
Revista da Escola de Guerra Naval



Rev. Esc. Guerra Nav., Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, maio/agosto 2018.

■ ARTIGOS

MILITARY MALTHUSIANISM AND THE STRATEGIC PARTNERSHIP IN THE FX-2 PROGRAM 276

Vitelio Marcos Brustolin

Luiz Pedone

Cesar Castello Branco Martin

NAVIOS E POLUIÇÃO DO AR: UM ESTUDO SOBRE A REGULAÇÃO DAS EMISSÕES ATMOSFÉRICAS POR EMBARCAÇÕES 301

Tiago Vinicius Zanella

GRANDE ESTRATÉGIA E PODER NAVAL: OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NA REGIÃO DA ÁSIA-PACÍFICO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI 329

Flavio Rocha Oliveira

THE TECHNOLOGICAL IMPERATIVE IN BRAZIL'S MILITARY MODERNIZATION 355

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira

Deywisson Ronaldo Oliveira de Souza

THE TRANSATLANTIC NARCO-NEXUS: SOUTH AMERICA, AFRICA, AND EUROPE IN THE CONTEMPORARY DRUG-TRAFFICKING DYNAMICS	378
Thiago Rodrigues Carol Viviana Porto Adriano de Freixo	
O DEBATE GEOESTRATÉGICO NOS ESTADOS UNIDOS: O LUGAR DA EURÁSIA, DO HEMISFÉRIO OCIDENTAL E DO MÉXICO	395
Raphael Padula	
SURVEYING CONTEMPORARY LATIN AMERICAN INTERNATIONAL SECURITY APPROACHES AND THEMES	419
Graciela de Conti Pagliari Milton Carlos Bragatti	
A POLÍTICA DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS	428
Marcelo Mello Valença Luiza Bizzo Affonso	
THE IMPACT OF CHINA ON THE LATIN AMERICAN SECURITY ENVIRONMENT	456
R. Evan Ellis	

MILITARY MALTHUSIANISM AND THE STRATEGIC PARTNERSHIP IN THE FX-2 PROGRAM

Vitelio Marcos Brustolin¹

Luiz Pedone²

Cesar Castello Branco Martin³

ABSTRACT

Jurgen Brauer and Paul Dunne detect in Military Malthusianism a vulnerability in the occurrence of offsets. This vulnerability is perceived from the fact that the unit cost of large arms systems increases faster than government budget revenues. One of the consequences of this fact is the governments' search for greater economic efficiency through the globalization of the production and acquisition of arms. In one hand this theory affirms that we will see more and more unconventional conflicts, on the other it justifies the construction of strategic partnerships in the production of weapons systems, such as the Brazil-Sweden Strategic Partnership, under the FX-2 Program. Thus, this article seeks to evaluate the presence of Military Malthusianism in the Brazilian case, the compliance of the Brazil-Sweden Strategic Partnership with the National Defense Strategy (END, in Portuguese), and analyzes the role of this Partnership in the FX-2 Program.

Keywords: Military Malthusianism. Strategic Partnership. FX-2 Program. National Defense Strategy.

¹ Is a Research Scientist at Harvard Law School - E-mail: brustolin@fas.harvard.edu

² Postdoctoral researcher at Uppsala University, Stockholm University and Swedish Defense University - E-mail: luizpedone@id.uff.br

³ Master's Degree Candidate in Defense and Security Strategic Studies, at Institute of Strategic Studies and International Relations (INEST) of the Fluminense
Email: cesarcbm@id.uff.br

INTRODUCTION

In 2004, Jurgen Brauer and Paul Dunne presented *Arms Trade Offsets: What do We Know?*, in Bristol, England. In this paper, the authors bring up the concept of Military Malthusianism. Such a concept is portrayed as a vulnerability in the occurrence of offsets. This vulnerability is perceived from the fact that the unit cost of large arms systems increases faster than government budget revenues. One of the consequences of this fact is the governments' search for greater economic efficiency through the globalization of the production and acquisition of arms. If in one hand this theory affirms that we will see more and more unconventional conflicts, on the other it justifies the construction of strategic partnerships in the production of weapons systems.

The Brazil-Sweden Strategic Partnership, within the framework of the FX-2 Program, is an example of a strategy used by the Brazilian State to achieve its dual objective of modernizing its air superiority capabilities and qualifying the national industry, while at the same time worrying about issues related to economic efficiency in the face of high costs of acquiring and developing military aviation means and technologies.

This article tries to evaluate the presence of Military Malthusianism in the Brazilian case, that is, the confirmation of the existence of the conditions that structure this concept in the recent period of Brazilian history, and the conformity of the Brazil-Sweden Strategic Partnership with the National Defense Strategy, the main national defense standard, considering the discussions about its updating, as well as analyzing the role of this Partnership in the FX-2 Program.

Thus, the first section describes the development of the Strategic Partnership under the FX-2 Program. The next one addresses the central concept of this article - the Military Malthusianism concept, as understood by Brauer and Dunne. The third section deals with the costs evolution of air superiority aircraft. Then, defense expenditures in Brazil are presented in relation to the country's GDP, as well as the evolution of the Brazilian GDP, and the composition of expenditures of the Ministry of Defense of Brazil. In the fifth section are exposed the sections set in the NDS that allow the identification of the conformity of the Strategic Partnership with this norm. And finally, the last considerations of this article are made.

1) THE FX-2 PROGRAM AND THE BRAZIL-SWEDEN STRATEGIC PARTNERSHIP

The FX-2 Program is a program created by the Ministry of Defense (MD), through the Defense Acquisition and Equipment Plan (PAED, in Portuguese), with the objective of acquiring, through international competition, and deploying new multi-employment fighters, simulators and logistics for the implementation in the collection of the Aeronautics Command (COMAER, in Portuguese). It also aims the necessary transfer of technology for the operation and maintenance autonomy of this fleet throughout its life cycle, and also, in a short term, the replacement of the Mirage 2000 aircraft - retired in 2013 and, in the long term, the replacement of the F-5 and A-1.

The FX-2 Program came out in 2008 after reformulating the original FX program. This program, which began in 2000, within the scope of the Program to Strengthen the Combat of Brazilian Airspace (PFCEAB, in Portuguese), was not adequate to the first updates of the National Defense Policy, in 2005, and to the National Defense Strategy of 2008. After approximately 13 years of negotiation, in the Dilma Rousseff's Command, the Brazilian government chose, on December 18, 2013, the JAS 39 Gripen NG, of the Swedish company Saab, as the winner of the international competition. In order to win such a dispute, Saab's offer had to surpass other offers such as the Sukhoi Su-35 Super Flanker, from the Russian manufacturer Sukhoi, the F-16 Fighting Falcon, from the North American Lockheed Martin, the Eurofighter Typhoon EF-2000, from the consortium European Eurofighter, the F/A-18 E/F Super Hornet, from the North American Boeing, and the French fighter Rafale F3, from the company Dassault.

The final phase of the international competition of the FX-2 program included three participants: JAS 39 Gripen NG, F/A-18 E/F Super Hornet, and Rafale F3. On August 3, 2010, the journalist Eliane Cantanhêde pointed out that the report approved by the Brazilian Air Force (FAB, in Portuguese) High Command on December 18, 2009, indicated the Gripen NG aircraft as the best choice for Brazil, despite the fact that President Lula and his Defense Minister Nelson Jobim, have "chosen" the French Rafale – that was ranked third in the FAB report (CANTANHÊDE, 2010). On September 7, 2009, therefore, prior to the release of the aforementioned Air Force report, President Lula stated that the Brazil-France agreement for

the acquisition of military equipment would also include the purchase of the disputed Rafale fighters under the FX-2 Program (MILITARY POWER, 2018). In a conversation with FAB's high-ranking military officer, the Professor of the Federal University of Fluminense, Luiz Pedone, gathered some possible criteria involved in preparing the report of the FAB, which classified the Swedish aircraft in the first place: a) the relationship between industrial technology and logistics; b) pilot preference (this is a controversial factor, since many of them preferred the US F/A-18 E/F Super Hornet); c) the counterparty of offsets guaranteed by the Swedish offer; d) the Swedish financing, which covered 100% of the value of the contract, relating to the purchase of aircraft, logistical support and purchase of armaments for the operation of fighters; and e) the internal policy of the FAB that had a bad experience with the old French fighters Mirage.

