a contemporary challenge for keeping the core principles because the practical developments discussed in this article point to a rather different – and opposite – direction.

In addition to the challenges discussed thus far, it is also appalling that, despite this drive to engage militarily in armed conflicts, peacekeepers do not receive adequate training to perform robust tasks effectively. This evidences the continuity of the problem of training, which was crucial in the reform proposed by the Brahimi Report. As discussed thoroughly in the Cruz Report, "many military contingents arrive in missions lacking needed individual and collective skills, equipment and proper mindset. [...] many TCCs [Troop Contributing Countries] deploy units unprepared to implement mandated tasks in hostile operational environments" (UN, 2017, p. 22). Thus, in addition to being unable to build positive peace, stabilisation operations lack the necessary resources and training to tackle challenges existing in volatile conflict zones. Though the dilemma regarding the unpreparedness of troops remains, it does so in a refashioned way since the current need is to provide extremely robust training to conduct military operations against insurgent groups. When we consider the changing profile of the main contributing states, which has been observable since the beginning of the 21st century, this issue draws even more attention. While in the 1990s the leading roles belonged to developed countries, currently the 5 major suppliers of troops to UN peace operations are developing countries, such as Bangladesh, Nepal, India, Ethiopia, and Rwanda (UN PEACEKEEPING, 2021). As Karlsrud (2018) states, this is a relevant aspect regarding stabilisation missions, since the major African contributors favour robust mandates and partnerships with regional organisations, while the main Asian troop suppliers are more reticent in this respect.

In any case, the unpreparedness of UN troops raises serious questions about the UN's capacity in achieving the controversial goals of stabilisation peace operations. As noted by De Coning (2021), after years since the deployment of operations in the CAR, DR Congo, and Mali, such missions have been unable to halt the widespread direct violence in these countries. Unsurprisingly, stabilisation operations have also demonstrated an inability to create long-term sustainable peace. Even though sta-

bilisation mandates are disengaged with the peacebuilding agenda (OSLAND; PETER, 2021), it seems to ignore that “many of the armed groups against which the new UN peacekeeping mandates are directed often enjoy widespread local popular support” (DE CONING, 2021, p. 202). Therefore, it seems unlikely that the UN will be able to build positive peace while seeking to eliminate these groups.

Stabilisation missions show a significant increase in the willingness of the UNSC to authorise the use of robust force in peace operations. Nevertheless, it is important to notice that this operational shift has not been accompanied by changes in terms of the agreed doctrines and principles. This mismatch between norm and practice suggests that it was the challenges faced by missions in the field – often inspired by the interests of major powers in countering violent extremism – that have informed most transformations in peace operations over the past decade (KARLSRUD, 2018). These practical developments, however, can lead to unexpected and unintended consequences for both the effectiveness and credibility of peace operations. Twenty years after Brahimi, it seems that a considerable share of the challenges the Report tried to address remain – and might be pushing the UN away from promoting long-term peace.

Conclusions

In this paper, we have shown that the Brahimi Report (2000) was intended to put peace operations back on track after the great challenges and failures that threatened its credibility in the 1990s and can be considered a milestone in the emergence of multidimensional operations. Against a backdrop in which doctrine seemed insufficient to face problems in the field, the Brahimi Report reaffirmed the core principles of peace operations as a basis from which a broad process of normative and operational transformation was envisaged. However, twenty years after Brahimi, the UN is once again facing a mismatch between its doctrinal culture and practical developments, characterised by the reaffirmation of core principles on the one hand and the intervention of peacekeepers in support of host governments on the other. As we have shown, recent operations have moved away from post-conflict peacebuilding tasks and approached a stabilisation strand, reframing the traditional conflict management tool instead of promoting effective conflict resolution. These operations do not seek the consent of armed groups or to be seen by them as impartial, besides using excessive force to deter such groups, thereby resulting in a misalignment with the core principles. If the UN does not wage war, stabilisation missions might be crossing the limit of robust peace operations, taking on stabilisation tasks to support host governments and neutralise armed opposition.

The doctrinal culture is now under challenge due to the many *practical developments* discussed thoroughly in this article. The engagement of the USA, UK, and France seems to have played a critical role, as these countries have introduced their stabilisation cultures within the scope of peace operations without an agreed doctrine about it. Their interest in demobilising groups portrayed as terrorists is also relevant because

implies the authorisation of missions to contexts where there is no peace to keep. For this reason, mandates, especially stabilisation ones, have become more reactive and attributed to intervention brigades the right to use excessive force against non-state armed groups.

Accordingly, we showed that some challenges raised in the Brahimi Report remain, while other contemporary problems result from stabilisation missions. Defaults and difficulties in securing financing for peace operations are challenges that remain – and the current context of global recession amidst the COVID-19 pandemic points to gloomy scenarios in this regard. Moreover, the UN struggles to deploy troops with adequate qualifications and training, an aspect already widely criticised in the Brahimi Report. We also identified three central challenges related to stabilisation missions. The first is the increase in fatalities caused by violent acts, evidencing that local belligerent parties perceive the UN as a partial actor in where it intervenes. The second challenge is the prolongation of civil wars in the CAR, DR Congo, and Mali, which suggests the inability of stabilisation in ending civil strife. Finally, the normalisation of the use of force is a practical development that contrasts with peace operations identity and might undermine the possibilities of constructing long-term positive peace. Due to the remaining and contemporary challenges raised in this article, it seems urgent to re-discuss the reform of peace operations if they are to remain an instrument for building the positive peace they once envisioned.

References

- BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. **Understanding Peacekeeping**. Malden: Polity Press, 2010.
- BLANCO, R. The UN peacebuilding process: an analysis of its shortcomings in Timor-Leste. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online], v. 58, n. 1, p. 42-62, 2015.
- BOUTELLIS, A. Hostile Forces: Cruz Report Risks Distracting from Strategic Context. *International Peace Institute Global Observatory*, New York, 05 fev. 2018. Disponível em: <https://theglobalobservatory.org/2018/02/cruz-report-strategic-context/>. Acesso em 26 fev. 2021.
- CARVALHO DE OLIVEIRA, G. O conceito de estabilização: implicações no campo das operações de paz contemporâneas. *Revista Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 190-212, 2020.
- DE CONING, C. The future of UN peace operations: Principled adaptation through phases of contraction, moderation, and renewal. *Contemporary Security Policy*, v. 42, n. 2, p. 211-224, 2021.
- DE CONING, C.; AOI, C.; KARLSRUD, J. (Eds). **UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats**. London: Routledge, 2017.
- DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS; DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT. **A New Partnership Agenda: Charting a new horizon for UN Peacekeeping**. United Nations, New York, July 2009. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/newhorizon_0.pdf. Acesso em 28 out. 2022.
- DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS; DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT. **United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines**. United Nations, New York, 18 jan. 2008. Disponível em: https://www.un.orgeruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf. Acesso em 15 jan. 2021.
- DUARTE, G. et al. “It may look like war, but it’s peacekeeping”: a MINUSMA e o Processo de Paz no Mali. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 28-40, 2019.
- ESTEVES, P.; CARVALHO, L. A Libéria e a construção do nexo entre segurança e desenvolvimento. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 2, p. 22-45, 2011.

