



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 15 – Nº 144 – Julho-Agosto – 2014

## ARTIGOS

**3 Conflitos Cibernéticos: um overview sobre a participação asiática recente**

Cyber Conflict: An overview about the recent Asian participation

ALEXANDRE CÉSAR CUNHA LEITE

AHMINA RAIARA SOLSONA OLIVEIRA

**10 Segurança e desenvolvimento nas políticas de defesa dos países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica**

Security and development in the defence policies of the countries of the Organization of the Amazon Cooperation Treaty

SERGIO RICARDO REIS MATOS

**17 Os direitos humanos e a responsabilidade do credor internacional**

Human rights and the responsibility of international lender

DOUGLAS ANTÔNIO ROCHA PINHEIRO

**24 Os padrões da cooperação educacional – o caso dos Estados Unidos-Brasil, e Fulbright-CAPES**

The patterns of educational cooperation – the case of US-Brazil relations, and Fulbright-CAPES

DANIELLA TOSCANO

**32 La Nueva Revisión Cuadrienal de la Defensa Estadounidense**

The New U.S. Quadrennial Defense Review

GUILLEM COLOM PIELLA

## RESENHAS

**37 Financing Regional Growth and the Inter-American Development Bank: the case of Argentina**

ROGÉRIO MAKINO

**39 Toleration in Conflict: Past and Present**

THIAGO CORRÊA MALAFAIA

SUMÁRIO

*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.

© 2000-2014 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.
9. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que é único responsável pelo conteúdo da contribuição apresentada ao Conselho Editorial do *Boletim Meridiano 47*;
10. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que o conteúdo da contribuição não possui nada que possa ser considerado ilegal, difamatório ou que provoque qualquer conflito de interesse ou que possa interferir na imparcialidade da obra apresentada.

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 30 (trinta) 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

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 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, e-Revistas, 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 Créée: 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: Pio Penna Filho

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Tânia Maria Pechir Manzur, Thiago Gehre Galvão  
Para conhecer as atividades do IBRI, visite <<http://www.ibri-rbpi.org>>

#### Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editores-adjuntos: Virgílio Arraes, Pio Penna Filho

Secretaria: Priscilla de Almeida Nogueira da Gama

#### 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), Haibin Niu (Shanghai Institute for International Studies, China), James Green (Brown University, Estados Unidos), 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), Maria Helena Guimarães (Universidade do Minho, Portugal), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Nizar Messari (Al Akhawayn University in Ifrane, Marrocos), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Steen Fryba Christensen (Aalborg University, Dinamarca), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil) Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

# Conflitos Cibernéticos: um *overview* sobre a participação asiática recente

## Cyber Conflict: An overview about the recent Asian participation

Alexandre César Cunha Leite\*  
Ahmina Raiara Solsona Oliveira\*\*

---

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 144, jul.-ago. 2014 [p. 3 a 9]

### Introdução

Ao observar atentamente os casos mais conhecidos de guerra cibernética é possível perceber a constante presença de países asiáticos, estejam estes apontados como responsáveis ou como alvos dos ataques. Neste contexto, esse artigo se propõe a apresentar um *overview* a respeito da participação asiática em guerras cibernéticas e em ataques cibernéticos e lançar luz no debate concernente aos motivos pelos quais a Ásia tem acirrado sua movimentação nessa seara.

Este trabalho está dividido em três seções: a primeira aborda os conceitos fundamentais relacionados ao tema, traçando os alicerces das discussões subsequentes, assim como trata das dificuldades que o tema apresenta; a segunda apresenta os últimos conflitos cibernéticos registrados e que tiveram, coincidentemente, seu ponto de partida e/ou destino, países da Ásia, tais como os casos Rússia vs Estônia e Rússia vs Geórgia, considerados por Nye importantes exemplos de união do uso da tecnologia da informação à guerra tradicional (NYE, 2008) Vale ressaltar que no tópico supracitado não se restringe aos dois casos citados acima, faz-se uso de uma descrição cronológica dos eventos. A terceira e última seção apresenta e discute se o histórica humilhação que afligiu países da região asiática pode ser dado como um dos fatores que impulsionaram o investimento das nações do continente em tecnologia e, neste caso, em tecnologia cibernética, como forma de contrabalançar o poderio tradicional das potências desenvolvidas.

Apesar dos efeitos nocivos causados pela Guerra-Fria e posterior descolonização dos continentes asiático e africano, estes fizeram com que alguns países da Ásia desenvolvessem a perspectiva de que o investimento em tecnologia seria o fator determinante para garantir que a humilhação sofrida no passado não se repetisse. Desta forma, o Japão (em um primeiro momento) e a China (posteriormente), seguidos de outros países da região (as duas Coreias entre outros), decidiram se modernizar (DOBSON, 2006). Essa percepção individual de desenvolvimento para independência mobilizou esforços em todo o continente asiático, justificando a existência de tantos países envoltos no desenvolvimento de programas cibernéticos de segurança, proteção

---

\* Professor adjunto de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq).

\*\* Membro do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, bolsista e pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Ásia – Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq).

e, simultaneamente, invasão; enquanto em outros continentes a maioria dos países ainda está à procura do desenvolvimento desse tipo de instrumental de segurança.

## Ciberguerra: conceitos e definições

Por se tratar de um tema ainda recente, há uma diversidade de definições de termos com o prefixo “ciber” (como ciberguerra, ciberterrorismo, ciberativismo, ciberpolítica, entre outros), embora tais definições ainda não tenham atingido um consenso a respeito da forma e de uma uniformização em seu uso. O que, porém, há de comum entre estes vocábulos é que seu *locus* de ação é o ciberespaço, ou seja, um ambiente metafísico.

Não obstante, depois de inúmeras tentativas, em 2008, o Pentágono definiu, segundo Friedman e Singer (2014: 13) ciberespaço como “*o domínio global dentro do ambiente de informação que consiste numa rede interdependente de infraestruturas de tecnologia da informação, incluindo a Internet, redes de telecomunicação, sistemas de computador, e embutidos processadores e controladores*”.

Os mesmos autores afirmam que o espaço cibernético pode ser global, mas que não é “apátrida” ou um “bem comum global”, e que este é um ponto de frequente desentendimento, pois, assim como dividimos o globo em nações e os indivíduos em nacionalidades, o mesmo pode(ria) ser feito com o espaço cibernético. Este espaço depende de estrutura física e de usuários humanos que estão presos à geografia e, portanto, também estão sujeitos a noções humanas (como soberania, nacionalidade e propriedade) (FRIEDMAN e SINGER, 2014).

As divisões do ciberespaço são reais e significativas, apesar de sua característica imaginária, não palpável. Contudo, o ciberespaço, assim como toda a sorte de cenário nas relações humanas apresenta-se em constante evolução, ou seja, é um ambiente altamente dinâmico. A híbrida combinação de tecnologia e a ação humana, o primeiro o instrumento, o segundo o criador-usuário-interveniente, ambos, encontram-se em constante mudança, alterando continuamente toda a sua configuração, desde tamanho, escala e intensidade do espaço cibernético até as regras técnicas e políticas que o guiam. A geografia do ciberespaço é muito mais mutável que outros ambientes. “*Montanhas e oceanos são difíceis de mover, mas porções de espaço cibernético podem ser ligados ou desligados com o clique de um botão*” (FRIEDMAN e SINGER, 2014).

Assim, diante da complexidade de definições, o presente trabalho utiliza a ideia de guerra cibernética de Marques (2012), que a entende como uma modalidade de guerra onde o conflito ocorre no espaço cibernético através de meios eletrônicos e informáticos. Termo, da forma exposta, designa ataques, represálias ou intrusão ilícita em um computador ou rede. Ou seja, apresenta-se como uma forma menos física e tradicional de se guerrear, posto que, em geral, tem por objetivo interromper comunicação, obter e/ou destruir informações estratégicas, que não pode ser desconsideradas no atual cenário político, econômico e de segurança mundial.

O conceito de Marques (2012) não anula a possibilidade de confronto real, já que ainda trata-se de uma forma alternativa de guerra, mas minimiza o contato humano, tornando possível a prática do que Liang e Xiangsui (1999) chamaram de “*humanização contemporânea*”, a saber: a despeito da ocorrência de um conflito e de um eventual ataque, tem-se como premissa manter a garantia do direito à vida.

Em decorrência desta tendência observa-se o desenvolvimento de meios para desferir ataques diretos e, especificamente, visar o centro nervoso do inimigo, sem danificar as áreas circundantes. Assim, têm-se novas opções para obtenção da vitória, desfazendo a crença de que a melhor forma de obtê-la é através de um maior exército físico, quando na verdade, pode-se obter resultado através a existência de um maior “*exercito de controle*” e não através da imposição da morte (LIANG e XIANGSUI, 1999).

Embora para Lewis (2009) a incerteza seja o aspecto mais importante de conflito cibernético, uma vez que o ciberespaço permite ataques anônimos e identidades são facilmente ocultadas ou fabricadas. Essa qualidade

permite, a título de exemplificação, uma situação na qual um oponente astuto tem plena condições para atribuir a outro(s) a responsabilidade pelo ataque lançado. Tal perspectiva levou alguns Estados a investir na tecnologia da informação e comunicação (TIC) tanto com o objetivo de criar um exército cibernético para sua defesa e segurança nacional, quanto de penetrar e obter informações secretas e privilegiadas de organizações e instituições governamentais (SOUZA, 2010). A discussão principal, porém, se dá em torno do motivo que justifique a predominância de tantos países asiáticos em tais tipos de conflitos. É com o intuito de compartilhar e melhor compreender essa primazia e participação que o tópico a seguir salienta, por meio da descrição de eventos, o caso asiático.

## Conflitos Cibernéticos e a participação asiática

Para melhor compreensão da participação asiática em tais conflitos é preciso, sobretudo, apresentá-los. Tal apresentação partirá dos conflitos entre Rússia vs. Estônia e Rússia vs. Geórgia, que foram escolhidos por suas semelhanças ao envolver a mesma grande potência<sup>1</sup> (Rússia), por possuírem questões étnicas como princípio gerador e utilizarem a TIC para obtenção de maiores vantagens (SOUZA, 2010) e seguirá, em ordem cronológica, até os casos das Coreias, em 2013.

Os primeiros ataques aqui sucintamente descritos foram iniciados pela Rússia, em 2007, em um conflito contra a Estônia<sup>2</sup>, e no ano seguinte, contra a Geórgia. O primeiro foi motivado por questões nacionalistas e gerado pela população russo-estoniana, que mais tarde recebeu o apoio do governo russo que, por sua vez, invadiu e atacou os *sites* do parlamento, da presidência da República e dos ministérios de saúde e tecnologia da Estônia (SOUZA, 2010, p. 48).

O segundo conflito, entre russos e georgianos, ocorreu por questões, além de étnicas, territoriais. Depois de um período de conflitos e de cessar-fogo, em 2008 a Geórgia foi vítima de ataques à sua estrutura de TIC. A Geórgia resolveu revidar pela “via tradicional” invadindo a Ossétia do Sul (motivo do período de guerra e de cessar-fogo que houve anteriormente). Deste modo, o ataque cibernético evoluiu para um conflito armado e terminou com o pedido e a posterior intervenção norte americana por meio do Conselho de Segurança da ONU. (SOUZA, 2010, p. 52-55)<sup>3</sup>.

De acordo com Nye (2008), este conflito “*representa os primeiros ataques cibernéticos significativos acompanhados de conflito armado*”. Assim, esses são exemplos de conflitos cibernéticos que findaram por unir a guerra virtual à guerra real (ou tradicional). Entretanto, recentemente, há casos do uso da tecnologia para obtenção de informação secreta e para a destruição de programas virtuais, como aconteceu com o Irã (2010), que teve seu sistema invadido pelo vírus *Stuxnet*<sup>4</sup> (considerada a primeira “ciberarma” de uma guerra cibernética) que danificou suas ogivas e atrasou seu programa nuclear em até dois anos. Estes ataques cada vez mais

1 Especificamente no que concerne ao quesito segurança local, regional e mundial.

2 A Estônia foi anexada pela antiga União Soviética em 1940 e invadida pela Alemanha em 1942. Em 1944 a URSS invade a Estônia novamente e em 1947 ergue a estátua de um soldado de bronze no centro da capital estoniana. Em 1991 a Estônia recupera sua independência e em 1994 o exército russo sai do território estoniano. Em 26 de Abril de 2007, ao remover a estátua de seu local de origem para um cemitério, é iniciado o conflito nacionalista por parte da população russo-estoniana. Concomitantemente ao conflito, sites do parlamento, da presidência da República e dos ministérios de saúde e tecnologia da Estônia receberam ataques virtuais, provenientes do governo russo, e que iniciaram uma onda de protestos virtuais (SOUZA, 2010, p. 49-50).

3 Recomenda-se adicionalmente a leitura de LOPES, Gills, TEIXEIRA JR, Augusto. (2010). *O Ciberespaço é o novo front: implicações para o pensamento estratégico*. Trabalho apresentado na I Conferência Nacional da ILA (International Law Associations)-Brasil.

4 Mais informações disponíveis em: <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2012/06/barack-obama-acelerou-uso-do-virus-stuxnet-diz-new-york-times.html>.

sofisticados foram secretamente ordenados pelo presidente Obama que decidiu acelerar os ataques iniciados no governo Bush (de codinome Jogos Olímpicos), porém de tipo e sofisticação completamente diferentes dos primeiros ataques (SINGER, 2012).

Outro caso importante é o do vírus *Flame*<sup>5</sup>, um caso de “ciberspionagem” descoberto em maio de 2012, mas que agia há dois anos roubando dados dos governos do Irã (com o maior número de vítimas), Israel e Palestina, Sudão, Síria, Líbano, Arábia Saudita e Egito. Esse vírus se sobressai por sua capacidade de se camuflar e enganar os softwares – uma vez que não foi identificado por nenhum sistema antivírus – e sua complexa estrutura, que segundo a Kaspersky, empresa de segurança online, deve levar anos para ser analisado adequadamente (ROHR, 2012).

O caso descoberto em outubro de 2012 é o do vírus batizado de *Outubro Vermelho*<sup>6</sup>. Este, que existe há pelo menos cinco anos, atacou organizações em aproximadamente setenta países, incluindo o Brasil – apesar dos principais alvos serem os países do Leste Europeu, ex-repúblicas soviéticas e países da Ásia Central. A empresa Kaspersky afirma ainda que o vírus foi desenvolvido para roubar arquivos de instituições como embaixadas, centros de pesquisa nuclear e institutos ligados a setores como gás e petróleo.

As suspeitas caem sobre os chineses e russos, pois, segundo relata a Kaspersky, o código do programa inclui termos no inglês mal escrito e uma gíria russa que não é usada em nenhuma outra língua. Já os chineses estão sendo acusados de envolvimento em muitos outros ataques por possuírem um “exército” cibernético. Apesar da evidência, esta palavra pode ter sido propositalmente posta no programa para gerar suspeitas contra os russos, embora na verdade não haja nenhuma prova (KASPERSKY, 2013).

Segundo o Pentágono<sup>7</sup>, China, Rússia e Irã já possuem sua Força de Operação Cibernética. Apesar das Coreias não fazerem parte desta lista, em março de 2013 a Coreia do Norte acusou os Estados Unidos de ter hackeado seus sites. Uma semana depois a Coreia do Sul teve derrubados os servidores de três emissoras de TV e dois grandes bancos<sup>8</sup>. De acordo com as autoridades, alguns computadores tiveram programas instalados e informações apagadas. Os bancos conseguiram reparar suas operações rapidamente, mas as emissoras não souberam informar quando seriam capazes de recuperar seus sistemas (BBC, 2013).

O fato, porém, provocou aumento de tensões na Ásia, uma vez que a suspeita de invasão caiu primeiro sobre a Coreia do Norte (que havia ameaçado atacar Estados Unidos e Coreia do Sul em resposta às sanções da ONU, em fevereiro de 2013) e depois sobre a China (por ter em um dos computadores o endereço de IP identificado como chinês). A situação, por fim, se estabilizou quando a Coreia do Sul reconheceu ter sido um ataque interno e se desculpou com os dois países (THE GUARDIAN, 2013).