The estimated value of the total purchase to be made by the Brazilian government was US\$ 5.4 billion. Thirty-six aircraft were purchased, with 28 single-seaters and 8 double-seaters, with a promise of delivery of the first one established for 2019, and the last one for 2024. However, in a new schedule published by the FAB, the delivery of the first single-seated to Brazil was established for 2021 (FAB, 2017), thus configuring two years of delay to the schedule initially programmed.

The Swedish funding covered 100% of the total value of the contracts, with interest being reduced from 2.54% to 2.19%, which generated savings of up to R\$ 600 million for the Brazilian accounts. The Gripen NG can be exported from Brazil to South America, and even aircraft produced outside the country will have Brazilian parts. According to the manufacturing process defined by the FAB, thirteen fighters will be developed in Sweden, with the accompaniment of Brazilian engineers; eight other fighters will also be produced in Sweden, but already under the coordination of Brazilians, although supervised by Swedish engineers; and the fifteen remaining fighters will be built and assembled in Brazil (PEDONE, 2017, p.444).

The Gripen NG is an aircraft with a multipurpose mission scope, capable of performing air-to-air and air-surface reconnaissance and combat missions, and changing roles in flight. Prepared to operate in all weather conditions, the aircraft is equipped to perform aerial refueling, operating within a maximum range of 1,500 km. Its high performance is due to its greater stability provided by the flex-stabilized canard/wing configuration and a triple fly-by-wire aerodynamic control system, which allows for

more agile and safe maneuvers. The weapons system is prepared to operate several types of missions, and is capable of receiving national weapons, such as the new A-Darter missile, manufactured by the South African company Denel Aerospace Systems, in partnership with the Brazilian companies Avibrás, Mectron and Opto Eletrônica. Its advanced sensors allow the aircraft to be enabled for network warfare (Gripen NG, 2014).

The FX-2 Program consists of a first aircraft acquisition contract, which also includes two flight simulators, mission planning stations, ground stations, armament integrations and auxiliary equipment; a second logistical support contract (CLS, in Portuguese) to the Gripen NG aircraft and associated support equipment, consisting of contracting Saab for the provision of logistical support services for 26,400 (twenty-six thousand and four hundred) flight hours or five years - whichever finish first; and a third armaments acquisition contract, which consists of the supply of arms by Saab company to the initial operation of the Gripen NG aircraft by FAB, as well as the integration and operational assessment of the aircraft. In addition to these three contracts, there is also the Offset Agreement, which involves 60 offset projects, with industrial, technological or commercial compensation, valued at US\$ 9 billion, representing 170% of the contract value.

According to the Ministry of Defense, aircraft manufactured by the Swedish company Saab were chosen on technical and price criteria. In this way, data such as performance, technology transfer, acquisition costs and maintenance costs were especially considered. According to Saab, Gripen NG has lower life cycle costs than its competitors. These costs range from the value of the initial acquisition to operating expenses over the entire life of the aircraft. The figure below shows the cost per hour of flight of various air superiority aircraft. The F-16, F-18 E/F, Rafale and Eurofighter aircraft participated in the international competition in the FX-2 Program. However, the Gripen featured is the C/ D version, a version prior to the modern Gripen NG.



Source: LIVE FIST DEFENSE.COM (2017).

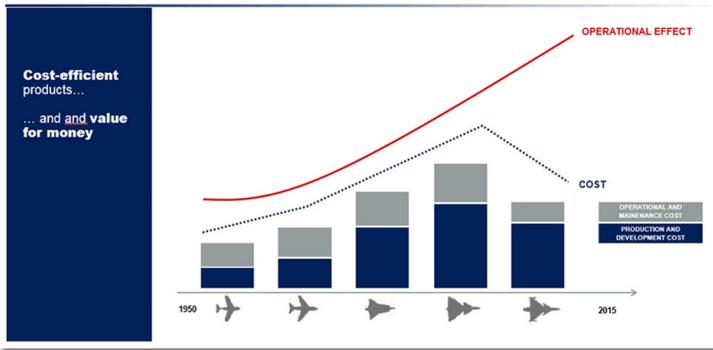
As we can see in figure 2, in a source provided by Saab, the company presents the development cost curve of Gripen E, or Gripen NG. Both the production and development costs of the Gripen E as well as the operating and maintenance costs are lower than the two previous versions. The latter have the minors costs of all the aircraft already mentioned, since the first generation of Saab fighters.

Saab's concern with the costs of an air superiority aircraft is made explicit by the company itself:

From the outset, cost was the central design parameter of Gripen. So did Gripen NG. Throughout the design and development phases, Saab ensured that the aircraft was easy to operate and repair - even in outdoor areas, and by conscripts with few resources. Our engineers had to maximize performance without changing costs. Thus, Saab avoids costly solutions that may not add much to the performance as the costs would suggest. The cost is also a parameter of the project in that each

detail is created for maximum ease of use and low maintenance costs, and the entire lifecycle is taken into consideration when such prioritization are made. This is not something that can be added later. This must exist from the outset (SAAB, 2017, p.14).

FIGURE 2: DETAILING THE COST CURVE
BREAKING THE **COST CURVE**



Source: SAAB AIRCRAFT INDUSTRY (2016).

The FX-2 Program establishes a transfer of technology (ToT) process that takes place within a long-term strategic partnership established by Brazil and Sweden. ToT is performed through on-the-job training of professionals. To that end, about 357 professionals from several Brazilian companies involved in the Program are being trained at the Saab plant in Linköping. These professionals were distributed as follows: 240 from Embraer, 8 from AEL Sistemas, 7 from Akaer, 26 from Atech, 12 from Mectron, and 43 from Inbrafiltro Group, as well as 21 professionals from the Department of Science and Technology of Aerospace (DCTA, in Portuguese), of the Aeronautics Command. In March 2017, Saab confirmed the presence of 150 engineers in the city of Linköping, Sweden, and the return of 34 engineers to Brazil (ABREU PEDROZO, 2017).

At the same time, the strategic partnership between Brazil and Sweden has expanded to other areas beyond the original purchase, industrial cooperation and financing contracts. On October 19, 2015, the new Plan of Action of the Brazil-Sweden Strategic Partnership was signed, whose countries decided to advance bilateral ties by

establishing regular political dialogues with a view to developing and identifying opportunities for closer cooperation among countries, and for joint action in the international arena. The strategic partnership signed involves cooperation commitments and expansion of investments and trade, defense, science, technology, innovation and education, sustainable energy, environment, climate change and sustainable development, social security, and cultural exchange (BRAZIL, NEW PLAN STRATEGIC PARTNERSHIP OF THE BRAZIL-SWEDEN STRATEGIC PARTNERSHIP, 2015).