- GUERRA, L.; BLANCO, R. MINUSTAH como Missão Civilizatória: Análise da Política Internacional para a Estabilização do Haiti. *Revista de Estudos Internacionais*, v.8, n.3, p. 259-275, 2017.
- HUNT, C. All necessary means to what ends? the unintended consequences of the robust turn in UN peace operations. *International Peacekeeping*, v. 24, n. 1, p. 108-131, 2017.
- KARLSRUD, J. *The UN at War: Peace Operations in a New Era*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.
- KENKEL, K. Five generations of peace operations: from the 'thin blue line' to 'painting a country blue'. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n.1, p. 122-143, 2013.
- KING, E.; MATTHEWS, R. A New Agenda for Peace: 20 Years Later. *International Journal*, v. 67, n.2, p. 275-93, 2012.
- PETER, M. Peacekeeping: Resilience of an Idea. In: DE CONING, C.; PETER, M. *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, p. 25-44.
- OSLAND, K.; PETER, M. UN peace operations in a multipolar order: Building peace through the rule of law and bottom-up approaches. *Contemporary Security Policy*, v. 42, n. 2, p. 197-210, 2021.
- SOUZA, M.; MENDES, C. Building peace through the nexus between security, democracy and development: a critical assessment of the United Nations mission in Liberia. *Revista de Paz y Conflictos*, v. 13, n. 1, p. 73-98, 2020.
- TULL, D. The limits and unintended consequences of UN peace enforcement: the Force Intervention Brigade in DR Congo. *International Peacekeeping*, v. 25, n. 2, p. 167-190, 2018.
- UNITED NATIONS. *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. A/47/277 - S/24111. New York: United Nations, 1992.
- UNITED NATIONS. *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*. New York: United Nations, 2000. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305. Acesso em 11 abr. 2020.
- UNITED NATIONS. *Uniting our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People: Report of the High-Level Panel on Peace Operations*. A/70/95-S/2015/446. New York: United Nations, 2015. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/446. Acesso em 11 abr. 2020.
- UNITED NATIONS. *Improving Security of United Nations Peacekeepers: we need to change the way we are doing business*. Independent Report. 2017. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf. Acesso em 11 abr. 2020.
- UNITED NATIONS. *Action for Peacekeeping: Declaration of Shared Commitments on UN Peacekeeping Operations*. New York: United Nations, 2019. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-en.pdf>. Acesso em 11 abr. 2020.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Resolution A/RES/72/626 C (2018)*. New York: United Nations, 2018. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/214/76/PDF/N1821476.pdf?OpenElement>. Acesso em 28 out. 2022.
- UNITED NATIONS PEACEKEEPING. *Peacekeeping Operations Fact Sheet 2019*. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping_factsheet_12_2019_english_3.pdf. Acesso em 15 jan. 2021.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 2098 (2013)*. New York: United Nations, 2013a. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/2098>. Acesso em 13 mar. 2021.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 2100 (2013)*. New York: United Nations, 2013b. Disponível em: https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/mali_2100_e_.pdf. Acesso em 13 mar. 2021.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL *Resolution 2149 (2014)*. New York: United Nations, 2014. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/2149\(2014\)](https://undocs.org/S/RES/2149(2014)). Acesso em 01 out. 2020.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. The Security Council and UN Peace Operations: Reform and Deliver. *Security Council Report*, Research Report 2, 5 mai. 2016. Disponível em: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96F-F9%7D/research_report_peace_operations_may_2016.pdf. Acesso em 21 fev. 2021.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. S/2019/262. Situation in Mali - *Report of the Secretary-General*. United Nations, New York, 26 mar. 2019. Disponível em: <https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/s_2019_262_e.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2022.
- UN PEACEKEEPING. *Global Peacekeeping Data*. 2020. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/data>. Acesso em 23 mar. 2021.
- UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM. Disponível em: <https://ucdp.uu.se/>. Acesso em 15 jan. 2021.
- WELSH, J. M. The Responsibility to Protect after Libya & Syria. *Dædalus: Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, v. 145, n. 4, p. 75-87, 2016.
- WILLIAMS, P. The Security Council's Peacekeeping Trilemma. *International Affairs*, v. 96, n. 2, p. 479-499, 2020.



The Limitations and Challenges of the Reception for Immigrants and Refugees in the City of Dourados-MS

Cesar Augusto Silva da Silva¹
Julia Stefanello Pires²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10n3p88-103

Recebido em: 28 de junho de 2022
Aprovado em: 6 de março de 2023

2.

Doutoranda em Direito Socioambiental pela PUC-PR, com realização do período sanduíche na Alemanha (FAU-Erlangen-Nürnberg), com financiamento pela CAPES. Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Bacharela em Direito pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail: julia.stefanello27@gmail.com. ORCID: orcid.org/0000-0001-9792-2076.

ABSTRACT

This work aims to present the limits and challenges for the reception and integration of immigrants and refugees in the city of Dourados, federative unit of Mato Grosso do Sul, Brazil, in the context of the international migrations in the region. Through document analysis and national and international bibliographic survey, the socioeconomic data of the Municipality and the demands of immigrants in the area are presented, particularly the dynamics of infrastructure and education. It is concluded that the gaps in terms of Portuguese classes, reception infrastructure and bureaucratic procedures for school integration are still very evident challenges in this specific municipality in Brazil.

Keywords: Dourados-MS; Challenges; Immigrants; Refugees; Integration.

INTRODUCTION

The objective of this article is to analyze the network of reception, assistance and search for integration of international immigrants in the city of Dourados, federative unit of Mato Grosso do Sul, Brazil. Through a national and international bibliographic research, and analysis of official documents, the work sought to present the international migratory flow in the region of Dourados; then contextualizing the structure of services to immigrants and refugees, mainly, a database on the presence and participation of young immigrants in the area.

Based on international relations literature and on official reports from the Brazilian government, the International Organization for Migration and the United Nations High Commissioner for Refugees, the work attempts to demonstrate the limitations and challenges of integration of Haitians and Venezuelans in this city in Brazil. In other words, what are the problems of the city of Dourados to receive immigrants and refugees? The work will develop seeking answers to these questions.

Challenges, dilemmas and limitations that arise when the city of Dourados does not have the structure to receive the entire flow of international immigrants from Haiti or Venezuela, local authorities seem un-

prepared to deal with these situations, schools are not multicultural and most of the locals speak only the native language. This makes it extremely difficult for the displaced people to communicate with the host society.

The local society of the city of Dourados seemed not to be prepared to receive a relatively large flow, particularly of Venezuelans in its space, and the problems of xenophobia, negative propaganda, with the presence of immigrants at the city's traffic lights, seem to highlight the tensions and the estrangement of the locals with the newcomers.

In this work, Venezuelans are classified as refugees as provided for in Brazilian law 9.474/1997 (BRASIL, 1997), provided for in Article 1, reproducing the provisions of the 1951 Geneva Convention and the 1984 Cartagena Declaration. Refugee law is a substitute protection in the sense that it is a response to disfranchisement from the usual benefits of nationality (HATHAWAY, FOSTER, 2014). Just as Haitians are considered immigrants as stated in Law n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017) and legislation that regulates it (Migration Law). With regard to the normative treatment given to Haitians, a humanitarian visa was granted, which was the response adopted by the country since 2012 when the Haitian migratory flow became considerable. (GODOY, 2012; SILVA, ASSIS, 2016)

Regarding Venezuelans, it is necessary to say that in addition to the provisions of law 9.474/97 (BRASIL, 1997), the migratory categories available for regularization of Venezuelans began to be presented from 2017 with the Normative Resolution of the National Immigration Council n. 126, in a context in which the new Migration Law was still being discussed. (JAROCHINSKI SILVA, 2018). However, in a discretionary manner and despite these new guidelines, subsequent responses, such as Interministerial Ordinance n. 9 (March 2018) and Interministerial Ordinance n. 19 (March 2021), hover as part of the Brazilian responses little impacted by the new law 13.445/2017 (JAROCHINSKI SILVA, VELASQUEZ, 2021).

Considering that the Brazilian government decided to act more clearly on the country's border with Venezuela from February 2018, with the emergence of Operation Welcome, a coordinated effort for the reception and interiorization of Venezuelan people within Brazilian territory (ACNUR BRASIL, 2022).

The refugee and immigrants are both a product of, and remains closely embedded in, a complex interplay between state prerogatives and human rights, and politics and law. (HANSEN, 2011). It is very important to say that regardless of the normative classification established by the States, the central issue is the development of the protection of the human rights of international immigrants. Checking the approaches and convergences of protection for immigrants and refugees. (ARCE, 2022; CANÇADO TRINDADE, 1997)

THE FLOW OF IMMIGRANTS AND REFUGEES IN THE CITY OF DOURADOS

First, it is important to know that the city of Dourados is in the countryside of the state of Mato Grosso do Sul (MS), in Brazil's Midwest

region, about 130 km from the dry border with Paraguay and the so called "sister towns" of Ponta Porã (Brazil) and Pedro Juan Caballero (Paraguay), the state is largely constituted within an international border zone. Thus, cross-border issues are a recurring theme in the region's experience.

As one of the main cities in the state and the largest in the southern region of MS, in terms of infrastructure, population and economy, Dourados settles itself down in a strategic location in the migratory routes that go through the region, covering events related to cross-border citizens, with problems specific to dry border region, but also being the route of international migratory flows that reach the country as a whole, as in the case of Venezuelans and Haitians.

The city has four universities, thus having a large flow of young people, and therefore happens to welcome those ones seeking university education in the region. In the performance of assistance and reception of immigrants, the public universities of the place stand out. However, with serious limitations regarding the physical structure and human resources capacity to offer Portuguese classes to immigrants and refugees (BORGES, JESUS, 2021). Making it difficult to implement an effective refugee protection regime (BETTS, LOESCHER, 2012).

It is also a city with industrial hubs, in which refrigeration industries, play a fundamental role, in relation to the classification of the National Register of Economic Activities (CNAE), the processing industries and agricultural activities, in general, are listed as the main private economic activities of the state (SEMAGRO, 2017). Job opportunities in the industries, commerce and agricultural activities in the region are also a strong appeal for young people looking for a place in the market, although some jobs depend on higher qualifications.

