



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 13 – Nº 131 – Maio-Junho – 2012

## ARTIGOS

- 3** **China – Falta um discurso sobre a ascensão pacífica terrestre. A nova rota das sedas**

China – There is a declaration missing about the peaceful rise towards the west. The new silk road

PAULO ANTÔNIO PEREIRA PINTO

- 10** **Entre el desarrollo y la solidaridad. La expansión del capital brasileño y sus consecuencias para la política exterior sudamericana de Brasil (2003-2011)**

Between development and solidarity. The expansion of Brazilian capitals and its implications for the South America foreign policy of Brazil (2003-2011)

ESTEBAN ACTIS

- 16** **Autonomia dos Países Bálticos: uma questão geopolítica**

Baltic States Autonomy: a geopolitical question

LARISSA ROSEVICS

- 23** **The road to El Dorado: China discovers Africa**

O caminho para o El Dorado: a China descobre África

PAULO DUARTE

- 31** **A ordem internacional em transformação: uma análise em três dimensões**

The changing international order: an analysis in three dimensions

IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA

- 38** **A Guerra contra o Terror nas Relações Internacionais Periféricas: o conflito entre Etiópia e Eritreia (2012) e a legitimação do discurso do uso da força contra o suporte passivo ao terrorismo**

War on Terror at the Peripheral International Relations: the conflict between Ethiopia and Eritrea (2012) and the legitimization of use of force discourse against passive terrorism support

TATIANA WAISBERG

- 43** **Estados Unidos, poder cibernético e a “guerra cibernética”: Do Worm Stuxnet ao Malware Flame/Skywiper – e além**

United States, cyberpower and “cyber warfare”:

From worm stuxnet to Malware Flame/Skywiper – and beyond

BERNARDO WAHL G. DE ARAÚJO JORGE

## RESENHAS

- 49** **The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World**

JOSÉ ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE

- 52** **A África contemporânea: do colonialismo aos dias atuais**

FABRÍCIO HENRICCO CHAGAS BASTOS

*Boletim Meridiano 47* é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2012 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

## Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas da atualidade internacional e estudos de áreas geográficas e resenhas de livros.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

*Boletim Meridiano 47* é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

## Como contribuir

1. O *Boletim* publica artigos científicos e resenhas de livros;
2. Os artigos devem conter entre 20 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (espaços inclusive);
3. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
7. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
8. As contribuições devem vir acompanhadas de:
  - a. 3 palavras-chave em português e 3 *key words* em inglês;
  - b. Título em inglês;
  - c. Resumo em português e *abstract* em inglês, ambos com até 50 palavras.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, com avaliação de pelo menos dois pareceristas, escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada, em sistema de duplo cego (*blind review*). Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 15 (quinze) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site do *Boletim* (<http://www.meridiano47.info>) e depois consolidados na edição em formato pdf, lançada até o final do mês subsequente.

As submissões se fazem por intermédio de formulário específico, acessível em <http://meridiano47.info/como-publicar/>.

## Indexação

O Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search

Complete, Academic Search Elite, Academic Search Premier, Current Contents of Periodicals on the Middle East, Current Geographical Publications, Expanded Academic ASAP, Fonte Acadêmica Fuente Acadêmica, Fuente Acadêmica Premier, Handbook of Latin America Studies – Library of Congress, Humanities International Index, Informe Académico, Informe Revistas en Espanol, InfoTrac Custom (Cengage Gale), RePEC: Research Papers in Economics, Scimago Journal & Country Rank, Social Science Research Network (SSRN), Social Sciences Abstracts, SocINDEX, SocINDEX with Full Text, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World History Abstracts, World Scholar: Latin America and the Caribbean, Cabells Economics and Finance Directory, Directory of Open Access Journals – DOAJ, Geodados, Google Scholar, Latin American Periodicals Tables of Contents (LAPTOC), Latin Americanist Research Resources Project (LARRP), OAlster, Portal Periódicos Capes, Recent Science Index, Scholarly Journals Index, Scientific Commons, Scientific Publications Index, Scientific Resources Database, Scirus, Social Science Information Gateway (SOSIG), Sociological Abstracts, Sumários de Revistas Brasileiras, Summon Content & Coverage, UNESCO – DARE Database – International Social Sciences Directory, World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs, Worldcat, Academia.edu, Academic Journals Database, Academic Papers Database, Bielefeld Academic Search Engine – BASE, Cibera, Contemporary Research Index, Current Index to Scholarly Journals, DataÍndice, Digital Journals Database, Directory of Academic Resources, Elektronische Zeitschriftenbibliothek, Elite Scientific Journals Archive, European Information Network on International Relations and Area Studies, History Journals, IBICT, Infomine – Scholarly Internet Resources Collections, Intute, Journal Tables of Contents – Journal TOCS, La Criée: Périodiques en Ligne, Latindex, LivRe!, Mundorama, NewJour, Open J-Gate, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester, SOCOLAR, SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation, WorldWideScience.org, hzb-Verbunddatenbank.

## O que é o IBRI

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo  
Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva  
Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Antônio Jorge Ramalho da Rocha

Para conhecer as atividades do IBRI, visite <http://www.ibri-rbpi.org>

## Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa  
Editor-adjunto: Virgílio Arraes  
Secretaria: Leonardo Carvalho Leite Azeredo Bandarra

## Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil), Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

## China – Falta um discurso sobre a ascensão pacífica terrestre. A nova rota das sedas

China – There is a declaration missing about the peaceful rise towards the west. The new silk road

Paulo Antônio Pereira Pinto\*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 131, mai.-jun. 2012 [p. 3 a 9]

“A maior parte da China é desprovida de litoral, o que leva o país a voltar-se muito mais para a terra do que ao oceano. A contribuição de Zheng He<sup>1</sup>, portanto, significou tanto a propagação da ‘civilização terrestre’ chinesa (pelo Sudeste Asiático), quanto a divulgação interna, na China, da experiência de contato com ‘civilizações marítimas’. O Século XXI será direcionado para os oceanos. O pensamento voltado para os oceanos significa abertura e civilização, avanço e progresso. Cabe resgatar, portanto, o espírito de Zheng He e marchar em direção à abertura proporcionada pelo desenvolvimento pacífico de ampla ‘civilização marítima’”.<sup>2</sup>

A citação faz parte do discurso atual de Pequim de recorrer à História, para demonstrar a importância dos oceanos à interação entre a “civilização terrestre chinesa” e as civilizações ultramarinhas, enquanto busca dar versão benigna às viagens do Almirante Zheng He, ocorridas há 600 anos, ao Sudeste Asiático.

Existem, no entanto, críticos severos da tese atual dos dirigentes chineses, quanto aos efeitos dos périplos de Zhen He. Setores de opinião descrevem suas viagens como predadoras e destinadas a criar vínculos de dependência, entre as nações “visitadas” e o então poderoso Império Chinês.

Os dirigentes chineses pretendem, de qualquer forma, resgatar as referidas expedições marítimas históricas como registro de suas “intenções pacíficas” e exemplo da permanente busca de “harmonia” – em oposição a “hegemonia” – nas relações da China com seus vizinhos ao sul de suas fronteiras. O Partido Comunista Chinês (PCC), portanto, se esforça, tanto no plano interno, quanto no das relações com o exterior, no sentido do convencimento de que, em todos os momentos de emergência do país – há 600 anos, como agora – a China pode ser forte, sem representar ameaça regional ou mundial.

Este enunciado de intenções pode ser tranquilizador para os que habitam ao sul da China. Na década de 1980, principalmente, havia extrema preocupação, no Sudeste Asiático, quanto a possível “China Threat”, diante da abertura daquele país ao exterior. Agora, haveria pelo menos um enunciado de intenções pacíficas síncricas com respeito a seus vizinhos austrais.

Existe, contudo, proposta chinesa recente de criação de uma nova Rota das Sedas, como um projeto estratégico que visa a transformar a Ásia Central de sua condição atual de “land locked” (sem acesso ao mar) em “land-linked”

\* Diplomata. Chefe do Escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores – MRE no Rio Grande do Sul. As opiniões expressas são de sua inteira responsabilidade e não refletem pontos de vista do Ministério das Relações Exteriores (papinto2006@gmail.com).

1 “Wikipedia, the free encyclopedia” [http://en.wikipedia.org/wiki/Zheng\\_he](http://en.wikipedia.org/wiki/Zheng_he).

2 Jornal do Povo, em Pequim, em 12.07.05. Artigo “Why do we commemorate Zheng He?”

(com ligação terrestre) proporcionando, assim, acesso a mercados e portos no Oceano Índico, Golfo Pérsico e Oceano Atlântico. Este projeto, até onde é conhecido, causa preocupação entre centro-asiáticos.

Sua implementação representará, sem dúvida, a melhoria da malha ferroviária através da região, ligando o Irã ao Tajiquistão<sup>3</sup>, atravessando o Afeganistão e chegando à fronteira com a China. Em sua dimensão de “ponte terrestre eurásiana”, conjuntos de ferrovias, estradas e dutos conduzirão bens e recursos naturais, nos dois sentidos, entre o porto de Lianyungang, na China oriental, através do Cazaquistão, na Ásia Central, até Rotterdam, e entre o delta do Rio das Pérolas, no sudeste da China, através do Sudeste Asiático, e também Rotterdam. Cabe lembrar que já existe a ferrovia transiberiana, no percurso de Vladivostok, na Rússia oriental, a Rotterdam.

A RPC entende, nessa perspectiva, uma “New Silk Route” como ligação terrestre para facilitar seu abastecimento de recursos naturais e a venda de produtos “made in China”. Para tanto, identifica-se a intenção chinesa de que esta intensa capilaridade de ferrovias, estradas e dutos conte, na área a ser percorrida por tais vias de transporte, com proteção militar fornecida por Pequim<sup>4</sup>.

Torna-se pouco convincente, a propósito, que a China queira relacionar sua expansão, pelo continente eurásiano, com o ressurgimento da “Rota das Sedas”. A visão chinesa, neste caso, busca a mesma justificativa utilizada no caso das viagens marítimas do já referido Almirante Zheng He, que projetara – sempre de acordo com a narrativa de Pequim – poder e cultura chineses superiores, principalmente no Sudeste Asiático, há seiscentos anos.

Faz falta, portanto, principalmente para os habitantes da Ásia Central e suas proximidades, um discurso igualmente tranquilizador, ao endereçado ao Sudeste Asiático, conforme mencionado acima. Isto é, significa a “Nova Rota das Sedas” uma ascensão terrestre pacífica chinesa?

## Uma Visão Sinocêntrica do Mundo

Os chineses desenvolveram, bem cedo em sua História, uma visão sinocêntrica do mundo. Este pensamento, incluía dois componentes principais. O primeiro era a idéia de que o Imperador da China reinava sobre aquele país e áreas vizinhas, sem que, entre estas, fosse estabelecida qualquer distinção ou limites geográficos—eram consideradas simplesmente uma vasta mancha amorfa.

O segundo aspecto dizia respeito à percepção chinesa de que o planeta — dentro dos limites então alcançáveis — poderia ser governado de forma harmoniosa e pacífica, como uma sociedade ideal, sob o mando de um Imperador virtuoso. Unidade e harmonia eram, assim, os objetivos a serem atingidos, numa visão utópica de como deveriam estabelecer-se as relações internacionais, sempre ditadas a partir de um centro de decisões localizado dentro da China<sup>5</sup>.

Cabe ressaltar que as relações da China com o Sudeste Asiático foram historicamente marcadas pela busca constante do equilíbrio regional. Os chineses, sem nunca renunciarem a sua visão sinocêntrica do mundo, demonstravam determinação no sentido de pacificarem os “bárbaros” situados ao sul de suas fronteiras, ao mesmo tempo em que procuravam transmitir-lhes suas normas de comportamento confucionista.

Nesta perspectiva, a influência criada pela China era expressa pela sua incontestável superioridade, no plano interno, em termos de organização política e social, incluindo a defesa de normas éticas de comportamento que os

3 “Wikipedia, the free encyclopedia” – A República do Tajiquistão é um país montanhoso enclavado da Ásia Central. Faz fronteira com o Afeganistão ao sul, com o Uzbequistão ao oeste, Quirguistão ao norte, e a República Popular da China ao leste.

4 Lin, Christina, “Visiting Scholar at the Center for Transatlantic Relations at the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies”, – Resumo de trabalho intitulado “China’s New Silk Road to the Mediterranean: The Eurasian Land Bridge and Return of Admiral Zheng He”, Outubro de 2011. “ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security”.

5 Fairbanks, John K; “East Asia – Tradition and Transformation”, Modern Asia Editions. 1976.

chineses procurariam divulgar nas relações com outras nações. Não se buscava o domínio econômico ou a conquista territorial dos Estados vizinhos, com o emprego da força. Como resultado, o Sudeste Asiático tinha a percepção constante da existência de uma potência regional a ser levada em conta, mas não permanentemente temida<sup>6</sup>.

Verifica-se, nessa perspectiva, que, desde o início da política de modernização da China, na década de 1980, houve desdobramentos que facilitaram o atual avanço do processo de congruência entre a área de influência tradicional da cultura chinesa e uma nova fronteira econômica da RPC.

A crescente regionalização da produção evoluía, de forma que a interação de novas tendências, como a redução nos custos da mobilidade dos fatores de produção e as economias de escala exigidas por processos produtivos crescentemente sofisticados, proporcionavam o surgimento dos chamados “tigres” ou “novas economias industrializadas”. Os efeitos de tais reajustes seriam evidentes no aparecimento de formas de relacionamento inovadoras, que incluiriam diferentes tipos de parcerias entre o Japão, novas economias industrializadas no Sudeste Asiático e partes da China.

A emergência de certos países e agrupamentos regionais, sempre de acordo com esta linha de raciocínio, não se deveria a experiências isoladas, mas a fenômeno integrado, que projetaria sobre a área, como um todo, os benefícios da acumulação de capital e da experiência modernizadora resultante da aplicação prática de novos conhecimentos científicos e tecnológicos.

A estabilidade e o progresso na Ásia-Pacífico passaram a ser entendidos, por setores de opinião, como dependentes, cada vez mais, de processos de cooperação que garantissem a negociação entre suas diferentes culturas. Nesse contexto, despertavam crescente interesse os vínculos históricos entre a China e o Sudeste Asiático.

Isto porque, a maioria dos países do Sudeste Asiático compartilha de passado que os inseriu, em maior ou menor escala, em esfera de influência de duas grandes civilizações: a chinesa e a indiana, que interagiram, através dos séculos, com culturas locais. O Budismo, o Islã, o Hinduísmo e o Confucionismo deixaram, assim, marcas profundas que continuam a diferenciar ou aproximar pessoas.

A este mosaico de heranças culturais seculares, somou-se, mais recentemente, o colonialismo europeu que impôs, pela força, novos valores e normas de organização e comportamento. A partir do término da Segunda Grande Guerra, os Estados recém-independentes da região foram divididos, pela rivalidade ideológica das superpotências, entre os que serviriam como a vitrine da economia de mercado e os que seguiriam o sistema de planejamento centralmente planejado.

Com a multipolaridade resultante do término da Guerra Fria, ocorreu o recuo das esferas de domínio de Washington e Moscou. Como consequência, no Sudeste Asiático, tornou-se possível o ressurgimento de influências político-culturais antigas, como a chinesa. Hoje, quando se discutem os efeitos da presença avassaladora da cultura de massa, resultante da globalização, os países da área buscam, em sua própria região, marcos de referência que permitam afirmar valores, idéias e crenças, consolidadas através de uma história compartilhada numa geografia determinada.

No Sudeste Asiático, nessa perspectiva, verificou-se a gestação de um novo conjunto de mudanças que afetaram não apenas a economia, através da reorganização freqüente de suas vantagens competitivas, transformações técnico-industriais nas formas de produzir e alterações na organização da sociedade. Tudo isso ocorreu, no entanto, com a preservação de valores culturais que, passando de geração a geração, garantiram uma base de sustentação do modelo que se consolidava.

Na prática, este processo evoluiu com a busca da construção de sucessivos “building blocks”, a partir da integração do próprio sistema econômico da China, que levaria a moldura política regional com forte influência do ordenamento histórico em que, durante séculos, parte da área hoje situada entre Myanmar e Vietnã esteve inserida em grande arco de Estados vinculados ao Império do Centro.

6 Pereira Pinto, Paulo Antônio “A China e o Sudeste Asiático”, Editora da Universidade – UFRGS. 2000.

Na primeira etapa dessa construção de blocos, logo após o desaparecimento de Mao Zedong, integrou-se o próprio sistema econômico chinês. Em seguida, foi permitida a abertura de cidades costeiras ao comércio internacional, com a criação das Áreas Econômicas Especiais, onde foram adotadas práticas de economia de mercado dentro de um sistema centralmente planejado mais amplo. Os blocos seguintes foram surgindo ao longo do rio Yantze, até chegar a Xangai, onde se situaria a “cabeça do dragão”.

Gradativamente, houve a consolidação de Hong Kong e Macau no sistema produtivo da RPC. A crescente integração econômica – e futuramente política – com Taiwan será o passo seguinte. A expansão da fronteira econômica chinesa em direção ao Sudeste Asiático será a fase posterior, que está sendo facilitada pela existência, ao Sul da China, de uma rede de indivíduos com origem étnica comum, chamados “chineses de ultramar”, que têm como referência uma mesma identidade cultural.

Assim, gradativamente, chegar-se-ia a uma futura congruência entre a área de influência tradicional da cultura chinesa e uma nova fronteira econômica da RPC.

Este último desenvolvimento ocorreria através de um fenômeno de “cross fertilization”, caracterizado por intercâmbio de referenciais de valores, entre aquela área considerada historicamente como situada na periferia do Império do Centro e a RPC.

O conjunto de transformações ocorreu de forma a sugerir, mesmo, a emergência de um novo paradigma regional. Isto porque, por um lado, a existência de uma base cultural chinesa servia de plataforma de sustentação para um processo de cooperação com o Sudeste Asiático.

Por outro, haveria os tipos de contribuições seguintes:

- os países bem sucedidos como a “vitrine do Capitalismo no Sudeste Asiático” – a exemplo de Cingapura – indicariam os rumos para o aperfeiçoamento da “economia socialista de mercado”, com características chinesas, ora buscada pelo programa de modernização da RPC; e
- a persistência do Vietnã em manter seu sistema central de planejamento, ao mesmo tempo em que adota “práticas de economia de mercado”, reforça a proposta chinesa de preservar a vertente “socialista” entre as medidas adotadas, no programa de modernização da República Popular da China.

O interesse quanto à reflexão sobre o tema deve-se à influência que a emergência de um bloco político de interesses recíprocos e de mega proporções – como o representado pela China e o Sudeste Asiático – exercerá no ritmo de integração e cooperação na Ásia-Pacífico, um dos laboratórios de modernidade do planeta.

Ademais, existe a possibilidade de que laços culturais possam vir a ser fator determinante na expansão de fronteira econômica na área em questão, em oposição ao exercício da força como garantia de esfera hegemônica.

## De “Building Blocks”, no Sudeste Asiático, à Expansão por Círculos Concêntricos, na Ásia Central

A montagem de esfera de influência da China, na Ásia Central, não parece seguir o mesmo processo de emergência pacífica de sucessivos blocos, no contexto de identidade cultural compartilhada – conforme a teoria acima exposta para a reintegração do Sudeste Asiático à antiga esfera de influência do Império do Centro. Observadores centro-asiáticos, a propósito, temem que a expansão chinesa em curso naquela região siga o rumo de “círculos concêntricos”, com base em teoria de “fronteiras estratégicas”.

Na medida em que seria possível raciocinar, com respeito às relações da China com a Ásia Central, nos mesmos termos de sucessivos blocos – conforme a teoria defendida pela RPC para a reintegração do Sudeste Asiático na

antiga área de influência do Império do Centro – caberia identificar, inicialmente, o caminho seguido por Pequim, no esforço de expansão ocidental de seu território.

Lembra-se, a propósito, que, com o colapso da União Soviética, em 1991, estados independentes, com forte influência do Islã, surgiram ao redor das fronteiras ocidentais da China. De repente, diante do efeito demonstrativo da emancipação da URSS de novas Repúblicas, como a do Tadjiquistão, onde predomina a mesma religião, Pequim se viu forçada a confrontar desafios a sua autoridade na província limítrofe mais remota – a de Xinjiang que, apropriadamente, significa “nova fronteira”, no idioma chinês. A prioridade da RPC, foi, desde o início da década de 1990, a manutenção do domínio e estabilidade sobre seu próprio território.

O conceito de fronteira empregado no que diz respeito a Xinjiang, no entanto, sempre teve, para Pequim, conotação bastante “móvel”. Isto é, dependendo da necessidade de explorar recursos e da capacidade de projetar poder para garantir tal apropriação, o traçado destas “fronteiras” poderia expandir-se ou retrair-se.

Em seu livro “The New Silk Road Diplomacy”, Hasan H. Karrar<sup>7</sup> explica que “the optimum level of expansion varied over time, a fact borne out by the cyclical expansion and withdrawal from Western Regions that corresponded with the centre’s ability to project decisive power into the contested frontier zone”.

Com o crescimento econômico acelerado recente, no entanto, a RPC começou a identificar crescente competição internacional por recursos energéticos e influência na Ásia Central, agora livre do controle que Moscou exercia sobre a extinta URSS.

Daí, sempre de acordo com Hasan Karrar, imperativos de ordem econômica e de segurança determinam a estratégia expansionista chinesa, a partir da província de Xinjiang, no sentido ocidental, em direção à “Eurasia”. Registra, a propósito, que durante a Dinastia Qing, em 1884, aquele território foi incorporado pelos chineses e, em 1949, tornou-se uma “região autônoma” da recém fundada República Popular.

Sempre segundo este raciocínio, o conceito de uma nova Rota das Sedas, para os chineses, significa, inicialmente, a estabilização de Xinjiang, que, como se sabe, tem sofrido período de intensa turbulência. Em sua expansão ocidental, em direção à Eurásia, a China continuaria no esforço de desenvolver as regiões ocidentais mais remotas e garantir o fornecimento de recursos naturais.

Haveria, assim, uma visão chinesa de que a expansão de suas fronteiras no sentido ocidental seria dependente de uma política de sucessivos círculos concêntricos. Isto é, haveria um centro de poder em Pequim que, dependendo do poderio militar e força econômica do momento, teria capacidade de projetar ou retrair influência além de seu território, criando os tais círculos concêntricos. Este tipo evolução ou retração teria ocorrido, de forma cíclica, no decorrer da longa história da China.

Cabe registrar que a Ásia Central tem representado área propícia para sucessivos períodos de expansão de diferentes impérios – além do chinês – tendo em vista a fragilidade das diferentes formas de instituições políticas que lá se instalaram, bem como abundância de atores não-estatais, que variam de traficantes e bandos de saqueadores a pequenas aldeias. Essa complexidade é bem descrita no livro “The Great Game”, de Peter Hopkirk.

Enquanto isso, Pequim continua a evocar narrativas das viagens de Zheng He, que servem como conforto para os que se preocupam com sua expansão marítima. A projeção de seu poder terrestre, no entanto, não combina com a idéia de ascensão pacífica marítima chinesa, conforme mencionado acima. Reflete, sim, esforço de expansão de doutrina de fronteira estratégica.