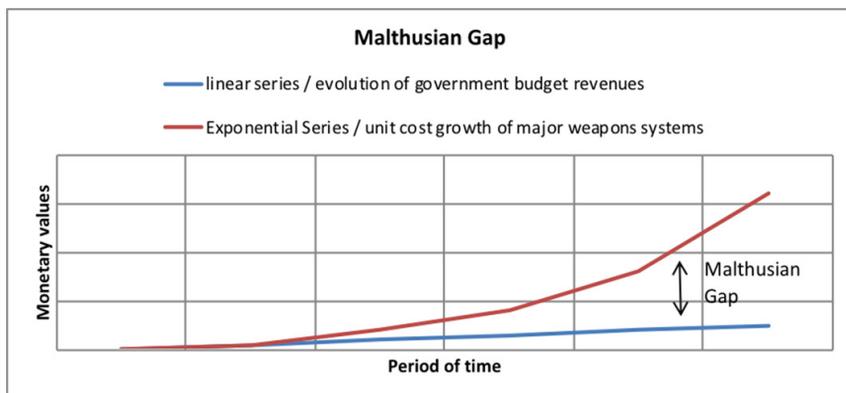
The Plan of Action established allowed the necessary support for the formation of a High Level Group on Aeronautics. This group was charged with developing a work plan to promote strategic cooperation, especially in science, technology and innovation (S, T & I), through the academia, industry, governments of both countries, and in support of initiatives to create joint programs, projects, studies and other activities related to the aeronautical sector. Was also signed the Term of Reference between Brazil and Sweden for aeronautical cooperation. This document defines the vision of the partnership, an efficient bilateral cooperation in science, technology and innovation, which will allow actors in both countries access to technologies and key capabilities for future aeronautical, civil and military systems, in order to combine industrial relevance, academic excellence and innovative ways of working.

Imbued with the idea that cost sharing, to be realized through this strategic partnership, can be a way to seek reduction of financial risks and costs, given the increasing costs and complexities of high technology intensive sectors, as well as the understanding that Brazil and Sweden would be ideal partners in the aeronautical field, since both combine competence centers, advanced industry actors and government support, the High Level Group has set goals in its Work Plan for the three-year period of 2016, 2017 and 2018. These include: the start of a pre-study for the development of 30 joint research projects (10 per year), the organization of workshops, and the presentation of scripts and results of joint dialogues. The following work plans will be responsible for the formulation of objectives for every two years.

2) MILITARY MALTHUSIANISM

In an article titled *Arms Trade Offsets: What do We Know ?*, presented in June 2004, during the eighth Annual Defense Economics and Security Conference, University of the West of England, Bristol, Jurgen Brauer and Paul Dunne question the ability of offsets to support the long-term objectives of the countries. For them, offsets do not result in the reduction of costs in the acquisition of arms, do not stimulate civil economic development on a broader basis, there are no substantial or sustainable job creations, even in the military sector, there is no transfer of successful technology to the sector civilian, and only limited technology transfer to the military sector is carried out, often for decades and at high cost. They also criticize the fact that the transferred technology is continually surpassed by new technological advances in the main developed countries, especially the United States. The authors also point out that the defense of offsets depends on pre-offsets statements rather than post-offsets evidence, and there are incentives for governments to exaggerate their benefits and to underestimate or ignore their costs.

One vulnerability of the offsets understood by Brauer and Dunne is around the question of Military Malthusianism. This concept is best developed by Thomas Scheetz in *The Argentine Industry, its Past and Current State, an Evaluation*, and will be discussed below. Military Malthusianism presents itself as a vulnerability due to a single inescapable fact: the unit cost growth of major arms systems is faster than government budget revenues. While the former would grow by an exponential series, the latter would grow linearly. This Malthusian gap, over time, causes the decline in the acquisition of weapons systems, what puts pressure on the national industry, which tends to have the national state as its main client. This occurrence is noticeable in developing and developed countries. Even the US needed to select countries to co-develop the Joint Strike Fighter Program, which led to the development of the F-35 fighter, due to its high costs of development. The graph below illustrates the Malthusian gap from the difference between both time series, and their mentioned meanings.

Graph 1 - The Malthusian gap

Source: own elaboration

Four options for action are presented to the States as a consequence of military Malthusianism: a) cutting off defense programs; b) a defense review that would reduce countries' defense commitments; c) an increase in the defense budget, at the cost of non-defense programs or tax increases, for example; or, finally, d) by increasing efficiency with the search for economies with the globalization of production and acquisition of arms.

For Brauer and Dunne, options a), b) and c) have been variously attempted or are not feasible. Option d) would make the arms industry of the countries mutually dependent, a current trend, and would have as a long-term consequence the fact that these countries could not fight each other when important production components are located in their territories. Thus, the Military Malthusianism concept raises the hope that as the unit cost of weapon systems becomes inaccessible, we can dedicate ourselves to peace. However, this will not happen because countries will find a substitute to defend themselves, dissuade and offend differently. For Brauer and Dunne, this has been true for some time, as exemplified by state sponsored or state-supported terrorism, guerrilla warfare, low-intensity warfare, low-tech warfare, proxy wars, and the use of private military enterprises in war. Military Malthusianism implies that we will see more unconventional conflicts.

In the aforementioned article by Thomas Scheetz, the author seeks to learn lessons about the production and acquisition of weapons from the Argentine experience. To this end, it establishes criteria for the development of an arms industry in developing countries and analyzes the possibilities

of the country.

In his analysis of the “failure of the Argentine arms industry” (SCHEETZ, 2002, pp. 25-27) the author presents Military Malthusianism as an additional reason for the fate of this industry in the country. The growing gap between the rising costs of major arms systems, that grows in an exponential manner, and the increasing of governments’ revenues, that grows in a linear manner, has led to a decline in the number of weapons systems acquisition.

In order to obtain this conclusion, the author uses the study of Pugh (1993, p.179-94) and Kirkpatrick (1995, pp.263-94; 1997, pp. 58-63), who estimate that since 1950 the unit cost of arms has grown at an average of 9% to 11% per year. Argentina’s budget revenue growth was calculated from the country’s annual GDP growth rate, at an average of 1.73% between 1970 and 2001, data from the Economic Commission for Latin America and the Caribbean. As government tax revenues, as a proportion of GDP, remained constant over the same period, at a rate of 13.1% (International Monetary Fund data), the author concludes that it can be said that Argentina’s fiscal revenues grew at the same rates of its GDP. Thus, it is from this inference that the Military Malthusianism is confirmed in the Argentine case, between 1970 and 2001.

Pugh and Kirkpatrick argue that this is the determining factor, through a change in the ratios between budget and unit costs, of the numbers and types of equipment purchased, and, hence, of military and industrial roles and structures (PUGH, 1993, p.179). For Scheetz, the fact that the Argentine Armed Forces did not take this Military Malthusianism into account led them to be extremely labor intensive, since 80% of the military budget is spent on personnel.

3) THE COST EVOLUTION OF AIR SUPERIORITY AIRCRAFT

When we come across the evolution of the costs of an air superiority aircraft, such as the Gripen NG, we realize that this weapons system also suffered enormous cost impact. According to Barbieri Ferreira, the fighters achieved a cost increase of more than 700% between the 1950s, when the production of the second generation of fighters, and the current fifth generation fighters (2009, 38).

This significant increase in costs is due in large part to the need to incorporate new technologies, the necessary integration of these technologies with others from other industrial sectors, such as information and communication technologies (ICT), the increase of costs with a rigid quality

control of products and processes as a result of the introduction of these new technologies and the increase of uncertainties with the possible negative consequences of the introduction of innovations. According to Barbieri, “uncertainty is related not only to the success of the innovation, but also to the correct timing of adopting it” (BARBIERI FERREIRRA, 2016, p.3).

The table below lists the unit cost, units produced and start date of operations of two models of each generation of fighters used by the United States Air Force (USAF) from the Second World War to the recent models of fifth generation fighters. As shown, the unit cost of the P-51 Mustang, used during the II World War, was valued at US\$ 623,000, a value 221.50 times lower than the unit cost of the F-22 Raptor, where each unit cost US\$ 138 million (values referring to the 2008 dollar).