Face to such issues, the legal and international studies of universities always reflected the transnational matters that involved the region, which, consequently, ended up attracting the study of international regimes of protection (KRASNER, 1983). A study that resulted in the technical-scientific partnership between the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and university, through the Chair Sergio Vieira de Mello (CSV), started in 2014 (UNHCR, 2017).

Since then, the project has attracted academics and professors from the Law and International Relations courses, and since 2016, with the creation of the Master's degree in Borders and Human Rights, it started to count on the participation of Master's students who worked with the theme. Currently, the Chair is in full expansion, establishing links with the most diverse areas of research and extension, which has enabled the expansion of its political and social range. However, still not enough for the arrival of more than 3 thousand Venezuelans and more than a thousand Haitians. There are few language teachers engaged in helping immigrants, and the physical structure offered for classes is not of great quality (SILVA, 2021).

The policy for granting humanitarian visas since 2012 has intensified the migratory flow of Haitians to Brazil (JESUS, 2020), and Dourados-MS, due to its geographic and socioeconomic structure, has also become a place of interest for immigrants, in special, young immigrants,

looking for job opportunities. Which has led many of them to frustration for not being able to get jobs that pay high prices, given the nature of the work offered in slaughterhouses and charcoal plants. (JESUS, 2020)

This way, several groups of forced immigrants, end up carrying out their migratory flow through their share capital, considering this term as the ability to benefit from networks or other social structures, invoking it to understand the paths and ways of insertion in the country of destination (PEIXOTO, 2017). Looking for migratory ways, leaving their country of origin and entering the host nation, which has already been traveled and explored by their family members, friends and acquaintances, using other compatriots to be received at their destination and understand the means of social integration.

Upon receiving the first flows of immigrants, they began to call other colleagues, friends and family members to go to Dourados and the nearby region, due to job opportunities (JESUS, 2020). It can be said that the region came to be considered a great opportunity for groups through its social capital, a network of connections between the immigrants themselves. The increase in arrivals also resulted in an increase in issues to be resolved, particularly greater social assistance from the City Hall, better structure and more human resources for Portuguese classes (SILVA, PIRES, 2021).

Initiatives to receive and assist immigrants and refugees are still very much located in the university environment and in civil society through churches and religious communities. When some of these immigrants are found on the streets and at traffic lights, it is enough for members of the local society to complain, to show their extreme discontent, which reverberates in the local press.

Still, given the demand, the service structure for this population was being structured, based on scientific and academic research on the subject, creating a welcoming network in university environments, due to the scientific technical partnership developed with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

Over time, in addition to migrant social network, other means of internalizing immigrants began to bring new migratory flows to the city, as in the case with Operation Welcome, a partnership among the army, the federal government, United Nations agencies (UN) and civil society entities. In a context in which the Americas region hosted more than 5.1 million people displaced across borders (20 % of the global population), with 86% being Venezuelans. Sharp growth in the number of Venezuelans displaced abroad accounted for much of the 11% rise (524.000) across the Americas (UNHCR, 2022). With the job opportunities in a large meat processing company in the city, many Venezuelans left Pacaraima and were sent to the city of Dourados with a guaranteed job. (IOM, 2020a; UNHCR, 2022)

Dourados is estimated to have been the fourth national town to receive more Venezuelan refugees through Operation Welcome, with the arrival of three thousand immigrants through the project. It is estimated that in the operation's internalization program, of the total of Venezuelan immigrants, 36% were men over 18 years old and 285 women over 18 years old, with only 17% of the total traveling alone. (IOM, 2020a).

Thus, even though some flows are organized and well structured, as is the case with groups that have undergone the process of internalizing Operation Welcome, once in the destination city, the effective integration of these individuals requires local support and care. In the case of Dourados, civil society (churches and non-governmental organizations), in conjunction mainly with local universities, has played this role in the immigrants and refugees lives in the region.

Making it clear the limits and challenges of Operation Welcome with regard to the local integration of Venezuelans regarding international cooperation, and the crisis of forced displacement of the people of that country (LOESCHER, 1993). The flow of these people seems to be greater than the city's structure offers, there is a disagreement between federal and local authorities (SILVA, 2021), and the good practices publicized by international and national organizations present clear problems (BETTS, COULLIER, 2017).

In addition to the migration policy, which needs to be in line with the social reality of the country and its different regions, the reaction of the host society will be another variable factor in the integration of migrant workers, which will depend on their own recruitment of mechanisms developed by the employers themselves, who will determine the placement of the migrant in certain segments of work (PEIXOTO, 2017).

It cannot be forgotten that it is in the social field that the legal norms are materialized/become concrete, and although Brazilian law does not allow the repeal of the law due to disuse, it is evident that if the society of destination does not transform the principle of hospitality and integration rules as a social norm, it will be much more difficult to develop protective immigration policies.

In the next topics, we will first discuss how it developed and what is the current status of the immigrants' service structure in the city of Dourados, with special attention to the activities developed by universities in the region. Afterwards, the data on the care of young immigrants will be analyzed, and their leading role in the integration of the groups themselves in the region.

THE SERVICE STRUCTURE

Despite Dourados is in a border region, the city has never counted on a special structure to assist immigrants or cross-border issues, and only with the recent migration flows of Venezuelans and Haitians made these topics come to be addressed in a different way a more strategic way.

In 2014, an agreement was signed with UNHCR for the creation of the Sergio Vieira de Mello's Chair (CSV), and consolidated in 2015, when university ended up hosting the VI National Seminar of the Sergio Vieira de Mello's Chair, unprecedentedly held in Mato Grosso do Sul (ACNUR, 2015).

During this period, the project gained strength particularly in the area of extension. Firstly, an articulation of partnership and contribution was made with the Extension Project "Facilitation Actions for the Social Insertion of Haitians in Dourados", developed since March 2017

(BORGES, JESUS, 2021). The project held Portuguese classes as a hostess language for Haitians living in the city of Dourados, seeking to provide the language as a means of social, cultural and psychological integration of these individuals to the hostess society. (BORGES, JESUS, 2021)

With the articulation between the CSV, the number of volunteers available to the Extension Project was expanded, and support was also provided by the Dean of Extension, which started to supply materials such as folders, notebooks, pens, pencils and erasers, in order to facilitate the accomplishment of classes (BANZATTO, NICOLAU, 2018). The studies in geography (JESUS, 2020), collaborating with the project who had carried out a mapping of Haitians in the city and in the State of Mato Grosso do Sul, were also used. With such structure and information, it was possible to establish new schedules and places for the classes.

In 2018, the project continued with the offer of classes in three different locations, with flexible hours and adjusted according to the demand of the Haitian population. In 2019, classes were extended to all international immigrants and the participant Jorge Delmar da Rosa da Silva Jr., master's student at the Faculty of Letters, started to develop a calendar with the themes and activities to be addressed in each class, providing the material with the classes ready for the program's volunteer teachers (SILVA, PIRES, 2021). In 2020 the project for Portuguese classes as a hostess language was institutionalized and passed to PROEX, which now offers the course "Portuguese for Foreigners: Reception Module", by the Training Center of the Federal University of Grande Dourados (UFGD). A commendable but extremely timid initiative to teach so many immigrants.

From the connection with the extension project, it approached the work of the sisters who coordinate the *Casa Irmã Dulce* project, a charity house that served as a welcoming place for relatives and sick people from neighboring cities, but that ended up having no use, considering that the City Halls started to provide transport to citizens who went for consultation or medical assistance (SILVA, PIRES, 2021). The residence ended up becoming a place for welcoming immigrants, first being the headquarters of the Portuguese courses, later as a point of care for the demands of this population.

Since the beginning of 2019, volunteers from Law and International Relations courses go to *Casa Irmã Dulce* on Sundays, where they provide legal assistance and receive the demands of the immigrant community, which are guided and brought for discussion by members of the CSV (SILVA, PIRES, 2021). The main points covered are: legal and psychosocial assistance, renewal of passports (Haitians), diploma validation, domestic violence and human rights violations, vacancies in daycare centers and public schools, among other services. And the trend has been to strengthen the growing partnership between Faculty of Law and *Casa Irmã Dulce* for future assistance to immigrants in these areas.

Also in 2019, with the intense flow of Venezuelans who arrived in Dourados, CSV became part of Operation Welcome in the region, a cooperation from UNHCR, International Organization for Migration (IOM), Civil House, Ministry of Citizenship, Defense Ministry. The op-

eration carries out the monitoring and socioeconomic profile of Venezuelan immigrants, among other activities, such as public health campaigns, prevention and combating domestic violence, legal and social advice, and is becoming relevant to the plan of interiorization of Venezuelan immigrants in the region. (SILVA, 2021).