Estes, porém, são apenas alguns exemplos da participação asiática em tais tipos de conflitos. O objetivo, entretanto, é compreender o que pode justificar tal envolvimento e desenvolvimento nesta área, que será tratado no tópico seguinte.

## Um insight a respeito do porquê de a Ásia ter dado o primeiro passo

Para entender a questão que circunda a primazia asiática é importante observar que o processo histórico da região mostra que sua população passou por vários momentos de guerra e humilhação. Dobson (2006) explica

5 Mais informações disponíveis em: <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2012/05/por-quase-dois-anos-virus-flame-roubou-dados-sem-ser-percebido.html>.

6 Mais informações disponíveis em: <http://www.webdig.com.br/16429/operacao-outubro-vermelho-uma-avancada-rede-de-cyber-espionagem/> e <http://www.techtudo.com.br/noticias/noticia/2013/01/brasil-e-vitima-de-virus-de-espionagem-que-existe-ha-cinco-anos.html>.

7 BBC (2013).

8 Mais informações disponíveis em: <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2013/03/redes-de-tv-e-bancos-da-coreia-do-sul-sofrem-ciberataque.html>

que durante a Guerra-Fria, quando o centro de interesse mundial se deslocou da Europa para os polos – Estados Unidos e União Soviética – as colônias africanas e asiáticas aproveitaram o momento para reclamar suas independências. Desta forma, os poderes imperiais perderam suas colônias e, conseqüentemente, os recursos humanos e materiais delas provenientes, o que gerou forças políticas, sociais e ideológicas, assim como o amadurecimento dos movimentos de libertação nacional (VISENTINI, 2011).

A Guerra Fria também foi responsável por inúmeros acordos bilaterais que mantiveram a Ásia numa estrutura de insegurança e desconfiança mútua que perdura até os dias atuais. Esses acordos, construídos através da presença concreta dos Estados Unidos no continente, permitiram que algumas questões fossem congeladas no período da Guerra Fria e que estas pudessem ressurgir durante o Pós – Guerra Fria, como é o caso da redefinição dos papéis dos principais atores regionais (OLIVEIRA, 2006).

Como consequência dos movimentos de descolonização e dos acordos elaborados pelas grandes potências, em 1955, vinte e nove países afro-asiáticos se reuniram em Bandung (Indonésia) para defender a emancipação total dos territórios e repudiar as ações sofridas como consequência da Guerra-Fria, além de reivindicar apoio ao desenvolvimento econômico. Essa reunião é então conhecida como Conferência de Bandung e marcou a ascensão do Terceiro Mundo no cenário político (VISENTINI, 2011).

Outro exemplo da influência colonialista no processo asiático de descolonização é a existência de movimentos de guerrilha nas colônias europeias ocupadas pelo Japão; conflitos armados na China, Coreia, Filipinas, Birmânia<sup>9</sup> (atual Mianmar), nas ilhas Sakarina e no arquipélago das Kurilas; investimento americano em Taiwan, com o objetivo de contrapor e balancear o poder da China e utilização de bombas de gasolina gelatinosa e ameaça de uso de armas atômicas, ambas provenientes dos Estados Unidos durante a Guerra da Coreia (VISENTINI, 2011).

Esta, que teve como resultado a divisão do continente asiático em regimes comunistas (URSS, China, Mongólia, Coreia do Norte e Vietnã do Norte) e regimes capitalistas aliados aos Estados Unidos (Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Filipinas, Vietnã do Sul, Malásia, e Tailândia) é o motivo pelo qual as Coreias, até então, vivem em um estado de guerra declarada e o continente de forma geral vive em um ambiente de hostilidades e desconfianças (*ibidem*), embora essa animosidade venha diminuindo depois da criação da ASEAN e de suas derivações.

Durante os momentos de conflito e de completa instabilidade que a Guerra-Fria proporcionou

*O problema imediato, que os japoneses haviam observado muito prontamente e os chineses mais tarde, era que o atraso na ciência e na tecnologia tinha levado a dominação da Ásia pela Europa, e que a libertação estava na ciência e na tecnologia, na “modernização”, mas não na ocidentalização (DOBSON, 2006, p. 261).*

Essa consciência da necessidade de investir em tecnologia para criar condições de não mais ser subjugado é, dentre outros motivos, a mola que impulsiona esses Estados e justifica o crescente investimento em aparato tecnológico, mas que também produz um ambiente de desconfianças, incertezas e eminência de ataques. Esse ambiente, porém, é responsável pela corrida tecnológica (quando ao descobrir que um Estado x investiu em tecnologia, por temor de esta ser usada para diminuir ou aniquilar suas capacidades, um Estado vizinho passa a também investir em tecnologia).

#### Considerações Finais

Os conflitos e ataques cibernéticos são cada vez mais discutidos e estão adensando sua presença na agenda internacional. A utilização da tecnologia da informação, seja para fins militares, econômicos ou para deter a infiltração em sua estrutura crítica (HJORTDAL, 2011) traz à tona um novo modelo de guerra, conflito e ataque,

9 Também já teve como denominação Burma.

porém regido por diretrizes que possibilitam a garantia do direito à vida, conforme afirmaram Liang e Xiangsui (1999). Este novo modelo permite a participação de países em eventos de segurança internacional que, de outra forma, não reuniriam condições de se envolver em uma guerra, tão pouco de enfrentar nações desenvolvidas, como os Estados Unidos. Esta dinâmica sugere uma facilitação de ações de ataque ao invés das ações de defesa, haja visto o caráter mais agressivo do que preventivo das ações no ciberespaço. Ainda, constata-se, pelos exemplos citados, que o uso do instrumental tecnológico/informativo, tende a favorecer o anonimato tornando as reações incertas e de maior complexidade de comprovação do fato.

## Referências

- BBC. UK. *South Korea blames North for bank and TV cyber-attacks*. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/technology-22092051>. Acessado em 10 de abril de 2013.
- DOBSON, W. A. C. H. China, pasado y presente. In: *Revista Estudios de Asia y África*. China: perspectivas sobre su cultura e historias. México: El Colegio de México. Centro de Estudios de Asia y África, 2006.
- FRIEDMAN, Allan e SINGER, P. W. *Cybersecurity and Cyberwar: what everyone needs to know*. Oxford University Press. UK. 2014.
- HJORTDAL, Magnus. *China's Use of Cyber Warfare: Espionage Meets Strategic Deterrence*. CHINA\_SEC, Centre of Military Studies, University of Copenhagen, 2011.
- LEWIS, James A. *The "Korean" Cyber Attacks and Their Implications for Cyber Conflict*. Center for Strategic and International Studies. 2009. Disponível em: <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/26510/1/The%20Korean%20Cyber%20Attacks%20and%20Their%20Implications%20for%20Cyber%20Conflict.pdf?1> Acessado em 28 de agosto de 2013.
- LIANG, Qiao; XIANGSUI, Liang. *Conjecturas sobre a Guerra e a tática na era da Globalização*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999.
- MARQUES, Oscar. Palestrante do tema: Guerras cibernéticas e ameaças. In: *Seminários Tecnológicos – Segurança da Informação*. Disponível em: <http://assiste.serpro.gov.br/cisl/semtec.html> Acessado em 18 de dezembro de 2012
- NYE, Joseph S. *Cyber Insecurity*. dez. 2008. Disponível em: [http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/18727/cyber\\_insecurity.html](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/18727/cyber_insecurity.html). Acessado em 17 de janeiro de 2013.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani de. A Ásia na atual conjuntura mundial. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani e LESSA, Antônio Carlos *Política Internacional Contemporânea: mundo em transformação*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ROHR, Altieres. *Por quase dois anos, vírus 'Flame' roubou dados sem ser percebido*. Disponível em: <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2012/05/por-quase-dois-anos-virus-flame-roubou-dados-sem-ser-percebido.html>. Acessado em 28 de maio de 2012.
- SINGER, E. David. *Obama Order Sped Up Wave of Cyberattacks Against Iran*. Disponível em: [http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html?pagewanted=all&_r=0). Acessado em 01 de junho de 2012.
- SOUZA, Gills. Lopes M. *A Cibersociedade Anárquica: análise do uso das TIC nos conflitos internacionais do século XXI à luz da escola Inglesa de RI (parte 6 e final)*. 2010. Disponível em: <http://www.mundialistas.com.br/blog/index.php/a-cibersociedade-anarquica-analise-do-uso-das-tic-nos-conflitos-internacionais-do-seculo-xxi-a-luz-da-escola-inglesa-de-ri-parte-6-por-gills-lobes/> Acessado em 02 de março de 2011.

THE GUARDIAN. *South Korea says it was mistaken when it linked cyber-attacks to China*. 2013. Disponível em: <http://www.theguardian.com/world/2013/mar/22/south-korea-cyberattacks-mistake>. Acessado em 10 de abril de 2013.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *As Relações diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)*. Belo Horizonte. Ed. Fino Traço, 2012.

## Resumo

No pós Guerra Fria, os países asiáticos adotaram os investimentos em tecnologia da informação como uma estratégia de rompimento com o atraso e, simultaneamente, de defesa. O presente artigo procura apresentar alguns dos conflitos cibernéticos relevantes e recentes e apresentar um overview a respeito da participação asiática no desenvolvimento tecnológico e cibernético.

## Abstract

In the post Cold War, the Asian countries have introduced investments in information technology as a strategy to breakup with the delay and simultaneously defense issue. This article seeks to present some of the relevant and recent cyber conflicts and provide an overview about the Asian participation in cyber and technological development.

**Palavras-chave:** Ásia; Guerra cibernética; Ataques cibernéticos

**Key-words:** Asia; Cyber war; Cyber-attack.

*Recebido em: 18/02/2014*

*Aprovado em: 06/04/2014*

# Segurança e desenvolvimento nas políticas de defesa dos países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

## Security and development in the defence policies of the countries of the Organization of the Amazon Cooperation Treaty

Sergio Ricardo Reis Matos\*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 144, jul.-ago. 2014 [p. 10 a 16]

### Introdução

A Amazônia absorve a atenção de temas de interesse na atual agenda mundial: água potável, exploração *versus* conservação de recursos naturais, narcotráfico, desenvolvimento sustentável<sup>1</sup>, câmbio climático, entre outros (BECKER, 2009). São temas que podem afetar a segurança dos Estados, instituições e indivíduos, alcançando o grau de ameaça<sup>2</sup>.

Essa região corresponde a cerca de 5% da área do mundo, 40% da América do Sul. Abarca 20% dos reservatórios de água doce do planeta e um terço das florestas tropicais. Sua bacia se estende por mais de 7 milhões de km<sup>2</sup>, distribuídos entre Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuela e o Departamento Ultramarino da Guiana Francesa (França). A região abriga também grande quantidade de minerais e de recursos energéticos (MATTOS, 2011; BECKER, 2009).

Esse potencial, as necessidades de segurança e defesa, bem como as demandas sociais amazônicas são fatores que contribuíram para Galvão (2008, p. 8) postular que “o subdesenvolvimento sustentável é insustentável como paradigma estatal. A Amazônia é crescentemente estratégica e indispensável para os governos sul-americanos”.

Não obstante, Díez (2011) aborda que as florestas úmidas da Amazônia enfrentam graves ameaças de devastação, provenientes das lógicas desenvolvimentistas ou economicistas, que impulsionam o avanço da fronteira agropecuária, a realização de megaprojetos como grandes represas ou o tema dos agrocombustíveis.

Nesse contexto complexo, este breve artigo tem como questionamento central: *como se veem conformadas as relações entre segurança e desenvolvimento nas políticas e estratégias de defesa dos países-membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)?*

Para tanto, este trabalho é exploratório e procurou realizar uma análise dos principais documentos de defesa dos países da OTCA.

\* Mestre em Relações Internacionais e Integração pela *Universidad Mayor de San Andrés*. ([sergiomatos97@ig.com.br](mailto:sergiomatos97@ig.com.br))

1 Neste trabalho, o desenvolvimento, desejavelmente sustentável, é conceituado em acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), como o uso dos recursos implicando a capacidade de uma sociedade de manter uma boa qualidade de vida de forma equitativa, aproveitando os avanços científicos e tecnológicos, mas assegurando, ao mesmo tempo, a manutenção de todos os processos ecológicos, assim como a disponibilidade dos recursos ambientais naturais necessários.

2 Este trabalho conceitua ameaça conforme Saint-Pierre (2010): uma representação, certa disposição ou manifestação de algo não desejado ou de risco para a segurança de quem a percebe.

## Matriz de securitização amazônica

Particularmente a partir da década de 1970, a emergência do tema ambiental veio conjugada com o questionamento sobre a capacidade de os países amazônicos garantirem sua conservação como “coração ecológico” (*heartland*)<sup>3</sup> do mundo.

Therezinha de Castro (1995) e Menna Barreto (1995) citam, por exemplo, que o I Simpósio Mundial sobre Divergências Interétnicas na América do Sul, em 1981, trouxe a temática de que a Amazônia era um patrimônio da humanidade, qualificando a sua posse pelos países sul-americanos como sendo pretenciosa e circunstancial.

Seria dever, portanto, de uma aliança extracontinental defender, prevenir, impedir, lutar, convencer, enfim, esgotar todos os recursos que, devida ou indevidamente, possam resultar na defesa, segurança e preservação do território amazônico e dos seres humanos que ali habitam. Para tanto, o Simpósio levantou que seriam problemas relevantes: a construção de estradas, aeródromos, represas, unidades militares na fronteira (BARRETO, 1995; CASTRO, 1995).

Em um discurso moderno, o dever dessa aliança se aproxima do conceito “responsabilidade de proteger” (R2P)<sup>4</sup> e envolve outros dois: a guerra pre-emptiva<sup>5</sup> e preventiva<sup>6</sup> (BUZAN; HANSEN, 2012). Assim, legitimam-se ações contra atores (estatais ou não) que utilizem violência extrema, que não combatam de forma eficaz o crime transnacional, que supostamente desrespeitem os direitos humanos ou que causem grandes danos ao meio ambiente. O complexo cenário amazônico é propício ao questionamento da soberania local sob a hipótese de ingerência internacional.

Os países amazônicos não ficaram passivos a ameaças nessa moldura. Liderados pelo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela se associaram e firmaram o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em 1978. Este teve como objetivo garantir a soberania de seus países membros, por meio de ações conjuntas que promovessem o desenvolvimento harmônico dos respectivos territórios amazônicos, preservando o meio ambiente, conservando e aproveitando racionalmente os recursos naturais (TCA, 1978). Em 2002, com base no institucionalismo<sup>7</sup>, o regime do Tratado evoluiu para o de Organização (OTCA).

O TCA não abarca marcos tradicionais de defesa no seu texto, mas possui aspectos que buscam reafirmar a soberania de seus povos. De acordo com Santa Rosa (*apud* MATOS, 2013), a formulação do Tratado visou a proporcionar a base diplomática de apoio à integração dos condôminos da Bacia Amazônica na prevenção de ameaças extracontinentais.

Ademais, assinado em plena Guerra Fria, verifica-se que esse marco multilateral estava à frente do seu tempo. Nas palavras de Altmann (2008):

---

3 Para Becker (2009), o conceito se aplica à Amazônia “devido à extensão da massa terrestre e florestal (...), constituindo autodefesa que envolve hoje a Amazônia Sul-americana, à posição geográfica estratégica entre os blocos regionais e à conectividade, que atualmente permite maior mobilidade interna acrescentando valor à biodiversidade” (p. 33).

4 O Secretário-Geral da ONU reorganizou o conceito da R2P em três pilares. O primeiro pilar reforça o entendimento de que cada Estado tem a responsabilidade de proteger seus interesses. O Segundo prevê que a comunidade internacional tem responsabilidade de recorrer a meios pacíficos, humanitários e diplomáticos para proteger. O terceiro pilar enfatiza que, se as autoridades fracassarem ou se os meios pacíficos se tornem ineficientes, a comunidade internacional tem o direito de apelar para ação coletiva mais coercitiva (HAMANN, 2012).

5 Alguém ataca quando espera ser atacado iminentemente.

6 A ação ofensiva se baseia na percepção de uma ameaça que possa existir em médio prazo.

7 Conforme Antiquera (2006), a expectativa da institucionalização multilateral do Tratado seria a mudança determinante de comportamento dos Estados, aumentando os interesses mútuos e os graus de convergência.