The F-22 Raptor had its production line closed in 2005 due to excessive program costs. Thus, only 187 operational units were delivered. When considering its total costs, this model cost US\$ 67.3 billion, which resulted in a value of US\$ 360 million per aircraft (BARBIERI FERREIRA, Industrial Defense Base Mapping, 2016, p.412). Thus, a value 577.84 times greater than the costs of the P-51 Mustang model. The F-35 Lightning model, developed over 15 years, reached a total cost of US\$ 400 billion in 2016, due to various problems in its development (PAYÃO, 2016). Which means that it is the most expensive airplane ever produced.

Geração de caças	Modelo ²	Início das operações	Unidades produzidas	Custo Unitário (US\$ mil)
Segunda Guerra	<i>P-51 Mustang</i>	1942	15.875	623
	<i>P-38 Lightning</i>	1941	10.037	1.214
1ª Geração Jato	<i>P-80 Shooting Star</i>	1945	1.715	1.344
	<i>F-86 Sabre</i>	1949	9.860	2.028
2ª Geração Jato	<i>F-101 Voodoo</i>	1957	807	13.730
	<i>F-104 Starfighter</i>	1958	2.578	10.552
3ª Geração Jato	<i>F-4 Phantom II</i>	1960	5.195	16.759
	<i>F-5E Tiger II</i>	1972	1.400	11.050
4ª Geração Jato	<i>F-15 Eagle</i>	1976	1.200**	40.349
	<i>F-16 Fighting Falcon</i>	1978	4.400**	25.370
5ª Geração Jato	<i>F-22 Raptor</i>	2005	184**	138.000
	<i>F-35 Lightning II</i>	2011*	-	83.000

1. Custo unitário de aquisição (excluídos os custos de P&D e suporte) em US\$ mil, corrigido para o ano de 2008 pelo Consumer Price Index (CPI).

2. Os dois principais aviões de caça da Força Aérea Norte-Americana para cada geração.

* Ano previsto para entrar em operação.

** Ainda se encontram em produção.

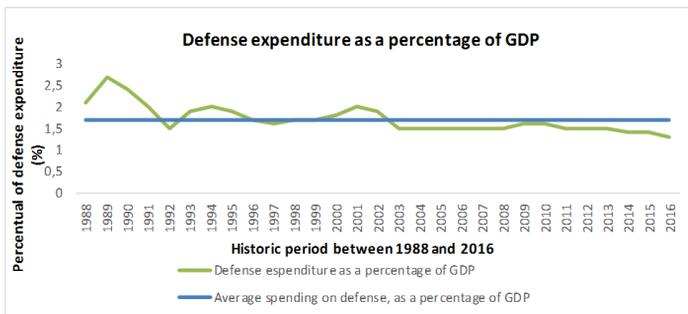
Other Generation 4.5 fighters, an intermediate generation of fighters between the fourth and fifth generation, developed between the 1990s and the first decade of the 21st Century, such as JAS 39 Gripen NG from Sweden, the Rafale from France, and the Eurofighter Typhoon, manufactured by European consortium, had development costs valued at US\$ 4.4 billion, US\$ 9.6 billion, US\$ 10.4 billion, respectively (BARBIERI FERREIRA, 2009). What makes the Swedish model the most competitive in terms of development costs.

4) DEFENSE SPENDING IN BRAZIL

With regard to defense spending in Brazil, it is possible to verify its evolution in relation to the GDP between 1988 and 2016, from the available data found on the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) website. Graph shows that there is a significant reduction in defense spending in Brazil, when analyzed in relation to GDP. The expenditure curve starts high, reaching 2.7% of GDP, its highest value in the period. Then, the curve turns downward, remaining below the average for the period from 2003 onwards, at 1.71% of GDP. Since 2014, there is a new drop in expenses. These reached 1.3% in 2016, the lowest values in the analyzed period. This value also represents a percentage of GDP of less than half of the amount spent with defense in Brazil in 1989, which means a sharp contraction in the share of defense spending in the country.

However, there is an increase in absolute defense spending, which amounts to 82.594 billion reais in 2016 (SIPRI). This absolute growth is perceptible through the growth of the Brazilian GDP.

GRAPH 2 - DEFENSE EXPENDITURE AS A PERCENTAGE OF GDP

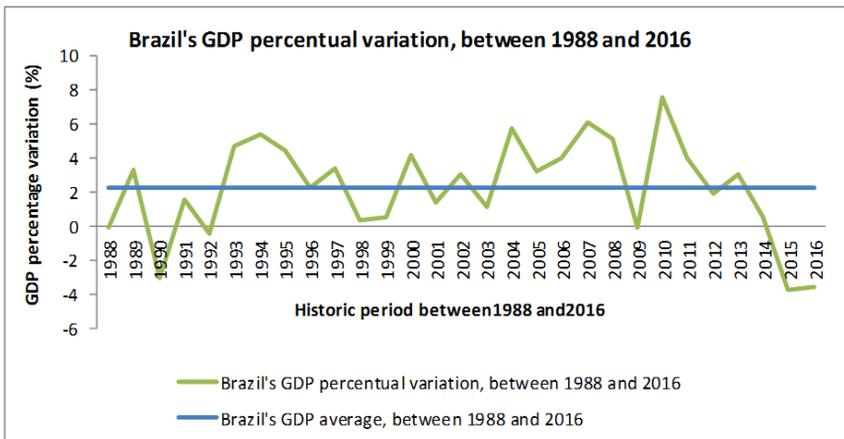


Source: own elaboration based on SIPRI data

The GDP change curve is more volatile than the defense spending curve, as shown in the Graph. However, the arithmetic mean of GDP variation in the period is slightly higher, reaching 2.24%.

Regarding to the composition of defense spending in Brazil, this does not differ from the Argentine situation. According to Patricia Matos (2016), the expenses of personnel, retirees and pensioners on defense expenditures in Brazil reached 78% of the total in 2014. In Brazil, in the same year, the bulk of the defense budget was committed to pay active personnel, retirees and pensioners, in approximately 72% of total expenses. Even so, it was an improvement over 2006, when these values consumed 80% of total expenditure. In the period between 1995 and 2008, as can be seen in Table 2, personnel expenses vary between 74.02% and 84.96% of the total expenditures of the Ministry of Defense. The investments made by this Ministry varied between 3.61% and 8.92%.

GRAPH 3 - PERCENTAGE VARIATION OF THE GDP OF BRAZIL BETWEEN 1988 AND 2016.



Source: Own elaboration based on data from the World Bank

Thus, Brazil is in a similar position to Argentina, whose budgetary performance demonstrates a specialization of the country's defense in labor, to the detriment of other factors of production such as technology, defense Research & Development (R & D), and innovation. A consequence of the country's failure to take into account the existence of Military Malthusianism.