Operation considered one of the best practices carried out by the Brazilian government to receive immigrants, but it presents some problems that become challenges for its implementation. Problems related to the structure to receive immigrants, a lack of cooperation between the different levels of governance in the country and the possibility of the Operation not leaving any legacy for the population of the State of Roraima, as well as for the regions of destination of immigrants (Mato Grosso do Sul). Questions raised by researchers linked to the Sergio Vieira de Mello Chair from different Brazilian universities. (UNHCR, 2019)

For example, the local authorities of Dourados or even the government of Mato Grosso do Sul were unaware that Venezuelans would arrive in the region as a result of Operation Welcome, not being prepared to offer public services (SILVA, 2021). Only the partner, the company Seara Alimentos (JBS), was aware, as it would receive the Venezuelans in their jobs. It should be noted that jobs in slaughterhouses, with bad wages and low added value, to which Venezuelans might not adapt. It is important to note that if a Venezuelan immigrant gives up this process of internalization in Dourados, he is completely free to change cities or return to Venezuela, but he does not receive the logistical and financial assistance of the actors of Operation Welcome. (SILVA, 2021).

Just as the Venezuelans were initially welcomed on an emergency basis in the spaces provided by the Catholic Church, which did not always have the ideal conditions to meet all the needs of the individuals who stayed there temporarily, such as the number of bathrooms and bedrooms (SILVA, 2021).

The participation of the local administration of Dourados in the Operation only took place from the fourth stage of interiorization, from 2019 through the donation of 60 mattresses and visits by the Municipal Secretary of Social Assistance, at the Rural Social Center São Vicente de Paulo, in Indápolis, in March 2019.

Visits in which social workers collected information from 120 Venezuelan immigrants to register them in the Single Registry for Social Programs of the Federal Government, aimed at the low-income population, as well as dissemination of the form of action and location of the so-called Social Assistance Reference Centers, Specialized Social Assistance Centers and Specialized Reference Centers for the homeless (SILVA, 2021).

It should be noted that in 2021 there was an increase of 208 requests compared to the year 2020, when Brazil received 28.899 requests for recognition of refugee status. It is of relevant data for understanding the Brazilian dynamics of refuge in the context of Covid-19 pandemic, as there is no way to dissociate the stability observed between the years of 2020 and 2021 of the scenario of greatest limitations the movement of people and border control, when measures to restrict the entry of immigrants in the country were taken due to the pandemic (BRASIL, 2022).

Another initiative worth mentioning was the State Committee for Refugees, Migrants and Stateless Persons (CERMA/MS), created in September 2016, state meeting to discuss the topic (MS, 2016). The embryo of creation was the contact between the members of the Organizing Committee, still during the 6th Seminar of the National Chair, in 2015. Although the entity continues to operate in a slow and reactive way, lacking long-term planning and governance (BETTS, 2009).

Within Dourados, CSVM has also been partnering with professionals from other areas, expanding the approach beyond the perspective of Law and International Relations. Since 2019, professors, master's students and academics from other courses, started attending meetings and debating problems and possible solutions in their areas of study and performance (SILVA, PIRES, 2021). One of the projects, which emerged from this interdisciplinary approach, was the monitoring of immigrant children and adolescents/teenagers in the public education network.

University structures, with the support of undergraduate, graduate students, technicians and teachers, have become very important strategically over time, including for UNHCR and other international organizations, given that the town of Dourados ended up being transformed one of the poles of Operation Welcome promoted by the federal government and the consequent flow of Venezuelans towards the city (IOM, 2022).

In addition to these structures, the town also counts on federal government entities, such as the Federal Public Defender's Office (DPU) and the Federal Public Prosecutor's Office (MPF), free legal assistance and assistance bodies, which defend collective and individual rights (in the case of DPU), and also assist in the care of immigrants. It is important to mention that Dourados is one of the only towns in the countryside of Mato Grosso do Sul to have such structures, which end up meeting the demands of other towns in the region.

In 2020, with the arrival of the pandemic caused by COVID-19, new challenges emerged in the solutions to migration issues, in addition to what the international community predicted (UNHCR, 2020). In the midst of discussions on how to maintain assistance, without exposing volunteers and immigrants themselves to the risk of infection, the care network has found creative ways to continue their work of extension, teaching and research.

Within the scope of teaching and research, several online events have been held by the Chair's participants. In these events, the main topic of discussion has been the difficulties and solutions found for international migration issues in COVID-19 times, both in Mato Grosso do Sul and in the world. In addition to the participation of members of the Chair as listeners in training courses and discussions promoted by other entities. Likewise, the study group continues with its biweekly meetings held remotely.

In Extension programs, despite the risks and impediments caused by the moment, CSVM continued its service, both in receiving immigrants arriving in Dourados, and in assisting those who are already established in Dourados, which has been carried out on-line, por "whatsapp" application messaging service and by email. (SILVA, PIRES, 2021).

Besides the activities promoted in Dourados, volunteers have also endeavored to publicize solutions and initiatives proposed by other institutions, some for the improvement of volunteers and others for the assistance of immigrants, such as assistance applicatives, classes in Portuguese as a hostess language for remote way, among others.

The world is still experiencing the uncertainties of the pandemic, and Brazil is currently one of the points of concern for the advancement of COVID-19. Many challenges will lie ahead, during and after the period that the pandemic has started. Nevertheless, it is noticeable the initiative and the union of universities in proposing solutions and continuing the extension projects to serve and assist this even more vulnerable population in the current scenario.

DATA ON THE ROLE OF IMMIGRANTS AND REFUGEES IN DOURADOS

The difficulties faced on the way, such as bribes, human trafficking, sexual exploitation of women, documentation fees, tickets, and dubious paths, also cause reactive or involuntary migrations to be as much as selective in the demographic, economic and gender sense, favoring men, young people, with better financial and physical conditions (RICHMOND, 1993), so that, although vulnerable, there are difficulties inherent to the migratory movement that end up making migration more possible to a certain profile of people.

Assistance to incoming immigrants, as a group and as individuals, must take these particularities into account. In this sense, when thinking about service, reception and integration, civil society groups, government and entities must think about strategies according to the characteristics of those immigrants, such as age, gender and nationality.

Dourados experience, especially that experienced by universities, showed that Portuguese courses for immigrants are a gateway to integration (AIZAWA, 2020). Firstly by allowing them to have contact with the language of the host country, secondly, classes are a point of exchange among teachers (volunteers) and students, so that volunteers collect information about the needs of immigrants, and they become aware services that are accessible at university centers and within the government in general. Although there are few teachers and there is a lack of structure to welcome more immigrants. (BORGES, JESUS, 2021).

Within the scope of courses in Portuguese as a hostess language, the project "Portuguese for Foreigners: Welcoming Module" fellow in the course of Portuguese for Foreigners as a Hostess language (PLAc), in the pandemic period is composed of three classes, a total of thirty-four students, the age of those enrolled being between 18 years and 65 years (SILVA, PIRES, 2021).

In this period of online classes, the students enrolled are Haitian, Venezuelan, Bolivian, Colombian nationalities. In the pre-pandemic period, the course had more than five classes among different points of Dourados, with more than 150 students distributed among the classes, students of Haitian, Venezuelan, Bolivian, Colombian, Mexican, Indian, Iraqi, Paraguayan, African, and Peruvian nationalities. (UNHCR, 2017).

During classes, the teaching of the Portuguese language goes beyond, not only being limited to the teaching of grammatical rules, but it is also an approach to the language as a form of reception. In the material, developed by volunteers and focused on specific issues of the region, students have contact with slang, idioms, characteristics of the city, the region and the local culture. Topics such as the division of the city, how to use public transport, food names, landmarks of the city are addressed, among other situations experienced daily by citizens. That is, focused on socio-linguistic aspects, in order to achieve interculturality with immigrants, and they feel closer to local customs. (BORGES, JESUS, 2021)

Therefore, it is important to observe that an intercultural education can be a viable alternative to promote the fight against racist and xenophobic manifestations, since allowing the existence of ethnic manifestations in the school environment reinforces the importance of a society oriented on the premise of global coexistence in which the people learn to live together by accepting and understanding cultural, social, ethnic and gender differences. (CORRÊA, 2022)

The moment of the classes also serves for immigrants to present questions related to their daily lives, such as expressions they heard from colleagues at work and Brazilian friends. Over time, classes became the meeting point of the university itself with the migrant population, who used their time to explain various problems they had as a result of their migratory status (documentation problems, local xenophobia, racism, knowledge of Brazilian legislation). Thus, the need to establish specific assistance for these issues arose.

Legal and assistance services at *Casa Irmã Dulce* started in 2019, being established to take place every Sunday, considering that it would be a time when immigrants would not be working. At first, the service dealt with more documentary and administrative issues, especially the collection of documents for renewing Haitian passports (AIZAWA, 2020). However, as time went by the issues have diversified. Currently, one of the biggest demands is the regularization of school children.