Uma década antes que fosse consagrado o conceito de ‘desenvolvimento sustentável’ por intermédio do Relatório Brundtland, esses oito países o anteciparam, expressando sua convicção de que a Bacia Amazônica não se tratava de um mero vazio a ser apagado do mapa, nem de um depósito para a exploração predatória futura (p. 5-6).

E qual a relação entre desenvolvimento e segurança nas políticas amazônicas? De acordo com a Doutrina de Segurança Nacional vigente à época do Tratado, “a liberdade e a soberania estariam intrinsicamente associadas ao desenvolvimento econômico” (DOCKHORN, 2002, p. 53). Assim, conforme Freitas (2004), o binômio segurança e desenvolvimento foi um dos paradigmas dominantes nos ensaios geopolíticos no período dos governos militares (1964-1985).

Atualmente, a formulação de políticas públicas ratifica aspectos conexos ao corroborar a necessidade de promover o desenvolvimento para a segurança e defesa da Amazônia. A atual Estratégia Nacional de Defesa afirma que: “a Estratégia Nacional de Defesa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento” (BRASIL, 2012a, p. 1) e que “o desenvolvimento sustentável da região amazônica passará a ser visto como instrumento da defesa nacional: só ele pode consolidar as condições para assegurar a soberania nacional” (p. 15).

Araújo (2006), Silva (2008) e Matos (2013) aproximam a questão da relação entre desenvolvimento e segurança à teoria da securitização. Essa teoria foi elaborada pela Escola de Copenhague, que a definiu como o uso da retórica da ameaça subjetiva para levar uma questão para além das políticas normais, justificando a adoção de medidas emergenciais, como exemplo, o emprego da força (BUZAN *et al.*, 1998)<sup>8</sup>.

Na discussão brasileira entre securitização e desenvolvimento amazônico, Araújo (2006) afirma que:

A estratégia do regime militar em relação à Amazônia (...) baseava-se no discurso que vinculava segurança e desenvolvimento, nas ações para o povoamento da região (o que envolvia a criação de infraestrutura adequada) e em ação diplomática que, nos foros multilaterais, aliava-se a outros países periféricos para garantir o ‘direito ao desenvolvimento’. A proposta de securitização interna compreendia o discurso – também no exterior – de que, para o País, isto se configurava em questão de segurança nacional (p. 108).

Para Silva (2008), a histórica matriz de securitização amazônica é a “integração nacional do território em face de riscos de internacionalização” (p. 49). Políticas de desenvolvimento depredatório potencializam os riscos de internacionalização, sob o pretexto da falta de preservação ambiental.

Matos (2013) aborda ainda que cada país da OTCA possui, como demandas, dinâmicas de securitização que incluem o desenvolvimento local, como construção de aeródromos e estradas. Essas dinâmicas passam a ter um papel funcional nas rodadas de negociações da OTCA, influenciando suas estratégias. O ótimo seria, porquanto, se essas dinâmicas de securitização do desenvolvimento fossem conformadas no âmbito multilateral da OTCA.

Não obstante, o ótimo está distante da realidade. Franklin (2008) cita que “apesar da existência de uma instituição como a OTCA (...), pouco se tem de concreto na busca de medidas conjuntas para prevenir futuros cenários conflituosos, inclusive com a participação de potências com poderes desproporcionais” (p. 141).

8 Buzan *et al.* (1998) definem, assim, uma taxonomia teórica em suas ideias: qualquer questão pública pode ser localizada no espectro que varia do “não politizado”, passando pelo “politizado”, alcançando o “securitizado”. Nas palavras de Duque (2009), quando um tema é *securitizado*, o mesmo deixa a esfera normal para a de emergência, esta que se caracteriza pela confidencialidade e desconsideração dos mecanismos internacionais comuns, podendo legitimar o uso da força. Buzan *et al.* (1998) também afirmam que o ato de comunicar uma ameaça, apesar de estar em um processo de *securitização*, não garante que a questão se defina como securitizada. Isso somente ocorre quando a securitização é socialmente compreendida como legítima. Não obstante, infere-se que quando o Estado insere o tema em suas políticas de segurança e defesa, tal tema está em franco processo de securitização.

Analisando o Plano Estratégico (OTCA, 2004) e a Nova Agenda (OTCA, 2010) da Organização, observam-se estratégias influenciadas por dinâmicas em processo de securitização que tendem a facilitar ações da Defesa, como: a construção de acordos bilaterais contra crimes transnacionais; a instalação e modernização dos meios de vigilância; o incentivo à educação ambiental; a construção de instalações para forças de segurança pública e de defesa<sup>9</sup>.

Parte dessas iniciativas converge ao pensamento de Ramlakhan (2013), que aborda que a soberania amazônica não deve somente ser avaliada em termos político, diplomático ou militar, mas também pelo aumento da presença do Estado, na promoção de serviços básicos, na implementação do desenvolvimento sustentável, no fortalecimento da identidade amazônica.

Outrossim, deve-se destacar a carência de recursos da Secretaria-Geral da OTCA. Os recursos dos países-membros somente servem para os custos operacionais da Secretaria-Geral. Como indica Ramlakhan (2013), soluções significativas dependem da inserção de maiores recursos estatais e privados dos próprios países da OTCA.

Considerando que, conforme Antiquera (2006), a ação multilateral do Tratado é subsidiária e complementar às ações nacionais, cabe destacar as políticas de defesa de cada país membro.

## A defesa dos países amazônicos em breve análise

Entre os condôminos da OTCA, Bolívia, Colômbia, Guiana e Venezuela não fazem qualquer citação do Tratado em seus principais documentos de defesa. Ou seja, a retórica de que a OTCA é um veículo para garantir a soberania amazônica de cada País não é legitimada nas políticas ou estratégias de todos os seus Estados membros.

A Bolívia traz dinâmicas multidimensionais de securitização do seu modelo de desenvolvimento alternativo, o *Vivir Bien*<sup>10</sup>. É a resposta para preservar o meio ambiente, já que a economia do País depende expressivamente dos recursos naturais. As Forças Armadas bolivianas são as garantes desse modelo (BOLÍVIA, 2010).

O Brasil busca securitizar o desenvolvimento, repudiando qualquer tentativa de tutela sobre suas decisões justamente pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa. O adensamento da presença do Estado, a partir da articulação das Forças Armadas ao longo das fronteiras, é considerado condição relevante para o desenvolvimento sustentável. O emprego das Forças Armadas brasileiras, por meio de ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira, amparadas em lei federal, também é uma forma (de emergência) para garantir a proteção do meio ambiente e de seus recursos (BRASIL, 2012a; 2012b).

A Colômbia securitiza o narcotráfico como sua maior emergência, levando em consideração o desenvolvimento de atividades econômicas que colaborem com as linhas de esforços de seu sistema de defesa multidimensional, particularmente em áreas dominadas pelo narcotráfico, para diminuir o risco de depredação ambiental, bem como oferecer oportunidades econômicas para as comunidades envolvidas historicamente em cultivos ilícitos (COLÔMBIA, 2011).

9 Os militares são agentes do desenvolvimento amazônico. A Secretária Geral da OTCA, em 2006, anunciou a importância dos militares para a região, enfatizando que as Forças Armadas logram chegar aonde as demais instituições nacionais não se aproximam, cumprindo, além do papel de defesa, a missão de médico, engenheiro, assistente social, educador, levando alívio e socorro às populações amazônicas (ARTEAGA, 2006), sendo um meio de ações emergenciais.

10 É um princípio ancestral, atualmente visto como uma forma alternativa de desenvolvimento, reunindo questões humanísticas, ambientais e sociais às visões de crescimento econômico. Como princípio, é aquele "(...) emerge do mais profundo da cultura e é um ideal referente que denota o equilíbrio que deve existir entre o homem e a natureza (...) em um processo harmônico através do qual se constrói a felicidade a partir de uma perspectiva integral. (...) é um âmbito onde se garante o exercício livre de todos seus direitos e garantias individuais e coletivas, onde um se sinta orgulhoso de sua identidade que é diferente do viver melhor, pois este é individual, separado dos demais e inclusive a custos dos outros e separado da natureza" (BOLÍVIA, 2010, p. 16-21).

O Equador analisa a segurança com uma visão integral, transversal, o que compassa o securitizado paradigma do *Buen Vivir*<sup>11</sup> como princípio para o desenvolvimento alternativo. Tendo o *Buen Vivir* como paradigma, espera-se impedir a escassez de recursos e colaborar com o desenvolvimento social e econômico, soberania energética e alimentar. Cabe às Forças Armadas a garantia e proteção da integridade do ser humano e da natureza (EQUADOR, 2011).

Para a Guiana, a perspectiva de Segurança e Defesa deve ser total, de forma que também garanta o crescimento econômico e o investimento internacional, particularmente no comércio de suas *commodities*. O desmatamento, a degradação do meio ambiente pelo garimpo, o inadequado sistema de manejo de água são ameaças sobre as quais sua Força de Defesa deve atuar para prover um sistema seguro que garanta a venda das *commodities* e, conseqüentemente, o crescimento econômico (GUIANA, 2009).

O Peru encarrega seu Ministério da Defesa na coordenação do campo militar ao campo do desenvolvimento, valorizando as oportunidades de cooperação e integração internacional. As Forças Armadas participam do controle do desmatamento ilegal e do comércio ilícito de madeiras, de forma que se atenda aos compromissos de cooperação, integração e proteção da Amazônia, impulsionando os investimentos e o desenvolvimento sustentável. A admissão de que crimes ambientais são praticados também por grupos que utilizam armas de guerra configura uma demanda do emprego de suas Forças nesses temas (PERU, 2005).

No Suriname, a Defesa deve prestar assistência na elaboração e implementação de projetos de desenvolvimento socioeconômico e proteção de seus recursos naturais. O enfoque central da política de defesa é a retórica da cooperação. Vislumbra-se que assim garantirá meios para defesa, combaterá os delitos transnacionais, protegerá os recursos naturais, desenvolverá as expressões econômica e social do País. O Suriname identifica suas fronteiras como atraentes para as organizações criminosas transnacionais. Seus planos indicam que o país deve investir em suas Forças Armadas para vigiá-las e para proteger seus recursos naturais (SURINAME, 1996; 2012).

Para a Venezuela, a segurança da Nação está fundamentada no desenvolvimento integral e o principal objeto em processo de securitização é o petróleo<sup>12</sup>. Sua Força Armada possui o encargo, em lei orgânica federal, de defender os pontos estratégicos que garantam o desenvolvimento nacional (notadamente o petróleo), bem como tomar providências para evitar seu uso por qualquer potencial invasor (VENEZUELA, 2002; 2011).

Nesse sentido se veem conformadas as relações entre segurança e desenvolvimento nas políticas e estratégias de defesa dos países-membros da OTCA. Observam-se enlances não coincidentes, influenciadas por distintas concepções ideológicas, sazonais de acordo com o governo que assume em cada País, que podem, entretanto, ser complementáveis se houver confiança mútua e vontade política para tanto. Nesse ínterim, a OTCA deveria ser a instância primária oportuna para se encontrar as melhores práticas sustentáveis, soberanas e seguras dentro de uma lógica regional.

## Considerações finais

A falta de efetividade da OTCA é uma falha em sua atuação como base diplomática de apoio à integração dos condôminos da Bacia Amazônica, o que engloba a prevenção de ameaças extracontinentais.

Outrossim, a dimensão militar deve estar presente nas estratégias da OTCA, pois seus projetos de integração regional podem ser mais eficazes para as organizações transnacionais ilícitas que propriamente ao desenvolvimento

11 Princípio ancestral que orienta o desenvolvimento do País, tal como é definido o Viver Bem boliviano.

12 Pois “é decisivo para a captação de recursos do exterior, a geração de investimentos produtivos internos, a satisfação das próprias demandas energéticas e consolidação do Modelo Socialista” (VENEZUELA, 2008, p. 7)

sustentável. Ademais, esse óbice ainda pode favorecer a ingerência internacional, particularmente em temas como narcotráfico, autodeterminação indígena, crimes ambientais e escassez de recursos naturais.

Por oportuno, observou-se que a soberania amazônica não deve somente ser avaliada em termos diplomático ou militar, mas também pelo aumento da presença do Estado, de ONG e da iniciativa privada, objetivando a promoção de serviços básicos, a melhoria da infraestrutura local e o fortalecimento da identidade amazônica, tudo de forma sustentável. A OTCA deve se concretizar sob esse prisma multidimensional, aumentando sua efetividade a partir da inserção de maiores recursos estatais e privados dos próprios países da OTCA em seus projetos.

O êxito na securitização interna dos temas amazônicos em cada país membro da OTCA, a partir de paradigmas multidisciplinares, é também um fator mitigador de ameaças extracontinentais na Amazônia.

## Referências

- ALTMANN, J. Dossier Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). San Jose: FLACSO, 2008.
- ANTIQUERA, D. A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e a sua transformação em organização internacional (1978-2002). 2006. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Ciências Humanas)–Unicamp. Campinas, 2006.
- ARAÚJO, K. A securitização do desenvolvimento da Amazônia e o TCA. 2006. 153f. Dissertação (Mestrado em Diplomacia)-Instituto Rio Branco. Brasília-DF, 2006.
- ARTEAGA, R. I Reunión Ministerial de Defensa y Seguridad Integral de la Amazonía de los Países Miembros de la OTCA. Bogotá, 2006. Discurso de bienvenida.
- BARRETO, C. M. A farsa ianomâmi. Rio de Janeiro: Bibliex, 1995.
- BECKER, B. Amazônia: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- BOLÍVIA. Bases para la discusión de la doctrina de seguridad y defensa del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz: Ministerio de Defensa, 2010.
- BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF, 2012a.
- \_\_\_\_\_. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, DF, 2012b.
- BUZAN, Barry *et al.* Security: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc, 1998.
- \_\_\_\_\_; HANSEN, L. A evolução dos estudos de segurança internacional. São Paulo: UNESP, 2012.
- CASTRO, T. Amazônia: geopolítica do confronto e geoestratégia da integração. Rio de Janeiro: FEUS, 1995.
- COLÔMBIA. Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade. Bogotá: Imprenta Nacional, 2011.
- DOCKHORN, G. Quando a ordem é segurança e o progresso é desenvolvimento. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.
- DÍEZ, A. Compendio de etnias indígenas y ecoregiones: Amazonía, Oriente y Chaco. Santa Cruz de la Sierra: Plural, 2011.
- DUQUE, M. G. O papel síntese da Escola de Copenhague nos estudos de Segurança Internacional. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, setembro/ dezembro, 2009. pp. 459-501.
- EQUADOR. Plan Nacional de Seguridad Integral. Quito: Manthra, 2011.
- FRANKLIN, C. As relações entre o Brasil e a Venezuela e a segurança amazônica. In: NASCIMENTO, D. Relações internacionais e defesa na Amazônia. Belém: NAEA, 2008. pp. 99-148.
- FREITAS, J. A escola geopolítica brasileira. Rio de Janeiro: Bibliex, 2004.
- GALVÃO, T. Securitização e desenvolvimento no espaço amazônico. Meridiano 47, n. 98, set. 2008. p. 6-8.
- GUIANA. Organisational analysis of the Guyana Defence Force. Georgetown, 2009.

- HAMANN, E. P. A “Responsabilidade de Proteger” e “ao Proteger”: um breve histórico e alguns esclarecimentos. CEBRI dossiê, v. 2, edição especial, ano 10, 2012.
- MATOS, S. R. R. El proceso de securitización y las políticas de defensa de países de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. 2013. 191f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais e Integração) – Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, 2013.
- MATTOS, C. M. Uma Geopolítica Pan-Amazônica. In \_\_\_\_\_. Geopolítica II. Rio de Janeiro: FGV, 2011.
- OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica). Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica. Brasília, DF, 2010.
- \_\_\_\_\_. Plano Estratégico de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (2004-2012). Brasília, DF, 2004.
- PERU. Libro Blanco de la Defensa Nacional. Lima, 2005.
- RAMLAKHAN, R. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a promoção da cooperação regional. In: REUNIÃO TEMÁTICA DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. Novas Geopolíticas e a Pan Amazônia. Brasília-DF, 2013.
- SAINT-PIERRE, H. Grandes tendências da segurança internacional contemporânea. In JOBIM, N. *et al.* Segurança Internacional: Perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: FGV, 2010. pp. 31-48.
- SILVA, F. A Amazônia e as novas ameaças mundiais. In: NASCIMENTO, D. Relações internacionais e defesa na Amazônia. Belém: NAEA, 2008. pp. 47-64.
- SURINAME. Ontwikkelingsplan 2012 – 2016. Paramaribo, 2012.
- \_\_\_\_\_. Wet Nationaal Leger. Paramaribo, 1996.
- TCA (TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICO). Brasília-DF, 1978.
- VENEZUELA. Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Caracas, 2011.
- \_\_\_\_\_. Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. Caracas, 2002.
- \_\_\_\_\_. Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007-2013). Caracas, 2008.