TABLE 2 - RELATIONSHIPS OF THE BUDGETARY PERFORMANCE OF THE MD FROM THE PERSPECTIVE OF THE PRIMARY EXPENSES

Relações do Desempenho Orçamentário do Ministério da Defesa pela Ótica das Despesas Primárias														
RELAÇÕES	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(DP-União)/PIB %	14,59	14,13	14,50	15,12	15,19	15,65	16,39	16,35	15,71	16,12	16,91	17,61	18,45	18,05
(DP-MD)/PIB %	1,79	1,63	1,55	1,64	1,57	1,64	1,82	1,74	1,46	1,43	1,45	1,48	1,52	1,54
Pessoal/PIB %	1,33	1,25	1,20	1,30	1,24	1,28	1,44	1,44	1,24	1,16	1,16	1,22	1,20	1,23
Custeio/PIB %	0,31	0,26	0,25	0,24	0,26	0,22	0,23	0,18	0,17	0,19	0,20	0,18	0,19	0,20
Investimentos/PIB %	0,15	0,12	0,10	0,11	0,08	0,15	0,15	0,11	0,05	0,08	0,09	0,08	0,13	0,12
(DP-MD)/(DP-União) %	12,30	11,53	10,68	10,87	10,36	10,50	11,12	10,65	9,31	8,88	8,55	8,43	8,23	8,55
Pessoal/(DP-União) %	9,10	8,82	8,28	8,62	8,17	8,19	8,77	8,83	7,91	7,23	6,85	6,95	6,52	6,79
Custeio/(DP-União) %	2,14	1,87	1,74	1,55	1,69	1,37	1,42	1,12	1,06	1,15	1,17	1,04	1,02	1,08
Investim./(DP-União) %	1,06	0,84	0,67	0,70	0,50	0,94	0,93	0,70	0,34	0,50	0,53	0,44	0,70	0,67
Pessoal/(DP-MD) %	74,02	76,44	77,45	79,25	78,87	77,99	78,88	82,90	84,96	81,40	80,06	82,38	79,17	79,50
Custeio/(DP-MD) %	17,36	16,25	16,27	14,30	16,33	13,09	12,78	10,51	11,43	12,94	13,72	12,35	12,36	12,66
Investim./(DP-MD) %	8,62	7,31	6,28	6,46	4,80	8,92	8,34	6,59	3,61	5,66	6,22	5,27	8,46	7,84

Source: Brustolin (2009, p. 32). In Portuguese.

5) THE BRAZIL-SWEDEN STRATEGIC PARTNERSHIP AND THE NATIONAL DEFENSE STRATEGY

The Brazil-Sweden Strategic Partnership, which is part of the FX-2 Program and involves the purchase of 36 Gripen NG aircraft, at a total cost of US\$ 5.4 billion, cannot be in disagreement with the rules of national defense established by the National Congress, due to the Brazilian society. Its compliance with the standards of defense allows both the legal background (also base) and security necessary for the development of the designed partnership. For this reason, this article proposes to verify the conformity of this Strategic Partnership with the National Defense Strategy, in its first two versions, 2008 and 2012, in addition to situating this issue within the debate about the last update of this norm. Currently, the National Defense Strategy of 2016 is in a condition of draft / proposal of the texts and data, a situation that must remain until it is finally approved and published. Despite of this, its content is made available to the academic, civil and military communities by the Ministry of Defense (BRAZIL, MINUTA END, 2016).

The first two versions of the National Defense Strategy resemble each other in many ways. However, in what relates to the Strategic Partnership developed in the scope of the FX-2 Program, the highlights are a little different. Four relevant excerpts from these first two versions can be emphasized in order to relate the Strategic Partnership to this standard. First, Directive 22 of the END, which deals with the capacity building of

the Industrial Defense Base – BID, in Portuguese, in order to the country autonomy gain, related to indispensable defense technologies, states that:

Partnerships with other countries will be sought with the purpose of developing technological capacity building and the production of national defense products in order to progressively eliminate dependence on imported services and products. Whenever possible, partnerships will be built as expressions of a more comprehensive strategic partnership between Brazil and the partner country. The association will be manifested in defense and development collaborations, and will be guided by two orders of basic motivations: the international and the national (END, 2012).

This excerpt emphasizes the importance of seeking international partnerships to capacitate the national BID. Next, the Item 4 of the strategic objectives of the Brazilian Air Force stresses the concern with the replacement of the FAB combat aircrafts. It relates directly, then, to the FX-2 Program. In order to face the dilemma of maintaining the priority of future capacities on current expenditures without accepting the lack of air protection, END 2012 states:

the rejection of extreme solutions - simply buying a fifth generation fighter on the international market, or sacrifice the purchase to invest in the modernization of existing aircraft, in the projects of Remotely Piloted Aircraft (ARP, in Portuguese), in the development, along with another country, of the prototype of a manned fighter of the future and in the massive formation of scientific and technical personnel. A decisive consideration is the need to choose the option that minimizes the technological or political dependence on any supplier who, because he owns components of the airplane to be bought or modernized, may wish to inhibit or influence initiatives of defense launched by Brazil (END, 2012).

Such a solution is sought through the formation of the country's strategic partnership with Sweden, since it allows the joint development of the Gripen NG aircraft, the transfer of technology aimed at enabling the national industry, and the replacement of the F-5 and A-1 fighters, before the end of their life cycles. Third, the second structuring axis of the END addresses the reorganization of the BID. In item 1 (a), the condition for building international partnerships is established: the "priority to the development of independent technological capabilities" (END, 2012, page 99). Finally, in item 6, it is established the purpose of the international partnerships and the necessary posture of the country in the formation of this relationship, described as such:

In the effort to reorganize the Industrial Defense Base, partnerships will be sought with other countries, with the objective of developing national technological capacity, in order to progressively reduce the purchase of services and finished products abroad. To these foreign partners, Brazil will always make it clear that it intends to be a partner, not a customer or a buyer. The country is more interested in partnerships that strengthen its independent capabilities, than in the purchase of finished products and services. Such partnerships should contemplate, in principle, that a substantial part of research and manufacturing be developed in Brazil, and will gain greater prominence when they are the expression of broad strategic associations (END, 2012).

The National Defense Strategy, in its latest version, and still to be approved and published, differs in large measure from its previous versions, in terms of its structuring. Without going into the merits of this discussion, and going straight to the point that this article proposes, it is perceived that the establishment of international partnerships with the purpose of strengthening national defense, through the purchase of military means and the capacity of the national BID, based on offsets and joint development of new technologies, such as the Brazil-Sweden Strategic Partnership, is also highlighted in this new version. In item 3.1, which addresses the fundamentals of National Power, it is stated that:

Considering the context of globalization in the commercial and industrial areas, the search for strategic partnerships with other countries should be a priority, requiring coordinated action by various government agencies and private entities, with the purpose of achieving and consolidating the capacity to develop and manufacture products, minimizing dependence on imports of critical components, products and services.

Such partnerships should be premised on strengthening national autonomous capacities. The Strategy therefore considers a substantial part of development, production and maintenance to be carried out in Brazil (MINUTA END, 2016, p.21).

Finally, Strategic Action for Defense No. 71 - AED-71, in order to meet the Defense Strategy "Strengthening Defense Science and Technology" (MINUTA END, 2016, p. 42), which in turn related to the National Defense Objective 7 - OND-7, which aims to promote productive and technological autonomy in the area of defense, stresses: "To stimulate the establishment of partnerships and exchanges in the research area of defense-related technologies" (MINUTA END, 2016, p.42). In these ways, the END 2016 draft not only stimulates the formation of strategic partnerships, as it gives it the priority character, and establishes purpose and premises, structuring specific actions for its implementation.

CONCLUSIONS

The FX-2 Program, which in short is an aircraft acquisition program, as well as logistics and armaments for its operation, and the transfer of technology to the Brazilian aeronautical industry, has resulted in the establishment of a long-term strategic partnership between Brazil and Sweden that goes beyond the Offset Agreement between the parties and will allow the South American State to produce the Gripen NG inside the country and participate in the value chain of these aircraft produced in Sweden. The offsets projects, which total US\$ 9.0 billion (170% of the value of the signed contract), through 60 technology transfer projects, are complemented by a partnership aimed at the development of new future technologies. This partnership brings in its core a concern with the costs of technological development. Such concern with costs is also noticed in the Brazilian Government from the moment of the choice of the aircraft that won the international competition established in the FX-2. As seen in charts 1 and 2, the Gripen NG aircraft presented lower operating and

development costs than its competitors, and even lower than its last two versions, Gripen A/B and C/D.

The criticism brought by Brauer and Dunne, through the concept of Military Malthusianism, which presents itself as a vulnerability to offsets 'ability to favor the countries' long-term objectives, due to the fact that the unit cost growth of the main systems of weapons be faster than government budget revenues, has as one of its states options for action to seek an increase of efficiency through the globalization of production and the acquisition of weapons systems.