Under the supervision of teachers and project coordinators, assistance is provided by young university students and graduate students, who are available to collect information, documents and send the case so that the necessary measures can be taken. In 2019, 80% of the consultations were provided to Haitian nationals, and in second place, representing 18% of those attended, were Venezuelans. Of the total, 59% were male, 39% female and 2% transgender women. Approximately 31% of the demands were finalized, the rest were still pending documentation by the beneficiaries, or the response of other agencies involved in the assistance. (SILVA, PIRES, 2021)

The majority of those assisted were young, with only 13% being over 41 at the time of service. About 34% were between 19 and 30 years old, and also 34% between 31 and 40 years old. Of the total of assisted, 15% were from 0 to 18 years old. Demonstrating a young migratory profile, in relation to those assisted by the legal services sector of CSVM, therefore prone to insertion in the local labor market (IOM, 2020b). From the presentation of the demands, the volunteers started to categorize the

services, make plans and spreadsheets, in addition to internal booklets, with documentation and information necessary for each type of service. The assistance to immigrants was structured and expanded, according to the needs of those assisted.

Another point that became very important was the personal accompaniment of immigrants to places of care, such as the Federal Police, where the Brazilian migratory police are located (IOM, 2020b). It turns out that linguistic obstacles often prevented immigrants from having access to certain rights, as they were unable to express themselves or understand what the attendants requested, so the help of volunteers has been essential to guarantee certain rights. A factor already pointed out even by other reports or books, only regarding the socio-demographic profile of refugees. (LIMA, 2017)

The presence of young immigrants was essential for the political and social organization of their countrymen in the region, and in 2019 the Association of Haitians was created in Dourados chaired and founded by young Haitians, residents of the city since 2016. Far beyond the earthquake that struck the country in 2010, Haitians blames his departure on the lack of opportunities for growth in his native country (IOM, 2022).

The young Haitians, in addition to creating the Association of Haitians in Dourados, provide initial assistance to immigrants arriving in the city. Due to their proficiency in the Portuguese language and the connection created with the service entities, they are key people in the dialogue between the Haitian community and the local support network (AIZAWA, 2020). In the same way as dialogue with the local authorities in the sense of trying to overcome the social and economic needs.

Along the same lines, the organization created by the Venezuelans, called Dunamis Multicultural (Multicultural Association Dunamis by Dourados and Region) defends the interests and helps the newly arrived Venezuelan immigrants and residents in the region. (SILVA, PIRES, 2021)

At this point, it is worth mentioning that Venezuelans study at universities in Dourados, some having completed higher education or have reached the condition of completing courses and revalidating diplomas, one of the greatest demands of the present Venezuelan community, since many doors are closed to immigrants who do not have their recognized diplomas. One of the most sensitive challenges for Venezuelans and one of the obvious gaps in Brazilian migration policy in the attempt to integrate these people.

Very few Brazilian universities offer the service of exempting the payment of fees for immigrants who try to revalidate their diplomas. One of those that can be mentioned is the Federal University of Mato Grosso do Sul (UFMS), but it is not the case of the universities located in Dourados. One of the academic limitations of the region. (SILVA, 2021)

Some of the Venezuelans who live in Dourados are authors of books, chronicles and poetry. Such as "Mujer Imigrante" published by Arebol Coletivo. The book written in Spanish talks about the cultural roots of the immigrants present in the city, narrating the long journey from Venezuela to Brazil. (SILVA, PIRES, 2021)

For them, it is a memoir that gives voice to Latin American immigrant, especially regarding the adversities they all go through when

leaving their homeland, rewriting their lives elsewhere, in the role of workers, mothers, and wives. From the Venezuelan point of view, since they left their homeland, they remember the parties and meetings with nostalgia, as they had an intense cultural participation in the country, developing community actions.

The political crisis of Nicolas Maduro's government has deeper roots and has an impact on all sectors, including the cultural one. Venezuelan poets say there is no paper to print books in their homeland, and the internet service doesn't work very well. Governments that don't give importance to cultural diversities don't really think about the country or its people, says the writer.

For the effective integration of young immigrants in the region, two paths have been analyzed in the context of formal education: the recognition of foreign diplomas, which are at high cost, and the access of these young people to quality education for training in Brazil, as well as due monitoring to ensure that they are adapting to formal Brazilian education. (BETTS, LOESCHER, 2012).

While legal assistance has guaranteed children, immigrants or daughters of immigrants, access to free, quality public education, Portuguese classes as a hostess language have sought to guide young people and adults to take tests to access universities technical education.

Even though universities in the Dourados region have not yet developed a system for welcoming these immigrants to the higher education system, either through exemption from fees for the recognition of degrees or the availability of specific places, some ways have been taken with inspiration and example from other universities. (SILVA, 2021)

The availability of places for refugees in some universities in the region is mentioned, through a specific selection process, called External Transfer, Refugees and Diploma Holders, where applications from foreigners holding a refugee, humanitarian or family reunion visa are accepted. In addition to specific resolutions, which grant exemption from fees for the revalidation of diplomas and recognition of foreign undergraduate and graduate courses strictu sensu for refugees, asylum seekers and immigrants with a humanitarian reception visa (AIZAWA, 2020). The obvious limitations are that these processes appear only at the Federal University of Mato Grosso do Sul (UFMS), and not at the universities and faculties present in Dourados or other regions of Mato Grosso do Sul.

It is noticed that young immigrants have an active participation in the development of integration projects in the city of Dourados. Empowering young migrants is, therefore, a form of empowerment for the entire community around them. (AIZAWA, 2020) In addition to the assistance provided to their families, both those who stayed in the country of origin and those who accompanied them in the migratory flow, young people also strengthen community ties with other immigrants, providing help on issues they are already aware of.

Whether through study, job opportunities or the recognition of their space in society, young immigrants in Dourados have shown that giving them space is giving space to their entire community. Through associations, idealized and made up of young people, migrant communi-

ties exchange experience, live their culture and form a support network among themselves, it is the strengthening of migrant social capital. Going further, they provide knowledge and opportunities for other migrants to ascend, fighting for causes such as access to education and recognition of foreign degrees.

Due to the pandemic, voluntary efforts remained hindered, but assistance to migratory issues continued to occur even though remotely. There is a lot to be done so that immigrants from the region can be integrated, however, universities have proved to be an excellent point for ideas, debates and assistance to immigrants in Dourados and the region.

At this point, young people also stand out. Despite the pandemic, migratory flows have not ceased to exist, so new strategies need to be thought to accommodate these individuals. The network of connections among immigrants has helped to monitor those who arrive in the city, and the mastery of technologies is essential for the provision of information and referral to medical care, if necessary.

FINAL CONSIDERATIONS

The research and extension projects were developed with the theme of immigrants and refugees at the center of the debates and analyzes, particularly after the flow of Venezuelans arriving in Mato Grosso do Sul and municipality of Dourados. On one hand, research aimed at immigrants in all their particularities regarding gender, ethnicity, profiles and motivations has been the object of research both in undergraduate universities in the region and in graduate school. And such initiatives have been transformed into scientific initiation projects, course completion works and master's thesis projects.

On the other hand, the initiatives around the extension have been enabling partnerships and cooperation with entities that work directly with the issue of international migration and refugees in the city, such as Casa Irmã Dulce, Operation Welcome, among other religious entities of civil society organized. As a growing trend, these initiatives around partnerships with other university, religious and humanitarian institutions.

Portuguese class projects for young immigrants and partnerships from universities present in Dourados who also study the topic, have been made possible due to the presence of the Sérgio Vieira de Mello's Chair, and the expressive number of students and teachers interested in developing projects of teaching, research and extension in the interdisciplinary area in assisting immigrants, in all its facets. Thus, not only Law and International Relations courses are involved in the Chair's projects, that is, also professionals and students from other areas, such as Geography, Letters and Psychology.

Legal assistance has sought to ensure that immigrant children and young people have access to a free, high-level public education, to Portuguese classes as a hostess language has sought to particularly guide young people to conduct tests for access to local universities, technical education, and a better insertion in the local labor market. The role of immigrants themselves, especially young people, in the political organization for their

demands, has been a major factor for their demands to be considered with the local government, as in the cases of Haitians and Venezuelans.

Anyway, thanks to the efforts and the dissemination of the work of the Catedra in Dourados, more research is being developed on the theme, which enriches and strengthens the discussion of the subject, allowing the analysis of the points still to be improved in the service and integration of the migrant, and in the diagnosis of what can be done or corrected for the creation of more efficient public policies to serve this marginalized population.

The pandemic worsened a situation that was already in a delicate state, demanding even more goodwill from volunteers and employees. The existence of service networks has proved essential to serve this population, particularly young immigrants in Dourados, in this period of uncertainty. Over time, the path taken by these young people, from their original lands to the city of Dourados, in the State of Mato Grosso do Sul, needs to be more highlighted and more emphasized, considering the peculiarities brought by their stories and by their exceptional life trajectories.