## Resumo

Este artigo tem como objetivo identificar relações entre segurança e desenvolvimento nas políticas e estratégias de defesa dos países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. O texto abarca ponderações sobre a matriz de securitização da Amazônia, bem como uma breve análise dos documentos de defesa dos países amazônicos.

## Abstract

This paper aims to identify the relationship between security and development in the defence policies and strategies of the countries of the Organization of the Amazon Cooperation Treaty. The text includes remarks on the Amazon securitization matrix, as well as a brief analysis of defence documents of the Amazonian countries.

**Palavras-chave:** Amazônia; desenvolvimento; segurança.

**Key-words:** Amazon; development; security.

*Recebido em: 01/05/2014*

*Aprovado em: 24/06/2014*

# Os direitos humanos e a responsabilidade do credor internacional

## Human rights and the responsibility of international lender

Douglas Antônio Rocha Pinheiro\*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 144, jul.-ago. 2014 [p. 17 a 23]

### Introdução: o Banco Mundial e o caso Uganda

Em 24 de fevereiro de 2014, o Presidente da República de Uganda, Yoweri Museveni, sancionou a Lei Anti-Homossexualidade, enunciado normativo que passou a punir com a pena de prisão perpétua não apenas homens e mulheres que mantivessem relações sexuais com pessoas do mesmo sexo, mas também quem simplesmente tocasse uma outra pessoa, desde que com “a intenção de praticar atos homossexuais” (UGANDA, 2014). Em seu discurso de sanção, Museveni defendeu tal legislação referindo-se a três situações “desorientadoras da sociedade”: a crescente promoção do homossexualismo entre “pessoas normais”, a disseminação de prostitutos mercenários interessados em auferir renda relacionando-se sexualmente com pessoas do mesmo gênero e o exibicionismo de conduta sexual propagado pelos homossexuais, comumente flagrados aos beijos em locais públicos. Por fim, alegando ser a orientação sexual uma questão de escolha fomentada pela educação, promulgou a lei que pretensamente incentivaria à reabilitação dos homossexuais (MUSEVENI, 2014).

A reação internacional à legislação discriminatória foi imediata. Enquanto alguns países, como os Estados Unidos, admitiram estudar uma possível revisão em suas políticas bilaterais com a Uganda, outros, como Noruega e Dinamarca, adotaram medidas já efetivas como a suspensão de novas doações ao país africano. Porém, o anúncio mais contundente, porque igualmente inesperado, veio do Banco Mundial: apenas três dias após a sanção da Lei Anti-Homossexualidade, David Theis, porta-voz da instituição, comunicou o adiamento de um empréstimo de noventa milhões de dólares que seriam destinados ao financiamento da saúde pública ugandense, até que estudos verificassem se os objetivos de desenvolvimento de tal projeto não seriam afetados com a promulgação da referida lei.

No mesmo dia de tal comunicado, o Presidente do Banco Mundial, Jim Yong Kim, em artigo publicado no *The Washington Post*, alegou que a discriminação generalizada interfere negativamente na economia. Para exemplificar tal tese, apontou um estudo feito em 2013 sobre os efeitos econômicos das restrições de oportunidades sofridas pelas mulheres em diversos países. No Oriente Médio e no Norte da África, a baixa participação da mulher na economia gera uma perda de receita da ordem de vinte e sete por cento; no Sul Asiático e na América Latina, se o nível de emprego e empreendedorismo das mulheres fosse equiparado ao dos homens, a receita média seria incrementada em dezenove e quatorze por cento, respectivamente. Por isso, concluía, a eliminação de todas as formas de discriminação institucionalizada não seria apenas uma questão ética, mas um pressuposto para o crescimento econômico equilibrado em todas as sociedades (KIM, 2014).

\* Professor Adjunto do Mestrado Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás – UFG (darpinheiro@gmail.com)

Abrindo o debate ao dissenso, o *The Economist* publicou um editorial no mês de abril questionando o modo como o Banco Mundial reagiu à legislação discriminatória de Uganda. Primeiro, porque a resposta lhe soou casuísta já que, dentre os países-membros do banco, mais de setenta possuem leis contrárias à comunidade homoafetiva. Segundo, pela arbitrária escolha do grupo vulnerável merecedor de uma defesa mais enfática, já que, para a revista, a discriminação sofrida pelas mulheres, principalmente as sujeitas às regras islâmicas, alcança um quantitativo muito maior de regiões e pessoas. Por fim, porque a ingerência em assuntos internos dos Estados poderia ser vista como uma imposição imperialista de valores ocidentais, comprometendo tanto a imagem de parceiro econômico de que goza o banco, quanto sua agenda de combate à extrema pobreza. Com isso, o *The Economist* acusou o Banco Mundial de praticar a “atividade política” vedada por seus documentos constitutivos e defendeu um retorno ao critério exclusivamente técnico baseado em dados econômicos (THE ECONOMIST, 2014).

A reflexão que emerge desses eventos recentes aponta para uma redefinição da responsabilidade do credor internacional em relação aos direitos humanos. Tal questão, porém, não é de todo original. Na verdade, ela parece decorrer de um acúmulo de práticas e conhecimentos consolidados no decorrer do século XX, apenas potencializados neste momento. Somente uma recuperação deste percurso, a que de modo breve se propõe este artigo, pode situar adequadamente o debate. Pretende-se, assim, contribuir para uma tomada de posição dialógica e fundamentada na experiência internacional.

## A dívida odiosa e a convivência do credor internacional

Embora, em 1922, Gaston Jèze já esboçasse uma distinção entre dívidas de regime e dívidas de Estado, vinculando estas à manutenção de um complexo de serviços públicos de interesse geral e aquelas ao financiamento de guerras e de subjugação de outros povos (BEDJAOUI, 1978), o conceito moderno de dívida odiosa como utilizado pela doutrina internacional foi primeiramente formulado em 1927 por Alexander Sack. Para o jurista russo, a dívida seria considerada odiosa – sujeita, pois, à recusa de pagamento – quando concorressem três requisitos: fosse contraída por governo despótico, objetivasse fins outros que não os do próprio Estado e contasse com a convivência do credor, ciente dos dois dados anteriores (SACK, 1927).

Vários eventos históricos anteriores podem ter inspirado tal doutrina (HOWSE, 2007). Sack expressamente fez menção ao debate travado na Conferência de Paris de 1898 que pôs fim à Guerra Hispano-Americana. Na ocasião, após renunciar a soberania sobre Cuba, Porto Rico e Filipinas, a Espanha passou a exigir que as dívidas que contraíra perante credores internacionais dando como garantia a receita financeira cubana fosse assumida pelos Estados Unidos. A Comissão Estadunidense na Conferência, porém, recusou-se a admitir tal exigência sob os argumentos de que Cuba não consentira com tal débito, que o mesmo não atendera aos interesses dos cubanos, visto ter sido utilizado para reprimir suas lutas por independência, e que os credores, estando cientes de tal situação ao realizar o empréstimo, acabaram assumindo o risco da transação.

Um outro precedente, embora não abordado por Sack, também merece destaque. Em meados de 1919, pouco mais de dois anos após chegar ao governo da Costa Rica por meio de um golpe, Federico Tinoco fez um empréstimo junto ao Banco Real do Canadá dando como garantia diversas cartas de crédito emitidas por um banco estatal costarriquenho. Tal numerário, longe de servir ao interesse nacional, acabou permitindo que Tinoco e seu irmão conseguissem fugir do país em agosto daquele mesmo ano. Restaurada a democracia, a cartas que garantiram a operação financeira canadense foram canceladas, gerando um conflito entre Costa Rica e Grã Bretanha. Chamado a decidir a questão por arbitragem individual, o então Ministro Presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos, William Taft, entendeu que embora Tinoco tivesse legitimidade para firmar contratos

internacionais tal empréstimo claramente objetivava seus interesses pessoais, fato de que tinha conhecimento do banco credor. Com isso, Taft decidiu favoravelmente à Costa Rica (BUCHHEIT et al, 2007).

Os dois casos, apesar de semelhantes, apresentam forte distinção. O questionamento da dívida cubana aconteceu em um contexto de sucessão entre Estados, conjuntura pressuposta pelos principais escritos que, logo após Sack, discutiram a validade da dívida odiosa (FEILCHENFELD, 1931; O'CONNELL, 1967). Mesmo quando Bedjaoui, Relator especial da Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas, propôs a ampliação da noção de dívida odiosa para incluir os débitos contraídos em desacordo com os princípios de direito internacional, tais como os destinados à supressão de direitos humanos, tal debate se fez no processo de elaboração do projeto da Convenção de Viena sobre a Sucessão de Estados em Matéria de Propriedade, Arquivos e Dívidas (BEDJAOUI, 1978).

Em relação à Costa Rica, porém, a decisão sobre a inexigibilidade da dívida se deu numa conjuntura de sucessão entre governos. Aliás, após o processo de descolonização afro-asiática e de estabilização de fronteiras, a maioria dos questionamentos de empréstimos tem se dado nesta dimensão: a da justiça de transição entre regimes de exceção e regimes democráticos. Na África do Sul, por exemplo, com a posse do presidente Nelson Mandela em 1994, chegou-se a cogitar sobre o não pagamento da dívida contraída pelo governo do *apartheid*. Afinal, mesmo rechaçada pela comunidade das nações, a ditadura racial isolada economicamente conseguiu resistir por algum tempo graças às linhas de crédito obtidas junto a instituições financeiras de países como Alemanha, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos e França (HOWSE, 2007). Mandela, porém, temendo minar os investimentos estrangeiros diretos e a confiabilidade internacional da África do Sul, acabou pagando a dívida odiosa.

De qualquer modo, situações como essa permitiram recolocar o tema da responsabilidade do credor na agenda internacional. Se anteriormente um empréstimo concedido com má fé em relação ao povo que o suportaria só poderia ser questionado num caso de sucessão entre Estados, fato no mais das vezes esporádico, agora seria possível sujeitá-lo a um crivo mais periódico: a mudança de governo. Desta forma, não basta ao credor internacional ater-se às garantias de pagamento de um crédito concedido; deve, igualmente, atentar-se para as circunstâncias em que tal contrato é pactuado – avaliando tal contexto, todavia, não mais apenas na perspectiva em que foi pensada a teoria da dívida odiosa há quase um século, e sim no modo como o Banco Mundial, por sua prática, a tem reconstruído nos últimos anos.

## O Banco Mundial e a reconstrução da teoria da dívida odiosa

Segundo Alexander Sack, a dívida não deveria ser exigível se o credor, no momento da operação financeira, tivesse ciência tanto da natureza despótica do governo contraente quanto da destinação particular e personalista do crédito. Uma releitura possível de tal teoria por meio da prática recente do Banco Mundial alcança ambos os requisitos. A começar pela legitimidade de um governo, o grande desafio é a possibilidade de que tal verificação se dê de modo simultâneo ao pedido de empréstimo, não retrospectivamente. Governos ditatoriais não se apresentam como tais – por isso, autores como Robert Dahl (1998) tem se esforçado para estabelecer critérios de aferição de um processo democrático. Assim, aos poucos, a simples exigência de um governo efetivo passou a dar lugar à verificação de existência de institutos capazes de garantir a governança.

A primeira menção do Banco Mundial ao termo governança remete a um estudo de 1989 sobre os problemas de desenvolvimento na África Subsaariana. Em tal análise, identificava-se que os governos modestos, que tinham conseguido gerir os Estados da região nos primeiros anos de independência, estavam tendo dificuldades de garantir a competitividade de seus mercados numa realidade mais complexa, principalmente em razão dos

gargalos administrativos, dos tributos não-autorizados e da ineficiência dos serviços públicos. Assim, embora o relatório definisse governança de modo formal, como sendo “o exercício do poder político na administração dos negócios da nação”, ele a considerava como pressuposto do desenvolvimento, apontando que a ausência de um sistema de freios e contrapesos, de um ordenamento jurídico estável, de informações simétricas e acessíveis incentivava a consolidação de governos patrimonialistas – baseados em lideranças com poder amplamente discricionário – e de Estados cada vez mais coercitivos e arbitrários, ao mesmo tempo em que, fomentando um ambiente imprevisível e de alto risco, desestimulava o investimento (WORLD BANK, 1989). Nos anos seguintes, o tema foi continuamente revisitado. Em 1991, ao apontar a conveniência de uma reforma da administração do setor público, o Banco Mundial alegou que a governança se tornara então um tema comum porque em muitos países os órgãos estatais estavam se mostrando caros e ineficazes (WORLD BANK, 1991).

Em 1992, a governança passou de argumento acessório a tema central de um relatório. Definida como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país objetivando o desenvolvimento”, a governança foi identificada com quatro áreas: (i) administração do setor público, privilegiando o planejamento orçamentário, a redução de custos e incremento de eficiência do serviço público e a menor participação no setor privado com conseqüente privatização de empresas estatais desnecessárias; (ii) *accountability*, responsabilizando os agentes públicos por suas ações, garantindo, assim, não somente formas de controle interno e externo, mas também a participação dialógica do administrado-cidadão na construção de políticas públicas; (iii) estrutura legal voltada para o desenvolvimento, resguardando a previsibilidade das relações sociais por meio de leis efetivas e de um órgão judicial independente com poderes para aplicá-las aos casos a ele submetidos; e (iv) informação e transparência, permitindo o direito de escolha, potencializando a competitividade dos mercados, a participação política e o debate público e prevenindo a disseminação da corrupção (WORLD BANK, 1992).

Em 1994, consolidando sua experiência sobre o tema, principalmente após o relatório de 1992, o Banco Mundial sintetizou o conceito de boa governança em algumas características: políticas públicas elaboradas de modo previsível, aberto e esclarecido; burocracia imbuída de ética profissional; função executiva do poder sujeita à responsabilização por suas ações; sociedade civil forte participativa nos assuntos públicos; e conformidade de ação de todos estes atores ao Estado de Direito (WORLD BANK, 1994). Assim, quanto mais o Estado se pautasse pela governança, menos autoritário ele se afiguraria. Tal percepção, de algum modo, acaba indicando uma releitura do primeiro requisito de Sack: o regime não deixa de ser despótico pelo mero fato de garantir um direito formal ao voto; para além disso, ele precisa respaldar formas de conhecimento, de controle, de acesso e de intervenção sociais. Sob essa ótica, por exemplo, o governo de Saddam Hussein até poderia passar incólume pelo critério das eleições periódicas, mas não pelo da boa governança – o que fatalmente, sendo considerado pelos credores, teria reduzido a carga da dívida odiosa do Iraque.

Porém, a natureza ditatorial de um governo, identificável pela ausência de governança, não seria suficiente para a negativa de um empréstimo. Segundo Alexander Sack, a operação financeira que, independente da legitimidade do governante contraente, buscase atender aos interesses coletivos deveria ser considerada válida. Para o Banco Mundial, todavia, tais interesses não podem ser meramente pressupostos. Desde os anos 1990, a instituição passou a enfatizar a consulta prévia das partes interessadas quer primariamente, incluindo as populações potencialmente beneficiadas com suas ações ou por elas prejudicadas, quer secundariamente, referindo-se às organizações da sociedade civil que mediam o processo de auxílio a grupos vulneráveis. Por ser plural, tal processo de consulta deveria garantir, ao máximo, a oitiva dos grupos tradicionalmente excluídos, como pobres, mulheres, indígenas, jovens e pessoas com deficiência, a fim de que as políticas públicas sugeridas aos governos, ou com eles construídas, pudessem corresponder às necessidades mais imediatas das coletividades ouvidas (WORLD BANK, 2007).