Sabe-se, a propósito, que a China não adere ao conceito ocidental westfaliano sobre nações-estados, com fronteiras estabelecidas. Ademais, a preferência da RPC por “fronteiras estratégicas”, leva observadores a acreditarem que a RPC é motivada por uma proposta de “Lebensraum”, ou “espaço vital” que foi, como se sabe, pedra fundamental da filosofia de Adolf Hitler, que acreditava merecer a Alemanha territórios adicionais, principalmente na região eslava oriental, para crescer.

7 KARAR, Hasan H. 2010. “The New Silk Road Diplomacy – China’s Central Asian Foreign Policy Since the Cold War”.

O impulso atual do PCC, em direção aos territórios da Ásia Central lembra política japonesa da década de 1930, que levou à invasão japonesa do território chinês da Manchúria. Com base na ideologia chamada de “Manchukuo”, a agressão nipônica era dividida em três etapas: 1) amplo investimento na infraestrutura para a extração de recursos naturais; 2) intervenção militar para a proteção de interesses econômicos; e 3) absorção sócio-política, com o estabelecimento de governo fantoche. Este foi o processo adotado pelos japoneses, na década de 1930, com a invasão da Manchúria e o posterior estabelecimento, no “governo” daquela província chinesa do “Imperador Puyi”, da já então extinta dinastia chinesa Qing.

No que diz respeito à “Rota das Sedas”, situa-se em região que separa a China da Ásia Central e Europa e é uma das mais inóspitas do mundo. A maior parte é coberta pelo deserto de Taklamakan, e sofre pela ausência de chuva e por frequentes tempestades de areia. Apesar de poucas estradas, em péssimas condições, caravanas fizeram seu percurso, durante séculos.

Ao invés de comercializar sedas, porcelanas, tapetes, pérolas e especiarias, os chineses hoje vendem eletrônicos, automóveis, aparelhos de telecomunicações, enquanto investem em portos, ferrovias, estradas, projetos de exploração de gás e petróleo e minas.

Em seu artigo já citado, “China’s New Silk Road to the Mediterranean: The Eurasian Land Bridge and Return of Admiral Zheng He”, Cristina Lin menciona que, em setembro de 2011, a RPC promoveu a exposição “China Eurasia”, na cidade de Urumqi, província de Xinjiang. Segundo divulgado pelo “China Daily”, em 6 de setembro de 2011 a referida feira de negócios pretendia “colocar a capital da província mais distante de Pequim, em patamar de plataforma de comércio no coração da Eurásia e promover a cooperação econômica através da fronteira, em região vulnerável à instabilidade e violência”.

Parece apropriado, segundo comparou “The Economist”<sup>8</sup>, que o símbolo nacional da China passe 16 horas por dia comendo bambu. A China, de acordo com a revista semanal, seria um “panda consumidor de energia”, obcecado com o problema de como abocanhar seu próximo bocado de energia.

Segundo a publicação britânica, Pequim encherá, hoje, o mundo em termos de competição brutal por recursos limitados. O Sudeste Asiático e a Ásia Central seriam fontes de fornecimento de insumos e mercados de destino para os produtos chineses.

## Conclusão

No momento, a China aparenta estar expandindo seus interesses por acesso a recursos naturais e a novos mercados, ao Pacífico Ocidental, ao redor da periferia dos países do Sudeste Asiático, e ao Sul da Ásia, bem como em direção à Ásia Central e crescentemente sobre o continente eurasiático. Acompanham-se, com atenção, os pronunciamentos feitos na capital chinesa sobre suas intenções quanto àquelas regiões.

Com respeito ao relacionamento da RPC com o Sudeste Asiático, Pequim formula discurso com o realce de laços históricos – mencionados no decorrer deste texto – que têm sido capazes de garantir a inserção internacional chinesa atual em universo de influência cultural do antigo “Império do Centro”. Procura, então dar versão benigna às viagens do Almirante Zheng He, ocorridas há 600 anos, aos mares austrais do continente asiático.

Quanto à Ásia Central e Eurásia, registram-se formulações quanto ao ressurgimento de uma Nova Rota das Sedas. Esta, no entanto, parece basear-se na consolidação de corredores através do Continente Eurasiático, com presença militar chinesa.

Nessa perspectiva, a China está empenhada na frenética construção de ferrovias, estradas e dutos para a importação de recursos energéticos, através da Eurásia. Tais vias de transporte substituirão as caravanas de camelos

8 “The Economist”, 21 de janeiro de 2012, “Special Report – State Capitalism”, pag 15.

da antiga Rota das Sedas. Da mesma forma, a moderna Marinha da RPC substituiu a frota de Zheng He, nas costas da África e do Mediterrâneo.

O vazio, em termos de discurso chinês atual sobre suas intenções quanto à Ásia Central e Eurásia, a propósito, permite o surgimento de análises com base em formulações tradicionais naquele país. Assim, segundo o I Ching (livro de “previsões chinesas”) existem cinco elementos na natureza.: terra, água, madeira, fogo e metal. Em torno destes, são feitos diagnósticos médicos, arrumadas divisões e móveis em escritórios e apartamentos e preparadas receitas culinárias, entre outras utilidades. Há, também, raciocínios de inserção internacional da China que seriam condicionados por tais variáveis.

Assim, a terra seria o elemento do Império do Centro, que por definição, se situa no centro do mundo. A terra aborve a água, que representaria os países ao norte. Daí, os chineses nunca terem temido, por exemplo, a extinta União Soviética, pois acreditavam que seu exército popular, com milhões de indivíduos, absorveria eventuais forças invasoras da URSS, mesmo diante da superioridade de equipamento militar do vizinho. A madeira, contudo, fere a terra e situa-se a leste, onde se encontra o Japão, inimigo histórico, capaz, sim, de ferir a China – conforme já o demonstrou.

Ao sul do país que se considera central, aparece o Sudeste Asiático representado pelo fogo – que também pode ser apagado pela terra. Daí, talvez, os dirigentes atuais da RPC, inspirados pelo I Ching, sintam-se pressionados a elaborar discurso de ascensão pacífica marítima sua, enquanto buscam estreitar as relações com aquela parte do mundo, precavendo-se contra labaredas de desconfianças históricas.

Ao ocidente, em direção à Ásia Central e Eurásia o elemento é o metal – que deriva da terra. Na perspectiva deste tipo de formulação simplista – mas ilustrativa – da inserção internacional da RPC, parece que o país que se considera no centro do mundo, entenderia ser direito seu expandir-se sobre terras ocidentais, em processo cíclico, sempre que haja recursos estratégicos que o justifiquem e poder que lhe permita assim proceder.

Para que interpretações como estas deixem de ser apresentadas, seria oportuno conhecer discurso da China sobre sua ascensão pacífica terrestre, em direção oeste, no rumo da Ásia Central e Eurásia.

## Resumo

A atual relação entre o governo comunista de Pequim e os países que o circundam mostra-se ambígua e obscura, de modo a gerar receios quanto ao crescimento de sua influência econômica e política na região, principalmente no que se refere à Ásia Central. Desse modo, e partindo de uma análise histórica, o presente artigo tem por objetivo analisar os possíveis significados e origens da ascendente presença chinesa em suas regiões vizinhas, especialmente nas regiões Central e o Sudeste da Ásia.

## Abstract

The current relations between the Communist Government in Beijing and the countries that surround it are characterized as both ambiguous and obscure. In that sense, it creates concern about the growth of its economic and political influence in the region, especially with regard to Central Asia. Thus, and making use of an historical analysis, this article aims to analyze the possible meanings and origins of the rising Chinese presence in its neighbor regions, especially in Central in Southeast Asia.

Palavras-chave: China; Sudeste Asiático; Ásia Central

Keywords: China; Southeast Asia; Central Asia

Recebido em 21/03/12

Aprovado em 21/03/12

# Entre el desarrollo y la solidaridad. La expansión del capital brasileño y sus consecuencias para la política exterior sudamericana de Brasil (2003-2011)

## Between development and solidarity. The expansion of Brazilian capitals and its implications for the South America foreign policy of Brazil (2003-2011)

Esteban Actis\*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 131, mai.-jun. 2012 [p. 10 a 15]

### Introducción

La llegada al gobierno de la coalición de liderada por el Partido dos Trabalhadores en 2003 (Lula-Dilma) marcó continuidades y rupturas en lo que respecta a la vinculación externa de Brasil. Con respecto a la primera, la política exterior siguió concibiéndose como un instrumento clave para el desarrollo económico del país. Entre las rupturas se observó y se observa una impronta muy fuerte del partido de gobierno (PT) en la denominada *política de solidariedade* con los países de la región.

Estos dos lineamientos, si bien parecieron complementarse entre sí, muchas veces entraron en tensión como consecuencia de la internacionalización de capitales -*vía investimentos brasileiros diretos (IBD)* - producto de la expansión de empresas multinacionales brasileñas.

En este sentido, el objetivo del trabajo es analizar, a partir de casos concretos, cómo la internacionalización de capitales generó malestar y dilemas a la política exterior sudamericana de Brasil debido a la dificultad de compatibilizar dos lineamientos principales del accionar externo de Brasil.

### Los Invetimentos Brasileiros Diretos (2003-2011)

Desde fines de los ochenta con el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la clase política y empresarial de Brasil entendió que para apuntalar el desarrollo se debía *internacionalizar la economía nacional* (Cervo,2010). Si hasta principios de la primera década del presente siglo la misma se concretó a partir del comercio exterior, desde principios del 2000 se comenzó a visualizar la consolidación de un nuevo tipo de internacionalización, vinculada a la emisión de inversión extranjera directa (IED) de empresas multinacionales brasileñas.

\* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario – UNR-Argentina. Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET (e.actis@conicet.gov.ar).

Según datos de la Secretaria de Comercio Exterior de Brasil (2011) los Inversión Brasileiros Directos (IBD) acumulada en el período 2003-2010 superaron los 160 mil millones de dólares. Empresas como JBS, Gerdau, Constructora Odebrecht, Petrobras, Vale, Metafrío, Magnesita, OAS, Camargo Correa, AmBev, Banco do Brasil, Votorantim, WEG, Marcopolo, Embraer, entre otras, vienen realizando inversiones<sup>1</sup> a lo largo y ancho del planeta. América del Sur, como contexto contiguo, ha sido uno de los principales destinos de las inversiones brasileñas (CNI,2007: Itamaraty,2011).

Toda estrategia de desarrollo particular tiene actores socioeconómicos determinados que son, en última instancia, la expresión acabada de la misma, en tanto actores favorecidos. De acuerdo a los paradigmas de Cervo (2008) en el *liberal-conservador* fueron los exportadores de materia prima (principalmente el café), en el *desarrollista* ciertos sectores de la burguesía como la metalmecánica y conexos (siderurgia), *en el normal* el capital financiero internacional.

La mejor externalización del *paradigma de Estado Logístico* (2003 y continua) ha sido la internacionalización productiva de la economía brasileña, a través de la expansión de empresas nacionales más allá de la frontera vía flujos de IED. Las multinacionales brasileñas se han convertido en uno de los actores más relevantes e influyentes de la economía de Brasil y un aspecto clave para la estrategia de inserción internacional de Brasil.

A su vez, la expansión de capitales brasileños también debe enmarcarse en la transformación del *sistema global de IED*. En la segunda mitad del siglo XX los flujos de IED eran casi exclusivamente *Norte-Norte y Norte-Sur*. En cambio, desde el año 2000 se evidencian nuevos flujos de tipo *Sur-Sur y Sur-Norte* (Actis, 2011). Potencias medias o emergentes -los denominados BRICS- han alcanzado un estadio en su desarrollo que ha alterado los viejos patrones de inversiones donde los países del sur eran meros receptores de IED

## La política exterior brasileña durante los gobiernos de Lula y el actual de Dilma: Desarrollo y Solidaridad. El rol de la internacionalización de capitales.

Desde que Brasil se concibió “geográficamente satisfecho” producto de la diplomacia del Barón de Rio Branco, el desarrollo económico ha orientado el accionar externo del gigante sudamericano. Como deja entrever la literatura especializada (Lafer, 2002; Cervo 2008, Lima y Hirst,2006), desarrollo económico y política exterior son dos aspectos indisolubles uno del otro.

El gobierno de Lula no fue ajeno a esta tradición. El propio Amorim (2010) sostuvo la importancia de la política exterior como un “instrumento en la promoción del desarrollo”. Esta percepción sobre la estrecha vinculación entre desarrollo y política exterior forma parte de los fundamentos del grupo hegemónico al interior de Itamaraty llamados *autonomistas*, los mismos de base desarrollista, consideran a la integración y la política regional como espacios para el acceso a mercados externos y funcional a la proyección de la industria nacional (Saraiva, 2010) en la búsqueda de un mercado ampliado. Esta postura también es apoyada por el sector empresarial y por otras dependencias burocráticas vinculadas a los sectores productivos.

Dicha autora, también señala que el gobierno de Lula quebró la tradición de mantener el diseño de la política exterior exclusivamente en los confines de Itamaraty, incluyendo a Marco Aurelio Garcia por entonces Secretario de Relaciones Internacionales del PT como su asesor presidencial para asuntos internacionales. Con él, muchas de las ideas del partido comenzaron a ganar terreno al interior del gobierno. La relación de Brasil con los países de la

1 De tipo *formación de capital*, creación de un nuevo emprendimiento productivo o ampliación de uno ya existente, o vía *fusiones o adquisiciones*, a través de la compra accionaria.

región debe, según los *progresistas*<sup>2</sup> estar basada en solidaridad en el sentido de asumir costos para la consolidación de procesos transformadores y democráticos que puedan dejar atrás los daños de las políticas neoliberales<sup>3</sup>.

Un aspecto se debe dejar en claro. La política de solidaridad parte desde un fundamento moral, pero también estratégico. El éxito de Brasil en el escenario internacional está estrechamente ligado, según este grupo, al devenir de la región, de su contexto contiguo. La inserción de Brasil debe partir desde un polo de poder regional, donde Brasil tiene que ejercer un liderazgo benevolente para poder reducir ciertas asimetrías con los demás países de la región. En palabras del propio Marco Aurelio Garcia “*existe una solidaridad mayor de Brasil con los vecinos. No queremos que el país sea una isla de prosperidad en medio de un región llena de miseria, tenemos que ayudarlos... queremos asociar el destino del desarrollo brasileño al del conjunto de la región*”<sup>4</sup>

El rol activo del partido de gobierno forma parte de la “politización” de la política exterior iniciada en 2003. Según Motta Veiga y Polónia Rios (2010) la politización junto con el cambio de una política económica internacional defensiva por otra ofensiva – debido entre otros factores a la aparición de un conjunto de empresas nacionales que se transnacionalizaron – produjo “el fin del consenso de Brasilia” marcando un nuevo rumbo en el accionar externo con respecto a gestiones anteriores.

En este marco, el avance de los capitales brasileños por Sudamérica fue ponderado tanto como vehiculizador del desarrollo nacional como un mecanismo que coopera con países que intentan salir del atraso económico y social forjando nuevos modelos de desarrollo. El dato sobresaliente es que hubo una valoración positiva del proceso de internacionalización tanto desde el sector *autonomista como progresista*, tanto como mecanismo de expansión del capital nacional como funcional a la mentada solidaridad.

Por ejemplo, el papel activo de Brasil en el desarrollo de una infraestructura sudamericana, a través de instancias regionales – iniciativa IIRSA/COSIPLAN- como por convenios bilaterales, permitió que firmas brasileñas (Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvao) hayan triunfado en los procesos licitatorios debido a sus ventajas competitivas y por el respaldo financiero de un banco de la envergadura del BNDES. Asimismo, de acuerdo al propio Marco Aurelio (2011) uno de los retos que tiene la región para hacer explotar su enorme potencial en términos de recursos es apuntalar la integración física, motivo por el cual *Brasil trata de establecer las conexiones necesarias a través de un conjunto de inversiones y obras*.

## Países receptores, políticas nacionales y controversias con el capital brasileño

La condición de emisor-receptor de IED, en especial en América Latina, ha tenido una fuerte impronta Norte-Sur en relación al carácter asimétrico. Cabe recordar que desde la segunda mitad del siglo XX gran parte de las inversiones provienen desde los EEUU y Europa.

Si bien la literatura especializada pondera los beneficios que tiene la recepción de IED para las economías de los países receptores –en particular aquellos en vía de desarrollo, no es menor que muchas veces los capitales extranjeros colisionan con las políticas nacionales de los países receptores. En el caso del capital brasileño, su expansión en la región coincide con el surgimiento de gobiernos que han intentado –en menor y mayor medida – recuperar un rol

2 Para un caracterización de la corriente autonomista y progresista véase Saraiva (2009).

3 Según un informe del PT, “*toda política progressista e de esquerda deva necessariamente envolver um componente de solidariedade e identidade ideológica, a dimensão principal da integração, na atual etapa da história latino-americana... É sabido que os governos progressistas e de esquerda da região trilham o caminho do desenvolvimento e da integração, adotando diferentes estratégias e com diferentes velocidades. Logo, é preciso respeitar e conviver com as múltiplas estratégias nacionais; e implementar uma estratégia continental comum, de integração, democracia, desenvolvimento e paz*” (Pomar, 2009).

4 Declaraciones hechas en el Foro de la Fundación M.Botin, el día 3 de Octubre de 2008. Disponibles en [http://www.infolatam.com/entrada/brasil\\_ni\\_potencia\\_ni\\_liderazgo\\_afirma\\_m-17042.html](http://www.infolatam.com/entrada/brasil_ni_potencia_ni_liderazgo_afirma_m-17042.html)

activo del estado en la economía. En este sentido, la confrontación con el denominado “mercado” estuvo marcada en la búsqueda de márgenes de autonomía en las decisiones económicas para revertir los efectos de la experiencia neoliberal.

Como sostienen Bouzas, Da Motta Veiga y Ríos (2008:335) la agenda planteada por el crecimiento de las inversiones brasileñas ha incorporado nuevos temas, pero de naturaleza particularmente sensible. En efecto, en ciertos casos las inversiones se localizan en sectores sensibles como la energía o servicios básicos, donde el potencial de conflicto con gobiernos de inclinaciones proteccionistas es significativo.

Desde el 2003 distintos gobiernos han tenido políticas e iniciativas que han “perjudicado” al capital brasileño. Como veremos a continuación, salvo el caso de Ecuador con Odebrecht<sup>5</sup>, la política de Brasil ha evitado la confrontación adoptando un enfoque contemplativo a pesar del “perjuicio” contra el capital nacional<sup>6</sup>.

La decisión de nacionalizar los hidrocarburos por parte del gobierno de Evo Morales en 2005 es el mayor ejemplo de lo sostenido. A pesar de los perjuicios económicos para Petrobrás, el gobierno de Lula<sup>7</sup> entendió que la estabilidad del reciente gobierno electo, en un marco de la profunda crisis política y social que vivía Bolivia, era vital para la estabilidad y supervivencia del gobierno de Evo. Haber truncado la política energética de Evo, eje de campaña del movimiento cocalero, hubiese significado un grave retroceso para el futuro de Bolivia.

Asimismo, el año pasado el gobierno de Morales decidió, debido a la gran resistencia de sectores indígenas, suspender de forma temporaria la construcción de la ruta Villa Tunari-San Ignacio de Mojos, cuyo trazado pretende atravesar por la mitad el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS). La obra estaba a cargo de la empresa brasileña OAS y con financiamiento del BNDES. A pesar de los intereses brasileños en juego, Dilma Rousseff se comprometió a respetar la decisión<sup>8</sup> del gobierno Boliviano sobre el tema.

Recientemente, el electo gobierno de Ollanta Humalla en Perú decidió modificar la política minera del país andino, avanzando sobre una de las promesas de campaña. La promulgación de tres leyes que modifican la ley de regalías mineras intenta retener parte de la renta minera e ir modificando los enormes beneficios que tenían varias empresas extranjeras, incluida la brasileña Vale do Rio Doce. El objetivo del gobierno es direccionar parte de esos ingresos para políticas sociales. En el marco de su asunción, la mandataria brasileña se comprometió a apoyar “el desarrollo con inclusión social” que aspira Humalla.

Por último, las últimas medidas del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina – sistema de declaración jurada anticipada de importaciones y las nuevas exigencias de capital que dispuso el Banco Central – han afectado los intereses de varias empresas brasileñas.

La nueva disposición en lo relativo a la política comercial ameritó que el presidente de la FIESP, Federación de empresarios de San Pablo, visite Argentina para reunirse con funcionarios de nuestro país para evitar el perjuicio

5 En 2008, el gobierno de Correa decidió interponer una demanda a la Cámara Internacional de Comercio, más precisamente a su Corte Internacional de Arbitraje, y no pagar una cuota del crédito otorgado por el Banco Nacional Desarrollo Económico y Social (BNDES) al Estado ecuatoriano para la realización de dicho proyecto. El canciller Amorim decidió llamar a consultas al embajador brasileño en Quito, congelando prácticamente las relaciones diplomáticas. Después de varias semanas de negociaciones, Correa pagó la cuota vencida por 243 millones de dólares, situación que distendió las tensiones producidas.

6 La internacionalización no implica “desnacionalización” del capital, el mismo sigue teniendo una base territorial (por la casa matriz o por la distribución accionaria) que lo identifica con una nacionalidad.

7 El propio Lula sostuvo en el marco de la controversia “Brasil es el mayor país de Suramérica, por eso, recae en las espaldas de Brasil la responsabilidad de tomar en cuenta las asimetrías existentes en nuestra relación en Suramérica [...] tenemos la obligación de ayudar a los países más pobres a tener una relación con nosotros en que las ventajas puedan ser de ellos[...]tenemos que ser generosos en las negociaciones y que una buena relación comercial no es aquella en que yo vendo 1.000 y compro diez, pero sí aquella en que yo vendo 1.000 y compro 900 o vendo 900 y compro 1.000, para que haya un cierto equilibrio entre los países”. Lula defiende las “soberanías” de Venezuela y de Bolivia”, Portal Infolatam, del día 7/12/07. Disponible en <http://www.infolatam.com/entrada.jsp?id=6293>

8 “Dilma Rousseff aseguró a Evo que Brasil respetará cualquier decisión sobre la carretera por el TIPNIS”, en Diario la Razón de Bolivia, 3/12/2011. Disponible en <http://www2.la-razon.com/version.php?ArticleId=142271&EditionId=2734>

para empresas brasileñas en la Argentina. Además, el dirigente se reunió embajada de Brasil en Buenos Aires con un grupo de empresarios para analizar las medidas de control de importaciones en las cuales participaron representantes de Praxair Argentina, Petrobras Argentina, Loma Negra, Weg Argentina, Banco Itaú Argentina, Banco do Brasil, Vicunha, Vale, Odebrecht, Andrade Gutierrez y Banco Patagonia<sup>9</sup>

Dichas empresas han realizado múltiples inversiones en la Argentina en los últimos años, en el marco de las estrategias globales de las firmas. El desempeño de las filiales muchas veces está asociado a la integración productiva, motivo por el cual la importación de bienes e insumos resulta indispensable.