Despite some of these advances, the limits and challenges for a better reception and integration of immigrants and refugees are located in a better management of the structure of public services and cooperation at the three levels of government spheres in Brazil. Increase in the service offering structure, dissemination of Portuguese classes at a socio-cultural level, combating misinformation and xenophobia on the part of the population of Dourados.

In other terms, regarding the problem of what are the limitations and challenges of the city of Dourados for receiving immigrants and refugees, they are of all kinds. Particularly a small and punctual structure for host Portuguese classes, offer of jobs with low added value and little information from the local population regarding the vulnerability and reality of international immigrants.

An important limitation to be highlighted is the quality of the jobs offered to immigrants and refugees is not the best, which can generate a lot of frustration and disappointment on the part of this community, combined with the fact that the language is difficult and for the revalidation of undergraduate and postgraduate degrees graduation according to Brazilian legislation.

Universities in Dourados have not yet developed a system to welcome international immigrants to higher education, either through the exemption of fees for the recognition of diplomas, or through the recognition of specific vacancies. As in other parts of the country.

REFERENCES

- ACNUR/UFGD. *Anais do VI Seminário Nacional da Cátedra Sérgio Vieira de Mello – Refugiados e as Fronteiras Brasileiras*. Dourados-MS: UFGD, 2015.
ACNUR/BRASIL. *Antes e Depois da Operação Acolhida: uma análise à luz do deslocamento forçado no Brasil (2017-2022)*. Brasília: ACNUR, 2022.
AIZAWA, Juliana Tomiko Ribeiro. *Migrações e globalização: a integração social dos (as) haitianos (as) em Mato Grosso do Sul*. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2020.

- ARCE, Andressa Santana. **Integração Local como Solução Durável: Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos em convergência.** São Paulo: Dialética, 2022.
- BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. NICOLAU, Paola Cristina. **O Papel da Cátedra Sérgio Vieira de Mello no Processo de Integração dos Imigrantes Haitianos em Dourados-MS e Região.** In: 4º Seminário de Relações Internacionais da ABRI, 2018, Foz do Iguaçu. Anais do 4º Seminário de Relações Internacionais da ABRI, 2018. Disponível em: <https://www.seminario2018.abri.org.br>. Acesso em: 15 dez. 2022.
- BETTS, Alexander. COLLIER, Paul. **Refuge: transforming a broken refugee system.** Penguin, 2017.
- BETTS, Alexander. LOESCHER, Gil. **Refugees in International Relations.** Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BETTS, Alexander. **Survival Migration – failed governance and the crisis of displacement.** London: Cornell University Press, 2009.
- BORGES, Carolina de Campos. JESUS, Alex Dias de. “Ensinando Português e Formando Redes com Migrantes Haitianos em Dourados-MS”. In: BORGES, Carolina de Campos. JESUS, Alex Dias de. JUNIOR, Hermes Moreira. (orgs.). **Panorama das Migrações Internacionais no Mato Grosso do Sul.** Curitiba: Ithala, 2021, p.207-231.
- BRASIL. **Lei 13.445/2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em 22.02.2022.
- BRASIL. **Lei 9.474/1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm Acesso: 21 nov. 2022.
- BRASIL. **Refúgio em Números, 7ª Edição.** Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2022. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros>. Acesso em: 25 ago. 2022.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.
- CORRÊA, Andressa Maciel. **Racismo e suas fronteiras: perspectivas acerca do refúgio.** Jundiaí-SP: Paco Editorial, 2022.
- GODOY, Gabriel Gualano de. “El caso de haitianos en Brasil y la via de la protección humanitaria complementaria”. In: LETTIERI, Martín. (org.). **Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica.** Lanús: Remedios de Escalada/ Universidad Nacional de Lanús, 2012, p.309-329.
- HANSEN, Thomas Gammeltoff. **Acess to Asylum – international refugee law and the globalisation of migration control.** Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- HATHAWAY, James C. FOSTER, Michelle. **The Law of Refugee Status.** 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION MIGRATION. (IOM). **Deslocamentos Assistidos De Venezuelanos - Subcomitê Federal Para Interiorização.** Brasil, junho de 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/acolhida/restapi/sites/default/files/image_1_1596324302_0.pdf Acesso em: 17 nov. 2020.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **World migration report 2020b.** Geneva: IOM. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf Acesso em: 05 fev. 2022
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **World migration report 2022.** Geneva: IOM. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022> Acesso em: 5 fev. 2022.
- JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. “Uma política migratória reativa e inadequada à migração venezuelana para o Brasil e a Resolução n. 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIG)”. In: BAENINGER, Rosana et al. **Migrações Sul-Sul.** 2ª ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” NEPO/Unicamp, 2018, p.637-650.
- JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. VELASQUEZ, Militza Pérez. “Mobilidade Humana de Venezuelanos no Brasil e as Respostas Institucionais Frente a Esse Fluxo (Misto)”. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de. RAMOS, André de Carvalho. RODRIGUES, Gilberto M. A. (orgs.). **70 Anos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados: (1951-2021) – perspectivas de futuro.** Brasília: ACNUR Brasil, 2021, p.238-257.
- JESUS, Alex Dias de. **Redes da migração haitiana no Mato Grosso do Sul.** 2020. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2020.
- KRASNER, Stephen D. **International Regimes.** New York: Cornell University Press, 1983.
- LIMA, João Brígido Bezerra et al. **Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)** – Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8061>. Acesso em: 22 ago 2022.
- LOESCHER, Gil. **Beyond Charity – international cooperation and the global refugee crisis.** Oxford: Oxford University Press, 1993.
- MATO GROSSO DO SUL (MS). **Decreto n. 14.558, de 12 de setembro de 2016.** Institui o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas no Estado do Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS, 2016. Disponível em: http://www.spdo.ms.gov.br/diariodee/Index/Download/DO9247_13_09_2016. Acesso em: 11 mar. 2020.
- PEIXOTO, João. Comunidade – Coletivo de Migrantes. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTEGAS, Tuila; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (Orgs.). **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.
- RICHMOND, Anthony H. Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements. In: **Journal of Refugee Studies**, Vol n. 6, 1993, pp. 7-24. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/6/1/7/1538771?redirectedFrom=fulltext> Acesso em: 15 dez. 2022.
- SEMAGRO. **Contas Regionais – Produto Interno Bruto do Mato Grosso do Sul (2010 – 2016).** Campo Grande, MS: SEMAGRO, 2017. Disponível em: <<http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/PIB-MS2010-2016.pdf>>; Acesso em: 20/01/2019.
- SILVA, C. A. S. da; PIRES, J. S. A Rede de Acolhimento e Adaptação dos Jovens Imigrantes na Cidade de Dourados em Mato Grosso do Sul. **Revista Inter Ação**, Goiânia, v. 46, n. 2, p. 696–711, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/67277> Acesso em: 15 dez. 2022.
- SILVA, João Lucas Zanoni da. **O Movimento Migratório Venezuelano para o Brasil – do ingresso em Paracaima –RR ao início da interiorização em Dourados-MS.** Belo Horizonte: Arraes Editora, 2021.
- SILVA, Sidney Antônio da. ASSIS, Gláucia de Oliveira (orgs.). **Em busca do Eldorado: o Brasil no contexto das migrações nacionais e internacionais.** Manaus: Universidade do Amazonas, 2016.
- UNHCR. **Global Trends – Forced Displacement in 2021.** Geneva: UNHCR, 2022.
- UNHCR. **Global Trends- Forced Displacement in 2019.** Geneva: UNHCR, 2020.
- UNHCR. **Global Trends- Forced Displacement in 2018.** Geneva: UNHCR, 2019.
- UNHCR. **Relatório Anual Cátedra Sérgio Vieira de Mello -2017.** Brasília: UNHCR, 2017.



Sam King Imperialism and the development myth: how rich countries dominate in the twenty-first century.

Manchester: Manchester University Press, 2021. 296 pp.

Marcelo Fernandes¹

1. Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor do departamento de Economia da UFRJ.
E-mail: mapefern@gmail.com.

DOI: 10.5752/P2317-773X.2022v10n3p104-110

Recebido em: 28 de setembro de 2021
Aprovado em: 05 de dezembro de 2022

Imperialismo é um tema que ganhou proeminência novamente. Contribuiu para isso as promessas inalcançáveis da “globalização”, mas também os efeitos no sistema internacional da grande crise econômica de 2008 e atual guerra na Ucrânia. Desse modo, o livro de Sam King, *Imperialism and the development myth: how rich countries dominate in the twenty-first century* é uma contribuição importante. No livro, dividido em cinco partes em um total de dezoito capítulos, além da introdução e conclusão, o autor tentará demonstrar, com base principalmente em Lenin, que o imperialismo continua vigente e forte. Segundo King, nenhum país pobre, o chamado Terceiro Mundo, no qual a China se incluiria“(...) threaten to topple, replace, outcompete or overtake the imperialist states” (p.1).