Em relação aos pobres, por exemplo, o Banco Mundial propôs, em 1992, a Avaliação Participativa da Pobreza (*Participatory Poverty Assessment* – PPA). Inicialmente, tal metodologia teve um impacto reduzido, na medida em que a pauta de análise era bastante influenciada pelas preocupações das agências de fomento. Nesta primeira fase, o objetivo maior das consultas era o de rastrear a compreensão que as populações pobres tinham da própria pobreza, das dificuldades de acesso a serviços públicos e de suas prioridades, a fim de se produzir recomendações de políticas públicas aos respectivos governos. Posteriormente, o processo passou a ser pensado na perspectiva da governança, estabelecendo parcerias com órgãos governamentais, sociedade civil, populações afetadas e agências de fomento a fim de que os resultados das consultas gerassem efeito mais imediato em questões como alocações de recursos orçamentários e sistemas de monitoramento da pobreza (NORTON, 2001).

Atualmente, o Banco Mundial garante o direito de consulta prévia e participação aos principais interessados nos casos de empréstimos para políticas de desenvolvimento (*Operational Policies* – OP 8.60), especialmente as que se versarem sobre planos de ação ambiental (OP 4.02), de proteção de habitats naturais (OP 4.04) e de patrimônio cultural material (OP 4.11), ações relativas a povos indígenas (OP 4.10) e projetos que exigirem reassentamento involuntário (OP 4.12) (WORLD BANK, 2014). A consulta, assim, substitui o abstrato interesse coletivo intuído pelo governante e, somada aos critérios mínimos de governança em um Estado, constitui um parâmetro mais adequado, para os dias de hoje, de verificação de legitimidade da dívida. A postura do Banco Mundial como credor de referência deveria, assim, pautar os procedimentos de empréstimo dos demais credores internacionais, na medida em que dívidas odiosas podem colocar em risco mercados nacionais e, no atual mundo integrado, a própria economia global.

## Conclusão: os direitos humanos como novo pressuposto creditício

Na trajetória de construção de critérios de responsabilidade creditícia, o Banco Mundial pretende agora propor um novo requisito. Afinal, a consulta à população local, na busca da maior representatividade, pode acabar ocultando a pretensão contramajoritária de grupos vulneráveis. Por isso, o respeito à dignidade de tais grupos, de que as minorias homoafetivas de Uganda são o exemplo mais recente, pode passar a ser considerado como um novo elemento legitimador da dívida. Contra as reações de que esta nova conduta do instituto configuraria advocacia política, como afirmou o editorial da revista *The Economist*, esclarecedoras são as três alternativas de respostas indicadas por Gernot Brodnig em um debate anterior (2001).

Na primeira, questões de direitos humanos já teriam sido incorporados ao mandato do Banco Mundial, na medida em que o atual conceito de desenvolvimento, nos moldes propostos por Amartya Sen (2000), corresponde a um processo de expansão das liberdades substantivas ou das capacidades dos indivíduos para que possam conduzir as suas vidas conforme seus próprios valores. Na segunda, a análise de conjuntura dos direitos humanos constituiria uma consideração econômica relevante, trilha seguida por Jim Yong Kim, pois a exclusão institucionalizada gera um custo social que, ao impactar eficiência e a competitividade do Estado respectivo, constitui-se em fator negativo de risco que deve ser levado em conta na avaliação da capacidade de assunção de dívidas. Na última, direitos humanos seriam princípios regentes de toda a prática internacional pois, segundo diversas decisões da Corte Internacional de Justiça, uma ofensa aos direitos garantidos pela Carta das Nações Unidas e pela Declaração Universal de 1948 corresponderia à grave violação das obrigações do Estado em relação à comunidade internacional.

A adoção deste novo critério pelo Banco Mundial, porque plenamente compatível com suas finalidades, poderia inclusive abrir caminho para uma proposta mais ousada de elaboração de um Estatuto do Credor Internacional, em que se consolidasse, dentre outros temas, a responsabilidade do mesmo em relação ao custo

social de seus empréstimos. A padronização compartilhada de critérios de eficiência e de equidade, verificáveis previamente à operação financeira, resguardaria a exigibilidade do crédito, na medida em que invalidaria o argumento posterior de odiosidade da dívida, ao mesmo tempo em que preservaria o interesse da coletividade envolvida, respaldada por três condicionantes de acesso às linhas de financiamento: governança, consulta e dignidade. Afinal, já é hora de obstaculizar o patrocínio de políticas de exclusão e de extermínio – ou, ao menos, chegou o momento de responsabilizar as agências de fomento que o façam.

Espera-se, assim, que o Banco Mundial mantenha seu recado ao presidente Yoweri Museveni. Um relatório do *Human Rights Watch* (2014), concluído em maio deste ano, demonstra que desde a aprovação da Lei Anti-Homossexualidade ugandense o acesso da população homoafetiva a tratamento médico-hospitalar tem sido altamente dificultado: enquanto os pacientes temem a delação pelos médicos, os médicos temem a acusação de promoção do homossexualismo pelo Estado. Organizações da sociedade civil que forneciam gratuitamente preservativos, lubrificantes e testes HIV tiveram que fechar as portas. Vários são os testemunhos de que o tratamento ambulatorial só é ministrado mediante extorsões. Enquanto isso permanece em suspenso a linha de crédito solicitada junto ao Banco Mundial que, se concedida, contraditoriamente servirá para financiar justamente o que hoje se nega à minoria homoafetiva de Uganda: a saúde pública.

## Referências

- BEDJAOU, Mohammed (1978). Document A/CN.4/301 and Add.1: Ninth report on succession of States in respect of matters other than treaties. *Yearbook of the International Law Commission: 1977*, volume II, parte one. New York: United Nations.
- BRODNIG, Gernot (2001). *The World Bank and human rights: mission impossible?* Cambridge: Carr Center of Human Rights.
- BUCHHEIT, Lee C.; GULATI, G. Mitu; THOMPSON, Robert B (2007). The dilemma of odious debts. *Duke Law Journal*, v. 56.
- DAHL, Robert Alan (1998). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- FEILCHENFELD, Ernst Hermann (1931). *Public debts and State succession*. New York: Macmillan.
- HOWSE, Robert (2007). *The concept of odious debt in Public International Law*. UNCTAD Discussion Paper 185. Geneva: United Nations.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2014). *Uganda: Anti-Homosexuality Act's heavy toll*. Discriminatory law prompts arrests, attacks, evictions, flight. Disponível em: <http://www.hrw.org/node/125529>. Acesso em: 15.05.2014.
- KIM, Jim Yong (2014). Discrimination by law carries a high price. *The Washington Post*. February 27, 2014.
- MUSEVENI, Yoweri (2014). Presidential Statement upon signing the Anti-Homosexuality Bill, 24th February 2014, State House Entebbe. Disponível em: [www.statehouse.go.ug/media/presidential-statements/2014/02/24/president-musevenis-statement-upon-signing-anti-homosexuali](http://www.statehouse.go.ug/media/presidential-statements/2014/02/24/president-musevenis-statement-upon-signing-anti-homosexuali). Acesso em: 03.05.2014.
- NORTON, Andy (Ed.) (2001). *A rough guide to PPAs*. Participatory Poverty Assessment: an introduction to theory and practice. London: Overseas Development Institute.
- O'CONNELL, Daniel Patrick (1967). *State succession in Municipal and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SACK, Alexander Nahun (1927). *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières: traité juridique et financier*. Paris: Société Anonyme du Recueil Sirey.
- SEN, Amartya (2000). *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- THE ECONOMIST (2014). The World Bank: right cause, wrong battle. April 12, 2014.

- UGANDA, Republic of (2014). *Anti-Homosexuality Act*. February 24, 2014.
- WORLD BANK (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth – A Long Term Perspective Study*. Washington: World Bank.
- \_\_\_\_\_ (1991). *The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience*. Policy and Research Series 18. Washington: World Bank.
- \_\_\_\_\_ (1992). *Governance and Development*. Washington: World Bank.
- \_\_\_\_\_ (1994). *Governance: The World Bank's Experience*. Washington: World Bank.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Consultations with civil society: a sourcebook – working document*. Washington: World Bank.
- \_\_\_\_\_ (2014). *The World Bank Operations Manual*. Washington: World Bank.

## Resumo

Partindo do conceito moderno de dívida odiosa e da política creditícia do Banco Mundial, o presente artigo pretende destacar a viabilidade de se exigir o respeito aos direitos humanos como requisito indispensável ao empréstimo internacional.

## Abstract

Based on the modern concept of odious debt and the loan policy of the World Bank, this article intends to point out the viability of requiring respect for human rights as an essential condition for the international lending.

**Palavras-chave:** Dívida Odiosa; Direitos Humanos; Responsabilidade Creditícia.

**Key words:** Odious Debt; Human Rights; Creditworthiness Responsibility.

*Recebido em: 16/05/2014*

*Aprovado em: 09/09/2014*

# Os padrões da cooperação educacional – o caso dos Estados Unidos-Brasil, e Fulbright-CAPES

## The patterns of educational cooperation – the case of US-Brazil relations, and Fulbright-CAPES

Daniella Toscano\*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 144, jul.-ago. 2014 [p. 24 a 31]

### Introdução

Em março de 2011, na visita do presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, ao Brasil, dois temas centrais nas futuras parcerias entre Brasília e Washington receberam destaque: a educação e a inovação. O governo brasileiro mostrou o interesse em aproximar e avançar as experiências educacionais de ambos, ampliar o intercâmbio e construir o progresso em todas as áreas do conhecimento. Na ocasião dois acordos foram assinados. Um destinado ao desenvolvimento de pesquisas em áreas prioritárias; e outro, à intensificação do intercâmbio acadêmico para promoção do entendimento mútuo e do desenvolvimento da ciência e tecnologia (C&T).

Estariam o Brasil e os Estados Unidos construindo um relacionamento maduro, diante do perfil nacional e econômico do Brasil, mais robusto e sofisticado? Seria essa uma relação de cooperação tradicional ou uma “parceria estratégica” no campo educacional? Em que pese a polêmica que cerca ainda o conceito de “parceria estratégica” na experiência internacional brasileira, o fato é que esse relacionamento tem se convertido em um caso paradigmático de uma parceria estratégica mais elaborada, dada a intensidade e a crescente sofisticação atingida pela cooperação educacional entre Brasil e Estados Unidos.

Quais são os interesses de cada parte nessa parceria? O Brasil busca educação, ciência, tecnologia e inovação – que representam recursos cruciais de qualquer estratégia de desenvolvimento. Os Estados Unidos tem interesse em incrementar seu prestígio junto às instituições e à maior economia da América Latina, e concebem os instrumentos de cooperação para intercâmbios educacionais como ferramentas essenciais de sua diplomacia pública, expressão do seu *soft power*.

Nesse trabalho se buscará analisar a cooperação educacional entre os países na última década, na perspectiva de dois atores centrais: a Comissão Fulbright, que supervisiona as atividades do Programa Fulbright, patrocinado pelo Departamento de Estado norte-americano; e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, vinculada ao Ministério da Educação do Brasil. Do lado norte-americano está um programa de intercâmbio educacional internacional destinado ao aumento da compreensão mútua entre os povos dos Estados Unidos e de outros países; e do lado brasileiro, está sua maior cooperante, uma fundação fomentadora da qualificação de recursos humanos, da qualidade no ensino brasileiro e da disseminação do conhecimento.

\* Doutoranda em Relações Internacionais na Universidade de Brasília – UnB (daniellat@gmail.com)

A fim de contextualizar o proposto, o presente artigo é dividido em três partes: conceitos centrais, relação entre os dois países, e apresentação dos atores centrais Fulbright e CAPES.

## Conceitos centrais e considerações

### A cooperação internacional e a educacional

Nos estudos sobre cooperação internacional, em geral, se costuma fazer uma diferenciação inequívoca entre os conceitos de “cooperação” e de “colaboração”, pois, ainda que essas expressões representem, para o sentido comum, “trabalhar juntos”, elas apresentam características distintas no mister próprio da cooperação internacional – como apresenta Silva. Na colaboração, a forma de relacionar-se não é equitativa, é em geral assimétrica, não há necessariamente confiança mútua; há um ator principal, responsável e proprietário dos resultados que serão obtidos, enquanto os outros atores são coadjuvantes. Na cooperação, diferentemente, há um amadurecimento na forma de vinculação, caracterizada pela ampliação do “diálogo”, “negociação”, “decisão conjunta”, “definição” e gerenciamento conjuntos de projetos, e compartilhamento de custos, inclusive os de pesquisa e desenvolvimento. Cada parte apresenta o seu melhor para o acordo, “de maneira complementar” e o mais equitativo possível, com a garantia de manutenção de suas independências. Conforme esse tipo de parceria resulta em sucesso, há motivação para a “realização de outras, mais audaciosas” e complexas, implicando em maior coordenação, conhecimento, compartilhamento mútuo de tarefas (Silva, 2007: 7-9).

Desde o fim da Guerra Fria e com o advento da globalização, o conseqüente aumento dos fluxos comerciais e financeiros e a expansão de um novo paradigma científico e tecnológico, permitiram o brutal adensamento dos contatos entre os diferentes países em suas diferentes modalidades. Esse ambiente internacional transformado proporcionou um aumento de contatos bilaterais e um ambiente propício para a consecução de projetos comuns e de cooperação política e econômica (Lessa e Oliveira, 2013: 10). Nesse cenário, a crescente sofisticação dos sistemas educacionais, científicos e tecnológicos permitiram que países inseridos tradicionalmente nas relações de colaboração, a exemplo do Brasil, pudessem atuar em uma parceria mais evoluída e equitativa como é a cooperação.

Quanto à cooperação educacional internacional, ela é interessante quando há “complementaridade real de interesses” entre estados, mediante a existência de certa base educacional, científica e tecnológica nos atores envolvidos (Amorim, 1994: 162). No caso brasileiro, fazer essa reflexão permite, inclusive, observar a política externa adotada para o atendimento das prioridades internas – ao permitir o fomento e o aumento da mobilidade acadêmica, formar recursos humanos aptos a cooperar e aprimorar a C&T, e a promover a inovação. Como conseqüência, a qualificação desses recursos humanos possibilita a atenuação de assimetrias internas, o rompimento da baixa competitividade, a melhor gerência nos setores privado e público, e a execução de projetos destinados à melhora de infraestrutura (Cervo, 2012: 54).

Ademais, no caso concreto, a vivência de uma experiência internacional por parte de um estudante ou pesquisador nos Estados Unidos, promove o crescimento *pessoal, profissional e social* do egresso. Isso ocorre por haver um ambiente institucional propício ao desenvolvimento de pesquisas sem problemas financeiros e nem materiais, que permite a participação em projetos de pesquisa e a cooperação com colegas e professores – conforme estatuem Demir, Aksu e Paykoç.

Como resultado, o intercâmbio promovido com os norte-americanos possibilita ao beneficiado o desenvolvimento das relações interpessoais e interculturais, e de habilidades em estudos e em idiomas. Além disso, a experiência internacional contribui para o desenvolvimento humano, econômico e social do país de

origem do egresso – ao treinar cientistas e desenvolver a ciência, ao viabilizar oportunidades para transferência de tecnologia, e abrir espaço para a introdução de sua cultura no exterior (Demir, Aksu e Paykoç, 2000: 109).

### *Soft Power* e o intercâmbio educacional

O termo *soft power*, cunhado por Joseph Nye Jr, está relacionado à habilidade de um Estado em atrair e persuadir outros. Ao tratar dos recursos de um país para obter esse poder, e manter as condições efetivas para seu exercício, o autor registra três recursos: a cultura, os valores políticos e a política externa (Nye, 2004: 11). Sob essa perspectiva, o intercâmbio internacional é uma das estratégias eficaz e de longo prazo de exercício dos recursos do *soft power* e de promoção da democracia (Nye, 2004: 123).

No caso concreto dos Estados Unidos, os programas de intercâmbio educacional tem importante papel na difusão de valores e práticas liberais em outros países – ou seja na promoção do seu *soft power* (Atkinson, 2010). Como o próprio Nye afirma, muitos dos egressos de programas de intercâmbio internacional retornam a seu país de origem apreciando os valores e as instituições norte-americanas (Nye, 2004: 45).