A su vez, el Banco Patagonia -gestionado desde 2010 por el Banco do Brasil dado la adquisición de 51% del paquete accionario- tuvo que suspender la repatriación de utilidades por 306 millones de dólares a su casa matriz debido a las nuevas disposiciones del Banco Central.

El malestar empresario llevó a que el ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fernando Pimentel dijera que “la Argentina ha sido un problema permanente para Brasil”. Paralelamente, la Secretaria de Comercio Exterior Tatiana Prazeres sostuvo que Brasil evalúa demandar a Argentina en el sistema de solución de controversias del MERCOSUR.

Como contrapunto, en una entrevista que le realizó el diario argentino Página 12<sup>10</sup>, Marco Aurelio García, asesor presidencial sobre asuntos internacionales, sostuvo que la “Para Brasil la Argentina es un problema bueno”. Estas palabras vuelven a evidenciar la llamada “paciencia estratégica” sostenida desde distintos sectores, incluidos el PT. ”. Esta visión argumenta que Brasil no puede pensarse como global player si no desarrolla una alianza estratégica con la Argentina donde se negocien aspectos sensibles excluyendo la pretensión de obtener ganancias absolutas.

## Conclusiones

La expansión Invetimentos Brasileiros Diretos en la región evidenció como ningún otro aspecto las tensiones y dilemas de la política exterior sudamericana de los gobiernos de Lula y el actual de Dilma. Ciertas políticas nacionales de los países receptores dejaron entrever que el carácter instrumental de la política exterior en función del desarrollo económico y del interés nacional – promoción y defensa de los actores económicos de Brasil- colisionó con la impronta externa del partido de gobierno en lo que respecta a la denominada política de “solidaridad regional”

Los casos expuestos muestran que ante el surgimiento de políticas nacionales que afectaron al capital brasileño, ha predominado la tesis de la solidaridad regional, entendida esta desde su carácter estratégico más que moral. La proyección internacional de Brasil está estrechamente atada al devenir regional. La consecución de dicho devenir – entendido como proyectos políticos nacionales de desarrollo con inclusión social – puede afectar coyunturalmente los intereses privados de empresas brasileñas.

Dicho de otra manera, el accionar de la política exterior parece haber concebido que entorpecer la transferencia de recursos provenientes de la explotación de sus recursos naturales del sector privado al público (Bolivia-Perú) o el proyecto de reindustrialización de Argentina por la defensa de intereses particulares atenta contra la estrategia de inserción internacional de convertir al gigante sudamericano con un jugador global.

En definitiva, la internacionalización de capitales brasileños vía IED ejemplifica y señala que la consolidación de Brasil como una potencia en asenso trae y traerá consigo múltiples tensiones y disyuntivas para la política exterior de Brasil.

9 “El Gobierno se comprometió a no perjudicar el comercio con Brasil”, Diario Clarín, 2/2/2012. Disponible en [http://www.ieco.clarin.com/economia/Fiesp-reunion-Lorenzino-positiva\\_0\\_638936303.html](http://www.ieco.clarin.com/economia/Fiesp-reunion-Lorenzino-positiva_0_638936303.html)

10 “Para Brasil la Argentina es un problema bueno”, Diario Página 12, 30/01/2012. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-186527-2012-01-30.html>

## Bibliografia

- ACTIS, Esteban (2011), “*Las transformaciones del sistema global de Inversión Extranjera Directa en la primera década del siglo XXI: El caso brasileño*”, Revista Estudios Internacionales de la Complutense, Madrid, vol. 14, nº 2, pp. 11-28.
- AMORIM, Celso (2010), *A Política Externa Brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral*, Rev. Bras. Polít. Int, Nº 53 (special edition), pp. 214-240.
- BOUZAS, R; MOTTA VEIGA, P, RÍOS, S (2008), *Crisis y perspectiva de la integración en América del Sur*, en Ricardo Lagos (comp.), “*América Latina ¿integración o fragmentación?*”, Editorial Edhasa, Bs. As.
- CERVO, Amado (2010), *A internacionalização da economia brasileira*, O Livro na RUA, Nº 20, Fundação Alexandre Gusmão, Brasília.
- CERVO, Amado L., (2008), *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Editora Saraiva.
- CNI (2007), *Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul. Investimento directo no Brasil*, Unidade de Negociações Internacionais – NEGINT, Brasília.
- HIRST, M. y REGINA SOARES DE LIMA, M. (2006). *Brazil as an Intermediate State and Regional power*, *International Affairs*, Vol. 82, Nº 1.
- ITAMARATY (2011), *Balanço de Política Externa 2003/2010*. Disponible em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>.
- LAFER, Celso (2002), *La identidad internacional de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As.
- MOTTA VEIGA, P. y POLÓNIA RIOS, S. (2010), *A política externa brasileira sob Lula: o fim do “Consenso de Brasília”?*, Breves CIDENDES, Agosto.
- POMAR, Valter (2009), *A política externa do Brasil – Parte II*, Documento de la secretaria de Relaciones Internacionales del PT. Disponible en [http://www.pt.org.br/secretaria\\_noticias/view/a\\_politica\\_externa\\_do\\_brasil\\_parte\\_ii](http://www.pt.org.br/secretaria_noticias/view/a_politica_externa_do_brasil_parte_ii).
- SARAIVA, Miriam (2009), “*Política externa brasileira: crenças na formulação e pragmatismo nas ações*”, Ponencia presentada en el 9º Congreso Nacional de Ciencia Política Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe.
- SARAIVA, Miriam (2010), *Política externa brasileira para a América do Sul durante o governo Lula: entre América do Sul e Mercosul*, Rev. Bras. Polít. Int., Nº 53 (special edition), pp. 151-168.

## Resumo

A expansão do capital brasileira na América do Sul criou dilemas para a política externa do governo de Lula – Dilma devido a tensão entre desenvolvimento e solidariedade como eixos de ligação externa.

## Abstract

The expansion of Brazilian capitals into South America has created dilemmas to the foreign policy of the Government of Lula – Dilma due to the tension between development and solidarity as axes of external linking.

**Palavras chave:** Desenvolvimento e solidariedade; Política externa Sul-americana do Brasil; internacionalização do capital.

**Key words:** Development and solidarity; South America Foreign policy of Brazil; internationalization of capitals.

Recebido em 27/02/2012

Aprovado em 20/04/2012

# Autonomia dos Países Bálticos: uma questão geopolítica

## Baltic States Autonomy: a geopolitical question

Larissa Rosevics\*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 131, mai.-jun. 2012 [p. 16 a 22]

### Introdução

No início de novembro de 2011, reuniram-se na cidade de Lubmin, Alemanha, a chanceler alemã Angela Merkel e o presidente russo Dimitri Medvedev para a inauguração da primeira tubulação do gasoduto Nord Stream construída no Mar Báltico e que tem por objetivo interligar o gás da Sibéria ao mercado consumidor europeu, sem intermediários. As duas tubulações de 1.224 km cada, previstas no projeto, diminuirão os custos da exportação de gás e óleo russo para a Europa Ocidental, ampliando o fornecimento e o mercado consumidor da Rússia. A realização da Nord Stream foi possível graças ao consórcio entre cinco grandes empresas do ramo: a russa Gazprom, que detêm 51% de participação no projeto; as alemãs Basf e E.On, com 15,5% cada; a holandesa Gasunie e francesa GDF Suez, com 9%. A Nord Stream coube planejar, construir e operar o gasoduto, considerado o maior projeto de infraestrutura energética atual.<sup>1</sup>

Enquanto, de um lado, Alemanha, França, Dinamarca, Reino Unido e Holanda celebravam ansiosos pelos cerca de 55 bilhões de metros cúbicos de gás por ano que a Rússia promete fornecer através do gasoduto, de outro lado, Polônia, Ucrânia e os Países Bálticos protestavam. Para esses países, a construção do gasoduto pode acarretar danos ambientais, econômicos e políticos graves na região, desequilibrando as relações de poder existentes. Como destacou Immanuel Wallerstein (2011) em seu artigo publicado no site *Agence Global*, “This is a geopolitical game-changer, unlike all the widely discussed non-events that are not going to happen”.<sup>2</sup>

O Mar Báltico é uma importante fonte de renda para os países ao seu redor e um desastre ambiental poderá prejudicar setores econômicos estratégicos como o da pesca e o de transporte marítimo. Também poderá haver perdas significativas na arrecadação de impostos e na capacidade de barganha que esses países têm com a Rússia por servirem até então como entrepostos do gás russo para o mercado consumidor europeu.

Porém, foram as preocupações políticas que ganharam destaque nos protestos, fundadas no receio da ampliação do poder da Rússia, que passou a ser a principal fornecedora de recursos energéticos para a Europa. A aliança russo-germânica também trás as más recordações do Pacto Molotov-Ribentrop.

A história da região é repleta de relatos de invasões, disputas e partilhas do território entre russos e alemães e, uma parceria significativa como a atual provoca receios quanto à independência e autonomia de países como os litorâneos Estônia, Letônia e Lituânia. Os três Países Bálticos serão provavelmente os mais afetados pelo novo contexto geopolítico que se desenha. Desde o fim da União Soviética, eles limitam as saídas a oeste da Rússia rumo a Europa Ocidental. Eles procuraram, através da entrada na União Europeia e na OTAN, estabelecer alianças que garantissem que o perigo russo se mantivesse distante, uma segurança que foi abalada pelos novos acontecimentos na região.

\* Professora substituta na graduação de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, doutoranda em Economia Política Internacional pela mesma instituição (larissa\_ri@hotmail.com).

1 Agradeço a leitura atenta dos colegas Glauber Carvalho e Fernanda Severo.

2 “Trata-se de uma virada de jogo geopolítica, ao contrário de todos os discutidíssimos não-acontecimentos que não estão prestes a ocorrer”.

O presente artigo pretende demonstrar histórica e geopoliticamente como russos e alemães influenciam na autonomia dos três Países Bálticos. Ele está dividido em três partes. Na primeira, serão apresentadas as características que possibilitam afirmar que a região em que se encontram os Países Bálticos é um espaço estratégico e motivo de disputas entre as potências que os cercam. Na segunda parte, a história de luta e emancipação da Estônia, Letônia e Lituânia serão relatadas em seus dois momentos: a primeira independência entre 1918 e 1940, e a segunda independência em 1991. Por fim, tratar-se-á da entrada dos três países na União Europeia, na OTAN e as perspectivas das suas autonomias frente ao novo contexto geopolítico.

## Percepções Geopolíticas

A região do Báltico tem uma história de dominação e conflitos justamente por ser uma área de passagem estratégica. Consta que ela é povoada há séculos e serviu de rota comercial para os Vikings em suas incursões ao Mar Mediterrâneo. As disputas medievais chegaram à região com o último conjunto de Cruzadas, conhecidas como Cruzadas do Norte ou Cruzadas do Báltico, empreendidas pelas ordens dos Livonianos e dos Teutônicos em busca da conversão dos diversos povos pagãos que ali viviam. Essa constante movimentação produziu um ambiente de conflitos, negociações e trocas de técnicas e conhecimentos entre germânicos, russos, poloneses, dinamarqueses e suecos e estabeleceu as últimas fronteiras da Europa.

As suas planícies e rios possibilitam um alto potencial de interligação entre as margens do Báltico, o leste europeu e a porção ocidental do continente, tão visada pelos povos da região. Boa parte de seus rios são navegáveis e levam até o Mar Báltico. Os dois principais são: o Niemen, que nasce na Bielorrússia e se estende pela Lituânia; e o Westner Dvina ou Dalgava, que nasce na Rússia, passa pela Bielorrússia e deságua em Riga, na Letônia, tendo ligações com o rio Dniepre, um dos principais rios da região e que vai até o Mar Negro. Através do Mar Báltico, ainda é possível ter acesso ao rio polonês Vistula. No total são onze as principais cidades portuárias<sup>3</sup>, sendo duas delas capitais: Riga, na Letônia, e Tallin, na Estônia. A capital da Lituânia, Vilnius, é a única no interior do país, e tem uma posição central em relação a toda a Europa.

Com a unificação alemã no século XIX, as disputas tornaram-se mais acirradas na região. O geopolítico Halford Mackinder (1904), ao construir seus conceitos de poder terrestre, poder marítimo e poder anfíbio, tinha em mente os perigos que Rússia e Alemanha poderiam proporcionar ao equilíbrio europeu, sendo os territórios às margens do Báltico um espaço de interesse para ambos os países.

Apesar de seu tamanho significativo, a Rússia precisava das margens do Báltico para garantir suas saídas para o Oceano Atlântico e para o Leste Europeu. A Alemanha, por outro lado, teria seu acesso ao Oriente Médio bastante facilitado a partir das possíveis entradas fluviais no Mar Báltico. Tanto a construção de um poder terrestre quanto a de um poder marítimo por parte das duas potências passa pelo domínio da região do Báltico.

Se, por um lado, o desenvolvimento das tecnologias de navegação permitiu a ascensão do poder marítimo dos Estados, por outro as ferrovias também transformaram o poder terrestre ao interligar extensos territórios. A ferrovia transiberiana, construída pela Rússia entre 1891 e 1916, uniu o país de Moscou à Vladivostok, ou seja, de sua porção ocidental à oriental. Enquanto isso, a Alemanha tentava levar a frente o projeto de construção de uma linha férrea, iniciado em 1890, que ligaria Berlim a Bagdá e que poderia estabelecer um porto alemão na região do Golfo Pérsico. Do ponto de vista marítimo, a Inglaterra tentava evitar o expansionismo alemão através de alianças com os russos, ao mesmo tempo em que procurava aliar-se aos japoneses para conter a expansão russa no início do século XX. Estavam criadas as primeiras condições para a eclosão da Primeira Guerra Mundial.

Durante o período da primeira independência dos Países Bálticos, alguns autores ressaltaram a importância geopolítica da região. Para Joseph S. Roucek (1949), o *Dominium maris baltici*, ou seja, o domínio do Mar Báltico, foi a chave do sucesso de diversos impérios da região. Segundo o autor, foi apenas após a conquista de Livônia pela

3 Klaipeda e Butinge na Lituânia; Riga, Ventspils e Liepaja na Letônia; Kuivastu, Kunda, Muuga, Parnu Reid, Sillamae, Tallinn na Estônia.

Suécia que Gustavo Adolfo (1594-1632) pode construir uma grande carreira. A conquista do Báltico por Pedro, o Grande (1672-1725) da Rússia, possibilitou a expansão para o oeste e a construção de seu grande império, que, com a fundação de São Petersburgo, em 1703, abriu as janelas do império russo para o mundo ocidental. Para Roucek (1949), o que torna os Países Bálticos uma região estratégica são seus aspectos geográficos. Localizadas às margens do Báltico, as três nações são um entreposto entre a Rússia e os chamados “mares quentes”.

Em 1931, ao escrever sobre os Países Bálticos para a revista *Foreign Affairs*, Otto Hoetzsch referiu-se não apenas a Estônia, Letônia e Lituânia, mas também a Finlândia e a Polônia, dois outros Estados às margens do Báltico. Nesse texto o autor procurou destacar a necessidade de acordos que permitissem a livre circulação no Mar Báltico, bem como as principais características políticas e econômicas dos novos Estados. Sobre os três Países Bálticos tratados neste trabalho, Hoetzsch destaca as diferenças religiosas, as características agrárias de suas economias, a importância de seus vizinhos como parceiros comerciais e a existência de muitos alemães em seus territórios. Palco de uma rivalidade histórica, para o autor apenas as potências da Europa Ocidental, especificamente a França, seriam capazes de levar paz, segurança e estabilidade para a região.

Após a emancipação dos Países Bálticos da União Soviética, as saídas naturais dos russos para o oceano Atlântico e para o Báltico ficaram limitadas, pois parte delas permanece congelada em determinados períodos do ano graças à proximidade com o Ártico. Além disso, é necessário atravessar a Lituânia para acessar Kalingrado – o território que a Rússia manteve no litoral do báltico após o fim da União Soviética e que possui um porto de águas navegáveis durante todo o ano.

Do ponto de vista territorial, a região também é uma importante porta de acesso tanto para a Rússia quanto para o Leste Europeu. Seu terreno tem grandes extensões de planícies, favoráveis a agricultura e a construção de ferrovias e estradas. Segundo Edgars Andersons (2001), até mesmo o espaço aéreo da região é potencialmente estratégico.

Ainda que seja uma região autossuficiente do ponto de vista alimentar e rica em biodiversidade, ela é dependente da importação de recursos energéticos, tais como gás natural, carvão e petróleo vindos principalmente da Rússia, através de gasodutos. O fechamento da usina nuclear de Ignalina, em 2009, por pressão dos demais países europeus, foi um duro golpe para a região, pois ela era responsável por 70% da energia da Lituânia e parte da energia da Letônia.

## A Busca por Independência

Os Países Bálticos foram palco de batalhas entre russos, germânicos, suecos, eslavos e outros povos da região entre os séculos XVI, XVII e XVIII. As guerras expansionistas de Pedro, o Grande (1672-1725), e Catarina II (1729-1796) levaram o Império Russo à conquista de toda a região litorânea do Báltico. Em 1795, com a partilha da Polônia por conta das guerras napoleônicas, apenas uma pequena parte da Lituânia, ao sul, seguiu sob posse da Prússia, enquanto todo o restante passou ao domínio russo.

Nem as Revoluções Polonesa-Lituanas de 1830-1831 e 1864-1865, nem a Guerra Estoniana de Mahtas, em 1858, nem os movimentos nacionalistas que invadiram a Europa em 1848 a partir da chamada Primavera dos Povos, foram capazes de unir os habitantes da região litorânea do báltico em torno de uma consciência nacional com forças político-militares suficientes para promover uma luta de independência.

Os primeiros sinais de busca por autonomia na região aconteceram a partir das Revoluções Russas de 1905 que enfraqueceram o governo central do Império com duras contestações ao seu poder. Segundo Edgars Andersons (2001), a participação de homens do Báltico nas forças armadas russas influenciou a formação de uma consciência nacional nos líderes da região.

Porém, apenas acontecimentos como a Primeira Guerra Mundial, a Revolução Bolchevique, o colapso do Império Alemão e o direito de autodeterminação dos povos proclamado pela Tríplice Entente foram capazes de preparar o povo do báltico para sua independência. Durante a Primeira Guerra Mundial, a região foi palco de muitas batalhas, especialmente na Letônia e na Lituânia. O contato de soldados de origem báltica com técnicas militares, associado

à instabilidade proporcionada pela guerra, possibilitou a constituição das forças armadas nos Países Bálticos, que, gradativamente, declararam a autonomia de seus territórios.

O ano de 1917 foi um ano de revolução na Rússia, motivo que, inclusive, afastou da Primeira Guerra Mundial. Seus conflitos internos impossibilitaram o controle de todo o território. No caso do Báltico, a expulsão dos alemães que haviam avançado sobre a região litorânea foi feita em grande medida pelos próprios povos da região que, ao recuperarem suas terras, declararam suas independências.

Em 1917, a *United Baltic Duchy* foi criada por militares alemães na área litorânea do Báltico como um Estado independente, mas sob controle de uma monarquia alemã. Foram mantidas bases militares voluntárias alemãs denominadas *Freikorps* que diziam garantir a segurança da região. Com sua capital na cidade de Riga, esse Estado não chegou a ser reconhecido como soberano pelos demais Estados europeus.

Em fevereiro de 1918, a Estônia declara sua independência, entrando em conflito com a Rússia soviética e a resistência alemã. Com a vitória na guerra de independência ela passou a ser reconhecida internacionalmente como um Estado Soberano em 1920, primeiro pela Finlândia, seguida da Polônia e pelos demais países ocidentais. No mesmo mês de fevereiro de 1918, o Conselho da Lituânia declarou a independência do país, que, por ter fronteiras com a Polônia e a Alemanha, se manteve constantemente em conflito. Na década de 1920, os poloneses ocupam Vilnius, tradicional capital da Lituânia, obrigando a sua transferência para Kaunas. Em 1923, os alemães também invadem o país e ocupam a região de Klaipeda, onde permaneceram até 1939.

Em novembro de 1918, foi a vez do povo da Letônia declarar sua independência, seguida de uma guerra dos independentistas contra os soviéticos letos, os russos e os alemães da *United Baltic Duchy*.

No ano de 1939, pouco antes da Segunda Guerra Mundial, os ministros das relações exteriores da União Soviética, Vyacheslav Molotov, e da Alemanha, Joachim Von Ribbentrop, se reuniram em Moscou para a assinatura de um Tratado de não agressão entre os dois Estados, que levou o nome de Pacto Molotov-Ribbentrop. A cláusula principal do acordo era a neutralidade entre as nações em caso de agressões de terceiros, e ele manteve-se ativo até a invasão alemã aos territórios soviéticos em 1941. As cláusulas secretas do acordo, no entanto, dividiam as regiões nordeste e leste da Europa em áreas de influência entre soviéticos e alemães. A princípio, apenas Letônia e Estônia ficaram como parte soviética do acordo, mas uma segunda cláusula secreta também incluiu a Lituânia. Em 1940, a União Soviética ocupou os territórios que lhe cabiam no acordo.

As ocupações soviéticas baseadas no Pacto Molotov-Ribbentrop foram derrubadas pelos nazistas entre 1941 e 1944, período em que a região foi palco de batalha da Segunda Guerra Mundial sob influência alemã. No princípio, grande parte da população de origem báltica acreditava que a Alemanha devolveria à região a independência perdida e por isso colaboraram com muitas ações nazistas. A União Soviética ao vencer a guerra, retomou a região anexando-a definitivamente. As invasões feitas após a Segunda Guerra Mundial possibilitaram uma intervenção político-militar direta nos Países Bálticos. Estes se integraram ao bloco soviético e passaram a se chamar República Socialista Soviética da Estônia, da Lituânia e da Letônia.

Durante o período em que os Países Bálticos estiveram sob o domínio soviético, foram feitos investimentos em suas áreas portuárias, instalação de indústrias e novas técnicas agrícolas. A implantação do programa de sovietação da população gerou o envio de grandes números de russos para as três Repúblicas Soviéticas, em especial para ocuparem cargos da burocracia estatal, bem como o envio de milhares de estonianos, letos e lituanos para a Sibéria ou para o exílio.

O sucateamento da União Soviética e seus problemas políticos estruturais levaram às reformas implementadas por Mikhail Gorbachev a partir da década de 1980, em especial a *Glasnost*<sup>4</sup>. Com ela emergiu o debate sobre as

4 A *Glasnost* (transparência) foi o processo político ligado a *Perestroika* de Mikhail Gorbachev, que tinha por objetivo abrir espaços para a discussão das reformas que estavam se processando na União Soviética. O movimento de questionamento do sistema que dela derivou possibilitou que as sociedades das diversas regiões pudessem demonstrar suas insatisfações, tanto do ponto de vista econômico, como social e político. Muitos movimentos separatistas emergiram, dentre eles os dos Países Bálticos.

condições do regime soviético e, conseqüentemente, o crescimento da insatisfação dos habitantes das regiões anteriormente anexadas ao governo central. Baseados em um passado de independência, formaram-se grupos políticos organizados pró-nacionalistas. A adesão dos Países Bálticos à URSS foi fortemente contestada a partir da década de 1980, ao considerada a ocupação soviética ilegal e exigia-se a emancipação de tais territórios. A abertura econômica feita a partir da *Perestroika* favoreceu os movimentos nacionalistas na URSS, como destaca Demétrio Magnoli (1993).