O livro pretende explicar porque os países imperialistas conseguiram manter seu domínio durante décadas, e porque essa situação continuará vigente enquanto a estrutura do sistema atual permanecer ativa. Na visão do autor, o grupo dos países imperialistas continua praticamente o mesmo há pelo menos cem anos. Esses países estariam na Europa Ocidental, América do Norte, além do Japão, Austrália e a Nova Zelândia. King adiciona à lista Israel, Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan.

Na primeira parte, intitulada “Two worlds”, King examina o aumento da concentração da renda no denominado período neoliberal. Com dados do Produto Interno Bruto (PIB) em dólares, o autor analisa a divisão da renda global. Porém, olhando apenas o PIB não teríamos uma visão correta sobre a posição competitiva do capital de cada país no mercado internacional. A renda per capita seria uma maneira mais adequada de medição, e é assim que King define o Terceiro Mundo: países com renda per capita de até US\$ 15,700,00. Esses possuiriam 85% da população, mas somente 38% da renda global. Com dados de 2016, o autor mostra que mesmo a Espanha (renda per capita de \$25,835), o mais “pobre” dos países imperialistas possui uma renda per capita maior que os mais “ricos” países do Terceiro Mundo, como Argentina e Chile.

Já na primeira parte, King dedica uma seção tentando demonstrar que o crescimento a China foi menos espetacular do que se imagina quando comparado aos países que formam o campo imperialista. Embora, o crescimento tenha realmente sido espantoso (em 2015 o PIB era quase 20 vezes maior que 1980), quando se analisa a renda per capita ficaria claro que o país ainda está distante do campo imperialista, e assim deverá se manter durante muito tempo.

Na segunda parte, “Contemporary Marxist analysis”, King lembra que durante o século XX ocorreram duas ondas a favor da luta anti-imperialista desencadeadas pela primeira e segunda guerra mundiais. A análise de Lenin sobre o imperialismo seria o resultado desta primeira onda, e a independência de países como China e Índia seria o produto da segunda onda. A segunda onda também faria com que a questão do desenvolvimento ganhasse força. Na América Latina países como Brasil, México e Argentina alcançaram a industrialização pelo processo de substituição de importações.

Ainda na segunda parte, utilizando o *Imperialismo* de Lenin, King faz uma crítica oportunista a alguns autores marxistas com influência no debate entre os intelectuais; em especial, Bill Warren que teria uma visão pró-imperialista. Uma série de livros sobre o imperialismo foi publicada desde 2012 motivados, segundo King, pela oposição à exploração econômica imperialista do Terceiro Mundo. Porém, “(...) no writer has yet resolved the most important issue – exactly how the labour process itself is controlled in ways that reproduces imperialist monopolistic supremacy via capitalist commodity production”. (p.66)

Na terceira parte, *Lenin's theory of imperialism and its contemporary application*, King lembra que para Lenin a agressão imperialista era uma tendência inerente do sistema capitalista no novo estágio. E que para descrever este novo estágio, Lenin utilizaria alguns termos: “Monopoly finance capital’ (which he variously abbreviated as ‘monopoly capital’, ‘finance capital’ or simply ‘imperialism’) was the key concept Lenin advanced”. (p.85).

O autor afirma que ao investigar o imperialismo Lenin teria três objetivos políticos. Primeiramente, mostrar que a guerra mundial foi uma guerra de anexação e pilhagem. Em segundo, que os argumentos teóricos de Karl Kautsky obscureciam as contradições do imperialismo. E em terceiro lugar que haveria uma tendência oportunista e pró-imperialista no movimento proletário dos países capitalistas avançados. Conforme King, “Lenin sought to achieve the first two objectives by proving the scientific validity of the concept of ‘monopoly finance capital’ as capitalism’s highest and last possible stage” (p.86).

King vai mostrar que o trabalho de Lenin se baseia em um marxismo ortodoxo e que seu conceito de “capital financeiro monopolista”, seria aderente à estrutura estabelecida por Marx em *O Capital*. Então, King lista alguns pontos que ele considera uma caricatura do pensamento de Lenin. A primeira, exportação de capital, seria uma das mais caricaturadas, inclusive por autores simpáticos a Lenin. A ideia é que Lenin concluiu que a exportação de capital seria a principal característica do capitalismo moderno ou que o imperialismo seria essencialmente uma relação eco-

nômica centrada na necessidade de exportação de capital. King afirma que, embora a exportação de capital seja importante, não seria o “the lynchpin” na teoria de Lenin. O autor lembra que dentre a lista das cinco “características básicas” do imperialismo, é o monopólio, como o próprio Lenin destacou, que aparece como a principal. Outra caricatura seria que Lenin apresentou o imperialismo como sinônimo de colonialismo ou que o colonialismo seria vital ao imperialismo. Lenin enfatizou esse ponto, pois existiam diversas colônias no momento em que ele escrevia. Porém, das cinco características mencionadas por Lenin, o colonialismo nem sequer é mencionado. A quinta característica apresentada por Lenin, ‘(5) the territorial division of the whole world among the biggest capitalist powers is completed’, engloba mais do que as colônias. De fato, ao contrário de Bukharin, Lenin se opôs à ideia de que a autodeterminação das nações seria impossível sob o imperialismo.

A obra possui um capítulo discutindo (capítulo 6) o que Lenin entendia como “estágio superior do capitalismo”. King vai mostrar que ele não estaria assumindo o colapso iminente do capitalismo, porque foi assim que alguns autores entenderam o conceito de “parasitic decaying capitalism” (p.96). Segundo ele, Lenin se referia a um conceito específico exposto por Marx no volume 3 do Capital quando escreveu “highest stage’ of capitalism” (p.97). Nesta obra Marx analisa características do capitalismo que se tornariam dominantes no começo do século XX. Características como a sociedade por ações, percussora das multinacionais; a separação da propriedade do capital das funções gerenciais no processo imediato de produção; os monopólios; o surgimento de uma “aristocracia financeira” e; parasitismo na forma de rentistas. A caracterização de “capitalista financeiro” não estaria relacionada com o fato de tal propriedade estar ou não no setor financeiro.

Lenin irá mostrar que o capitalismo em sua época já teria alcançado um grau de socialização que trouxe consigo características que se tornaram marcantes. Portanto, o “estágio superior” refere-se ao mais alto desenvolvimento possível das relações sociais de produção antes da revolução social. A oligarquia financeira, que vive do rentismo, alcançou um poder inédito no estágio imperialista. Este seria o sentido histórico, diz King, do rentier citado por Lenin.

Um ponto importante destacado na obra é que os termos “capital financeiro”, “capital monopolista” e “capital financeiro monopolista” seriam usados de forma alternada no *Imperialismo*. No entanto, os oponentes marxistas de Lenin normalmente selecionam o termo “capital financeiro” para o criticar. A predileção pelo termo “capital financeiro” se relacionaria a uma caricatura comum: a de que o “capital financeiro” seria entendido da forma mais usual como o termo é entendido, isto é, com os bancos, finanças, seguradoras etc. Porém, isso deixaria nebuloso o que Lenin queria dizer com o conceito de “estágio superior do capitalismo”. Por exemplo, suas palavras sobre o parasitismo seriam normalmente interpretadas como pertencentes a apenas uma parte da burguesia ligada ao setor financeiro. Entretanto, diz King, “to attribute this position to Lenin contradicts what Lenin actually wrote. He unambiguously endorses Hilferding’s observation of the increasing closeness of banking and industry. He defines finance capital as their ‘coalescence’”. (p.103).

Segundo King, Lenin teria enfatizado a dominação monopolista do processo de trabalho; isto é, a produtividade do trabalho na produção de mercadorias por meio da sistemática aplicação da pesquisa e desenvolvimento científico (P&D), isto é a intensificação monopolista por meio da revolução nos meios de produção. A mão-de-obra de alto nível e o trabalho científico estariam cada vez mais concentrados nos Estados imperialistas. Assim, a superioridade técnica do monopólio é fundamental na análise. Pois, seria assim que ele consegue usurpar parte do lucro de outras empresas. Esse seria o sentido do porque o capital monopolista é parasitário, conforme King.

Na quarta parte, ‘Monopoly and non-monopoly capital: the economic core of imperialism’, King buscará aplicar a teoria desenvolvida por Lenin e sua interpretação ao atual período denominado neoliberal. Conforme o autor, o eixo econômico mais essencial no neoliberalismo seria o monopólio imperialista sobre o processo de trabalho. Os avanços tecnológicos teriam permitido às multinacionais se especializarem apenas nos processos de trabalho mais avançados e explorar a mão de obra barata que entrou na oferta mundial desde os anos 1980, em particular da China.