Considera-se que, a experiência de alunos e pesquisadores no exterior, além de difundir ideias, valores e princípios de modo transnacional, pode ter impacto nas instituições políticas e influenciar o comportamento político no país de origem – uma vez que muitos desses egressos poderão ocupar posições ou postos nos aparelhos de Estado de seus países, convenientes à política ou interesses norte-americanos (Nye, 2004; Atkinson, 2010).

Todavia, cabe citar que os programas de intercâmbio educacional somente produzirão o efeito aguardado, ou seja de levar ao incremento da influência, se o estudante ou pesquisador retornar de fato ao seu país de origem, e se três condições forem atendidas. São elas: 1) a ocorrência de reais interações sociais no exterior; 2) o compartilhamento do senso de comunidade ou identidade comum entre o estrangeiro e quem o recebe; 3) a possibilidade de influência (posição política, institucional, acadêmico-científica) do egresso (Atkinson, 2010: 5).

### Parceria estratégica

Neste trabalho o termo “parceria estratégica” não é empregado como rótulo vulgarizado tanto pela diplomacia quanto pela academia brasileira (Lessa e Oliveira, 2013: 9), ou no sentido de alternância por exclusão conjectural; e sim com vistas à prioridade no conjunto dos relacionamentos bilaterais internacionais.

Como Farias aponta o termo *parceria* é usado no sentido de “associação para alcance de objetivos comuns, envolvendo cooperação, associação e colaboração”. E a expressão *estratégica* está relacionada com a “identificação de objetivos relevantes de longo prazo e a existência de interesses e meios para alcançá-los”. Diferentemente das alianças, conceito fundamental das relações internacionais, que estão ligadas a área de segurança, especialmente sob a percepção de ameaças; as parcerias estratégicas “são articuladas com base em percepção de oportunidades” (Farias, 2013: 24-25).

### Brasil e Estados Unidos

Amado Cervo estatui que dois relacionamentos históricos atingiram a condição de relações duradouras que transcendem as oscilações circunstanciais das estratégias de política externa dos governos que se alternam no poder: as relações com a Argentina e, evidentemente, com os Estados Unidos. A relação com Washington é o eixo mais relevante para a “formação nacional, jamais depreciado por governos ou regimes políticos até o presente” (Cervo, 2012: 48). No campo da cooperação educacional, a relação bilateral acompanha essa tendência.

Após a Guerra Fria, novas condicionantes como o dinamismo da democratização e da globalização econômica na América Latina foram consideradas elementos essenciais na adaptação das políticas tradicionais de Washington para a América Latina. Naquele momento, há um retorno aos valores *wilsonianos*<sup>1</sup>, com a retórica da democracia, da liberdade, de mercado abertos e da cooperação – com a abrangência de temas como narcotráfico e imigração e mercado comercial – que é impulsionada pelos Estados Unidos (Crandall, 2008).

Do lado brasileiro, o País iniciou os anos noventa democratizado e terminou a década com economia estabilizada, em ascendência política no cenário internacional. Nos anos 2000, se apresentou com as características de um ator com maior capacidade de ação, e reivindicou a identidade de um “ator global”, interessado na cooperações Norte-Sul e Sul-Sul, em que há possibilidades inclusive de exercício de *soft power* brasileiro, na ausência de *hard power*. No contexto, as relações com os Estados Unidos evoluem, aumentam o nível de complexidade e novos temas são somados à agenda, tais como: mercado regional, agenda ambiental, C&T (Hirst, 2005). O Brasil é visto como parceiro maduro, não como adversário, confiável para investimento, e apresenta potencial para a liderança regional.

## Fulbright e CAPES

### Contextos histórico e político

Antes de tratar dos atores centrais, cabe ressaltar o papel do estado norte-americano no ensino superior<sup>2</sup> e a base que alimenta o intercâmbio educacional. Washington, ao longo de sessenta anos, adotou um modelo pautado em investimento voltado ao ensino, à pesquisa e às suas universidades. Por meio de políticas específicas, o governo norte-americano desenvolveu um sistema de ensino superior intensivo em pesquisa que produz talentos altamente qualificados que mantêm e expandem a hegemonia do País nesse nível de ensino. Os Estados Unidos também apresentam domínio na concessão de bolsas de estudos, nas mais diversas áreas do conhecimento, atraindo estudantes de todo o mundo para trabalhar em projetos de pesquisa e obter graus avançados de formação – graças à disponibilidade e à gerência de financiamentos para pesquisas (Carnoy, 2013: 13).

Quanto ao Programa Fulbright, quando a lei para sua criação foi promulgada em 1946, após o término da Segunda Guerra Mundial, o mundo estava dividido em dois blocos excludentes. Os norte-americanos estavam construindo seu papel no meio internacional em um ambiente de desconfiança mútua com os soviéticos. Desse modo, por meio da formulação de alianças militares, de doutrinas políticas, e de planos para reconstrução econômica e social de países, os Estados Unidos buscavam aumentar sua influência no cenário internacional. No plano doméstico, Washington criava leis e instituições essenciais à coordenação internacional de seus interesses, à segurança do mundo ocidental e à luta contra o comunismo na atmosfera da Guerra Fria (Saraiva, 2001: 21-26).

O principal objetivo do Programa Fulbright era ampliar o entendimento entre a sociedade norte-americana e as de outros países, ao tempo que promoveria o intercâmbio de estudantes nos campos educacional, cultural e das ciências (Fulbright, 2013). O potencial do Programa foi percebido logo nos seus primórdios. No final da década de 1940, o intercâmbio entre norte-americanos e estrangeiros alcançava China, Birmânia, Filipinas, Nova Zelândia, Reino Unido, Bélgica, França, Itália, Holanda e Noruega.

1 Sobre os valores *wilsonianos*, Hook e Spanier atentam para a valia deles ao alicerçarem o exercício da diplomacia global exercida por Washington – voltada não somente à proteção de estados, como também ao próprio sistema interestatal internacional de interesse norte-americano (HOOK e SPANIER: 2007, 7.ed., p. XVI).

2 Sobre o papel do estado, ver Carnoy, 2013: cap. 1.

Em 1961, o *Mutual Educational and Cultural Exchange Act of 1961*, conhecido como Lei Fulbright-Hays, concedeu maior flexibilidade e amplitude ao Programa, ao permitir o aumento no número de países participantes, o incentivo de financiamento conjunto, capacitação em planejamentos de longo prazo, o estabelecimento de comissões bilaterais, assim como a consolidação de outros programas semelhantes e outros setores do governo (Adams e Infeld, 2011). Isso proporcionou maior flexibilidade na gerência do Programa e crescimento de seu financiamento, que pode ser observado em números recentes. Em 2004, a captação total do Programa alcançava 300 milhões de dólares, e em 2010, 400 milhões de dólares (Fulbright, 2012).

O Programa Fulbright, ao fomentar o intercâmbio internacional, permite que educadores e acadêmicos estrangeiros alcancem maior grau de formação em instituições norte-americanas, potencializa o cultivo da imagem e dos valores dos Estados Unidos no exterior, em atendimento ao exercício de *soft power*. Igualmente o faz quando viabiliza a educação internacional a discentes e docentes norte-americanos no exterior (Demir, Asku e Paykoç, 2000).

A relação do Programa com o Brasil teve início em 1957. Por meio da troca de notas diplomáticas, a Comissão para Intercâmbio Educacional entre os Estados Unidos e o Brasil (Comissão Fulbright) foi instituída localmente, composta por representantes brasileiros e norte-americanos. Atualmente, a Comissão Fulbright mantém relações com instituições de destaque, além da CAPES, como o Conselho Nacional Científico e Tecnológico (CNPq), as fundações de Incentivo à Pesquisa dos estados de São Paulo (FAPESP) e Rio Grande do Sul (FAPERGS).

Quanto à CAPES, esta nasceu em contexto diverso, como uma expressão do nacional desenvolvimentismo e em momento em que a questão de transferência de tecnologia e formação de quadros era assunto central para o governo brasileiro (Gouvêa, 2012). A fundação foi criada durante o segundo Governo de Getúlio Vargas (1951-1954)<sup>3</sup>, quando urgia a necessidade de formar especialistas e pesquisadores que pudessem ser agregados ao esforço de adensamento da inteligência nacional, encorpando as universidades então existentes, e sofisticando os quadros disponíveis para atuação no próprio aparelho de Estado e na iniciativa privada.

Em um cenário em que o Brasil não tinha elevados investimentos para formar recursos humanos, tampouco as universidades apresentavam esse perfil, a opção era a formação no exterior (Neddermeyer, 2002). Na década de 1950, as primeiras bolsas foram concedidas pela CAPES, inclusive com o apoio da Fundação Rockefeller em 1956.

No interesse em atender o desenvolvimento econômico para alcançar a segurança nacional (Lima, 2005), e incrementar a política educacional em favor do desenvolvimento da C&T como recurso de superação dos desafios econômicos, tornou-se prioritária a criação e a consolidação de um sistema nacional de pós-graduação, que recebeu aporte financeiro e apoio político substancial entre os anos sessenta e setenta (Neddermeyer, 2002). Nesse contexto, a cooperação internacional se apresentava (e ainda se apresenta) como um dos elementos fundamentais da política externa para atendimento das prioridades internas. Assim a CAPES desenvolveu sua primeira parceria internacional com o Cofecub – Comitê Francês de Avaliação da Cooperação Universitária (1978); iniciou ações com o LASPAU (*Latin American Scholarship Program of American Universities*), com a Comissão Fulbright; assinou compromissos com o British Council (1988) e DAAD (Intercâmbio Acadêmico Brasil-Alemanha) em 1994; entre outras ações.

Desse modo, na segunda metade do século XX, o Brasil empenhou ações estratégicas, tais como o recrutamento de professores estrangeiros; contratação de comissões estrangeiras; estabelecimento de escolas específicas em campos como Administração, Agricultura e Medicina; treinamento de cientistas no campo nuclear; envio de engenheiros e brasileiros de outras áreas ao exterior, para adequar a formação de quadros ao atendimento dos interesses nacionais. Essas ações possibilitaram concomitantemente a consolidação da graduação e da pós-graduação brasileiras.

3 Quando também era criado o CNPq, para formular a política nacional de C&T.

## A pós-graduação brasileira e a presente parceria entre a CAPES e a Fulbright

Como visto, a concessão de bolsas de estudos no exterior objetivava a capacitação de docentes e pesquisadores para a implantação da pós-graduação brasileira. Consolidado esse nível de ensino, a cooperação educacional no século XXI alcança outro patamar. Além de proporcionar a troca de saberes, ela permite a maturidade da pesquisa científica, a internacionalização da C&T e a formação de quadros especializados em áreas ainda pouco consolidadas no Brasil, como Biotecnologia, Nanotecnologia e Biodiversidade.

Instalada a capacidade técnico-científica no Brasil, a CAPES reduziu a oferta de bolsas de doutorado pleno no exterior e passou a privilegiar outros tipos de programas, como doutorado-sanduíche e pós-doutoramento no exterior, a partir da última década (Brasil, 2011: 107). Essa mudança traduz a priorização concedida ao aperfeiçoamento do conhecimento e das habilidades dos estudantes, pesquisadores e profissionais.

O apoio da Fulbright a essa alternância é observado na relação com a CAPES nos últimos quatro anos. Até 2009 o Programa de bolsas CAPES/Fulbright era destinado a concessão de bolsas para doutorado pleno; no ano seguinte, esse programa foi substituído pelo Programa de Estágio de Doutorando nos Estados Unidos (Brasil, 2011).

Em 2010, a CAPES em parceria com a Fulbright ofertava seis programas: três destinados a estudantes de pós-graduação, e outros três destinados a professores (Brasil, 2011). Em 2014, a mudança na prioridade do fomento é clara, oito programas são oferecidos no âmbito CAPES/Fulbright, sendo dois para estudantes de pós-graduação, três para professores (inclusive para aperfeiçoamento do idioma Inglês), e três para professores e pesquisadores (Fulbright, 2014). Esse movimento demonstra claramente o interesse na mobilidade internacional e consequente acesso da massa intelectual brasileira aos grandes centros acadêmicos e de treinamento dos Estados Unidos, com vistas ao incremento da pesquisa brasileira e norte-americana e ao aperfeiçoamento da ciência brasileira.

Ademais, a Fulbright igualmente é parceira da CAPES, nos Estados Unidos, no Programa Ciência sem Fronteiras<sup>4</sup> – uma das bandeiras do Governo Dilma Rousseff. O Programa consiste no envio de estudantes de graduação e pós-graduação, especialmente das ciências duras, considerando a consolidação, expansão e internacionalização da C&T brasileiras. As bolsas concedidas para as modalidades doutorado sanduíche e estágio pós-doutoral são apoiadas pela Comissão Fulbright.

Com efeito, observa-se na atuação dos parceiros CAPES e Fulbright, exemplos de atores governamentais centrais articulados em favor da participação, do entendimento e do gerenciamento de projetos conjuntos, com objetivos de longo prazo. Essa articulação é essencial para o exercício da parceria estratégica ora conceituada, baseada nos interesses e nos recursos de cada parte. Posto isso, nota-se ainda a harmonia e o avanço na relação que espelham a estrutura do relacionamento maduro mantido na cooperação educacional promovida entre o Brasil e os Estados Unidos.

## Conclusão

A análise da cooperação educacional promovida entre os Estados Unidos e o Brasil foi estruturada para evidenciar que essa relação, atualmente sofisticada, está alcançando o patamar de uma parceria estratégica, sob as óticas dos atores Comissão Fulbright e CAPES, visto os recursos e interesses de cada parte.

Na parceria em questão, de um lado estão os Estados Unidos que têm o Brasil como relevante parceiro em diversos planos da política e economia internacionais, e veem o intercâmbio internacional como uma das

4 Programa lançado em 2011, com o objetivo de conceder 100 mil bolsas de estudos no exterior até 2014, visando a mobilidade internacional e a promoção da cooperação internacional.

estratégias para o exercício do *soft power* (Nye, 2004). No conjunto está o Programa Fulbright. Do outro lado, está o Brasil, potência emergente, com capacidade científica instalada, com instituições de pesquisa de referência internacional, todavia demandante de maior qualidade na educação e na C&T, e de inovação – para alcançar o desenvolvimento e a internacionalização pretendidos. Em seu aparelho estatal, encontra-se a CAPES, principal parceira nacional da Comissão Fulbright.

O adensamento dos programas operados bilateralmente e a diversificação dos modos de financiamento, sobretudo na última década, corroboram o alinhamento e o acompanhamento da Fulbright nas ações da CAPES. Esse apoio ocorre em momento da diversificação do fomento, visto o almejado salto de qualidade e maturidade na ciência brasileira. Ademais, a afinidade apresentada entre os cooperantes traduz a associação em condições de estabilidade com expectativa de duração, segundo os recursos de cada parte e em favor de seus interesses. Todo esse conjunto traz elementos que perpassam uma cooperação e permitem a observação de uma parceria estratégica no campo educacional.

Por fim, vale acrescentar que, dada as diferenças de interesses na parceria entre os Estados Unidos e o Brasil, cabe um desafio para a sociedade brasileira, seus líderes, formuladores de política ou organizações: usufruir ao máximo a cooperação empreendida com Washington – independente do interesse norte-americano.