As organizações nacionalistas das Repúblicas Soviéticas às margens do Báltico primeiro se voltaram contra as lideranças políticas regionais e, em um segundo momento, com o apoio dos políticos locais, lutaram por suas independências. Os protestos, a partir de 1989, mobilizaram milhares de pessoas, em grande parte incentivadas pelas instâncias políticas locais. Durante o aniversário de 50 anos do Pacto Molotov-Ribbentrop, mais de dois milhões de pessoas deram as mãos pelos Países Bálticos no simbólico *Abraço pela Paz*, que formou um cordão 600 km. Os grupos políticos separatistas Rahvarinne da Estônia, a Frente Popular da Letônia e o Movimento de Reforma da Lituânia foram os principais responsáveis por essa manifestação.

As independências foram declaradas em 1990. Apesar das instâncias políticas soviéticas terem considerado os atos de independência ilegais e das tentativas de reocupação do território em 1991, a URSS estava fragilizada demais para conseguir manter esses territórios.

Para Hobsbawm (2001) há dois fatores que permitiram a fragmentação da União Soviética. O primeiro era a teoria oficial da URSS de autonomia territorial para os grupos nacionais, tanto para as repúblicas quanto para suas regiões e áreas autônomas, que deixara, assim, uma fratura nacionalista embutida no sistema. O segundo fator foi a transformação da Rússia em uma república como as demais, não dando força suficiente para que ela pudesse conter um processo de desintegração da URSS.

## Da URSS para União Europeia

Entre a saída dos Países Bálticos da União Soviética e a entrada na União Europeia, passaram-se treze anos de reestruturação política, econômica e social. As exigências para que pudessem acessar o novo bloco foram que os países estabelecessem democracias estáveis, com garantias ao cumprimento dos direitos humanos e das minorias, que suas economias estivessem saudáveis e que eles se comprometessem a incorporar as leis estabelecidas pela União Europeia.

Logo após a proclamação das independências, os Países Bálticos criaram a *Assembleia Báltica*, uma organização internacional que tinha por objetivos promover a cooperação entre os Parlamentos dos três países e integrá-los ao bloco europeu. Ela procurou discutir problemas, assuntos e projetos de comum interesse entre os países, bem como coordenar as suas políticas econômicas, sociais, culturais e internacionais, buscando sempre preservar as identidades nacionais de cada um dos Estados. A *Assembleia Báltica* foi o principal interlocutor entre os Países Bálticos e a Rússia, para a retirada de suas tropas dos territórios, e com a Europa, para a entrada dos países no bloco, mantendo esse papel de mediador até hoje.

O interesse dos Países Bálticos na entrada na União Europeia foi mútuo. Do ponto de vista dos três países, a entrada significava maior resistência contra as possíveis investidas russas em busca de anexação de seus territórios, além de acesso aos mercados e investimentos europeus. Já do ponto de vista das grandes potências, tanto europeias quanto dos Estados Unidos, era preciso recuperar e ocupar o Báltico, cercar a Rússia e, para os grandes investidores, liberar os mercados.

Entrar na União Europeia exigiu o cumprimento de uma série de reformas, metas e índices por parte dos Países Bálticos, que deveriam se aproximar do modelo democrático e neoliberal dos países europeus. Segundo Amaral (2011) as principais medidas políticas eram: a) garantia ao cumprimento dos direitos humanos e das minorias existentes nos Estados; b) estabelecimento de democracias estáveis, com eleições regulares e liberdade de imprensa;

c) reformas constitucionais que possibilitassem a incorporação plena da legislação existente da União Europeia. Economicamente, o modelo neoliberal exigia: a) abertura econômica; b) liberalização de preços, do comércio exterior e dos serviços financeiros; c) regulamentação favorável à economia de mercado, ou seja, desregulamentação; d) controle das contas públicas e diminuição do Estado; e) privatizações.

Um dos problemas mais graves que os Países Bálticos tiveram que enfrentar foi com relação às minorias. A presença de russos entre as populações da Letônia e da Estônia ainda é muito grande. Todos os países tiveram que estabelecer meios legais de garantias dos direitos humanos, além de legislações específicas sobre cidadania e naturalização para aqueles que fossem de etnias diversas, mas que quisessem permanecer nos territórios bálticos.

A entrada dos Países Bálticos na União Europeia e de outros cinco países banhados pelo Mar Báltico possibilitou a livre circulação de bens e serviços na região, bem como o acesso a uma legislação comunitária. A União Europeia já fez grandes investimentos nestes Estados na área de preservação ambiental, segurança e infraestrutura, com o objetivo de torná-la mais competitiva, de facilitar a circulação na região e de diminuir a influência russa. A adesão foi condicionada ainda à entrada dos Países Bálticos ao Tratado do Atlântico Norte (OTAN)<sup>5</sup>, que aconteceu sob fortes protestos dos russos, que temiam a entrada de tanques e armamentos pelo Mar Báltico. Os três países não assinaram, em 1990, o Tratado para Forças Convencionais na Europa<sup>6</sup>, que tinha como propósito a redução das forças e equipamentos militares dos seus membros e limitava o estacionamento de cinco categorias de armamentos pesados, como tanques e porta aviões, entre o oceano Atlântico e os Montes Urais.

Desde a entrada dos Países Bálticos na OTAN, a Rússia acabou cercada por seus antigos membros em sua porção oeste. A principal ação de proteção do Báltico é realizada pela Força Aérea Báltica, com permanência na Primeira Base Aérea de Siauliai, na Lituânia e que responde ao QRA (*quick reaction act*) da organização. Como os Países Bálticos não têm uma força aérea capaz de exercer essa função, a cada quatro meses os membros da OTAN se revezam na tarefa. Apesar de a Rússia ser um dos países *parceiros para a Paz* da organização, ela não participa das operações da Força Aérea Báltica da OTAN.

## Conclusão

Não há relações internacionais sem Estados, sem pessoas, sem poder, nem sem capital. Esses quatro elementos dialogam entre si e com seus semelhantes dentro de um espaço físico autoritariamente dividido. Enquanto o pensamento geopolítico é um saber estratégico, o estudo das relações internacionais está direcionado à compreensão e à análise da complexa realidade internacional. Juntos, eles permitem perceber certas complexidades existentes nesse sistema interestatal capitalista, composto por Estados juridicamente iguais entre si que, no entanto, possuem grandes diferenças geográficas, sociais, econômicas e militares. São estas diferenças que, por fim, acabam definindo o papel político de cada Estado dentro do sistema interestatal capitalista.

O Mar Báltico segue sendo estratégico tanto para Alemanha quanto para Rússia e para as relações de poder da região. O território privilegiado dos Países Bálticos é uma porta de entrada para várias áreas estratégicas do globo, tais como a Europa Ocidental, o Leste Europeu e até mesmo o Oriente Médio. Ambas as potências seguem presentes na região do Báltico, unidas e fortalecidas inclusive pela construção do Gasoduto, como demonstram os acontecimentos mais recentes.

5 A OTAN surgiu em 1949, durante a Guerra Fria como uma aliança militar entre os Estados Unidos e seus aliados na Europa para garantir a segurança da região com relação à União Soviética e o Pacto de Varsóvia. Após o fim da Guerra Fria e o fortalecimento da Comunidade Europeia, especulou-se sobre a criação de uma organização militar própria do bloco, que tornaria a OTAN desnecessária para a segurança do mesmo. No entanto, a OTAN segue sendo a principal organização militar do bloco.

6 O Tratado sobre Forças Convencionais na Europa (CFE) foi negociado logo após o fim da Guerra Fria, e teve como seus signatários os dezesseis países da OTAN a Rússia e mais alguns países do Leste Europeu. Ele entrou em vigor em 1992 e, em 2007, a Rússia declarou que não cumpriria mais as obrigações do tratado, graças ao insucesso na sua tentativa de alterar o texto do tratado para permitir a permanência das tropas russas na Moldávia e na Geórgia, bem como pela insistente tentativa americana de construção de um sistema antimísseis na Polônia.

As pressões e disputas às margens do Mar Báltico resultaram em uma histórica instabilidade social, política e econômica que assola a região ainda hoje. Uma hipótese sobre a união entre a Alemanha e a Rússia é a de que ela poderia gerar um domínio sobre o Báltico que, em pouco tempo, facilitaria o acesso ao Leste Europeu e ao Oriente Médio, outras duas zonas de conflito e de constante disputa internacional.

O fato é que o fortalecimento do poder da Rússia gera um clima de insegurança nos povos dos três Países Bálticos, e a construção de uma relação de dependência, como a que se desenha com o gasoduto da Gazprom, estabelece um descrédito quanto à capacidade da União Europeia agir como intermediária e aliada da região. Mais uma vez, as ameaças à autonomia dos Países Bálticos parecem ressurgir.

## Bibliografia

- AMARAL, José Estanislau do Amaral. *Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.
- ANDERSON, Edgars. The military situation in the Baltic States. *Baltic Defence Review*. n. 6. 2001. p.113-153.
- HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. 2.ed. São Paulo: Cia das Letras, 2001.
- HOETZSCH, Otto. The Baltic States, Germany and Russia. *Foreign Affairs*. v.10, n.1. Out.1931. (p.120-133).
- LIGHT, Margot. A redivisão da Europa. *Contexto Internacional*. Vol.17. n. 2. jul/dez 1995.p.295-312.
- MACKINDER, Halford J. The geographical pivot of history (1904). *The geographical journal*.v.170, n.4, Dec.2004. (p.298-321).
- MAGNOLI, Demétrio. *O novo mapa do mundo*. São Paulo: Moderna, 1993. (Coleção Polêmica)
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Quem tem medo da geopolítica?* São Paulo: Hucitec; Edusp, 1999.
- ROUCEK, Joseph S. The geopolitics of Baltic States. *The American Journal of Economics and Sociology*. vol.8, issue 2, jan.1949. (p.171-175).
- WALLERSTEIN, Immanuel. The Paris – Berlin-Moscow axi back again. *Agence Global*.15. Nov. 2011. Disponível em <<http://www.agenceglobal.com/article.asp?id=2684>>. Acesso em: 2. mar. 2012.

## Resumo

As margens do Mar Báltico são espaços estratégicos disputados durante séculos pelos povos da região. A emancipação de Estônia, Letônia e Lituânia esteve sempre ameaçada pelo expansionismo de Alemanha e Rússia. Este artigo pretende demonstrar historicamente e geopoliticamente como russos e alemães influenciam na autonomia dos três Países Bálticos.

## Abstract

The shores of the Baltic Sea are strategic areas disputed by centuries for the peoples of the region. The emancipation of Estonia, Latvia and Lithuania has always been threatened by the expansionism of Germany and Russia. This article seeks to demonstrate historically and geopolitically as Russian and German influence on the autonomy of the three Baltic States.

**Palavras chave:** Alemanha; Rússia; Países Bálticos

**Keywords:** Germany; Russia; Baltic States

Recebido em 11/03/2012

Aprovado em 20/04/2012

# The road to El Dorado: China discovers Africa

## O caminho para o El Dorado: a China descobre África

Paulo Duarte\*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 131, mai.-jun. 2012 [p. 23 a 30]

### Introduction

In this article we will analyze the various aspects of the Chinese strategy and presence in Africa. Why this topic? It should be noted that the emergence of a world power (we focus, for this purpose, on the case of China) requires access to a range of resources and services, without which its rise would hardly be possible in the chessboard of world power. It is clear that China needs – to be able to domestically operate its huge economic and industrial growth – to have access to a wide range of raw materials and energy resources, which it does not have. In addition to suppliers, the Middle Kingdom also needs partners and consumers that may absorb the Chinese production of goods and services, but also Chinese ideology, or in other words Chinese soft power.<sup>1</sup> That said, the African continent, due to its dimensions, abundance in energy resources and raw materials, but also due to the sympathy that many political regimes manifest towards the ideas of the Beijing Consensus<sup>2</sup>, occupies, unquestionably, a privileged place in the strategy of consolidation and assertiveness of China's great power in the world.

Much has been written and said about the Chinese presence in Africa, but much remains unsaid. Aware of this hiatus, this article seeks to address the other side, perhaps less known, of a partnership between Africans and Chinese, which accuses tensions and problems of various kinds. We also intend to explain the game of seduction that China pursues in Africa in order to isolate Taiwan politically or, for example, to win African votes within the framework of the United Nations.

In order to achieve the objectives of this study we will use a multidisciplinary approach, combining both quantitative and qualitative methods, which are, for many authors, regarded as complementary (Mingers, 2001). We, therefore, believe that the use of one method would be oversimplifying the issue. For example, in the case of the quantification of the Sino-African trade, reference to figures is indispensable. Despite its mixed character, one must acknowledge, however, that the chosen methodological approach reveals an essentially qualitative tendency.

---

\* PhD in International Relations by the Institute of Social and Political Sciences – ISCSP at the Technical University of Lisbon, Portugal, researcher at AUDAX in the University Institute of Lisbon – ISCTE-IUL and at the Oriental Institute in ISCSP (duartebrardo@gmail.com).

1 Soft power is a term developed by Joseph Nye (2004: 6), which means “the ability of a state to get what it wants by the attractiveness of its culture, its ideas, its domestic policy and diplomacy”. However, one must be very careful not to confuse soft power with influence. Although similar, ‘soft power’ is not restricted to the meaning of influence. According to Nye (2004: 6), “soft power is more than just persuasion or the ability to encourage people through the art of reasoning: it is also the ability to attract, and attraction often leads to a certain submission; in conclusion, soft power is a power of attraction”.

2 Contrary to the ‘Washington Consensus’, which holds that economic development results from the combination of economic, political and financial liberalization and the respect for human rights, the ‘Beijing Consensus’ focuses mainly on “innovation and growth through a market driven economy, without insisting on the need to adopt a democratic regime” (TREMBLAY, 2007). As J. Nye says (2005), “in Asia, Africa and Latin America, the ‘Beijing Consensus’ (related to the coexistence of an authoritarian model with a market economy) has become more popular than the once dominant ‘Washington Consensus’ (concerning the coexistence of a market economy with a democratic government)”.

The qualitative method seems to thus complement the quantitative method since according to Duffy (1987: 132), “a qualitative approach is used as a vehicle for the study of the empirical world from the perspective of the subject, not of the researcher”.

By addressing the several topics aforementioned, this article will try to demonstrate that China’s African strategy is a coherent and multidimensional strategy, composed of several factors (economic, political, military – in which soft and hard power are also included) that contribute to a harmonious whole, underlining the importance of Africa to China and vice versa.

## Chinese presence in Africa: the contours of a partnership

The symbiosis could not be more perfect. As Serge Michel noted, “a growing country that is looking for markets and influence meets a continent rich in resources but with a lack of investors” (Michel, 2008: 39). It is not surprising, therefore, that Africa appears as a good option in the eyes of Chinese leaders. Moreover, it is not surprising that Chinese workers wish to embark on the African dream, because, as the author explains, “with wages, often less than 150 dollars per month in the farms and factories, and with excess manpower in the coastal cities of China, Africa seems to be the land of dreams” (Michel, 2008: 41). In turn, the African continent seems to have every interest in diversifying cooperation with other regions throughout the world (Jaffrelot, 2008).

Currently, we have witnessed a remarkable and rapid conquest of Africa by China, which surprises the West (mainly Europeans and Americans), which used to consider the African continent more like a “charity case”, than “an investment opportunity” (Michel, 2008: 40). As Tanguy Struye (2010: 15) states “the continent is also at the heart of an increasingly aggressive game of influence and, quite often, to the detriment of African countries themselves”. According to this author, “the African chessboard has become a real game of *Go*, considering that every great power strives to gain a foothold there, including China” (Struye, 2010: 15).

## The Economic issues

The figures witness the strength of trade between China and Africa: from 2000 to 2007, trade volume increased from 10 to 70 trillion dollars, with China becoming Africa’s second largest trading partner, after the United States. Among the sectors in which the Chinese are investing more in Africa, black gold is the main issue. Since the African continent provides about a third of the oil consumed by China, it is therefore natural that the large Chinese companies are well represented there. In addition to the contracts, production and exploration agreements concluded between Beijing and the African oil producers, it is certainly important to emphasize the construction of a 1500km pipeline in Sudan. As a result of Beijing’s Initiative, whose energy needs continue to grow, this pipeline carries oil from southern Sudan to the port of Marsa al-Bashair (on the bank of the Red Sea). If the diversification of energy partners is an essential factor for a rising power, it is mostly the way Beijing pays some of its State suppliers which arouses the indignation of the Western powers. If we think of the specific case of Sudan – rogue state – the international community is concerned with the fact that in exchange for imported oil, China “sells weapons (mainly combat aircrafts), to the Khartoum regime and defends it in the United Nations Security Council” (Struye, 2010: 16).

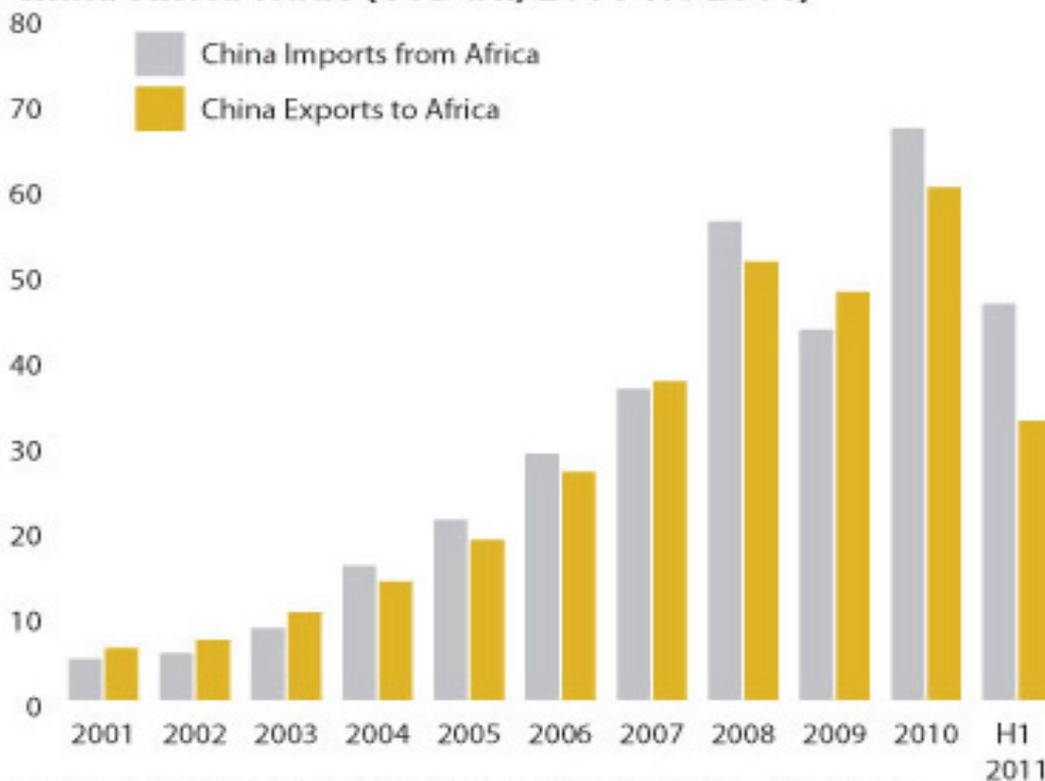
As stated by Valerie Niquet (2006: 5), “China has become, since 2004, the second largest importer of African oil after the USA and before Japan”. In addition to the importance of countries such as Sudan, Angola and Nigeria (the largest oil exporters to China), we note that Gabon and Equatorial Guinea are also, increasingly privileged places in the Chinese offensive in Africa, especially in relation to the production of black gold.

In addition to investment in oil and gas, China's African strategy is highly concentrated in the exploitation of raw materials and minerals extremely necessary for its growth. Uranium, gold, iron, phosphate, lead, cobalt, copper, bauxite, cotton, are, among others, some of the materials that China can find in Africa. Some African countries are obviously more endowed than others in these areas. That is why China strives to judiciously diversify its sources and partnerships in a continent so vast and rich in natural resources. For instance, 85% of the imported cobalt from the Middle Kingdom comes from the Democratic Republic of Congo, and almost all of Zimbabwe's tobacco production is exported to China (which has 350 million smokers) (Jornal de Notícias, 2009).

Why can the Chinese presence in Africa be seen as 'win-win' for both partners? According to Serge Michel, China gains access to raw material which are, in essence, the basis for the great economic revolution that the country is experiencing today. On the other hand, Africa takes advantage of the Chinese interest in the natural wealth of the continent to improve and/or create infrastructures, such as roads, schools and railways which it sorely needs (Michel, 2008:41). This means that the Chinese have the tools, the technology, the ability to mobilize thousands of workers as well as the "opportunity to achieve a leading position in Africa and to deeply transform the continent" (Michel, 2008:41). The Chinese seem to actually harvest the potential to succeed where others had not been effective before.

Among the traditional sectors where Chinese cooperation is felt in Africa, let us stress the building of great infrastructures – such as football stadiums, sports complexes, cement works, buildings, hotels, Palaces of Culture and of the Senate, National Assemblies, housing, roads, railways, air terminals, airports, ports, dams, power stations, and even an experimental nuclear reactor, and also (albeit to a less extent) civil aviation.<sup>3</sup>As regards academic cooperation "if Chinese teachers are not present in Africa, several Africans undertake their studies in China, especially in medicine, training that is quite popular in the majority of hospitals in Africa" (Tchuente, 2005: 2).

### China-Africa Trade (USD bn, 2001-H1 2011)



Source: China National Bureau of Statistics; CEIC; The Beijing Axis Analysis

<sup>3</sup> For example, it is worth noting that China has provided Zimbabwe with civil transport aircraft (model Xinzhou 60, built in Xian).

## The reactions in Africa: from enthusiasm to suspicion

There is an increasing number of visits at a ministerial and presidential level among Chinese leaders and leaders of several African countries. Although President Hu Jintao, during the speech he delivered on 16 February 2009 in Dar es Salaam, has ensured that China “will be a good brother and a good partner (of Africa) forever”, recent experiences have witnessed some tensions (CRI online, 2009). Of course, even if African governments are able to benefit from the fact that Chinese competition breaks the monopoly of the former colonizers and that, “compared with Americans and Europeans, Beijing does not concern itself with ‘internal affairs’ (good governance, human rights, democracy...)”, feelings in Africa oscillate, however, between enthusiasm and distrust (Struye, 2010: 22).