A divisão do trabalho entre capital monopolista e capital não monopolista seria tanto cooperativa quanto complementar. Entretanto, sua característica distintiva seria que ela é hierárquica e polarizada. A especialização do Terceiro Mundo na fabricação de mercadorias faria com que os países ricos se direcionassem para criação de conhecimento e invenção. Isso significaria dizer, e King chama a atenção para um estudo da UNCTAD de 1999, que mesmo países do Terceiro Mundo que exportam mercadorias manufaturadas estariam numa situação desvantajosa.

King aponta também que a modernização e especialização na produção de alta tecnologia nos países ricos tem sido auxiliada pelos insumos baratos nas economias do Terceiro Mundo. Isso reduziria o valor da força de trabalho nos países imperialistas, além de fornecer todos os tipos de componentes e serviços baratos, aumentando seus lucros e ajudando a financiar a atualização tecnológica nos países ricos. King assume que a chinesa Huawei seria uma empresa capaz de se transformar em uma empresa nos moldes dos países imperialistas, mas seria uma exceção. Ademais, os monopólios conseguem resistir à pressão baixista sobre seus preços. O mesmo não ocorre com as empresas do Terceiro Mundo, em qual avanços tecnológicos pressionariam pela redução de preços. (p.165) Os capitais do Terceiro Mundo, isto é capital não monopolista, poderiam atingir certa forma de monopólio, porém, ainda assim estariam numa posição “dependente e subordinada”.

Quanto ao Estado, King acredita que este cresceu em importância, ao contrário do que pensam os teóricos da “globalização” que tendem a omitir a importância do poder estatal. Atualmente o processo de produção alcançou uma escala e complexidade tão elevadas que para atender suas necessidades e manter seu desenvolvimento seria necessária uma quantidade de recursos que somente podem ser satisfeitos com a liderança do Estado imperialista.

Na parte V, “China: Third World capitalism par excellence”, King vai enfrentar a questão que considero mais inglória. Não é tarefa fácil provar que a China não apenas não é socialista – socialismo de mercado,

como dizem os chineses – mas que também seria um país do Terceiro Mundo. A China seria uma economia com características do modelo de industrialização “exported-oriented” e com a cooperação de importantes multinacionais. No período neoliberal o país se tornou uma forte exportadora de computadores e equipamentos de telecomunicações, afastando-se dos processos mais simples do trabalho. O problema, segundo King, seria que nas estatísticas convencionais a produção de TVs, teclados e outros de itens baratos seriam equivocadamente contados como “alta tecnologia”. Além disso, o aparente monopólio da exportação de iPhones da China diria muito pouco sobre o nível tecnológico dos produtores, pois a localização da montagem de uma mercadoria avançada seria inadequada para medir o nível tecnológico da mão-de-obra. Uma visão mais realista deveria considerar os locais onde são realizados os vários estágios intermediários dos processos de trabalho para produção da mercadoria.

O enorme estoque de reservas internacionais da China (superior a US\$ 3 trilhões), em grande parte dívida soberana dos Estados Unidos, seria apontado como uma prova de sua ascensão. O autor relativiza isso ao lembrar que, as reservas internacionais aumentaram substancialmente nos países do Terceiro Mundo – e não somente na China – desde a crise asiática de 1997-98.

King acredita que o grau de desenvolvimento alcançado pela China decorre em parte da revolução socialista. Em particular, a revolução conseguiu construir uma enorme força de trabalho educada e disciplinada. Assim, o país pôde se beneficiar do avanço da especialização global do trabalho, possibilitando a entrada de centenas de milhões de novos trabalhadores chineses na produção para o mercado mundial. O poder político do PCCh, herança da revolução, deu mais autonomia à China em comparação a outros países do Terceiro Mundo, como atestariam o controle estatal dos bancos de investimentos.

King avalia que o que povo chinês infligiu ao imperialismo uma derrota em 1949 que ainda afetaria os ideólogos da classe dominante norte-americana. O autor também assume que a China tem ganhado força em certos setores e os Estados Unidos e seus aliados imperialistas buscariam conter este avanço. Entretanto, suas ambições estariam superestimadas. O *Belt and Road Initiative*, não seria uma forma de criar as condições da China submeter certos países ao chamado *debt-trap diplomacy*, e sim a maneira que ela encontrou para realizar investimentos mais lucrativos no exterior. Ao tratar do poder tecnológico da China, King tentará mostrar que exceto nas áreas espaciais e 5G em que a Huawei se tornou alvo dos países ricos, não existiria uma ameaça ao imperialismo.

Ao revisitar os principais pontos da análise do imperialismo, King deixa claro a atualidade do pensamento de Lenin. Este é o grande mérito do livro. King também coloca corretamente que a investigação de Lenin deriva diretamente de Marx, e critica acertadamente a superestimação que diversos autores fazem quanto à influência de Hobson, Hilferding e Bukharin sobre a obra de Lenin.

Entretanto, há pontos questionáveis. O recorte por renda per capita para separar os países imperialistas (aqueles que possuem renda a partir de US\$ 25,001) dos países do Terceiro Mundo faz com ele caia num certo

economicismo. Por este recorte até Puerto Rico entra no grupo dos países imperialistas, ainda que King não o cite. Além disso, embora seja verdade que a Paridade de Poder de Compra (PPC) tenha seus problemas, isso não elimina aqueles que a medição em dólar também traz, como o próprio King parece reconhecer ao mencionar a questão das flutuações das moedas. É importante lembrar que a China pratica desde pelo menos os anos 1990 uma política cambial que mantém o renminbi desvalorizado, tanto que sofre de Washington acusações de práticas comerciais predatórias. Por exemplo, em maio de 2019 o Secretário do Tesouro do governo Trump, Steven Mnuchin, baseado na *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988, definiu que a China manipulava o câmbio.

Não existem dúvidas sobre o poderio militar dos Estados Unidos e sua superioridade sobre a China. Mas King vai além e aponta que a força aérea de Taiwan, fruto da aliança com Washington, impediria uma tentativa de reincorporação da Ilha pela China. Ou seja, King parece sugerir que, como Taiwan é imperialista, dada a sua renda per capita, seu poder militar teria que estar condizente com este status. Logo, podemos perguntar porque o atual governo anti-Pequim de Taiwan não declara sua independência. Não declara porque talvez tenha lido a informação publicada pelo “Financial Times” (10/16/2021) de que a China desenvolveu uma aeronave que plana e atinge uma velocidade equivalente a cinco vezes a velocidade do som, podendo levar ogivas nucleares. Uma aeronave com uma tecnologia que nenhum outro país conseguiu desenvolver ainda. Taiwan alcançou algo excepcional ao se transformar no maior produtor de semicondutores do mundo; mas isso não poderá salvá-la de uma chuva de mísseis balísticos em seu território. Isso também não transforma a China num país imperialista, porém evidencia os equívocos que uma análise economicista pode trazer ao debate.

Teria ajudado se King tivesse dado alguma atenção o conceito de desenvolvimento desigual, fundamental em Lenin, e que na obra nem sequer é citado. Este conceito demonstra que a estabilidade do sistema é impossível, pois o desenvolvimento desigual provoca mudanças na correlação de forças entre as nações, com a tendência de erosão do poder do centro em relação a novos núcleos de poder com maior dinamismo econômico. Isso pode ser bem observado justamente no caso da China que viu seu crescimento se acelerar com investimentos de multinacionais estrangeiras; que é decorrência das exportações de capitais que, embora não se possa exagerar sua importância na obra de Lenin, como bem aponta King, também não se pode menosprezar seus impactos sobre as economias nacionais receptoras. Isso veio acompanhado também de sua ascensão financeira. O renminbi ainda ocupa um espaço restrito no sistema internacional, mas o governo chinês vem fazendo acordos econômicos sem a utilização do dólar, permitindo que países, como a Rússia, reduzam os efeitos dos embargos econômicos promovidos pelo imperialismo.

Também vale mencionar o papel do Estado. Em Lenin está evidente que o capitalismo não pode funcionar sem o Estado. Como não existe um governo global, o capital não pode expandir além de suas fronteiras sem o apoio de seus respectivos Estados nacionais. A internacionalização do capitalismo se dá via Estado e pela via das armas se for preciso.

Portanto, a posição de Taiwan e outros países que, pela renda per capita, estariam no grupo de países imperialistas, é frágil em parte pela forte dependência militar e diplomática de outros países.

A ascensão de novos polos de poder está modificando a estrutura do sistema internacional e precisa ser considerada como ficou claro com a “Declaração Conjunta” lançada em 7 de fevereiro de 2022 pela Rússia e China, propondo uma refundação da ordem mundial estabelecida desde o fim da guerra fria. Não é pouca coisa, ao contrário do que parece entender King.