## Referências bibliográficas

- ADAMS, William C; INFELD, Donna Lind. Fulbright Scholars in Political Science. *Political Science & Politics*, 2011, Vol.44(3), p. 509-513.
- AMORIM, Celso Luiz Nunes. Perspectivas da Cooperação Internacional. *Cooperação Internacional : Estratégia e Gestão*. MARCOVITCH, Jacques (org.). São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 1994.
- ATKINSON, Carol. Does Soft Power Matter? A Comparative Analysis of Student Exchange Programs 1980-2006. In *Foreign Policy Analysis* (2010) 6, p. 1-22.
- BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Relatório de Gestão 2004-2010*. Brasília: 2011.
- CARNOY, Martin. *University expansion in a changing global economy: triumph of the BRICS?* Stanford, California: Stanford University Press, 2013.
- CERVO, Amado Luiz. O Brasil na atual ordem mundial. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 1, n. 2, Jul-Dez 2012, p. 37-59.
- CRANDALL, Russell. *The United States and Latin America after the Cold War*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- DEMIR, Cennet Engin; AKSU, Meral; PAYKOÇ, Fersun. Does Fulbright Make a Difference? The Turkish Perspective. *Journal of Studies in International Education*, 2000, Vol.4(1), p. 103-111.
- FARIAS, Rogério de Souza. Parcerias estratégicas: marco conceitual. In: Parcerias Estratégicas do Brasil: o significado e as experiências tradicionais. In LESSA, Antônio Carlos e OLIVEIRA, Henrique Altemani (orgs.). *Parcerias Estratégicas do Brasil: o significado e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013, vol. I, p. 15-35.
- FULBRIGHT. *The 48th Annual Report, J. William Fulbright Foreign Scholarship Board. Annual Report 2011-2012*. Washington: Bureau of Educational and Cultural Affairs, U.S. Department of State. 2012.
- FULBRIGHT.. *Fulbright Program History*. Disponível em: <<http://fulbright.state.gov/history.html>>. Acesso em 20/11/2013.
- FULBRIGHT.. *Bolsas para brasileiros*. Disponível em : <http://www.fulbright.org.br/>. Acesso em 17/05/2014.

- GOUVÊA, Fernando César Ferreira. A Institucionalização da Pós-Graduação no Brasil: o primeiro decênio da CAPES (1951-1961). *RBPB*, V.9, N. 17, 2012.
- HIRST, Monica. *The United States and Brazil: a long road and unmet expectations*. New York: Routledge, 2005.
- HOOK, Steven e SPANIER, John. *American Foreign Policy Since World War II*. Washington: CQ Press, 2007, 7.ed.
- LESSA, Antônio Carlos e OLIVEIRA, Henrique Altemani. Parcerias Estratégicas do Brasil: uma busca por conceitos. In LESSA, Antônio Carlos e OLIVEIRA, Henrique Altemani (orgs.). *Parcerias Estratégicas do Brasil: o significado e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013, vol. I, p. 9-12.
- LIMA, M. R. S. DE. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, p. 24-59, 2005.
- NEDDERMEYER, D. M. A Política de Formação de Recursos Humanos no Exterior da CAPES: A Visão de Quem Entende do Assunto. *INFOCAPES – Boletim Informativo* Vol. 10, Nº 3 julho/setembro, 2002.
- NYE, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- SARAIVA, J. F. S. *Relações Internacionais – Dois Séculos de História*. 1. ed. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001. V. 2.
- SILVA, D. H. DA. Cooperação internacional em ciência e tecnologia: oportunidades e riscos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, p. 5-28, 2007.

## Resumo

O principal objetivo deste artigo é analisar os fundamentos e a natureza da cooperação educacional engajada entre os Estados Unidos e o Brasil na última década. O argumento é que a cooperação bilateral em educação, pesquisa e desenvolvimento, tradicional e de certo modo sofisticado, superou o nível de simples colaboração, e evoluiu para uma relação multidimensional em forma de “parceria estratégica”. Isso ocorreu em consequência do adensamento dos programas, e diversificação das modalidades de financiamento, mas especialmente como resultado da crescente importância assumida pelos principais atores envolvidos – Comissão Fulbright e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

## Abstract

The main objective of this paper is to analyse the fundamentals and the nature of educational cooperation engaged between the United States and Brazil in the last decade. The argument is that the bilateral cooperation in education, research and development, traditional and somehow sophisticated, surpassed the level of a simple collaboration, and evolves into a multidimensional relationship, shaped as a “strategic partnership”. It took place as a consequence of the densification of the programs, and diversification of funding modalities, but specially as a result of the growing importance assumed by the main actors involved – Fulbright Commission and Brazilian Federal Agency for Support and Evaluation of Graduate Education (CAPES).

**Palavras-chave:** Cooperação Educacional; Programa Fulbright; Parceria Estratégica.

**Keywords:** Educational Cooperation; Fulbright Program; Strategic Partnership.

Recebido em 30/07/2014

Aprovado em 30/08/2014

# La Nueva Revisión Cuadrienal de la Defensa Estadounidense

## The New U.S. Quadrennial Defense Review

Guillem Colom Piella\*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 144, jul.-ago. 2014 [p. 32 a 36]

El pasado 4 de marzo, el Departamento de Defensa estadounidense presentó la *Revisión Cuadrienal de la Defensa 2014* (QDR) para establecer las líneas maestras de la política de defensa y la administración militar para el periodo 2014-18 (Department of Defense [DoD], 2014a). Fundamentada en los preceptos establecidos dos años antes por la *Guía Estratégica de la Defensa* (DoD, 2012) y el *Concepto Cardinal de las Operaciones Conjuntas* (Joint Chiefs of Staff [JCS], 2012), esta hoja de ruta pretende fijar las pautas necesarias para “*adaptar, remodelar y recalibrar las fuerzas armadas para anticiparnos a los cambios estratégicos y explotar las oportunidades que se nos presentarán en los próximos años*” mientras se garantiza el liderazgo del país en el orden internacional de la posguerra contra el terror.

Para lograr estos objetivos, esta hoja de ruta establece tres prioridades estratégicas – la defensa del país; el mantenimiento de la seguridad internacional y la capacidad para combatir y triunfar sobre cualquier adversario – que deberán satisfacerse en una coyuntura marcada por la crisis económica y el severo ajuste fiscal que está viviendo Estados Unidos.

En poco más de ochenta páginas divididas en cinco apartados más la evaluación del jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor a los planes propuestos por el Secretario de Defensa, esta estrategia de segundo nivel que formalmente debería haberse presentado tras la *Estrategia de Seguridad Nacional* que el Presidente Obama todavía no ha elaborado, expone con bastante detalle la estrategia de defensa del país, la estructura de fuerzas propuesta, los planes presupuestarios y otras decisiones que afectarán a la defensa estadounidense en los próximos años.

En primer lugar, en relación al entorno de seguridad la QDR asume los principios de la *Guía Estratégica de la Defensa* para recordar que el punto de mira estadounidense en los próximos lustros está en Asia-Pacífico. El hecho de que el grueso del crecimiento económico y el comercio, una importante parte de los recursos naturales y disputas políticas y el principal protagonista de Washington se encuentren en esta región hace de ella una prioridad estratégica para el país. Continúa con Oriente Medio y el norte de África como fuentes de inestabilidad, tanto por los choques entre chiíes y suníes, las actividades de Irán (aunque se haya logrado un acuerdo interino para interrumpir su programa nuclear), el desgobierno tras las primaveras árabes (que sientan las bases para extender la influencia del terrorismo yihadista) o la guerra civil Siria y la presencia de organizaciones vinculadas con Al Qaeda, algo que en los últimos días ha adquirido una enorme importancia tras el poder adquirido por las organizaciones terroristas ISIS e ISIL y la reciente proclamación del Califato Islámico en Irak. Por su parte, se argumenta que Europa comparte los valores, intereses y temores de Washington, por lo que en este continente no sólo se hallan los principales aliados del país, sino también se la considera crucial para enfrentarse a futuros

\* Profesor del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide – España ([gcolpie@upo.es](mailto:gcolpie@upo.es))

retos cuando persista la violencia en Oriente Medio o el norte de África. Mención especial merece Rusia, de quien considera que su política y acciones violan la soberanía de sus vecinos y suponen un riesgo para la seguridad, tal y como se ha podido observar recientemente tanto en Crimea como en Ucrania.

Tras analizar el panorama internacional, la QDR intenta determinar las tendencias futuras. Asumiendo las líneas ya establecidas por otros documentos estratégicos, ésta estima que los mayores riesgos que se ciernen sobre la seguridad nacional del país provienen de los rápidos avances tecnológicos y su rápida difusión a nivel global, la interconectividad de las comunicaciones globales y las amenazas que se ciernen tanto sobre el espacio como el ciberespacio, dos bienes básicos para el desarrollo social, económico, político y militar estadounidense. No obstante, existen otros riesgos vinculados con el cambio climático y el crecimiento económico, que no sólo pueden motivar problemas ambientales, sino también incrementar la conflictividad y la geopolítica de los recursos naturales. Todo ello requiere que Washington mantenga – frente a las tentaciones aislacionistas que se están observando desde el final de la guerra contra el terror, con un creciente desenganche estratégico de los asuntos internacionales – el liderazgo global en base a sus intereses: la seguridad del país, la de sus aliados y socios; una economía fuerte y un sistema financiero abierto y estable; el respeto por los valores universales y los derechos humanos...y por supuesto la disuasión nuclear.

Una vez analizado el entorno de seguridad, la QDR detalla la estrategia de defensa. Fundamentada en los preceptos establecidos por la *Guía Estratégica de la Defensa* de 2012 y asumiendo que los ejércitos del país deberán prepararse para combatir en todo el espectro del conflicto (desde guerras híbridas contra actores no-estatales a acciones de alta intensidad contra países con armas de destrucción masiva, capacidades anti-acceso y de negación de área u otras tecnologías avanzadas), ésta pretende prepararse para los riesgos futuros recalibrando la arquitectura de defensa del país en tres grandes pilares:

- Protección del territorio nacional frente a cualquier contingencia, desde catástrofes naturales a ciberataques, actos terroristas o empleo de armas nucleares. Ello requiere que el Pentágono mantenga la disuasión, la capacidad de respuesta y mejore tanto la capacidad de apoyo a las autoridades civiles como la prevención de crisis.
- Mantenimiento de la seguridad internacional para garantizar la estabilidad regional, disuadir a los adversarios y apoyar a los aliados y socios de Estados Unidos. Aunque la zona prioritaria es Asia-Pacífico (reforzando los lazos existentes y estableciendo medidas de confianza mutua con China), la hoja de ruta también hace referencia a Oriente Medio (con el refuerzo del Consejo de Cooperación del Golfo) y Europa con el mantenimiento de la Alianza Atlántica como pilar del vínculo trasatlántico.
- Proyección global y capacidad para derrotar a cualquier adversario mediante el mantenimiento de medios suficientes y capaces de garantizar la defensa del país, la conducción de acciones antiterroristas en varias regiones del globo, disuadir cualquier agresión y garantizar la seguridad de los aliados y socios mediante la presencia avanzada. No obstante, si se desata un conflicto, Estados Unidos debe ser capaz de derrotar a un adversario en una guerra convencional mientras niega los objetivos o impone costes inaceptables sobre un segundo agresor en otra región del planeta. Esta decisión supone la vuelta al modelo de dos guerras para definir la estructura de fuerzas, el catálogo de capacidades y los patrones de despliegue y no sólo parece indicar la tradicional disuasión de Teherán y Pyongyang; sino también sugiere la ilusoria voluntad de contener a Irán y China con una estructura de fuerzas claramente insuficiente y una estrategia peligrosamente similar a la *Hold-Win-Win* que el Secretario de Defensa Les Aspin intentó aplicar en 1993, pero confiando en que las tecnologías vinculadas con la *Revolución en los Asuntos Militares* (RMA) permitirán suplir estas carencias (Colom, 2014).

La eficaz consecución de esta estrategia de defensa estará condicionada por la bajada del gasto de defensa. En 2011 se aprobó la *Ley de Control Presupuestario* que reducía la base de gasto – o la partida del presupuesto federal para garantizar el funcionamiento del Pentágono en condiciones normales – a los 487.000 millones de dólares, una cifra que podría doblarse si no se logra contener el déficit público en los próximos ejercicios presupuestarios. Además esta ley introdujo un mecanismo de *sequestration* de un 7% adicional que se activó automáticamente en 2013, cuando el gobierno y la oposición no lograron consensuar el techo de gasto.

Aunque para el bienio 2014-16 la financiación del Pentágono está asegurada, en 2016 podrían volver nuevamente los draconianos recortes en la base de gasto del país. Este escenario presupuestario no sólo puede comprometer los objetivos de defensa nacional, sino también los planes de investigación y desarrollo, los catálogos de capacidades, el volumen de fuerzas o su adiestramiento y disponibilidad. Tal y como se ha visto en los anteriores ejercicios presupuestarios, ello requiere tomar dolorosas decisiones – como la retirada de sistemas, la desactivación de unidades, la cancelación de compras o modernizaciones de armamento y material – a la vez que se incrementa la eficiencia del Pentágono.

Igualmente, el documento también indica que la guerra contra el terror ha supuesto una importante innovación táctica y técnica de las fuerzas armadas estadounidenses, que no sólo han crecido en experiencia e interoperabilidad, sino también en la integración de capacidades y la maduración de tecnologías avanzadas. Éstas, entre las que destacan la cibernética, la robótica o la inteligencia artificial, no sólo se estiman fundamentales para los conflictos futuros, sino que se espera que éstas puedan revolucionar la forma de combatir (o cambiar las reglas del juego bélico según el documento), dotando a Estados Unidos la supremacía bélica en línea con la RMA que centró los debates estratégicos del país en la década de 1990 (Colom, 2013 y 2008).

Finalmente, para implementar esta estrategia defensiva, el Pentágono realizará varios ajustes que ya empezó a realizar tras la eliminación de Bin Laden y el cierre *de facto* de la guerra contra el terror, en el patrón de despliegue global como el replanteamiento de la presencia avanzada, el incremento de la presencia naval – hasta el 80% de la flota – en la región Asia-Pacífico, el despliegue de nuevos módulos de fuerza para la respuesta a crisis o la configuración de unidades multinacionales.

Una vez planteada la estrategia de defensa, esta hoja de ruta fija los parámetros sobre los que debe organizarse la fuerza conjunta. Tras afirmar que la reducción del gasto en defensa requiere atajar con celeridad los desequilibrios que afectan la institución militar e implementar dolorosas medidas en la estructura de fuerzas y catálogo de capacidades para minimizar los efectos de la crisis económica sobre el liderazgo tecnológico y militar estadounidense, la QDR propone lo siguiente:

- Revisar los tres componentes de la *fuerza total* (la fuerza activa, la reserva y la Guardia Nacional) y reducir el volumen de las fuerzas armadas, que se conseguirá mediante una sensible disminución de los efectivos activos del Ejército de Tierra (de los 570.000 iniciales a 440.000 o 450.000 en el año 2019).
- Proteger todas aquellas capacidades consideradas clave, que comprenden el escudo antimisiles, la disuasión nuclear, las fuerzas de operaciones especiales, los sistemas C<sup>4</sup>ISTAR, las capacidades cibernéticas y espaciales o el ataque de precisión. El resto de capacidades son susceptibles de ser eliminadas del catálogo militar del país.

Además de proponer importantes reducciones en la estructura de fuerzas y catálogo de capacidades que están empezando a concretarse en el presupuesto de 2015, la hoja de ruta también plantea otras iniciativas encaminadas a disminuir el coste de la defensa. Entre ellas se hallan el control del gasto en personal, sanitario (que han aumentado de forma exponencial con la guerra contra el terror) y en materia de pensiones a los veteranos. Asimismo, la QDR propone otras medidas para incrementar la eficiencia del Pentágono como la racionalización

de los procesos, la reducción de las duplicidades, el control y negociación de las adquisiciones, la cancelación de programas ineficientes, el cierre de bases e infraestructuras, la reducción de los contratistas o la concentración de los puestos civiles en logística, inteligencia, ciberseguridad o adquisiciones.

Finalmente, la QDR alerta de los posibles efectos que la reducción del presupuesto y la imposición del techo de gasto pueden tener en la estrategia defensiva estadounidense. Ésta argumenta que el Pentágono puede aplicar la estrategia propuesta en esta hoja de ruta durante el bienio 2014-2015 – durante la vigencia de la ley presupuestaria de 2013 – pero si en 2016 vuelven a aplicarse los recortes planteados en 2011, los riesgos se incrementarán exponencialmente, en particular si no se aceptan las reformas propuestas o si no se logra fijar un marco presupuestario estable.

En caso de que estos recortes se perpetuaran, el Pentágono se vería obligado a limitar el nivel de ambición – reduciendo con ello la capacidad para implementar la estrategia – e incrementar los desequilibrios internos de las fuerzas armadas (procediendo a nuevas reducciones en los volúmenes de fuerza y en los planes de modernización), aumentando con ello el riesgo de la defensa estadounidense e incrementando la presión sobre sus socios y aliados.