In fact, as noted by Serge Michel “China is currently experiencing the same obstacles which the Westerners had to face for a long time” (Michel, 2008: 41). What are they? The social instability, the serious problem of corruption that undermines politics, the economy and society, and lack of interest of the population, mixed with its resistance to Beijing’s projects in the region. The Chinese are seen as foreigners who take jobs from local people, or that present negligent behavior towards the rights of African workers who are subordinated to them. In this regard, we note that “in the past, there have been tensions between Chinese and African countries, mainly in Senegal, Zambia and South Africa” (Struye, 2010: 23). An anti-China feeling has been growing: “from Congo to Angola, taxi drivers, street vendors and even Africans who work with the Chinese criticize such an invasion” (Michel, 2008: 45). But they are also seen as responsible for loss of profit of a local trade unable to challenge the Chinese competition. As T. Struye(2010: 23) notes, “Chinese companies are accused of flooding local markets with counterfeit or poor quality products, especially in the field of textile and mopeds, thereby causing harm to the companies of the continent”.

For all these reasons, Jean Servant raises a pertinent issue. The author questions whether the Chinese model of *win-win* (for Africa and China) does not eventually prove to be a new form of neocolonialism disguised as the illusions of a South-South development (Servant, 2005). Anyway, the author expresses concern with regard to the limits of Asia’s direct competition (ranging, for example, from textiles to steel) on the African economy. The case of South Africa (the first African partner of China) is quite symptomatic. According to Mbeki, (from the University of Witwatersrand, Johannesburg), South Africa must cope simultaneously with a “desirable collaboration and a terrible threat given that in exchange for raw materials that we sell to the Chinese, we buy manufactured products from them” (Struye, 2011: 12).

In almost all of Africa dissatisfaction and criticism against the Chinese presence has been increasing. Although China has promised to be a ‘good brother’ in its partnership with Africa, the African trade unions (in Dakar or in Lesotho, for example) threaten to boycott the sales of Chinese products that contribute to the growth of unemployment. The complaints manifest themselves, among other ways, through murder and/or kidnapping of Chinese that work in Africa. Furthermore, many of the contracts signed with Beijing are canceled or cannot even get signed. But it also happens that African leaders announce spectacular contracts with Beijing just “to scare the Western partners and, thus, encourage them to make higher bids “ (Michel, 2008: 45). It is also worth noting that “many Chinese contracts are accompanied by a requirement that 70% of the work be accomplished by Chinese workers (usually prisoners or conscripts), who practically live in closed camps, which reduces interaction and, therefore, trade with local people” (Struye, 2011: 23). However, there are also environmental issues that we must not overlook. In fact, Africa has been witnessing a repetition of very similar problems to those that occur frequently in China: deforestation, contamination of land and water, lack of respect for the environment, resulting from a search for unbridled productivity.

## The other side of the partnership: the invisible strategy of China in Africa

In addition to economic issues, the 'Beijing Consensus' imposes itself smoothly: China boasts itself of presenting an alternative to the 'Washington Consensus' (Jaffrelot, 2008). But if the 'Chinese model' refrains from subjecting its partnership with Africa to any conditioning vis a vis 'problematic' states, it involves, at the same time, a game of seduction to isolate Taiwan. Africa could not escape such a game, naturally. It is not surprising, therefore, that in 1998 South Africa recognized the People's Republic of China, severing diplomatic ties with Taiwan (although maintaining close trade ties with the island). Likewise, Liberia and Senegal restored their diplomatic relations with China recently. In general, we see that the strategy of China in diplomatically marginalizing Taipei in the African continent has worked well so far. In fact, "currently only six countries (of a total of 53) – of which Chad is the most important, and with which, exceptionally, China has developed informal relationships due to its potential in terms of energy reserves – still recognize Taiwan diplomatically" (Niquet, 2006: 1).

The African continent is also an important chess piece with respect to the United Nations issue. African countries represent, by themselves, more than a third of the members of the United Nations, which means therefore that the African votes have an extraordinary importance for the People's Republic of China. In fact, we have been witnessing a "real diplomatic battle between Beijing and Tokyo, with Africa as scenario" (Niquet, 2006: 2). As an example, Beijing is striving to gain the support of African countries at the United Nations concerning the definition of exclusive economic zones (an issue that puts it in conflict with Tokyo in the China Sea) (Lafarge, 2005). In turn, as stated by Pierre-Antoine Braud, China offers a "package of diplomatic, military and economic support to African regimes which are not seen in a positive light by the international community due to internal conflicts or bad governance" (Braud, 2005: 1). In this context, V. Niquet mentions that "China makes use of its dual status as a developing country and a great power able to influence the major strategic directions of world politics – the example of resolution 1567 on Darfur, adopted in 2004, but strongly 'sweetened' thanks to China, is a good example" (Niquet, 2006: 2).

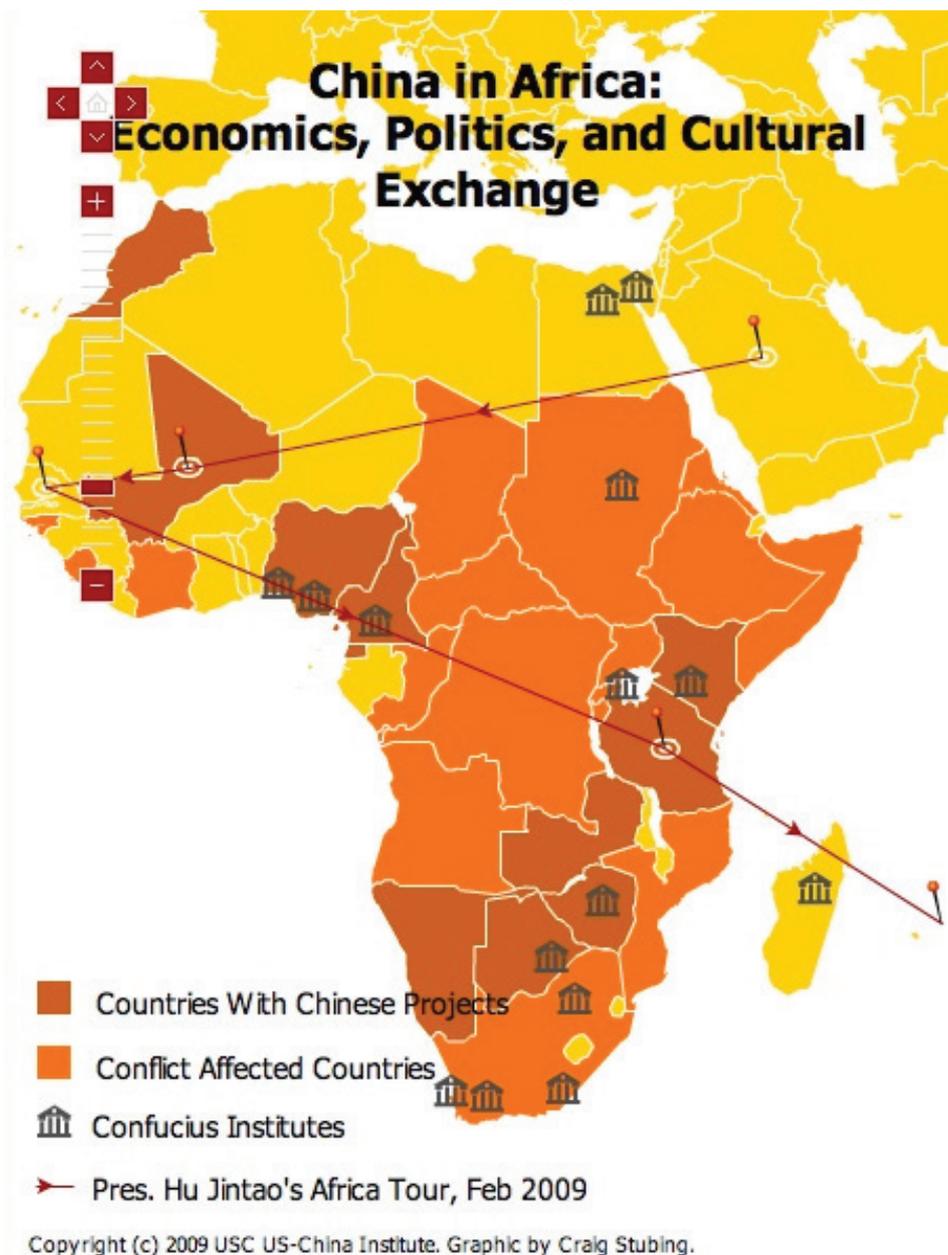
All this diplomatic, tactical, subtle and invisible game falls entirely within the sphere of *soft power*. Moreover, China seems to have all the time it needs. And, on the other hand, if it does not seek hegemony, this does not mean however that China would not hesitate in using the economic (resources, energy) and political potential (African votes at the UN) of the African countries in its favor.

What relationship can be established between these two strategies and the Chinese offensive in Africa? Besides the issue of Taiwan (whose claims of independence are known), or the issue of Japan and India (who aspire to the category of permanent members of the Security Council of the United Nations), China's African policy covers another important dimension. It involves, in fact, the attempt to circumvent or weaken Western powers, primarily the United States and its partners, in all circumstances where the interests of Beijing are at risk (Niquet, 1996). It involves, moreover, the resurrection of the 'South-South dialogue' "advocated by China with regard to the Third World, which dates back to the 1960s. The Middle Kingdom seeks to, thus, maintain its status of spokes person for developing countries, as can be inferred from the White Paper on China's policy for Africa: "China is working to establish and develop a new type of strategic partnership characterized by equality and mutual trust in terms of politics and *win-win* cooperation in the economic sphere" (Lafarge, 2005:6). In practice, this is expressed by the multiplication of high level visits, the intensification of trade, the assistance to rogue states, and the defense of the role of Africa in the international arena. The idea of maintaining a constructive dialogue with Africa is, for example, visible through the *Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC), which is organized every three years.

Moreover, the fact that Beijing committed, in the last forum (in 2006), to creating a development fund for Africa and to forgive African debt of 1.4 billion dollars, attest to the vigor of its soft power, as well as the importance China attaches to its partnership with Africa. In this context, the significance that the *Beijing Action Plan* (2007-2009) has for both sides (China and Africa) is undeniable, since it highlights the methods, as well as the consultation and

cooperation levels (economic, legal, regional and sub-regional organizations, education, infrastructure development, relations between peoples, health...) (Alden, 2008).

Other examples of soft power are present, in particular, via the existing Confucius institutes in Africa, as well as through courses in Mandarin, increasingly organized by African universities through scholarships awarded to African students for them to undertake their studies in China. In addition, “more than 130,000 Chinese are currently living in Africa, mainly in Zimbabwe, Nigeria, Angola and the Republic of Guinea”, and it is also worth mentioning that “direct air links were established between Angola and the People’s Republic of China, as well as between Zimbabwe and China”(Niquet, 2006: 1).



Alongside this soft power (independent of any political condition, as aforementioned), it is also important to talk about hard power. How does it manifest itself in the case of the Sino-African partnership? We can observe that economic issues have enabled Beijing to become a major arms supplier to Africa. China has signed agreements to supply military equipment to several African countries and opened, on the other hand, munitions and armaments factories (Servant, 2005). The “relative lack of competition” explains that China may make use of Africa in order

to “test a material that remains rudimentary” (Niquet, 2006: 3). Beijing offers its training planes ‘K8’, helicopters, light artillery, armored vehicles, military trucks, uniforms, communication equipment, speedboats, air defense batteries... But the Middle Kingdom offers, on the other hand, military training programs in China, or locally, in Africa, resorting for this purpose to Chinese instructors.

Such military cooperation is based around sensitive issues such as organized crime, terrorism, drug trafficking, intelligence, light arms... One should also not forget the growing contribution of the Chinese army to peacekeeping operations (even if, indeed, Beijing is still very hesitant regarding the need to take sides), which take place primarily on African soil. For example, China sent troops to Sudan, to Western Sahara, to the Ivory Coast, to Ethiopia-Eritrea, Liberia and the Democratic Republic of Congo.

## Conclusion

Africa seems to be the land of opportunities for China. In turn, the African continent has a strong interest in diversifying its partners. In practice, the Middle Kingdom has established economic (in which the energy field is, of course, included) military and cultural synergies with Africa. The Beijing Consensus seems to capture the attention of various political regimes in Africa, sometimes marginalized by Western powers, which catalogue them as ‘rogue states’. For China, on the contrary, this classification makes no sense, since the Chinese are mainly interested in doing business, exploiting energy resources and raw materials available, instead of worrying about the human rights discourse or the issue of democracy. Does all this mean, however, that the Chinese presence is welcomed in the various African countries? This article sought to demonstrate that throughout the entire continent, local people have been expressing some discontent and discomfort relative to the side effects of a partnership in which China does not respect, for example, local trade, by flooding the African markets with poor quality products at relatively affordable prices. There is also a malaise in environmental matters, as Africa seems to also be faced with the same kind of environmental negligence that is felt in China.

It follows from all of this that the future of the Chinese presence in Africa seems to depend not so much on the economic potential of the Sino-African partnership (since, as we have seen, this is extraordinary), but more on the issue of adapting Chinese behaviour and attitude to Africa in environmental terms, of course, but also with regard to greater respect for local populations. And why not rethink Chinese Soft Power, since, as we have seen, several African countries actually like the ideas of the Beijing Consensus, in spite of China being able to significantly further improve its ‘charm strategy’?

## References

- ALDEN, Christopher (2008). *China in Africa*. Zed Books. London.
- BRAUD, Pierre-Antoine (2005). “La Chine en Afrique, anatomie d’une nouvelle stratégie chinoise”. Analysis. <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/analy124.pdf>>. Accessed 26 jun. 2011.
- FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION. Ministry of Foreign Affairs, the People’s Republic of China, <<http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/>>. Accessed 27 jun. 2011.
- JAFFRELOT, Christophe (sous la dir. de) (2008). *L’Enjeu Mondial: Les pays émergents*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris.
- JORNAL DE NOTÍCIAS, <[http://jn.sapo.pt/PaginaInicial/Mundo/Interior.aspx?content\\_id=1221377](http://jn.sapo.pt/PaginaInicial/Mundo/Interior.aspx?content_id=1221377)>, 2009, Accessed 22 jul. 2011.

- LAFARGE, François. La Chine et l'Afrique. In: *Perspectives Chinoises*, Paris, n°90, 2005, pp. 5-16.
- MICHEL, Serge (2008). *When China met Africa*, Foreign Policy. Research Library Core.
- MINGERS, John (2001). "Combining IS Research Methods: Towards a Pluralist Methodology in Information Systems Research", University of Warwick, vol.12, n° 3, September 2001.
- NIQUET, Valérie (2006). "La stratégie africaine de la Chine". *Politique étrangère*. <[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/0805\\_LastrategieafricainedelaChinedeValerieNiquet.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/0805_LastrategieafricainedelaChinedeValerieNiquet.pdf)>. Accessed 22 jul. 2011.
- NIQUET, Valérie. Profit and Prejudice: China in Africa. In: *China News Analysis*, Taiwan, n°1574, 1996, pp. 1-10.
- NYE, Joseph (2004). *Soft Power – The means to success in World Politics*. Public Affairs. New York.
- NYE, Joseph (2005). "The Rise of China's Soft Power". *Wall Street Journal Asia*, BelferCenter for Science and International Affairs. <[http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/1499/rise\\_of\\_chinas\\_soft\\_power.html](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/1499/rise_of_chinas_soft_power.html)>. Accessed 07/06/2012.
- SERVANT, Jean-Christophe (2005). "La Chine à l'assaut du marché africain". *Le Monde Diplomatique*. Édition imprimée, <<http://www.monde-diplomatique.fr/2005/05/SERVANT/12218>>. Accessed 4 feb. 2011.
- STRUYE, Tanguy (2010). *Offensive chinoise en Afrique*. Chaire InBev Baillet – Latour Programme Union Européenne – Chine. Université Catholique de Louvain. Louvain.
- STRUYE, Tanguy (2011). *La Chine et le soft power: une manière de défendre l'intérêt national de manière douce?*. Chaire InBev Baillet – Latour Programme Union Européenne – Chine. Université Catholique de Louvain. Louvain.
- TCHUENTE, David (2005). "Chine et Afrique: mariage de raison ou mariage de cœur?", <[http://www.agoravox.fr/article.php?id\\_article=4443](http://www.agoravox.fr/article.php?id_article=4443)>. Accessed 4 mar. 2011.
- TREMBLAY, Mathieu (2007). "L'émergence du soft power chinois", Plateforme québécoise de journalisme citoyen, <<http://www.centpapiers.com/lemergence-du-soft-power-chinois/799/>>. Accessed 07/06/2012.

## Abstract

This article analyzes the various dimensions, opportunities and challenges of the Chinese presence in Africa, seeking to demonstrate that China's African strategy is a multidimensional strategy, composed of several factors (economic, political, military – in which soft and hard power are also included) that contribute to a harmonious whole, underlining the importance of Africa to China and vice versa.

## Resumo

Este artigo analisa as várias dimensões, oportunidades e desafios da presença chinesa em África, procurando demonstrar que a estratégia africana da China é uma estratégia multidimensional, composta por vários fatores (económicos, políticos, militares – nos quais o soft e o hard power também estão incluídos), os quais contribuem para um todo harmonioso, sublinhando a importância de África para a China e vice-versa.

**Key words:** China-Africa Relations; Economic Issues; Reactions to Chinese Presence

**Palavras-chave:** Relações Sino-Africanas; Questões Económicas; Reações à Presença Chinesa

Received March 29, 2012

Accepted June 07, 2012

## A ordem internacional em transformação: uma análise em três dimensões

### The changing international order: an analysis in three dimensions

Ivan Tiago Machado Oliveira\*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 131, mai.-jun. 2012 [p. 31 a 37]

A ordem internacional contemporânea caracteriza-se pela desconcentração relativa de poder, particularmente no tabuleiro econômico-comercial, e pela ascensão de novos temas que denotam a complexidade da realidade em transformação. Os temas da hegemonia, da crítica à centralidade do Estado, da integração das estruturas econômicas, das mudanças nas estruturas e instituições passam a se tornar elementos de primeira ordem para a reflexão acerca da nova realidade da política internacional, marcadamente incerta e dinâmica.

No novo contexto político internacional, o qual tem paralelo com o processo de aceleração da globalização econômica, a definição dos atores da cena internacional passa a ser mais abrangente e complexa, existindo tanto Estados, ainda atores centrais, quanto empresas transnacionais, movimentos sociais transnacionais, organizações internacionais, etc. Passa-se a observar que o conflito e a cooperação se dão com base tanto em relações intraestatal quanto interestatal e transnacional. Ou seja, como colocam Milani e Laniado (2006), um novo sentido da internacionalização surge e ganha efetividade na atual conjuntura mundial.

Milani e Laniado (2006) apresentam três dimensões das relações internacionais contemporâneas, quais sejam: a) a dimensão vertical das relações internacionais; b) a relação entre Estado e sociedade civil; e c) a dinâmica do processo produtivo. A primeira traz consigo elementos tradicionais das relações internacionais, fundamentando-se em aspectos interestatais. A segunda traça novos rumos do internacional, ao sair da relação entre Estado e sociedade civil no plano meramente nacional e transpô-la para o plano internacional. A terceira leva em conta a materialidade estrutural de construção do mundo, sem a qual não se consegue observar de forma acurada a realidade internacional.

As três dimensões definidas por Milani e Laniado (2006) muito se aproximam das três esferas na formação de ordens hegemônicas apresentadas por Cox (1981). Para o autor, o conceito de *hegemonia* deve ser usado para analisar como as ordens mundiais formam relações hierárquicas, não necessariamente imperialistas, mas numa combinação de consenso e coerção, e a análise da formação de ordens hegemônicas em três esferas: a) ordens mundiais: conformada a partir do sistema de Estados; b) formas estatais, consubstanciada no complexo Estado/sociedade civil; e c) forças sociais, fundamentadas na esfera de produção. Cabe ainda salientar que, de acordo com Cox (1981), as estruturas são um quadro de referência para a ação política, estando elas sujeitas a mudanças resultantes de projetos e estratégias dos atores sociais. As estruturas históricas seriam compostas por *idéias, instituições e capacidades materiais*, as quais se determinam mutuamente de acordo com circunstâncias históricas.

\* Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA (ivan.oliveira@ipea.gov.br). As opiniões apresentadas neste artigo são pessoais e podem não refletir aquelas de instituições às quais o autor encontra-se vinculado.

Tendo como referência as três dimensões apresentadas e analisadas por Milani e Laniado (2006) e a interação entre as múltiplas lógicas políticas que as determinam, interessa a este trabalho problematizar e analisar a transformação da ordem internacional e sua influência na estruturação de estratégias dos países no campo do comércio internacional.

Na dimensão vertical das relações internacionais, observa-se que os elementos que demarcam a incerteza que caracteriza a atual ordem internacional em transformação relacionam-se com a própria mudança histórica da ordem precedente. Para Albuquerque (2006), o fim da guerra fria não gerou uma ruptura sistêmica, mas deu lugar a uma ordem transitória cujos contornos são destituídos da estabilidade capaz de lhe conferir permanência, diferentemente de uma mudança da ordem internacional mediante uma ruptura, cujo resultado por si só é capaz de antecipar os delineamentos da nova ordem. As condições de garantia de estabilização não estão dadas. Como salienta Albuquerque (2006):

Embora com graus diferentes de probabilidade, o desmoronamento da polarização que caracterizou a guerra fria tanto pode favorecer o surgimento de uma nova disputa hegemônica, compatível com uma nova polarização, como conduzir a uma ordem hegemônica, ou, ainda resultar em uma ordem de equilíbrio (ALBUQUERQUE, 2006, p. 38).

A preponderância estratégico-militar dos Estados Unidos marca a geopolítica mundial no quadro da ordem em transformação. Os interesses globais da única superpotência militar condicionam sua atuação enquanto *hegemon* e reestruturam sua política externa a fim de evitar a emergência de rivais globais. Em um contexto de alargamento da agenda de segurança internacional após os atentados de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos se posicionam proativamente para a definição de políticas que auxiliam na manutenção de sua influência e poder em âmbito global. Qualquer que seja o resultado das transformações em curso na ordem internacional, os Estados Unidos estarão presentes como ator de primeira importância no quadro geopolítico e estratégico-militar dessa ordem. Os novos pólos de poder político regional não parecem ser ameaça à preponderância norte-americana em temas de segurança internacional.

No campo da geoeconomia, as transformações estão muito mais presentes e a dinâmica da mudança é rápida e com efeitos quase imediatos no tempo histórico. A reestruturação econômica do mundo em desenvolvimento nos anos 1990, com particular atenção para a trajetória de mudança observada na China, transformou de forma perene o jogo entre as nações na geoeconomia. O Estado sai fortalecido enquanto ator político e econômico e as estruturas de poder iniciam um traslado do eixo EUA-Europa para o eixo EUA-China. Ao analisar as mudanças na distribuição de poder mundial no quadro da globalização a partir dos anos 1990, Hurrell (2010) afirma:

As the 1990s progressed economic globalization also fed back into the structures and dynamics of a Westphalian state system rather than pointing towards its transcendence. The state as an economic actor proved resilient in seeking to control economic flows and to police borders; and in seeking to exploit and develop state-based and mercantilist modes of managing economic problems, especially in relation to resource competition and energy geopolitics. **Most important of all, the very dynamism and successes of liberal globalization was having a vital impact on the distribution of inter-state political power – above all towards the East and parts of the South.** (HURRELL, 2010, p.03). (Grifo nosso).