As seen, the growth of the defense budget in Brazil since 1988 has been at lower rates than those stipulated by Pugh and Kirkpatrick, between 9% and 11%, to increase the unit costs of weapons systems. This is noticeable because the average rate of growth of expenditures as a percentage of GDP was 1.71%, and the average rate of growth of Brazilian GDP in the period was 2.24%. The sum of these two arithmetic rates is a total of 3.95%, a value well below the rates stipulated by Pugh and Kirkpatrick. One consequence of this is that Brazil, like Argentina, has an intensive Labor Defense, rather than investment. As shown, personnel expenditures with the Ministry of Defense varied between 74.02% and 84.96% in the period between 1995 and 2008, while investments made by the MD ranged from 3.61% to 8.92%.

As we look at the evolution of air superiority aircraft costs, we realize that their unit costs are high. According to Ferreira, these aircrafts had a cost increase of more than 700% between the 50s and the fifth generation of fighters. This concern with the high costs reinforces the need to seek strategic partnerships for the acquisition and production of weapons, as it is one of the consequences of the existence of military Malthusianism.

In this way, the Brazil-Sweden Strategic Partnership seeks to respond these challenges by establishing a partnership in the technology transfer of an aircraft that presents lower costs than its rivals, in the international competition established by the FX-2 Program, when seeking the construction of a bilateral aviation cooperation in the development of future technologies, and by allowing the domestic industry not only to produce Gripen NGs in Brazil, but also to participate in the value chain in its international production, which, on the one hand, internationalizes the Brazilian industry, but on the other hand reflects the State's need to globalize the production of weapons systems in pursuit of greater economic efficiency, as seen, a consequence of military Malthusianism.

Finally, we sought to verify the conformity of this strategic partnership with the main standard of national defense, the National Defense Strategy, considering its changes in recent period. Four relevant sections of END 2012 were highlighted, which differ little from the 2008 version. And then two more excerpts from the END 2016 draft are highlighted, which bring the same conclusion of compliance. However, more than just the presence of such compliance, the character of priority was given to the search for strategic partnerships in order to minimize dependence on defense products and services from abroad, thus strengthening the national industry.

MALTHUSIANISMO MILITAR E PARCERIA ESTRATÉGICA NO PROGRAMA FX-2

RESUMO

Jurgen Brauer e Paul Dunne detectam, no Maltusianismo Militar, uma vulnerabilidade na ocorrência de compensações. Esta vulnerabilidade é percebida a partir do fato de que o custo unitário de grandes sistemas de armas cresce mais rapidamente do que o orçamento do governo. Uma das consequências desse fato é a busca do governo por mais eficiência econômica por meio da globalização da produção e da aquisição de armas. Se, por um lado, esta teoria afirma que se testemunharão um crescente número de conflitos não convencionais, por outro. Justifica a construção de parcerias estratégicas na produção de sistemas de armas tais como a parceria estratégica brasileiro-sueca sob o programa FX-2. Assim, este artigo procura avaliar a presença do Maltusianismo Militar no caso brasileiro, o cumprimento da parceria estratégica brasileiro-sueca em relação à Estratégia de Defesa Nacional e analisar o papel desta parceria no Programa FX-2.

Palavras-chaves: Maltusianismo Militar. Parceria Estratégica. Programa FX-2. Estratégia Nacional de Defesa

BIBLIOGRAPHY:

BOOKS AND BOOK CHAPTERS:

BARBIERI FERREIRA, Marcos José. Plataforma Aeronáutica Militar, em Mapeamento da Base Industrial de defesa. – ABDI / IPEA, Brasília, 2016.

KIRKPATRICK, David L. I. “The Rising Unit Cost of Defence Equipment— The Reasons and the Results,” *Defence and Peace Economics*, Vol. 6, nº 4, 1995, pp.263-88.

KIRKPATRICK, David L. I. “The Affordability of Defence Equipment,” *RUSI Journal*, Jun. 1997, pp.58-63.

PUGH, P. G. “The Procurement Nexus,” *Defence Economics*, Vol.4, 1993, pp.179-94.

ACADEMIC ARTICLES:

BRAUER, Jurgen e DUNNE, Paul. Arms Trade Offsets: What do We Know?, 8th Annual Defense and Security – University of the West of England, Bristol, 2004.

BRUSTOLIN, Vitelio. Dimensões e aplicações do Orçamento de Defesa do Brasil. Paper published in *Mural Internacional*. V.5 / N. 1. Jan-Jun 2014.

BARBIERI FERREIRA, Marcos José. A INSERÇÃO DO BRASIL NO SEGMENTO DE AVIÕES DE CAÇA DA INDÚSTRIA AERONÁUTICA MILITAR: O PROJETO F-X2. Paper presented at IX ENABED – Florianópolis, from July 06 to 08 2016.

MATOS, Patrícia O. COOPERAÇÃO REGIONAL EM DEFESA: AS LIMITAÇÕES DO ORÇAMENTO MILITAR NA AMÉRICA DO SUL (2000-2015). Paper presented at IX ENABED – Florianópolis, from July 06 to 08 2016.

PEDONE, Luiz. Science, Technology, and Innovation for Defense in Brazil - An Analysis of Transfer of Technology and Challenges of Brazilian Defense Programs.

BRASILIANA – Journal for Brazilian Studies. Vol. 5, n.2 (July, 2017). ISSN 2245-4373, pp 429-469.

SCHEETZ, Thomas. *The Argentine Industry, its Past and Current State, an Evaluation*. Conference on Defense Offsets and Economic Development, Cidade do Cabo. Sept. 25-27 2002.

OFFICIAL DOCUMENTS:

BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa*. 2008. Available on <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm>. Accessed on Oct. 20 2017.

_____. *Estratégia Nacional de Defesa*. 2012. Available on <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>. Accessed on Oct. 20 2017.

_____. JOINT STATEMENT BY THE DEFENCE MINISTERS OF SWEDEN AND BRAZIL LAUNCHING THE STRATEGIC PARTNERSHIP IN MILITARY AERONAUTICS. 03 abr. 2014. Available on <<http://www.regeringen.se/49bb4e/contentassets/cfcc47fcfa844b6cba013ebee500505/uttalanden-2010-2014--karin-enstrom>>. Accessed on Oct. 20 2017.

_____. Ministério da Defesa. Secretaria-Geral. *Relatório de Gestão do Exercício de 2015*. Brasília-DF, 28 abr. 2016. 338f. Available on <http://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/auditoria/contas_anuais/relatorio_de_gestao_2015.pdf>. Accessed on Oct. 20 2017.

_____. *Minuta END 2016*. Available on <<http://www.defesa.gov.br/noticias/29093-minutas-do-livro-branco-da-pnd-e-da-end-estao-disponiveis-para-leitura>>. Accessed on Oct. 20 2017.

_____. *Novo Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-Suécia*. 19 out. 2015. Available on <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/12156-novo-plano-de-acao-da-parceria-estrategica-brasil-suecia-estocolmo-19-de-outubro-de-2015>> Accessed on Oct. 20 2017.

_____. *Terms of Reference between the Government of the Republic of Brazil and the Government of the Kingdom of Sweden*. 2016.

_____. *Working Plan for the High Level Group on Aeronautics and the Supporting Executive Committee*. 2016.

THESES, DISSERTATIONS:

BRUSTOLIN, Vitelio. *ABRINDO A CAIXA-PRETA: O DESAFIO DA TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS MILITARES NO BRASIL*. Dissertação

de Mestrado. Rio de Janeiro. UFRJ. 2009.

FERREIRA, M.J.B. Dinâmica da Inovação e Mudanças Estruturais: Um Estudo de Caso da Indústria Aeronáutica Mundial e a Inserção Brasileira. Tese de Doutorado. Campinas. UNICAMP. 2009.