Si se llegara este escenario, la prioridad de Washington sería la protección del territorio nacional estadounidense, la presencia en Asia-Pacífico (aunque reduciendo la capacidad de despliegue y respuesta a crisis de las fuerzas allí desplegadas) y Oriente Medio. No obstante, cabe preguntarse hasta qué punto los recientes sucesos en Crimea y los movimientos de Moscú en la región obligarán a Estados Unidos a replantearse esta estrategia y red desplegar nuevas fuerzas en el continente europeo como demostración de un vínculo trasatlántico que Washington cada vez considera más secundario.

Otros de los riesgos a los que se expone Estados Unidos según este documento es la pérdida de interoperabilidad entre sus fuerzas armadas y el resto de los ejércitos aliados, especialmente los europeos. Esta afirmación que choca con la realidad práctica – ya que la brecha de capacidades entre los ejércitos de ambas orillas del atlántico no ha hecho más que aumentar – parece constituir el enésimo aviso de Washington para que los socios del viejo continente compartan los costes y las responsabilidades de la defensa europea en una coyuntura marcada por la crisis económica y la completa inoperancia de la arquitectura europea de seguridad y defensa.

Además, la QDR también alerta de que estos recortes motivarán tanto la paralización de los programas de modernización como la cancelación de proyectos de investigación, lo que podrá crear deficiencias tecnológicas susceptibles de ser aprovechadas por los adversarios del país. Aunque la dilatación de los nuevos programas – especialmente los más revolucionarios – sería la última decisión que tomaría el Pentágono, la hoja de ruta argumenta que de continuar la crisis financiera éste podría verse obligado a realizar varias *elecciones no-estratégicas* que tendrían, indefectiblemente, impactos negativos en la defensa del país.

En conclusión, fundamentada en los preceptos establecidos en la Guía Estratégica de la Defensa de 2012, esta hoja de ruta consolida la transición estratégica del país hacia la región Asia-Pacífico y ratifica el final de una guerra contra el terror que ya empezó a cerrarse cuando Obama accedió a la Casa Blanca en 2008. Asumiendo la herencia recibida de Afganistán e Irak, la crisis económica que está azotando el país y los cambios que se están produciendo en el entorno internacional, esta hoja de ruta pretende reestablecer las capacidades de una fuerza agotada tras trece años de guerra, explotar las lecciones aprendidas de estos conflictos para no repetir sus errores y racionalizar el funcionamiento del Pentágono con el fin de preparar la defensa estadounidense para el futuro y mantener la brecha militar de sus fuerzas armadas respecto a sus potenciales adversarios.

En los próximos años, Estados Unidos deberá completar esta transición estratégica codificada en la *Revisión Cuadrienal de la Defensa* en un contexto de crisis económica. Ello requerirá responsabilidad de todos los actores involucrados y la determinación de realizar los cambios previstos, aunque éstos sean dolorosos. El inmovilismo no es una opción y Washington lo sabe muy bien.

## Referencias

- BELASCO, Amy (2013). *Potential Effects on Defense Spending of a Year-Long Continuing Resolution and the March 2013 Sequesters*. Washington DC: Congressional Research Service.
- Chairman of the Joint Chiefs of Staff [CJCS] (2011). *The National Military Strategy of the United States of America. Redefining America's Leadership*. Washington: Government Printing Office.
- COLOM, Guillem. "La seguridad y la defensa estadounidense tras la guerra contra el terror". *Colombia Internacional*, n. 80 (2014): 267-90.
- \_\_\_\_\_. "Cambio y continuidad en el pensamiento estratégico estadounidense desde el final de la Guerra Fría". *Revista de Ciencia Política*, v. 33 n. 3 (2013): 675-92.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – UNED.
- Department of Defense [DoD] (2014a). *Quadrennial Defense Review 2014*. Washington DC: Government Printing Office.
- \_\_\_\_\_. (2014b). *Fiscal Year 2015 Budget Request*. Washington DC: Government Printing Office.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense*. Washington DC: Government Printing Office.
- ETZIONI, Amitai. "Who Authorized Preparations for War with China?". *Yale Journal of International Affairs*, v. 8 n. 2 (2013): 37-51.
- Executive Office of the President of the United States. 2014. *Fiscal Year 2015 Budget of the U.S. Government*, Washington DC: Office of Management and Budget.
- Joint Chiefs of Staff [JCS]: *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020*, Washington DC: GPO, 2012.
- National Intelligence Council, 2012): *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Washington DC, NIC, 2012.

## Resumen

A principios de marzo de 2014, el Departamento de Defensa estadounidense presentó la Revisión Cuadrienal de la Defensa, un trabajo que detalla la estrategia de defensa del país, la estructura de fuerzas propuesta, los planes presupuestarios y otras decisiones que afectarán a la defensa estadounidense para los próximos cuatro años. El artículo realiza un análisis de los contenidos y las propuestas de este documento estratégico.

## Abstract

In March 2014, the U.S. Department of Defense issued the *Quadrennial Defense Review*, a document that outlines the country's defence strategy, the proposed force structure, the budgetary plans and other decisions that will affect the American defence for the next four years. The article analyses the content and proposals of this strategy.

**Palabras-clave:** Estados Unidos; Seguridad; Defensa; Estrategia; Fuerzas Armadas; Presupuestos

**Keywords:** United States; Security; Defence; Strategy; Armed Forces; Budget

*Recebido em 11/07/2014*

*Aprovado em 30/08/2014*

## Resenha

# Financing Regional Growth and the Inter-American Development Bank: the case of Argentina<sup>1</sup>

Rogério Makino\*

A guinada neoliberal do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nos anos noventa alterou a sua missão histórica de ajudar na promoção do desenvolvimento definido em termos estruturais-cepalinos, centrado na estratégia de industrialização por substituição de importações, para a financeirização do desenvolvimento e a integração à economia global. Nas relações entre BID e Argentina, a nova missão se manifestou de forma mais patente no regime de conversibilidade (paridade entre o peso argentino e o dólar). Em termos empíricos, o autor se propôs a estudar o envolvimento do BID em dois casos: na consolidação e no declínio do regime de conversibilidade.

A maioria dos trabalhos sobre as relações entre bancos de desenvolvimento e seus prestatários são construídos em uma perspectiva racionalista (com pressupostos realistas ou institucionais liberais) e na Economia Política Internacional mainstream que implicam algumas limitações como uma leitura a-histórica, naturalizada e universalizante do mercado, a separação artificial de doméstico e internacional, a dissociação entre o político e o econômico e a oposição entre as explicações centradas na eficiência e racionalidade e aquelas centradas na dinâmica própria da multilateralidade.

Como alternativa teórica-metodológica, Vivares propõe o uso de elementos da Teoria Crítica à Robert Cox e da Nova Economia Política Internacional: o método focado nas estruturas históricas, às quais são atribuídos três níveis (relações sociais de produção, formas de Estado e ordem mundial); a hegemonia definida em termos gramscianos, isto é, de uma dominação na qual confluem coerção e consenso; o debate sobre o Estado sob a forma de complexos estado-sociedade e estado-instituições internacionais; o papel das instituições internacionais dentro da ordem mundial e regional.

Para o autor, a importância do BID não está propriamente no volume de recursos desembolsados para financiar as reformas estruturais de inspiração neoclássica, uma vez que elas ocorriam em complementaridade e coordenação com outras instituições financeiras internacionais como Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Na realidade, o que se destaca no BID é o seu potencial em legitimar essas reformas diante dos atores domésticos e internacionais importantes e em construir consenso em torna da necessidade delas. Esse potencial teria a ver com uma questão identitária historicamente construída e a percepção do banco como uma instituição na qual os países latino-americanos são membros efetivos e ativos e na qual a Argentina é uma das maiores sócias. Reitera-se, no entanto, que devido à forte influência dos Estados Unidos, o banco tem uma natureza não especificamente latino-americana, mas hemisférica ou continental.

1 VIVARES, Ernesto. *Financing Regional Growth and the Inter-American Development Bank: the case of Argentina*. Routledge, 2013. ISBN: 978-0-203-07392-6

\* Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília - UnB ([makinotga@yahoo.com.br](mailto:makinotga@yahoo.com.br))

No primeiro caso, analisa-se o que é considerado pelo BID como o caso mais bem sucedido de reforma pró-mercado feito no setor elétrico em nível regional sob uma democracia, na qual o banco participou – o da privatização das empresas argentinas de eletricidade. Embora não tenha sido o principal ator, o BID teve um papel ativo, sobretudo no apoio técnico, no planejamento, na implementação e no cofinanciamento do processo, além de garantir as condições de participação do setor privado. Para que isso pudesse ocorrer, o tema passou por um processo de despolitização, sendo transformado em uma questão meramente técnica: apresentaram-se como irrefutáveis ideias como as de que nenhuma empresa poderia ser gerida pelo Estado tão bem quanto pela iniciativa privada, de que o setor elétrico estava sucateado e da necessidade de demonstrar que o país estava comprometido com as reformas estruturais. Mas, obviamente, também havia outros motivos como a destruição de um ícone da ala tradicional peronista e a arrecadação de recursos em moeda estrangeira para ajudar a manter o regime de conversibilidade. Em seguida, o governo Menem buscou a desarticulação daqueles que pudessem se opor à privatização – as províncias e os sindicatos. Apresentou-se a privatização como necessária e inevitável de modo que se opor a ela poderia implicar a exclusão na participação de futuros arranjos políticos. Além disso, para cooptar potenciais opositores, fez-se uso da promessa de compensações, de *side-payments* e recompensas políticas.

No segundo caso, analisa-se a deterioração do regime de conversibilidade, que era um dos principais pilares da estratégia argentina de inserção na era da globalização. Na segunda metade dos anos noventa, as condições que permitiram a ascensão do modelo argentino não eram mais as mesmas. De um lado, o consenso dentro do país esmaecia-se diante dos resultados insatisfatórios das reformas estruturais anteriormente implementadas, como os problemas dos empresários afetados pela paridade do câmbio, o desemprego crescente e a deterioração da qualidade de vida das classes mais humildes. Muitos dos críticos viam esse regime como insustentável e a desvalorização do peso como parte necessária da solução. De outro, as instituições financeiras internacionais e o mercado financeiro global pressionavam pela continuidade da conversibilidade e o aprofundamento das reformas, chegando ao ponto de cogitarem a dolarização da economia argentina. Enquanto isso, o BID estava dividido entre financiar esse modelo de integrar a Argentina à economia global e investir no desenvolvimento, fazendo suas ações parecerem inconsistentes e até contraditórias.

Se no primeiro caso, as dimensões financeira, política e técnica do banco convergiam diante das expectativas de sucesso daquele modelo; no segundo caso, diante de um contexto de crise, contou-se apenas com a solidariedade da dimensão política do BID em uma tentativa de não deixar o país cair em um ostracismo em relação à governança financeira global em face da desvalorização, mas mesmo essa solidariedade ocorreu a contragosto do FMI e do Banco Mundial.

O livro de Vivares, ao utilizar-se de marcos teóricos não muito comuns no estudo das relações entre bancos de desenvolvimento e países prestatários, lança luz sobre aspectos pouco explorados como o papel deles na (des)construção de ordens de desenvolvimento, na sua complexa relação com outros atores domésticos e internacionais, na especificidade da contingência histórica que condiciona a sua missão e na importância da legitimação e construção de consenso em torno dos projetos nos quais se envolve.

**Palavras-chave:** Argentina; BID; conversibilidade

**Keywords:** Argentina; IDB; convertibility

*Recebido em:* 14/03/2014

*Aprovado em:* 06/04/2014

## Resenha

Toleration in Conflict: Past and Present<sup>1</sup>

Thiago Corrêa Malafaia\*

Tolerance and toleration, especially at times of conflict are, indeed, hard to come by. But what are exactly these words? What do they mean? Forst addresses these questions in a thorough manner. He argues in favor of recognizing that there is but one concept of *toleration*, and four conceptions of it. But first let me set the stage of what are the four meanings of “toleration in conflict”: 1) it can be “an attitude or practice that is only called for within social conflicts of a certain kind” (Forst 2013:1), not solving conflicts, merely containing them; 2) that the demand for toleration arises with conflicts — not existing prior to nor beyond them, toleration is an integral part of conflicts being, itself, an “interested party”; 3) that toleration not only is an interested party in conflicts but also the object of conflicts itself; 4) that there is a conflict within the concept of toleration itself, derived from the fact that there is only one concept of toleration, even though differing conceptions have been formulated over time.

Having said that, Forst addresses the pressing issue of concept and conceptions of toleration. A concept can be defined as basic semantic components, whereas conceptions are interpretations of these elements/components. There are six such components that, taken together, form the concept of toleration: the context of toleration; the objection component; the acceptance component; the limits of toleration; that tolerance is exercised by one’s own free will; and that the concept of toleration can subsume either the need to contemplate minorities with certain rights and personal tolerance towards practices one is not personally fond of. To better grasp the concept one needs three elements: to understand the history of the conceptualization of toleration; to examine the concept in its normative and epistemological dimensions; and to situate the concept in today’s conflicts, evaluating its content objectively.

As for the conceptions, the first one is the “permission conception” — the majority allows the minority (ies) to keep on exercising their convictions and going about their businesses so long they do not question the authority of the majority. Furthermore, so long the minorities do not demand equal political status based on equal rights they can be tolerated according to a twofold paradigm: 1) pragmatically, for, they do not disturb the law and order; and 2) in terms of normative principle for, as being viewed as illegitimate, they are not expected to be able to convince “dwellers” of the majority to “change sides”. Here the toleration relation is vertical. The “coexistence conception” presents some attributes in common with the first view, but also has its own idiosyncrasies. The pragmatic dimension of toleration is maintained. Its instrumental dimension is not. Now there is no dominant majority and no practically irrelevant minorities, but groups of roughly equal sizes

---

1 FORST, Rainer; “*Toleration in Conflict: Past and Present*”; Cambridge University Press, United States of America, New York, 2013; 662 pp. ISBN: 978-0-521-88577-5 Hardback.

\* Doutorando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais — PUC-Minas (thiagomalafaia@hotmail.com)

that recognize that they must exercise toleration to further their own interests. This happens because, being the social groups of roughly equal strength, they realize that not to tolerate one other can lead to a fraying of the social fabric that, *ad postremum*, can prove to be the undoing of society. Here the toleration relation is horizontal. Adversely however, if one group can manage to get the upper hand over the others the “reason to tolerate” whilom present is completely wiped out.

The “respect conception” is grounded on mutual respect. Even though the tolerating parties have differing visions about a great variety of things they tolerate one another as autonomous individuals and as equals, part of a political community which functions under the rule of law and norms that do not privilege any particular group or community and that have general and reciprocal validity. As for the “esteem conception”, it presupposes a more inclusive view of mutual recognition. More than respecting other convictions, practices and creeds, these sets of ideas and actions are esteemed as being ethically valuable. However, so that the objection component is not lost, Forst argues that one is advised to treat the “esteem conception” with certain reservations.

Forst’s conceptualization of toleration is an enormous contribution to the debate. The discussion is important to better grasp the subject, what contributes to a more tolerating society. The issue is specially pressing for societies are becoming more and more plural and we are experiencing the rise of new conflicts and the worsening of old ones. Examples are legion but the case of Europe is notably enlightening.

The book is divided into two parts. In the first Forst analyses historically the discourse of toleration with two objectives in mind: 1) to highlight the social and normative dynamics of the concept and the legitimization relations that ground it, be they questioned or not; and 2) to present their strengths and weaknesses, in order to construct a theory that goes beyond them. In the second part the author presents the kernel of his proposed concept of toleration.

The book makes us think about the importance of toleration, either internationally or domestically. Additionally it also discusses the virtues of tolerance and the qualities and prospects of a more tolerant society. In a world in dire need of more understanding and dialogue between different cultures and reduction of violent conflict levels, derived, in no insignificant part, from lack of tolerance, it is only evident the significance and appropriateness of a book put together along these lines. It is an excellent read that might interest International Relations, Sociology and Philosophy students and practitioners.

**Key-words:** toleration; concept; conceptions

**Palavras-chave:** tolerância; conceito; concepções

*Recebido em: 18/05/2014*

*Aprovado em: 13/07/2014*