No âmbito da reorganização de geoeconomia mundial, a transferência do eixo de poder político-econômico global do Atlântico Norte para o Pacífico, do Ocidente para o Oriente marca o início do século XXI. Mahbubani (2008) analisa que a ascensão da Ásia como pólo de poder econômico e político mundial trará transformações ao mundo semelhantes àquelas que se observou quanto da ascensão do Ocidente (Europa e EUA em particular) nos

séculos passados. Neste contexto, a China se destaca em sua (re)emersão como centro político e econômico de uma imbricada rede asiática e mundial como potência com interesses globais. Para Jacques (2009) à medida que a China ganha espaço como grande potência, ela passa a representar uma face política bastante diferente daquela do Ocidente:

In short, China will act as an alternative model to the West, embodying a very different kind of political tradition – a post-colonial, developing country, a communist regimes, a highly sophisticated statecraft, and an authoritarian Confucian rather than democratic polity (JACQUES, 2009, p.397).

Segundo Dupas (2003 e 2006) a globalização gerou uma difusão de poder econômico em direção a alguns países da periferia do sistema capitalista, aos quais chamou de *grandes países periféricos*, permitindo a eles uma mudança em seus papéis na economia mundial e na própria reconfiguração da ordem mundial. Hurrell (2006) usa o termo *potências intermediárias* para definir um grupo de países que modificaram sua posição na economia mundial, no comércio e nos investimentos internacionais, alertando para a indefinição quanto ao potencial de cooperação e realização de alianças estratégicas entre os mesmos. Essas *potências emergentes* teriam em comum certa disposição de recursos de poder militar, econômico e político, interesse e capacidade de contribuir para a governança da ordem internacional em termos regionais ou globais e algum grau de coesão interna e capacidade de ação estatal efetiva. Com a emergência de novos pólos ocorre, pois, uma desconcentração relativa de poder mundial, não significando com isso o fim da centralidade dos EUA no sistema internacional.

Albuquerque (2006) segue uma linha de reflexão que se aproxima daquela de Hurrell (2006) e avalia que a cooperação e o conflito na nova ordem internacional encontram bases difusas que estruturam de forma variada as ações dos países em associações de geometria variável e interesses fragmentados.

A atual ordem em transição o caráter difuso das bases de cooperação e de conflito provoca desafios diferentes. Variando segundo o tema, as circunstâncias e a dimensão de cooperação e conflito envolvida, os países podem alinhar-se, cooperar ou conflitar simultaneamente com os mesmos parceiros em diferentes dimensões e momentos (ALBUQUERQUE, 2006, p. 46).

As *potências intermediárias* tendem assim a trabalhar seus interesses em estratégias que visem à formação de múltiplos canais de comunicação e de estruturação de posicionamentos negociadores para lidar com a incerteza e a indefinição que marcam a ordem internacional em transição. Vale ressaltar que a concorrência, disputa de poder, entre os Estados não se reduz na atual conjuntura. Ao contrário, as disputas se conformam num ambiente de multiplicidade de pólos de poder emergentes, muitos regionais ou sub-regionais, mas tendo na interação cooperativa em determinadas agendas interestatais um elemento de ligação e estruturação da ordem que se transforma. As *potências emergentes* podem, por exemplo, dar importância para os regimes internacionais como forma de constranger os mais poderosos por meio de normas, regras e procedimentos definidores dos regimes, como tem feito tanto o Brasil quanto a Índia no quadro do regime multilateral de comércio, por exemplo.

Observa-se um aumento da extensão e da intensidade da interdependência entre os Estados e as sociedades nacionais. Essa interdependência é multidimensional, mas os elementos econômicos que a estruturam merecem particular destaque. A globalização fomenta a superação da fronteira interno/externo e, conseqüentemente, a internacionalização da agenda doméstica. Em sua dimensão econômico-comercial, o fenômeno da globalização reflete a transformação da lógica de produção e da interação política que a estrutura.

A transnacionalização da economia subverte o nexo interno-externo no plano produtivo, ampliando a complexidade das relações entre os atores envolvidos (Estados, empresas, sociedade civil). A fragmentação de cadeias produtivas coloca novos desafios ao desenvolvimento dos países, pois a capacidade do país de inserção produtiva em determinando nichos da cadeia global será determinante para o crescimento e desenvolvimento de sua economia.

A dinâmica dessa inserção é rápida, o tempo da mudança é curto e o espaço é global. As estratégias nacionais devem refletir essas transformações e aproveitar as possibilidades externas com vistas a suprirem velhas e novas necessidades internas de desenvolvimento.

Ao analisar a fragmentação de cadeias produtivas e a formação de empresas-rede e de redes globais de produção, Dupas (1999) afirma: “Na produção transnacional não se observa um padrão de distribuição espacial muito definido. A localização de cada etapa produtiva depende dos fatores que são utilizados de forma mais intensa e dos custos relativos” (DUPAS, 1999, p. 48). E continua: “Pode-se dizer que todas as novas lógicas organizacionais ordenam as cadeias produtivas em forma de networks ou de redes de empresas” (DUPAS, 1999, p. 51).

Para Khanna (2008): “Como a geopolítica, a globalização tornou-se o próprio sistema mundial. Nenhuma potência é capaz de controlá-la; ela só pode ser detida se tudo for suspenso” (KHANNA, 2008, p.24). E continua: “Hoje a globalização faz parte da estratégia de todas as sociedades pela sobrevivência e pelo progresso” (KHANNA, 2008, p.25).

Cardoso (2008) reitera, contudo, que o jogo de poder mundial continua a ser feito pelos Estados, atores egoístas, mas esclarecidos, que redefinem prioridades, reestruturam políticas e interesses que facilitam ou dificultam a globalização econômica. Como afirma o autor:

(...) é preciso distinguir o jogo mundial de poder dos efeitos da globalização e das relações econômicas que ela cria. Por mais que se inovem os processos produtivos e que eles se distribuam no espaço planetário e por mais que se fusionem os capitais, a vontade política das nações, corporificada nos estados com seu natural “egoísmo esclarecido”, continua atuando na cena do poder mundial com relativa autonomia frente aos estritos interesses econômicos. O jogo de poder continua a barrar (ou facilitar) os avanços da globalização econômica, deslocando pólos dominantes e criando novos parceiros. (CARDOSO, 2008, p.56).

Um aspecto de relevo na análise dos processos de globalização e que marca a ampliação da interdependência econômica no mundo diz respeito à expansão do comércio internacional. Quando se analisar os dados do crescimento do comércio e da produção mundiais de bens, tomando o ano de 1950 como ano-base, observa-se que o crescimento do volume das exportações mundiais de bens tenderá a manter um crescimento maior do que aquele ocorrido no volume da produção mundial de bens. Essa diferença entre o crescimento do comércio e a produção mundial começou a se tornar mais evidente nas décadas de 1970 e 1980. Contudo, é a partir da década de 1990, e particularmente nos anos 2000, que a diferença entre o crescimento observado no comércio de bens e aquele da produção dos mesmos se alarga de forma significativa.

A ampliação da interdependência comercial, com o aumento da participação do comércio exterior na formação do produto interno bruto (PIB) dos países, leva ao incremento de disputas comerciais por mercados para exportação. Os países em desenvolvimento, particularmente as *potências intermediárias*, aumentaram sua participação no comércio internacional. O destaque vai aqui também para a China, que já tem participação que supera os 10% das exportações mundiais e muda paulatinamente o cenário comercial no mundo.

Ao se analisar a realidade da distribuição do comércio no mundo, observa-se um aumento da participação de todas as regiões em desenvolvimento destacadas entre 2000 e 2011, com nota para o incremento das exportações asiática, puxadas principalmente pelas exportações da China. Esse ganho de participação se deu em paralelo à perda de participação relativa da América do Norte, em grande e medida, e da Europa, em menor medida. Constata-se, pois, uma desconcentração relativa do comércio e do poder que ele esposa na cena internacional.

No entanto, os dados e informações disponíveis atestam a permanência da centralidade da tríade EUA-UE-Ásia como motores do comércio internacional. As trocas comerciais intrarregionais são muito importantes, particularmente para a União Europeia, o maior bloco de comércio do mundo. A Ásia já se destaca no quadro do comércio intrarregional, tendo por base a estruturação de cadeias produtivas integradas na região. Ademais, cabe salientar

os fluxos exportadores da Ásia para a UE e para a América do Norte, fundamentalmente os EUA. O peso dessas regiões e países no comércio internacional faz de suas políticas e estratégias negociadoras no campo comercial foco de atenção dos demais países do sistema, considerando-se a importância e o impacto potencial que podem ter sobre o ordenamento das trocas no mundo. Observam-se assim os reflexos no âmbito comercial da atividade econômica e produtiva das regiões com economias mais dinâmicas do planeta.

A transformação das estruturas produtivas é fundamental para a compreensão da realidade do comércio internacional, que tem na Ásia seu novo pólo de expansão. Assim, como não poderia deixar de ser, a desconcentração relativa observada nos fluxos comerciais também são visíveis ao nível da produção.

Mais uma vez, o papel da China merece nota. Ou melhor, o eixo econômico sino-americano deve ser destacado. Como se observa a partir da análise dos dados consolidados pelo FMI, a participação dos países em desenvolvimento no PIB mundial, exceto a China, passou de 18,5% em 1990 para 24,2% em 2010, o que representa um aumento de relevo e atesta a crescente importância desse grupo de países na economia mundial. O aumento da participação chinesa, contudo, é ainda mais impressionante. Com uma economia equivalente a 1,8% da economia mundial em 1990, a China alcançou a marca 9,3% do PIB global em 2010. A perda de poder relativo dos EUA pode ser confirmada nos dados, embora ainda representem cerca de 23% da economia mundial. Vale ressaltar que os dados são em dólares correntes. O uso de dados calculados segundo a paridade de poder de compra colocaria a economia chinesa numa posição de destaque ainda maior e a dos EUA de perda relativa superior. Se somarmos a participação da China e dos EUA, que formam o eixo dinâmico da economia mundial, fundamental na reestruturação e ampliação da produção e do comércio nas últimas décadas, tem-se quase 1/3 da produção mundial estruturada e realizada neste eixo.

Não obstante a centralidade do Estado e da economia nas transformações da ordem internacional, é importante lembrar que o sentido da internacionalização se amplia também na relação do Estado com a sociedade civil. Ademais da dinâmica doméstica de democratização da agenda pública externa, este fenômeno tem repercussões na formação e formação de interesses de movimentos sociais articulados para além das fronteiras nacionais. Neste sentido, como apontam Viola e Reis (2007), é importante notar que:

No mundo da globalização recente, os Estados nacionais são simultaneamente atores unitários e plurais. São unitários no sentido de que existe sempre uma resultante, por mais provisória que seja em alguns casos, dos alinhamentos e coalizões políticas domésticas. E são plurais já que múltiplos atores setoriais e sub-nacionais procuram maximizar seus interesses particulares dentro do país, estabelecendo redes e alianças com forças similares de outros países, construindo, desse modo, dinâmicas transnacionais (VIOLA; REIS, 2007, p.42).

Ao analisar a atuação dos novos atores, Milani e Laniado (2006) identificam a existência de novos valores e conteúdos de referência da ordem política contemporânea, os quais balizam suas ações. São eles: a *solidariedade*, vislumbrada a partir da ação coletiva e da consciência crítica e senso de contestação presente na modernidade avançada; o *pluralismo* consubstanciado nos novos símbolos e novas bandeiras de luta política internacional; e o *princípio de responsabilidade*, o qual traz à tona o repensar da soberania e do território, levantando elementos de análise acerca da soberania condicionada. No sistema internacional marcado pela globalização, pelo desenvolvimento de novos atores e suas relações fundadas na dimensão reticular (*cobweb model*), observam-se relações, redes e escalas transnacionais. Os sujeitos da ação política tomam decisões a partir de experiências coletivas e a formação de identidades acontece em diferentes escalas.

Segundo os argumentos apresentados por Badie (2000), a relação entre o que é interno e o que é externo acaba por ser ampliada, transfigurando e mesclando tal relação num amálgama de aspectos intrincados. Como coloca Badie (2000), as fronteiras unem mais que separam, constituem-se numa nova teia a ser construída num plano para além de velhas dicotomias inter-nações. Tal rede, na qual uma miríade de “novos” atores se inserem, tende a ser um ponto

fundamental para que se consiga entender como os elementos que caracterizam a interdependência passam a ser valores demandados em plano mundial. Para Bartelson (2000), a globalização, que transcende fronteiras e ressignifica o soberano e as hierarquias, tem como base uma passagem de uma dimensão de transferência e transformação para uma de transcendência. Aqui a globalização enquanto processo ganha complexidade e densidade analítica, uma vez que novos mecanismos de interação social em escala mundial, postos em ação por novos atores da cena internacional, redefinem o fazer político e são importantes para a ressignificação do território. Segundo Milani e Laniado (2006):

O ambiente e as regras internacionais modificam-se graças à diversificação dos centros de poder, à emergência de uma agenda política (em alguns aspectos) mais descentralizada e menos hierarquizada, criando, assim, as condições de atuação dos novos atores mundiais, especialmente multilaterais e não-estatais, que interagem por meio de redes transnacionais. (MILANI; LANIADO, 2006, p.480).

As relações internacionais contemporâneas têm, logo, tanto na esfera geopolítica e estratégica quanto na geoeconômica e comercial e na multiplicidade de atores políticos, vetores de transformação que se interconectam na conformação de novas estruturas de poder global e auxiliam na descentralização e desconcentração de poder político e econômico entre os Estados e dentro deles. Os novos pólos de poder regional e sub-regional passam a ter maior importância na definição de políticas comerciais que dialoguem com a dinâmica produtiva global e a realidade do comércio internacional.

Com isso, reforçam-se arranjos cooperativos e coalizões nos mais diversos foros internacionais a fim de estruturarem demandas fundadas em interesses fragmentados. Os regimes internacionais, como o regime multilateral de comércio institucionalizado com a criação da OMC, passam a ter importância ampliada neste contexto, funcionando como lócus negociador permanente sobre temas da agenda internacional e ponto de destaque para as manifestações dos movimentos sociais transnacionais. Ademais, a integração dos países nas cadeias produtivas globais os impulsiona a forjar cooperação econômica e comercial por meios de acordos regionais, os quais teriam função facilitadora das relações econômicas em rede.

## Referências

- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de. Os desafios de uma ordem internacional em transição. IN: LESSA, Antônio C.; ALTEMANI, Henrique. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 01. p. 35-56.
- BADIE, Bertrand. *Um mundo sem soberania, os Estados entre o artifício e a responsabilidade*. Coleção Economia e Política. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.
- BARTELSON, Jens. Three Concepts of Globalization. *International Sociology*, v. 15, n. 02, jun. 2000.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Um mundo surpreendente. In: BARROS, Octávio de; GIAMBIAGI, Fábio. *Brasil globalizado: o Brasil em um mundo surpreendente*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2008. Cap. 01, p. 03-62.
- COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium*, v. 10, n. 02, p. 126-155, jun. 1981.
- DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DUPAS, Gilberto. Hegemonia norte-americana, governabilidade global e impasses nos grandes países da periferia. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 273-295, jul./dez. 2003.
- DUPAS, Gilberto. *O mito do progresso*. São Paulo: UNESP, 2006.

- DURAND, Marie-Françoise; COPINSCHI, Philippe; MARTIN, Benoit; PLACIDI, Delphine. *Atlas da mundialização – compreender o espaço mundial contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- HURRELL, Andrew. Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers. *International Affairs*. vol.82 Jan. 2006: p.1-19.
- HURRELL, Andrew. *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*. New York: Oxford University Press, 2007.
- HURRELL, Andrew. Emerging Powers, Global Order and Global Justice. In: KINGSBURY, Benedict; WEILER, Joseph (Eds.). *IILJ International Legal Theory Colloquium – The Turn to Governance the Exercise of Power in the International Public Space*. New York: Institute for International Law and Justice, 2010. 19 p.
- JACQUES, Martin. *When China rules the world: the rise of the middle kingdom and the end of the western world*. London: Penguin Group, 2009.
- KHANNA, Parag. *O segundo mundo: impérios e influência na nova ordem global*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.
- MAHBUBANI, Kishore. *The new asian hemisphere: the irresistible shift of global power to the East*. New York: Public Affairs, 2008.
- MILANI, Carlos R. S.; LANIADO, Ruthy Nadia. Transnational Social Movements and the Globalization Agenda: a methodological approach based on the analysis of the World Social Forum. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, p. 10-39, 2007.
- MILANI, Carlos R. S. Espaço mundial e ordem política contemporânea: uma agenda de pesquisa para um novo sentido da internacionalização. *Cadernos do CRH-UFBA*, v. 19, p. 479-498, 2006.
- VIOLA, Eduardo; REIS, Hector R. *Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado: desafios de Brasil e Argentina*. Florianópolis: Insular, 2007.

## Resumo

O presente artigo visa a analisar as transformações na ordem internacional e sua relação com a ampliação do sentido da internacionalização, tomando por base três dimensões: a dimensão vertical das relações internacionais (interestatal); a relação entre Estado e sociedade civil; e a dinâmica do processo produtivo.

## Abstract

This article aims to analyze the changes in international order and its relation to the expansion of the meaning of internationalization, taking three dimensions into account: the vertical dimension of international relations (interstate); the relation between State and civil society; and the dynamics of the productive process.

**Palavras-chave:** Ordem Internacional; Relações Internacionais; Globalização

**Key words:** International Order; International Relations; Globalization

Recebido em 16/05/2012

Aprovado em 15/06/2012

# A Guerra contra o Terror nas Relações Internacionais Periféricas: o conflito entre Etiópia e Eritreia (2012) e a legitimação do discurso do uso da força contra o suporte passivo ao terrorismo

## War on Terror at the Peripheral International Relations: the conflict between Ethiopia and Eritrea (2012) and the legitimization of use of force discourse against passive terrorism support

Tatiana Waisberg\*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 131, mai.-jun. 2012 [p. 38 a 42]

Nas relações internacionais, o uso da força entre os Estados encontra-se proscrito por força do artigo 2(4) da Carta da ONU que estabelece o Princípio da proibição do uso da força<sup>1</sup>. A única exceção a esta vedação é a hipótese do direito de legítima defesa<sup>2</sup>. Diferente do conceito do direito penal, no direito internacional, a legítima defesa está autorizada apenas após a ocorrência de um ataque armado, não se admitindo, em regra, que o Estado se antecipe ao ataque armado, alegando legítima defesa preventiva. Todavia, na ocorrência de um ataque armado que possa ser atribuído a outro estado, por meio de confronto direto entre exércitos ou por meio de atores não-estatais, surge a possibilidade de retaliação através do uso da força legal, com base no argumento do direito de legítima defesa<sup>3</sup>. O estabelecimento do elo entre o Estado e o ator não-estatal, responsável pelo uso da força contra o Estado vítima, dependerá do vínculo entre o Estado e o grau de envolvimento deste nas atividades do ator-não estatal.

\* Professora titular de Direito Internacional Privado na Fundação Pedro Leopoldo, Minas Gerais, Mestre em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-MG e pela Universidade de Tel Aviv, Israel (tatianawaisberg@gmail.com).

1 Para discussão acadêmica a respeito do Princípio da proibição do uso da força, Michael Byers, *War and Law: understanding international law and armed conflict* (London: Groove Press, 2005), 224. Maria Del Carmen Marquez Carrasco, *Problemas Actuales Sobre la Prohibicion del Recurso a la Fuerza en el Derecho Internacional* (Madrid: Tecnos, 1998), 232. Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-defense* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), 300. Christine Gray, *International Law and the Use of Force* (Oxford: Oxford University Press, 2004), 334. Thomas M. Franck, *Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 212.

2 Artigo 51 “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a acção que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

3 Na versão em inglês há referencia ao ataque armado que origina-se do território de um Estado (from), a preferencia pelo termo “from”, e não pelo “by”, indica que o ataque armado poderá ser atribuido a terceiros. Para discussão acadêmica a respeito do assunto, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order: shaping International Law Use of Force Discourse at the 21st century*, Seattle: U.S.A.: CreateSpace, 2012, 44-55.

Essa dinâmica tem por fundamento a idéia de suporte ativo ao terrorismo, linha de pensamento desenvolvida e consolidada pela jurisprudência, doutrina e prática internacional durante o período da guerra fria. No caso Nicarágua (1986)<sup>4</sup>, por exemplo, a Corte Internacional de Justiça fixou precedente importante referente ao uso da força indireto, isto é, quando o Estado utiliza de meios não oficiais para recorrer à força nas relações internacionais, oferecendo suporte a grupos de oposição e resistência, organizações terroristas e demais mecanismos utilizados com a finalidade de influenciar a tomada de decisão ou mesmo levar à mudança de regime de estados periféricos. No caso Nicarágua, o apoio financeiro e logístico oferecido pelos Estados Unidos aos *contras*, grupo de oposição ao governo sandinista, não foi considerado suficiente para atribuir a responsabilidade de violações de direitos humanos praticadas pelos *contras* aos Estados Unidos<sup>5</sup>.

Isto é, de acordo com a jurisprudência internacional, confirmada posteriormente no caso Congo vs. Uganda (2005)<sup>6</sup>, o Estado só é responsável por atos praticados por atores não-estatais, quando estes atuam sob ordens diretas de um Estado, como uma espécie de órgão não-oficial do Estado. E este foi justamente o argumento do governo norte-americano em 1986 ao alegar o direito de legítima defesa contra a Líbia, em resposta a um atentado em Berlim, supostamente atribuído ao governo de Kadhafi<sup>7</sup>. Essa doutrina do uso da força indireto encontra-se associada à idéia de suporte ativo ao terrorismo, de maneira que oferece um arcabouço jurídico muito específico que associa a violação do dever de abstenção do uso da força à atividade deliberada do Estado. Ao estabelecer o vínculo de dependência e subordinação entre o Estado e o ator não-estatal, eventual ataque armado, levado a cabo pelo ultimo, poderá ser atribuído ao primeiro<sup>8</sup>. Para tanto, o ato de terrorismo deve ser caracterizado como “ataque armado” nos termos do artigo 51 da Carta da ONU que regulamenta o direito de legítima defesa.

Esse argumento, apesar de encontrar base jurisprudencial e doutrinária sólida, na prática foi pouco utilizado durante o período da guerra fria, e esteve associado ao conflito entre Estados Unidos e União Soviética. Enquanto os americanos tentaram justificar intervenções armadas recorrendo ao direito internacional, e tendendo a interpretações mais flexíveis da Carta da ONU, tais como intervenções para resgatar nacionais, e para fins humanitários, os soviéticos tenderam a optar por arranjos extralegais, tais como intervenções a convite. Dessa forma, o argumento do direito de legítima defesa, durante o período da guerra fria, acabou por também ficar polarizado pelo embate ideológico. O período pós-guerra fria, do ponto de vista do sistema de segurança coletiva, foi reativado com a guerra do Golfo, em 1991, que envolveu justamente a autorização do uso da força sob o argumento de legítima defesa do Kuwait contra o Iraque<sup>9</sup>, na modalidade de legítima defesa coletiva, legitimando, assim, o envolvimento dos Estados Unidos, com base em tratado de assistência-mútua. Todavia, em termos do argumento de legítima defesa não houve maiores avanços, pois não se tratava de uso da força indireto, e sim do modelo clássico de conflitos interestatais.