WEB:

ABREU PEDROZO, Soraia. Saab confirma fábrica de aeroestruturas em S. Bernardo. Diário do Grande ABC. 21 mar. 2017. Available on: <<http://www.dgabc.com.br/Noticia/2521148/saab-confirma-fabrica-de-aeroestruturas-em-s-bernardo>>. Accessed on May 07 2018.

Banco Mundial. Available on: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2016&locations=BR&start=2016&view=bar>>. Accessed on Oct. 20 2017.

CANTANHÊDE, Eliane. Bateu asas e voou. Folha de São Paulo. Aug. 03 2010. Available on <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0308201004.htm>>. Accessed on: May 17 2018.

FAB. Dimensão 22. 2017. Available on <<http://www.fab.mil.br/dimensao22/>>. Accessed on: Oct. 19 2017.

LIVE FIST DEFENSE.COM. DOGFIGHT: The Gripen vs F-16 For India. May 15 2017. Available on <<https://www.livefistdefence.com/2017/05/gripen-vs-f-16-the-definitive-indian-dogfight.html>>. Accessed on Jul. 18 2018.

MILITARY POWER. 2018. Available on <<http://www.militarypower.com.br/frame4-projetofx.htm>>. Accessed on: Oct. 19 2017.

PAYÃO, Felipe. F-35: o caça mais caro da história finalmente está pronto para combate. Tecmundo. Aug. 04 2016. Available on <<https://www.tecmundo.com.br/tecmundo-auto/108067-f-35-caca-caro-historia-finalmente-pronto-combate.htm>>. Accessed on Oct. 20 2017.

SAAB. Gripen NG. Desempenho, fatos e números. 2017. Livreto. Available on <<https://saab.com/globalassets/commercial/air/gripen-fighter-system/gripen-for-brazil/pdf-gripen-ng/gripen-ng-livreto-.pdf>> Accessed on Oct. 20 2017.

SAAB AIRCRAFT INDUSTRY. A Journey of Change in the Aircraft In-

dustry. Aug. 25 2016. Available on <<https://saabaircraftindustry.com/en/the-driving-forces-behind-the-journey/a-journey/#avsnitt-3215>>. Accessed on Jul. 18 2018.

SIPRI. Available on <<https://www.sipri.org/databases/milex>>. Accessed on Oct. 19 2017.

_____. Data for the SIPRI Top 100 for 2002–15. Available on <<https://www.sipri.org/databases/armsindustry>>. Accessed on Jul. 07 2017.

Recebido em : 20/06/2018

Aprovado em: 03/09/2018

NAVIOS E POLUIÇÃO DO AR: UM ESTUDO SOBRE A REGULAÇÃO DAS EMISSÕES ATMOSFÉRICAS POR EMBARCAÇÕES

Tiago Vinicius Zanella¹

RESUMO

A poluição do ar por navio causa danos ao ambiente cada vez mais perceptíveis. Regra geral, a emissão de gases na atmosfera causa uma poluição não tão visível se comparada a outras formas de poluição, como o derramamento de petróleo. Todavia, com o significativo aumento da navegação marítima nas últimas décadas, houve também um expressivo aumento da poluição atmosférica por embarcações. Dessa maneira, o objetivo deste artigo é investigar como o direito internacional regulamenta e limita as emissões atmosféricas das embarcações para proteger o meio ambiente. Assim, não obstante o respeito ao princípio da liberdade dos mares, são instituídas regras limitando a atuação dos navios para controlar a emissão de gases poluentes na atmosfera. Pretende-se assim entender como o direito internacional atua sobre a questão e quais as consequências para a navegação internacional e para o meio ambiente marinho de tal regulação.

Palavras-chave: Poluição do Ar. Poluição por Navios. Direito Internacional.

¹ Doutorando em Ciências Jurídico-Internacionais e Europeias Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDL), E-mail: tiagozanella@gmail.com

INTRODUÇÃO

Os impactos ambientais dependem, como regra, da proximidade das fontes de poluição. Em comparação com fontes terrestres de poluição atmosférica, as emissões marítimas são menos visíveis, uma vez que ocorrem, regra geral, longe de áreas povoadas. Não obstante, as cidades portuárias, têm, muitas vezes, as emissões dos navios como uma fonte dominante de poluição urbana². Todavia, quando se trata de poluição atmosférica, os ventos fornecem uma rota fácil para os contaminantes voláteis e para substâncias que aderem a pequenas partículas³. Além disso, o que contribui para os efeitos nocivos ao meio ambiente e, em especial, a saúde humana, é que cerca de 80% de todas as emissões atmosféricas dos navios são realizadas até 200 milhas da costa⁴. Desse modo, as emissões atmosféricas do setor de transporte marítimo representam uma fonte significativa da poluição do ar⁵.

Em geral, todas as atividades de navios levam a emissões de poluentes atmosféricos: desde a construção, manutenção e desmontagem até a pintura, limpeza do casco, remoção de tinta, entre outros⁶. Contudo, para o âmbito deste estudo, será analisada apenas a regulação do controle da emissão de poluentes oriundos da queima de combustível pelas embarcações, pois são estas regras que impõem restrições a livre navegação para a proteção do meio marinho. A maioria dos grandes navios

² Nesse sentido, MIOLA, Apollonia; CIUFFO, Biagio; GIOVINE, Emilian; MARRA, Marleen. *Regulating Air Emissions from Ships: The State of the Art on Methodologies, Technologies and Policy Options*. Publications Office of the European Union; Luxembourg; 2010. P. 12. Sobre a questão ver GOMES, Carla Amado. *Protecting the environment in port cities: brief analysis of the Portuguese framework*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Vol. L, n. 1 e 2. Coimbra Editora; 2008.

³ Em particular, o transporte atmosférico é aumentado no inverno. AMAP. *Arctic Pollution 2009. Arctic Monitoring and Assessment Programme*, Oslo; 2009. P. 3. Sobre a questão, afirmam MIOLA, Apollonia; CIUFFO, Biagio; GIOVINE, Emilian; MARRA, Marleen. *Regulating...* Op. Cit. P. 12: "Furthermore, emissions from ships are transported in the atmosphere over several hundreds of kilometres, and thus can contribute to air quality problems on land even if they are emitted at sea. This pathway is especially relevant for the deposition of sulphur and nitrogen compounds".

⁴ Nesse sentido, U.S. Commission on Ocean Policy: *An Ocean Blueprint for the 21st Century - Final Report*. 2004. P. 244.

⁵ Nesse sentido, por todos, afirma REED, Michael W. *Port and Coastal State Control of Atmospheric Pollution from Merchant Vessels*. *San Diego Journal of Climate & Energy Law*. Vol. 3, P. 205-242; 2012. P. 207: "Merchant vessels are universally recognized air polluters".

⁶ Sobre a questão ver MIOLA, Apollonia; CIUFFO, Biagio; GIOVINE, Emilian; MARRA, Marleen. *Regulating...* Op. Cit. P. 12.

mercantes são movidos por motores a diesel marítimo, que contêm altas concentrações de contaminantes⁷. A título comparativo, o teor de enxofre dos combustíveis navais é 2.700 vezes maior que a do diesel convencional para carros⁸ – não obstante a poluição atmosférica total por automóveis no mundo ser consideravelmente maior do que a efetuada pelo transporte marítimo⁹. Todavia, os navios configuram a maior fonte de poluição atmosférica do mundo por tonelada de combustível consumido¹⁰.

As principais emissões atmosféricas resultantes da queima deste combustível incluem: Óxido de enxofre (SOx); Óxido de nitrogênio (NOx); Compostos Orgânicos Voláteis (COV); Material Particulado (PM); Dióxido de Carbono (CO2) e outros gases de efeito estufa¹¹.