## Legitimação do discurso do uso da força contra o terrorismo pós-11/9

A mudança de paradigma em relação ao argumento do direito de legítima defesa contra uso da força indireto, mais especificamente em resposta a atos terroristas com elementos de conexão internacional, inicia-se na década

4 ICJ Reports, *Nicaragua* (1986), para 195.

5 ICJ Reports, *Nicaragua* (1986), para 115.

6 ICJ Reports, *Congo vs Uganda* (2005), para 147.

7 Thomas M. Franck, *Recourse to Force* (2002), 89-91.

8 O grau de dependência e subordinação foi considerado pela Corte Internacional de Justiça como fundamental na consideração dos elementos: planejar, dirigir e patrocinar. Isto é, o Estado patrocinador do grupo não-estatal deveria basicamente atuar em caráter extra-oficial e criminoso, sobretudo quando contrata mercenários. Esse grau de dependência e subordinação não deixa margem para qualquer autonomia por parte do ator não-estatal, excluindo da interpretação da Corte, como espécie de uso da força indireto, o financiamento e até mesmo apoio logístico a organizações terroristas. Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 123-127.

9 Resolução do Conselho de Segurança 678 (1991).

de 90, mas torna-se parte integrante do discurso do uso da força contra o terrorismo apenas em decorrência dos atentados de 11 de setembro. A resolução 1373 (2001) aprovada por unanimidade pelos membros do Conselho de Segurança estabelece uma nova sistemática legal referente aos direitos e deveres dos Estados no contexto da guerra contra o terror. Esta resolução, não apenas reconhece o direito de legítima defesa dos Estados Unidos em resposta aos atentados contra o World Trade Centre e o Pentágono, mas também cria um Comitê de Combate ao Terrorismo e explicita o dever de cooperar contra o terrorismo internacional e negar abrigo a terroristas. Além disso, esta resolução faz menção expressa a duas categorias de suporte ao terrorismo: ativa e passiva. O suporte ativo ao terrorismo remete a jurisprudência estabelecida no caso Nicarágua (1986), e a definição de agressão indireta prevista na resolução 3314 (1974), da Assembléia Geral da ONU que considera no artigo 3 (g) que o envio de grupos armados, irregulares ou mercenários para levar a cabo atos de uso da força contra outro estado, na gravidade equivalente a atos que constituem agressão indireta, constitui violação do princípio da proibição do uso da força<sup>10</sup>.

A modalidade referente ao suporte passivo ao terrorismo possui embasamento ideológico na Doutrina Bush, ao não fazer distinção entre os terroristas e aqueles Estados que oferecem abrigo em seu território<sup>11</sup>. Desde então, tanto a prática internacional quanto as resoluções do Conselho de Segurança referentes ao uso da força contra o suporte passivo ao terrorismo vem consolidando uma nova base jurídica para sustentar a legalidade do direito de legítima defesa contra Estados que oferecem abrigo a organizações terroristas. A mudança de paradigma tornou-se evidente em 2006, quando os argumentos de Israel contra o Hezbollah e a atribuição de responsabilidade ao governo do Líbano, por suporte passivo, foram acatadas pelo Conselho de Segurança na resolução 1701 (2006)<sup>12</sup>. O caso específico de Israel é bastante ilustrativo pois revela a legitimação de argumentos avançados pelo Estado judeu desde 1956, na Guerra do Sinai<sup>13</sup>, no Líbano, em 1982<sup>14</sup> e na Tunísia<sup>15</sup>, em 1985, e em todos esses casos rejeitado pela comunidade internacional, incluindo a resolução 583 (1985)<sup>16</sup>, do Conselho de Segurança, que condena o uso da força contra os quartéis gerais da OLP na Tunísia como violação flagrante do princípio da proibição do uso da força. Além disso, no caso do conflito entre Israel e Líbano, em 2006, havia a possibilidade de alegar o direito de legítima defesa contra o suporte ativo ao terrorismo, mais especificamente referente ao apoio financeiro e logístico recebido pelo Hezbollah por parte do Irã e da Síria. Contudo, o vínculo territorial entre o Líbano e o Hezbollah se tornou decisivo na escolha da modalidade de suporte ao terrorismo que constituiria maior gravidade a ponto de justificar o uso da força com base no argumento da legítima defesa<sup>17</sup>. A base jurídica para determinar o fator territorial como resolutivo encontra respaldo na resolução 1373 (2001) que passa a estabelecer os critérios fáticos e legais para definir ilícitos que se enquadram nessa categoria<sup>18</sup>.

Tais critérios, decorrentes do dever de cooperar no combate ao terrorismo internacional, tem se consolidado cada vez mais como a base fática para alegações da legalidade do uso da força interestatal contra estados que oferecem

10 Resolução da Assembléia Geral 3314 (1974).

11 No endereçamento à nação, no dia 11 de setembro de 2001, o Presidente norte-americano George W. Bush declarou “We will make no distinction between the terrorists who committed these acts and those who harbor them”, em tradução livre “Nós não faremos nenhuma distinção entre os terroristas que cometeram esses atos e aqueles que lhe oferecem abrigo”, [www.defense.gov/news](http://www.defense.gov/news).

12 Resolução do Conselho de Segurança 1701(2006).

13 Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 169-171.

14 Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 172-72.

15 Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 174-176.

16 Resolução do Conselho de Segurança 583 (1985).

17 Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 184-187.

18 O dever de vigilância é associado ao dever de cooperar contra o terror e ao dever de negar abrigo a terroristas. A resolução do Conselho de Segurança 1373 (2001) explicita tais deveres, bem como cria o Comitê de Combate ao Terrorismo Internacional para promover cooperação internacional e desenvolver regras mais rígidas no combate ao terrorismo. Tais deveres, por força do capítulo VII da Carta da ONU são coercitivos, e impõe aos Estados membros da organização deveres associados ao direito de soberania, demandando controle efetivo do território.

suporte passivo ao terrorismo internacional. Apesar de Israel e Estados Unidos serem Estados comumente identificados com supostas violações do uso da força, essa tendência se confirma também em contextos periféricos, tais como no conflito entre Colômbia e Equador (2008)<sup>19</sup>, entre Turquia e os curdos (2011)<sup>20</sup> e entre Etiópia e Eritrea (2012)<sup>21</sup>.

## O conflito Etiópia-Eritrea (2012) e o discurso do uso da força nas relações internacionais periféricas

No caso mais recente, a Etiópia, em 15 de março de 2012 enviou tropas armadas para atacar bases de grupos terroristas abrigados no território da Eritrea<sup>22</sup>. Essa foi a primeira vez que o direito de legítima defesa contra o patrocínio passivo ao terrorismo internacional foi invocado nessa região da África. Ao que tudo indica, os argumentos da Etiópia foram aceitos sem maiores resistências por parte da comunidade internacional, assim como a ofensiva do exército turco em território iraquiano contra alvos curdos em dezembro de 2011, antecipando-se à retirada do exército norte-americano do Iraque. Apenas no caso do uso da força da Colômbia contra o Equador, operação que levou a execução da segunda liderança das FARC, juntamente com outros guerrilheiros que se encontravam em um acampamento dentro do território equatoriano, houve resistência por parte dos Estados latino-americanos que consideraram injustificável a invocação do direito de legítima defesa por parte da Colômbia por violar o princípio da não-interferência e a integridade territorial do Equador. A reação dos Estados latino-americanos, entretanto, pode ser considerada em desacordo com a crescente prática internacional, e mais especificamente ao sistema internacional de combate ao terrorismo internacional que emana tanto das resoluções do Conselho de Segurança da ONU, quanto da OEA, que adotam o discurso do uso da força pós-11 de setembro de 2001. Ainda assim, apesar de recorrer à noção de não-intervenção, no caso do conflito entre Colômbia e Equador, a principal crítica teve por fundamento a idéia de cooperação internacional, e o fato de que a Colômbia não participou o governo do Equador sobre a ocorrência da operação armada dentro do território vizinho, uma vez que ambos Estados mantinham relações internacionais e estavam subordinados ao dever de cooperação internacional. Na prática, as provas obtidas pela Colômbia na operação de 2008 evidenciaram o elo entre os governos do Equador, da Venezuela e as FARC, levando a uma maior pressão internacional para cooperação entre esses dois países e a Colômbia, que aparentemente vem obtendo êxito.

A idéia de cooperação internacional na guerra contra o terror, entretanto, torna-se cada vez mais problemática devido à crescente pressão de Estados centrais, incluindo-se China e Rússia, que por meio do sistema de segurança coletiva da ONU defendem uma relativização do direito à soberania, sempre que houver falha ou incapacidade para exercer de fato a soberania e sempre que estiver em questão o dever de negar abrigo a organizações terroristas. A larga utilização de aviões não-tripulados, os chamados *drones*, por parte dos Estados Unidos em territórios como Paquistão, Iêmen e Somália, revela um modelo de cooperação assimétrico, em que ocorre uma espécie de convite ao uso da força, nem sempre contando com apoio popular nos Estados em que ocorre. A situação mais evidente é entre Estados Unidos em Paquistão, aliados na guerra contra o terror, mas divergentes em relação ao excessivo uso da força por parte dos Estados Unidos em áreas tribais. No caso envolvendo o assassinato de Osama Bin Laden, é

19 Para discussão acadêmica Tatiana Waisberg, "The Colombia-Ecuador Armed Crisis of March 2008: The Practice of Targeted Killing and Incursions against Non-State Actors Harbored at Terrorist Safe Havens in a Third Party State," *Studies in Conflict and Terrorism* 32 (2009), 476 – 488.

20 Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 192-195.

21 Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 196-198.

22 Jeffrey Gettlement, "Ethiopia Hits at Bases Run by Militants in Eritrea," *New York Times*, March 15, 2012, accessed March 30, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/03/16/world/africa/ethiopian-troops-enter-eritrea.html>. David Smith, "Ethiopian raid on Eritrean bases raises fears of renewed conflict," *The Guardian*, 16 March, 2012, accessed March 29, 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/16/ethiopian-raid-eritrea-conflict>.

possível afirmar que se tratou do argumento de legítima defesa dos Estados Unidos contra o Paquistão<sup>23</sup>, por suporte passivo ao terrorismo, pois sem o consentimento do último não há que se indagar a respeito de cooperação.

## Conclusões

Nesse sentido, a recente prática estatal referente ao uso da força contra o suporte passivo ao terrorismo aponta para a crescente legitimação do argumento de legítima defesa calcada em obrigações de combate ao terrorismo internacional, institucionalizadas por meio do Conselho de Segurança. A invocação do uso da força contra suporte passivo ao terrorismo, nesse sentido, torna-se acessível também a Estados periféricos, aparentemente sem maiores condenações por parte da comunidade internacional. O caso do uso da força da Etiópia contra Eritreia, apesar do conflito territorial e o fracasso dos acordos de cessar fogo que não solucionaram a disputa em relação ao território de Bade, deve ser inserido no contexto mais amplo da guerra contra o terror e em especial na mudança de paradigma em relação ao discurso do uso da força contra o terrorismo no século XXI.

## Resumo

O artigo aborda o tema do uso da força contra o terrorismo à luz do Direito Internacional com o objetivo de demonstrar a mudança de paradigma referente ao discurso político e jurídico referente ao tema. O argumento é desenvolvido através de casos concretos que demonstram a emergência de novo discurso referente ao uso da força nas relações internacionais periféricas.

## Abstract

This article approaches the subject related to the use of force against terrorism in the light of international law in order to reveal the paradigm shift regarding political and legal discourse regarding this issue. The argument is developed through concrete cases that demonstrate the outcome of a new discourse regarding use of force at peripheral international relations.

**Palavras-chave:** direito internacional; terrorismo; política internacional.

**Key-words:** international law; terrorism; international politics.

Recebido em 17/05/2012

Aprovado em 13/06/2012

---

23 "Osama Bin Laden's death: Political reaction in quotes," BBC News, accessed January 26, 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-13256956>, *British Parliament*. Killing Bin Laden: has justice been done, House of Commons Library, SN/IA/5967, 16 May 2011, [www.parliament.uk/briefing-papers/SN05967.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05967.pdf), Para discussão acadêmica, Tatiana Waisberg, *War on Terror and the New International Order* (2012), 131-133.

# Estados Unidos, poder cibernético e a “guerra cibernética”: Do *Worm Stuxnet* ao *Malware Flame/Skywiper* – e além

## United States, cyberpower and “cyber warfare”: From *worm stuxnet* to *Malware Flame/Skywiper* – and beyond

Bernardo Wahl G. de Araújo Jorge\*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 131, mai.-jun. 2012 [p. 43 a 48]

### Introdução

O presente artigo tratará de um tema emergente nas relações internacionais: os conflitos cibernéticos – enfocando o poder cibernético e as “guerras cibernéticas”. Tal matéria será abordada a partir de um recorte específico: através da política externa dos Estados Unidos, particularmente nos governos de George W. Bush e Barack Obama. A hipótese apresentada é a seguinte: nestas duas administrações, o uso do “poder cibernético” pelos EUA, para atingir objetivos de política externa, possui duas dimensões.

A primeira dimensão é aberta e está no rol das relações públicas e das operações psicológicas, singularizada na figura de Richard Clarke. Ator oriundo do *establishment* de segurança nacional norte-americana, Clarke tem chamado a atenção para a questão da segurança cibernética, especialmente através do seu livro *Cyberwar* (2010), mostrando que os Estados Unidos – o país mais dependente de sistemas computadorizados para o funcionamento da sua sociedade – estão vulneráveis à ataques cibernéticos, e apontando que os Estados Unidos são os menos interessados em uma “guerra cibernética”. Mas esta dimensão aparentemente objetiva desviar a atenção do público de uma segunda faceta, bem diferente e reveladora.

Esta outra dimensão é mais reservada e discreta. Trata-se do uso de “guerras cibernéticas”, ou de “armas cibernéticas”, para alcançar fins de política externa, os quais dificilmente seriam conquistados por outros meios. Trata-se do caso de “atrasar” o programa nuclear iraniano, país visto como ameaça por Washington. Conforme será mostrado neste escrito, retardar os avanços iranianos no campo da energia nuclear através de uma guerra aberta seria uma opção muito arriscada. Assim, alternativamente, é usada uma combinação de vários outros instrumentos: diplomacia, sanções econômicas e operações encobertas.

As operações encobertas envolveriam o assassinato de cientistas nucleares iranianos (embora não seja possível atribuir estes assassinatos com certeza a nenhum país, pois não há provas) e ataques cibernéticos. Até pouco tempo, desconfiava-se que as investidas contra o Irã pelo ciberespaço, particularmente por meio dos vírus de computador *Stuxnet* e *Flame*, eram trabalho dos Estados Unidos e de Israel. Só que a suspeita está caminhando para uma certeza

\* Mestre em Relações Internacionais pelo programa San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Professor de Relações Internacionais das Faculdades Metropolitanas Unidas de São Paulo – FMU-SP e da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP (bernardowahl@gmail.com).

(embora ainda seja cedo para afirmar isso plenamente), pelo menos com as revelações feitas pelo jornalista David E. Sanger no livro *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power* (2012).

Para iluminar as duas facetas do uso do “poder cibernético” pelos EUA, este artigo está dividido em seis partes: (1) Introdução; (2) Contextualização – sobre como a “guerra cibernética” emergiu para a condição de um instrumento estratégico de política externa dos EUA nos últimos onze anos; (3) Do *Stuxnet* ao *Flame* – seção dedicada a examinar dois importantes vírus de computador, as “armas cibernéticas” da “guerra cibernética” norte-americana; (4) Política Externa Norte-Americana, o Poder Cibernético e a “Guerra Cibernética” – mostra a transição dos governos Bush (filho) a Obama, a metamorfose das ameaças percebidas por Washington e os meios para combatê-las – das guerras abertas às operações encobertas, especificamente os ataques cibernéticos; (5) Considerações Finais e; (6) Referências Bibliográficas. Uma observação: são usadas aspas quando se refere às “guerras cibernéticas” pois se trata de uma definição ainda em processo de elaboração.

## Contextualização

O evento determinante para a política externa dos Estados Unidos sob George W. Bush (2001-2009) foram os ataques perpetrados pela al-Qaeda no onze de setembro de 2001, a partir dos quais declarou-se uma “guerra global ao terror”, caracterizada por duas guerras abertas – uma no Afeganistão e a outra no Iraque – e por uma série de iniciativas diplomáticas, assim como por um conjunto de operações encobertas de contra-terrorismo pelo mundo afora – quer dizer, uma série de medidas ofensivas para prevenir, dissuadir e responder ao fenômeno do terrorismo.

Um efeito talvez inesperado da “guerra ao terror” foi a ascensão do Irã como potência regional no Golfo Pérsico: seus dois principais inimigos, o Talebã a leste e Saddam Hussein a oeste, foram retirados do poder pelos Estados Unidos, facilitando assim o caminho de Teerã rumo ao seu principal objetivo de política externa: a condição de força motriz na região. Nos últimos anos, de Bush (filho) à Obama, embora isso venha oscilando desde a revolução de 1979, o Irã cresceu na condição de ameaça percebida por Washington. E por que? Basicamente por causa da desconfiança de alguns países ocidentais em relação ao programa nuclear iraniano, o qual não seria apenas para fins pacíficos.

Desde Bush (filho) a questão iraniana vem sendo tratada com muito cuidado. Em 2008, por exemplo, o governo norte-americano não autorizou a venda de bombas anti-bunker ao seu aliado Israel, com as quais possivelmente seria lançado um ataque contra as instalações nucleares subterrâneas de Natanz, no Irã. As estimativas de inteligência dos EUA, apesar de oscilações, tenderam a apontar que o governo iraniano ainda não havia tomado a decisão política de enriquecer urânio a um nível que permitisse a elaboração de armas nucleares.

Na administração de Barack Obama (2009 até o presente), os conflitos com o Irã ficaram mais visíveis, chegando próximos ou até mesmo à condição de uma crise. Atualmente há uma série de sanções econômicas que tentam convencer o governo iraniano a “cooperar”. Também haveria uma “guerra de inteligência” entre Washington e Teerã. Embora tal guerra não possa ser comprovada, alguns indícios apontam para ela: o assassinato de cientistas nucleares iranianos e as acusações, por parte dos EUA, de um complô iraniano para assassinar o embaixador da Arábia Saudita em Washington, entre outros acontecimentos.

Quer seja com George W. Bush ou Barack Obama, a opção dos EUA em impor a sua vontade sobre o governo iraniano através de uma guerra aberta foi e continua sendo vista como muito arriscada, por diversas razões: atacar o Irã abertamente poderia levar a um contra-ataque iraniano perigoso, que teria como objetivos desde alvos regionais – como tropas estadunidenses no Afeganistão e no Iraque, assim como retaliações a Israel – à alvos no nível global: embaixadas, consulados ou quaisquer interesses norte-americanos ou israelenses além-mar. Este quadro ajuda a entender o programa secreto “Jogos Olímpicos” (*Olympic Games*).

“Jogos Olímpicos” é o nome de um plano iniciado em 2006, quando George W. Bush percebeu que tinha poucas opções para lidar com Teerã. Naquela época, os aliados europeus dos EUA estavam divididos em relação às sanções ao Irã, pois estas poderiam afetar as próprias economias européias. Depois do engano das armas de destruição em massa no Iraque, Bush (filho) tinha pouca credibilidade para discutir publicamente as ambições nucleares do Irã. Mas uma solução apareceu. O General James E. Cartwright, que havia criado um núcleo de operações cibernéticas no Comando Estratégico (responsável pelas armas nucleares dos Estados Unidos), juntou-se a funcionários da área de inteligência para apresentar uma “idéia nova e radical” (SANGER, 2012) ao presidente George W. Bush, concepção esta a qual envolvia uma arma cibernética muito mais sofisticada daquilo que se tinha pensado até então. Trata-se da gênese dos “Jogos Olímpicos”.

Com o apoio israelense, os EUA teriam desenvolvido um complexo vírus de computador, inicialmente chamado de “the bug” (“o inseto”, ou “a falha/erro” – caso seja usado vocabulário da área de informática), recebendo, depois – quando parte dos “Jogos Olímpicos” vazaram publicamente – a denominação Stuxnet, considerado o primeiro ataque de maiores proporções no qual uma investida cibernética foi usada para causar destruição física – no caso, as centrífugas enriquecedoras de urânio do Irã. O Stuxnet é considerado a arma cibernética mais sofisticada já empregada.

## Do Stuxnet ao Flame: Compreendendo as “Guerras Cibernéticas” Além dos Seus Aspectos Técnicos

Stuxnet é o nome dado a um “verme” (do inglês *worm* – um tipo de vírus) de computador que começou a se espalhar em meados de 2009. Deve ser entendido à luz dos desentendimentos entre o ocidente e o Irã em torno do programa nuclear iraniano. Apareceu em programas industriais ao redor do mundo. Mas especialistas que o dissecaram rapidamente determinaram que o verme foi precisamente calibrado de uma maneira que deixasse centrífugas nucleares de enriquecimento de urânio fora de controle, daí vindo a suspeita de que o verme foi criado para sabotar o programa nuclear iraniano. Aparentemente danificou cerca de 1/5 das centrífugas nucleares do Irã e ajudou a atrasar, mas não a destruir, a habilidade de Teerã construir suas primeiras armas nucleares, embora não haja nenhuma informação que comprove que o Irã esteja de fato seguindo este caminho.

Após a disseminação do Stuxnet, funcionários de agências de inteligência começaram a falar de retrocessos no programa nuclear iraniano que poderiam atrasar o dia no qual Teerã estaria capacitada a produzir uma arma nuclear, objetivo este que o Irã nega. Em janeiro de 2011, Meir Dagan, chefe da inteligência estrangeira israelense (Mossad), prestes a se aposentar, e a Secretária de Estado norte-americana Hillary Clinton, anunciaram, separadamente, acreditar que os esforços nucleares do Irã tinham sido atrasados por vários anos. H. Clinton falou das sanções encabeçadas pelos EUA, as quais teriam ferido a habilidade do Irã em comprar componentes e fazer negócios pelo mundo afora. Já Dagan falou ao parlamento israelense que o Irã estava passando por dificuldades tecnológicas que poderiam atrasar a construção de uma eventual bomba atômica até 2015. Aparentemente o maior fator singular a atrasar os esforços nucleares iranianos foi o Stuxnet.

A “guerra cibernética” pode ser entendida como um grupo de ações conduzidas por Estados-nação para penetrar computadores ou redes de computadores de outros países, com o objetivo de causar algum dano (CLARKE; KNAKE, 2010). Seguindo esta definição, o uso do Stuxnet teria sido uma ação de “guerra cibernética”, pois causou dano físico às centrífugas iranianas.

Apesar de admirável, o Stuxnet foi apenas o primeiro *worm* (“verme”) de computador neste emergente cenário de conflitos cibernéticos. Como mencionado acima, “o Stuxnet é considerado a arma cibernética mais sofisticada já empregada”. Entretanto, embora o Stuxnet tenha sido surpreendente, não era impossível pensar que haveria outros

*malwares* depois dele. E isso se confirmou no fim de maio de 2012, quando começaram a ser veiculadas notícias sobre a descoberta, feita pela União Internacional de Telecomunicações (UIT) e os Laboratórios Kaspersky (empresa fabricante de programas antivírus), de um novo vírus, que recebeu nomes variados: *Flame*, *Skywiper*, *Flamer* e *Worm.Win32.Flame*.

Ao contrário do Stuxnet, o *Flame* não causa dano físico, então, em tese, seu uso não pode ser considerado um ato de “guerra cibernética”. Todavia, no espaço cibernético, guerra, espionagem e crime se confundem, então o *Flame* acaba se enquadrando no espectro mais amplo dos conflitos cibernéticos. O vírus em questão possui cerca de 20MB de código (é cerca de 20 vezes maior do que o Stuxnet) e é usado para espionagem (interceptação e captura de tráfego de rede, tira fotos da tela do computador, grava conversas de áudio pelo microfone etc). Analistas do Laboratório de Criptografia e Segurança do Sistema (*CrySys*), do Departamento de Telecomunicações da Universidade de Tecnologia e Economia de Budapeste, na Hungria, afirmam que o *Skywiper* é o *malware* mais sofisticado já encontrado (SKYWIPER ANALYSIS TEAM, 2012).

## Política Externa Norte-Americana, o Poder Cibernético e a “Guerra Cibernética”

A política externa dos Estados Unidos, de George W. Bush à Barack Obama, foi marcada por uma transição de enfoques. Enquanto Bush (filho) caracterizou a sua ação externa através de duas guerras abertas, no Afeganistão e no Iraque, e por uma série de ações encobertas de contra-terrorismo pelo mundo afora, Obama deixou de usar a designação “guerra ao terror”, que tanto marcou a administração anterior, e enfatizou o desengajamento, pelo menos de suas Forças Armadas, das duas frentes abertas de batalha já referidas, enfatizando as operações encobertas. A eliminação de Osama bin Laden em maio de 2011 é resultado disso. No contexto destes dois governos, e da transição de uma administração para outra, que emergiu publicamente o debate em torno das chamadas “guerras cibernéticas”.

Quem chamou a atenção para a vulnerabilidade dos Estados Unidos em relação às ameaças cibernéticas foi, basicamente, Richard Alan Clarke. No governo de George W. Bush, Clarke atuou, além do cargo de conselheiro de contra-terrorismo do Conselho de Segurança Nacional (*National Security Council*), na função de assessor especial do presidente para a segurança cibernética. Clarke, porém, ficou pouco tempo nos quadros deste último governo, saindo em 2003, aparentemente por causa de divergências em relação à maneira como a administração Bush (filho) vinha lidando com as questões de segurança cibernética, assim como pela pouca atenção que os neoconservadores deram aos primeiros sinais de um ataque iminente da al-Qaeda. A saída de Clarke não foi discreta, chamou a atenção para a sua dissidência ao governo, podendo esta retirada ser associada ao início do programa “Jogos Olímpicos” alguns anos depois, em 2006. Esta associação entre Clarke e os “Jogos Olímpicos” será examinada mais detalhadamente à frente. Porém, antes, serão inseridos no raciocínio os conceitos de “difusão de poder” e de “poder cibernético”.

A transição de poder de um Estado dominante para outro é um evento histórico relativamente habitual, o que Paul Kennedy chamou de “ascensão e queda das grandes potências” (1989), mas o fenômeno da “difusão do poder” é um processo mais novo. A questão para todos os Estados na atual era da informação de nível global é que mais eventos estão ocorrendo fora do controle dos Estados, inclusive dos países mais poderosos. A nova revolução da informação está mudando a natureza do poder e aumentando a sua “difusão”. O Estado continuará sendo o ator dominante no cenário mundial, mas a cena internacional estará mais movimentada e difícil de controlar. Uma porção muito maior da população, tanto internamente quanto entre os Estados, tem acesso ao poder que vem da informação (NYE, 2010). O “poder cibernético” deve ser visto no quadro da “difusão do poder”. O “poder cibernético” pode ser definido como a habilidade em usar o espaço cibernético para criar vantagens e influenciar eventos em outros ambientes operacionais e através dos instrumentos de poder (KUEHL apud NYE, 2010: 4).

Inseridos os conceitos de “difusão do poder” e de “poder cibernético”, é possível retomar as “guerras cibernéticas”. Conforme Clarke aponta em diversos trechos de *Cyberwar* (2010), (1) a guerra cibernética não dá nenhuma vantagem aos Estados Unidos, mas o coloca em perigo; (2) a guerra cibernética coloca os EUA em uma posição desvantajosa; (3) haveria um desbalanço estratégico no qual os EUA estariam em desvantagem; (4) os EUA têm desvantagens assimétricas na guerra cibernética (CLARKE; KNAKE, 2010). Porém, quase ao mesmo tempo, o governo George W. Bush deu início ao programa “Jogos Olímpicos”, sofisticados ataques cibernéticos aos sistemas computadorizados que gerenciam as instalações de enriquecimento de urânio iranianas, programa este posteriormente intensificado por Barack Obama (SANGER, 2012). Então, se as colocações de Clarke forem associadas aos “Jogos Olímpicos”, é verossímil perceber uma certa discrepância. Tal disparidade pode levar a pensar que Clarke assumiu o papel de dissidente justamente para desviar a atenção dos ataques cibernéticos que os EUA lançariam contra o Irã através dos “Jogos Olímpicos”. Mas isto é apenas uma conjectura.

## Considerações Finais

Tendo como pano de fundo um tema emergente nas relações internacionais – os conflitos cibernéticos – este artigo buscou mostrar como os Estados Unidos têm se utilizado de uma nova dimensão do poder – o “poder cibernético” – e de novas formas de guerra e espionagem – a “guerra cibernética” e a espionagem cibernética – como instrumentos para alcançar objetivos de política externa.

Nas gestões de George W. Bush e Barack Obama, ou pelo menos na transição entre ambas, o uso do poder cibernético teve duas dimensões. Uma aberta, encabeçada por Richard Clarke (mesmo não trabalhando com Obama, Clarke não deixa de transmitir uma visão do *establishment* de segurança nacional dos EUA). A outra fechada, embora esteja sendo revelada aos poucos (SANGER, 2012). A dimensão aberta objetivava mostrar que a “guerra cibernética” não interessava aos EUA, desviando a atenção da dimensão fechada, que utilizou da “guerra cibernética” e espionagem cibernética para alcançar fins de política externa: atrasar o programa nuclear do Irã, e possivelmente outros objetivos que ainda não vieram à público.

Clarke (2011), assim como muitos outros analistas (ver, por exemplo, MCCONNELL *et. all.* 2012) tem acusado a China de um “assalto cibernético” aos Estados Unidos, através do roubo de propriedade intelectual por meio de espionagem cibernética. Isso pode de fato estar acontecendo, mas os EUA, todavia, também se utilizam desta ferramenta, embora longe do olhar público.

## Referências bibliográficas

- CLARKE, Richard. “China’s Cyberassault on America”. *The Wall Street Journal*, June 15, 2011. Disponível em: <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304259304576373391101828876.html>>. Acesso 03 jun. 2012.
- CLARKE, Richard A.; KNAKE, Robert K. *Cyberwar: The Next Threat to National Security and What to Do About It*. HarperCollins e-books, 2010.
- KENNEDY, Paul. *Ascensão e Queda das Grandes Potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- MCCONNELL, Mike; CHERTOFF, Michael; LYNN, William. “China’s Cyber Thievery is National Policy – And Must be Challenged”. *The Wall Street Journal*, January 27, 2012. Disponível em: <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203718504577178832338032176.html>>. Acesso 03 jun. 2012.
- NYE JR., Joseph S. *Cyber Power*. Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs, May

2010. Disponível em: <<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/cyber-power.pdf>>. Acesso 19 mai. 2012.

SANGER, David E. "Obama Order Sped Up Wave of Cyberattacks Against Iran". *The New York Times*, June 1, 2012. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html>>. Acesso 02 jun. 2012.

SKYWIPER ANALYSIS TEAM. "sKyWIper: A complex malware for targeted attacks". *Technical Report* by Laboratory of Cryptography and System Security (CrySys Lab), v1.03 (May 28, 2012). Budapest University of technology and Economics, Department of Telecommunications. Disponível em: <<http://www.crysys.hu/skywiper/skywiper.pdf>>. Acesso 03 jun. 2012.

## Resumo

Inserido no contexto de um tema emergente nas relações internacionais, os conflitos cibernéticos, este artigo objetiva mostrar como os Estados Unidos, nos governos Bush (filho) e Barack Obama, têm usado o poder cibernético, mais especificamente a "guerra cibernética" e a espionagem cibernética, para alcançar alguns objetivos de sua política externa.

## Abstract

Inserted in the context of an emerging theme in international relations, cyber conflicts, this article aims to show how the United States, in the Bush (son) and Barack Obama governments, have used the cyberpower, specifically "cyberwar" and cyber espionage, to achieve some goals of its foreign policy.

**Palavras-chave:** Estados Unidos; Poder Cibernético; Guerra Cibernética

**Keywords:** United States; Cyberpower; Cyber Warfare

Recebido em 03/06/2012

Aprovado em 10/06/2012



## Resenha

## *The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World*\*

José Alexandre Altahyde Hage\*\*

Não há menor dúvida de que os assuntos sobre energia se integraram completamente nos estudos de relações internacionais. Nos encontros e congressos, como os organizados pela ABRI e pela ANPOCS, sempre há grupos propensos a debater os efeitos do álcool combustível na política externa brasileira, do papel das jazidas do pré-sal no possível desenvolvimento brasileiro e as razões que levaram os Estados Unidos ao Iraque em 2003.

Este interesse dos estudos de relações internacionais, ciência política e economia pela energia é algo salutar, uma vez que se preocupam com setor que influencia em grande monta a vida doméstica dos Estados, bem como o relacionamento entre eles. Energia, caso dos hidrocarbonetos, não é apenas uma commodity qualquer, é uma expressão de poder que perdura desde a Antiguidade chinesa, grega e romana e deverá perdurar enquanto o mundo for dividido por Estados e dentro deles houver sociedade produtiva.

O Estado que importa grande quantidade de energia geralmente se ressentido dessa dependência. Isto porque o corpo responsável pelas políticas estratégicas, caso de uma grande potência, percebe a importação elevada de petróleo e gás como vulnerabilidade. Ao menos é assim que os grandes mestres, de Kenneth Waltz e passando por Raymond Aron pensam da questão. Por outro lado, aqueles que exportam esses bens, Rússia por exemplo, podem, ora ou outra, pensar que carregam um trunfo, pronto para ser usado em situações de impasses e conflitos.

No Brasil as grandes questões que envolvem energia e política internacional não foram logo percebidas como nos Estados Unidos e Europa Ocidental, que nos anos 1970 foram alvos primeiros da crise de abastecimento promovida pela OPEP. Os prejuízos sentidos pelo Brasil não resultaram da mira dos árabes, mas sim “efeito colateral”. Nosso *début* na política internacional da energia se deu a partir de 2005, quando o governo nacionalista da Bolívia, de Evo Morales, nacionalizou as duas plantas da Petrobras que haviam ido ao vizinho para melhor trabalhar a prospecção de gás natural.

Por isso é muito oportuna a publicação do livro *The Quest*, de Daniel Yergin. O trabalho desse pesquisador norte-americano, economista e bacharel em Relações Internacionais, chegou ao Brasil em 1992 com livro fundamental para a compreensão entre energia e poder. O livro *O Petróleo* se encontra na terceira edição (2010) sendo esta mais caprichada.

Desta vez Yergin procura continuar sua grande obra de 1992 escrita para analisar as grandes questões políticas da energia, desde o aparecimento do petróleo nos Estados Unidos, nos anos 1860, até a composição de forças lideradas por Washington para desalojar o Iraque, de Sadam Hussein do território kuwaitiano em 1991. Mas pelo fato de seguir o livro anterior pelas questões existentes neste século XXI não torna *The Quest* livro menor.

---

\* YERGIN, Daniel. *The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World*. New York: The Pinguin Press, 2011. 801 p. ISBN 978-1-59420-283-4.

\*\* Professor da Universidade Federal de São Paulo – Unifesp. (alexandrehage@hotmail.com).

Isto porque há transformações na política internacional da energia que certamente são dignas de reconhecimento. De início, não podemos deixar de citar nosso pré-sal, da Bacia de Tupy. Independente dos debates a respeito do modelo de exploração desse óleo não há dúvidas de que as novas jazidas brasileiras ajudam a alterar o cenário mundial de energia.

O novo livro de Yergin também nos traz informação sobre a complexa rede de jazidas norte-americanas de gás natural chamada *Marcellus Shale*. É de suma importância compreender o que significam as jazidas de Marcellus para a política econômica da energia. A princípio, trata-se de megajazida que se estende em uma linha diagonal que vai do Texas às proximidades da costa leste. Mas o que há de novidade nisso?

Marcellus é uma das maiores reservas de gás natural do mundo que passou a ser explorada nos últimos dez anos. Sua exploração é recente em virtude de os Estados Unidos não terem desenvolvido tecnologia apropriada para essa empreitada. A razão para isso é que o gás natural se encontra encapsulado em um conjunto de rochas muito resistente que demanda grande quantidade de capital e engenharia. Guardadas as devidas proporções podemos dizer que Marcellus Shale é o pré-sal, o Tupy dos Estados Unidos.

Para quem estava acostumado somente a ver os Estados Unidos como grande demandante de energia importada não deixa de ser surpresa constatar as enormes reservas de gás de Marcellus, cuja exploração se dá por meio de “fracreamento”, implosão das rochas, criando rachaduras calculadas somente para dar espaços para a penetração de dutos. Uma vez as explorações desse insumo em alto grau grandes serão as possibilidades de os Estados Unidos alterarem a política internacional da energia, tocando inclusive o Brasil.

De início, vem o barateamento do gás natural nos Estados Unidos em virtude da política daquele país, menos reguladora para o empreendimento empresarial, sobretudo para pequenas e médias plantas, cujas áreas de exploração são, muitas vezes, a própria propriedade do empresário. Esse fenômeno se encontra facilmente no Texas onde se localiza parte substancial do gás.

Posteriormente, o barateamento do gás natural norte-americano pode provocar novos planos brasileiros a respeito do gás importado da Bolívia. E por quê? Porque o elemento comprado pelo Brasil está custando em torno de 7 dólares o milhão de metro cúbico. Mas nos Estados Unidos esse insumo custa menos de 5 dólares. Ou seja, com enormes reservas do Marcellus, preço baixo, e vontade de influenciar a política internacional da energia há chances de o Brasil repensar sua política regional assinada no Tratado de La Paz.

Em tempos de crise econômica os Estados procuram superar obstáculos, sobretudo as grandes potências. E voltar a crescer economicamente significa alimentar a economia de massa e do pleno emprego – assuntos tão caros aos Estados industrializados. Aqui não há dúvidas que reservas energéticas serão de suma importância para esse objetivo. Objetivo que Yergin observa bem na recomposição econômica do sistema capitalista.

A preocupação de Yergin em *The Quest* é a segurança energética norte-americana. E por segurança energética o autor não entende somente as políticas domésticas de Washington à procura da autonomia. A política internacional também faz parte do ato. O papel a ser desempenhado pela China neste tempo como segunda maior consumidora de energia, já emparelhando com os Estados Unidos. O gás natural do Cáspio e o jogo feito pela Rússia são questões que o autor vislumbra como de grande interesse aos Estados Unidos.

Aliás, é bom salientar que este livro não corresponde somente às questões de petróleo e gás natural. O posicionamento mundial da energia hidroelétrica, das nucleares e da biomassa, etanol em primeiro plano, são assuntos contemplados pelo trabalho de Yergin. Neste ponto, será que a energia atômica deverá ser posta em segundo plano por causa dos acontecimentos ambientais no Japão em 2011? E o carvão mineral? O consumo desse combustível deverá diminuir na China em virtude dele ser altamente poluidor? Vale dizer, Pequim abrirá mão de energia barata para proteger o meio-ambiente?

Mais. Qual o papel ainda resta para as *Majors*, as maiores empresas petrolíferas do mundo, anglo-americanas? Historicamente essas companhias são vistas como malfeitoras e exploradoras do Terceiro Mundo produtor de

petróleo. Essa imagem ainda continua por culpa, condenação moral das empresas ou por que elas apenas seguem as regras do jogo?

Yergin traz informações da maior importância para quem se interesse pela feição política da energia. Sua leitura será de grande contribuição para compreender os fundamentos energéticos do século XXI e suas implicações internacionais – haja vista a participação do Brasil por meio do pré-sal e do etanol. E o interessante é que a visão, às vezes crítica do sistema, se dá por quem milita de modo constante na política energética norte-americana; alguém que tem visão privilegiada e prestígio para adentrar em temas nem sempre fáceis.

Recebido em 25/04/2012

Aprovado em 03/05/2012



## Resenha

## A África contemporânea: do colonialismo aos dias atuais\*

Fabrício Henricco Chagas Bastos\*\*

Ainda são escassas na academia brasileira as obras cujo foco é a África, e o mesmo vale para análises das relações entre Brasil e o outro lado do Atlântico Sul. No entanto, há modificações interessantes neste cenário. O transcurso 2010-2012 proveu uma safra de qualidade sobre àquela região, com publicações de nomes já tradicionais na área, como Pio Penna Filho (2010), José Flávio Sombra Saraiva (2012) e Paulo Vizentini (2010a; 2010b; 2010c). A tarefa a qual se propõe Pio Penna Filho, Professor de História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB), em seu *A África Contemporânea: do colonialismo aos dias atuais*, consiste em preencher a lacuna que permanece no campo dos estudos da África Contemporânea e das relações Brasil-África no período. Com o trabalho, o autor busca explorar os elementos presentes em uma África pós-Colonial<sup>1</sup>, avançando sobre a agenda de pesquisa, que tradicionalmente se debruça sobre a África pré-Colonial e/ou Colonial.

Esquemáticamente, o livro está estruturado em duas partes. A primeira tem como objetivo analisar, em perspectiva histórica, a evolução do continente africano nos dois últimos séculos, de modo a reconstruir as bases nas quais se alicerçou o sistema colonial europeu ao final do século XIX para depois percorrer o século XX, marcado pela descolonização às portas do pós-Guerra Fria, adentrando a primeira década do novo milênio com suas alterações subjacentes no sistema internacional que possibilitaram uma inserção africana propriamente dita.

A força do trabalho, neste ponto, consiste em abordar os desafios africanos a partir do momento de uma África Independente (cap. III), estabelecendo uma articulação com o passado colonial (cap. I) e as lutas pela liberdade (cap. II). Com isso, o primeiro capítulo possui três pontos de apoio bem definidos: i) a implantação do colonialismo como sistema de organização socioeconômica na África pelos europeus; ii) o papel da religião islâmica na composição étnico-cultural e; iii) a resistência africana à dominação (destacam-se os movimentos de libertação em Angola e na África Central).

Nota-se, então, a relação dialógica entre os elementos próprios à África e os traços da política mundial da segunda metade do século XX, impregnada pela atmosfera belicosa da Guerra Fria – que, ao marginalizar a região, permitiu a quebra dos grilhões coloniais.

O fim do colonialismo marca o mergulho do trabalho em uma África que se redescobre ao fim do regime bipolar; e é transitando sobre elementos da economia, segurança e política, que o autor compõe o panorama do continente africano. Nessa linha, a ênfase do terceiro capítulo em recolher elementos da economia política internacional, auxilia o leitor a compreender o posicionamento do continente africano frente à crise econômica mundial de 2008-2009. É então que Pio Penna joga luz à questão central do momento de inflexão da África, isto é, se o giro africano se dá rumo a uma nova partilha das riquezas ou se ocorre apenas um adensamento maquiado da espoliação já conhecida. Discute a (in)segurança coletiva na região, ao enfatizar o papel dos mercenários nos conflitos, o financiamento

\* PENNA FILHO, Pio. *A África Contemporânea: do colonialismo aos dias atuais*. Brasília, DF: Hinterlândia, 2010. 217 p. ISBN: 978-85-62684-06-7.

\*\* Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo – Nupri/USP (fabriciohbastos@usp.br).

<sup>1</sup> Compreendendo o período que vai da independência dos antigos territórios coloniais aos dias de hoje (PENNA FILHO, 2010:10).

e tráfico de armas aos grupos rebeldes, o papel das missões de paz, bem como as tentativas de solução coordenada destes problemas sob os auspícios dos organismos regionais – aos quais está intimamente relacionada a problemática da estabilidade do continente – completando o ciclo referente à “África Contemporânea” da obra.

O segundo eixo, complementar, investiga a conexão histórica entre os dois continentes, delimitado às relações Brasil-África entre as décadas de 1960 e 1970. Deste modo, ao investigar em paralelo a lutado continente africano por sua liberdade e a atuação brasileira na África, Pio Penna Filho enfeixa o passado imperial português, os laços coloniais africanos e a dubiedade brasileira frente aos iguais em condições e aos fraternos sentimentos que ligam à antiga metrópole.

Com efeito, o último capítulo mostra o claudicante movimento da política externa brasileira frente à África ainda durante o Império e sua evolução trôpega até o limite do apoio ao esgotado governo ditatorial de Salazar – que faz cair por terra o jugo colonial.

Como observa o autor, “dentro de um contexto em permanente estado de mudança, de crise, mas também de revigoração e renascimento, estudar e entender a realidade africana atual contribuirá para compreender melhor a própria realidade brasileira [...]” (PENNA FILHO, 2010:13). Não só, em linhas finais, o livro promove o renascimento da política externa brasileira em direção à África, a partir do tratamento do continente como uma janela de oportunidade às parcerias, seja na direção de esforços cooperativos nos campos de agricultura e saúde<sup>2</sup>, no reforço das relações econômicas, ou ainda na coordenação política Sul-Sul encetada nos últimos anos.

Sem dúvida, esta contribuição de Pio Penna Filho consolida sua produção enquanto pesquisador sobre a África, colocando-o no rol dos grandes africanistas contemporâneos no Brasil.

## Referências

- PENNA FILHO, Pio. *A África Contemporânea: do colonialismo aos dias atuais*. Brasília, DF: Hinterlândia, 2010.
- PENNA FILHO, Pio. *O Brasil e a África do Sul - O Arco Atlântico da Política Externa Brasileira (1918-2000)*. Brasília, DF: FUNAG/MRE, 2008.
- PENNA FILHO, Pio. *Uma Introdução à História da África*. Cuiabá: EdUFMT, 2009.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. *África parceira do Brasil atlântico: Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A África Moderna (1960-2010): um continente em mudança*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2010a.
- VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A África na política internacional: o sistema interafricano e sua inserção mundial*. Curitiba: Juruá, 2010b.
- VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz (Orgs.). *África do Sul: História, Estado e Sociedade*. Brasília, DF: FUNAG/MRE, 2010c.

Recebido em 25/04/2012

Aprovado em 02/05/2012

<sup>2</sup> Os exemplos da Embrapa e dos programas de tratamento à AIDS patrocinados pelo governo brasileiro são notáveis (mais detalhes em PENNA FILHO, 2010:191-3).