O crescimento contínuo do comércio marítimo tem sido acompanhado por um aumento proporcional na contribuição do setor do transporte marítimo para a poluição do ar¹². A emissão desses poluentes tem impactos locais e globais. Enquanto poluentes como SOx, NOx e PM impactam na qualidade do ar local (ou regional), os gases de efeito estufa (por exemplo CO2) têm um impacto climático global¹³.

A análise dos principais impactos das atividades de transporte marítimo na qualidade do ar destaca o fato de que o setor é responsável por uma quantidade assinalável do total das emissões de poluentes atmosféricos, como, por exemplo, o CO2. De fato, as emissões de dióxido de carbono pelos navios são estimadas em torno de 3,3% das emissões totais de CO2 no mundo¹⁴. Além disso, as estimativas mostram que em

⁷ Sobre a questão ver U.S. Environmental Protection Agency. Summary and Analysis of Comments: Control of Emissions from New Marine Compression-Ignition Engines at or above 30 Liters per Cylinder. EPA420-R-03-003. Washington, DC, January 2003.

⁸ Neste sentido MIOLA, Apollonia; CIUFFO, Biagio; GIOVINE, Emilian; MARRA, Marleen. Regulating... Op. Cit. P. 12.

⁹ Nesse sentido MITROPOULOS, Efthimios E. IMO: 60 years in the service of shipping. In.: GUTIÉRREZ, Norman A. Martínez. Serving the Rule of International Maritime Law. P. 7-21, Routledge, London - New York; 2010. P. 17.

¹⁰ ICCT Report 2007. International Council on Clean Transportation. Air Pollution and Greenhouse Gas Emissions from Ocean-Going Ships: Impacts, Mitigation Options and Opportunities for Managing Growth. Executive Summary; March 2007. P. 18.

¹¹ Nesse sentido RUE, Colin M. de La; ANDERSON, Charles B. Shipping and the Environment: Law and Practice. 2ª ed., Informa Law, London; 2009. P. 840.

¹² Nesse sentido HILDRETH, Richard; TORBITT, Alison. International Treaties and U.S. Laws as Tools to Regulate the Greenhouse Gas Emissions from Ships and Ports. The International Journal of Marine and Coastal Law, Vol. 25, 347-376; 2010. P. 348.

¹³ Nesse sentido MIOLA, Apollonia; CIUFFO, Biagio; GIOVINE, Emilian; MARRA, Marleen. Regulating... Op. Cit. P. 13.

¹⁴ Nesse sentido MEPC 59/INF.10 Second IMO GHG Study 2009; Prevention of air

2050 o transporte marítimo será responsável entre 12% a 18% das emissões totais de CO₂¹⁵. Em 2005, o transporte marítimo global já era responsável por 27% de todas as emissões de NO_x e 10% das emissões de SO_x¹⁶.

Apesar desse cenário, consideráveis melhorias ambientais podem ser obtidos pela mudança das práticas de transporte. A quantidade de gases emitidos pelos motores das embarcações para a atmosfera está diretamente relacionada com o consumo total de óleo combustível, que depende de diferentes fatores, tais como a forma do casco, as condições de carga, a rugosidade do casco, o estado do motor, entre outros. Por este motivo, o direito internacional regula a questão, limitando a liberdade de navegação para controlar a emissão de poluentes na atmosfera. Assim, o objetivo deste artigo é justamente analisar como o direito internacional regulamenta e controla a emissão de gases poluentes pelos navios, com o intuito de entender as consequências e os resultados desta regulação para a prevenção do meio ambiente.

REGRAS INTERNACIONAIS PARA A PREVENÇÃO DA POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA POR NAVIOS

O COSTUME INTERNACIONAL

Os Estados têm o dever de prevenir e controlar a poluição transfronteiriça¹⁷. Tal obrigação é expressa pela referência ao princípio da *sic utere tuo non laedas ut alienum*, segundo o qual os Estados são obrigados a assegurar que substâncias nocivas provenientes de seus territórios não causem poluição ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional¹⁸.

O princípio, a partir de arbitragem no caso *Trail Smelter*, entre os

pollution from ships. 2009. P. 7. Isto em relação ao ano de 2007.

¹⁵ Idem. P. 8.

¹⁶ ICCT Report 2007. P. 36.

¹⁷ Sobre a questão ver PERREZ, Franz Xaver. The relationship between “permanent sovereignty” and the obligation not to cause transboundary environmental damage. In.: Environmental Law, Vol, 26, P. 1188-1212, 1996. P. 1200 e ss.; BLANCO, Elena; RAZZAQUE, Jona. Globalisation and Natural Resources Law: Challenges, Key Issues and Perspectives. Edward Elgar Publishing, Massachusetts; 2011, P. 92 e segs; SANDS, Philippe; © PEEL, Jacqueline. Principles of International Environmental Law. Cambridge University Press, Reino Unido; 2012, P. 195 e ss.

¹⁸ Sobre a questão WOLFRUM, Rüdiger. Purposes and Principles of International Environmental Law. German Yearbook of International Law, Vol 33; 1990. P. 309.

Estados Unidos e o Canadá, está bem estabelecido no direito internacional¹⁹. Com efeito, mais tarde, foi positivado no Princípio 21 da Declaração de Estocolmo de 1972 e no Princípio 2 da Declaração do Rio. Ainda, foi aplicado pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) no parecer consultivo a respeito dos Ensaios Nucleares de 1996, que entendeu este princípio como uma norma de direito internacional consuetudinário²⁰. Como consequência, a obrigação de não causar danos ao meio ambiente de terceiros não é apenas de natureza bilateral, tá que se relaciona também com a proteção do alto mar ou da atmosfera global²¹. Dessa maneira, o princípio pode ser pensado para operar de forma *erga omnes*. Isto é, o dever de proteção ambiental, sobretudo em zonas onde o dano se alastra com maior facilidade – como é o caso do meio marinho e da atmosfera, onde não há fronteiras – operara frente a todos e em benefício de toda a sociedade internacional, ou seja, como um dever *erga omnes*²².

Nesse sentido, pode-se entender que o princípio *sic utere tuo non laedas ut alienum* aplica-se plenamente à poluição atmosférica por navios²³. Uma embarcação não pode causar danos ao território de outros Estados, do alto mar ou da atmosfera global por meio da emissão de gases poluentes. Por isso, os Estado possuem o dever de controlar os navios de sua nacionalidade e a responsabilidade de assegurar que estes não causem danos ao ambiente de outros Estados ou áreas fora de sua jurisdição²⁴.

Todavia, deve-se notar que a responsabilidade do Estado por violação do princípio é difícil de ser estabelecer no contexto particular da poluição atmosférica transfronteiriça por navios, por duas razões: em

¹⁹ Nesse sentido BIRNIE, Patricia W.; BOYLE, Alan E.; REDGWELL, Catherine. *International Law and the Environment*. Oxford University Press, 3rd Ed, Oxford; 2009, P. 137. Ainda, nas palavras do tribunal arbitral (Trail Smelter case (Canada v. USA), Reports of International Arbitral Awards, Vol. III, P. 1965): “Under the principles of international law, as well as of the law of the United States, no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence”.

²⁰ ICJ Reports. Advisory opinion on the legality of the threat or use of nuclear weapons. 1996. P. 241–242, par. 29.

²¹ Nesse sentido TANAKA, Yoshifumi. Reflections on Transboundary Air Pollution in the Arctic: Limits of Shared Responsibility. *Nordic Journal of International Law*, Vol. 83, P. 213-250; 2014. P. 219

²² BIRNIE, Patricia W.; BOYLE, Alan E.; REDGWELL, Catherine. *International ... Op. Cit.* P. 145.

²³ Nesse sentido TANAKA, Yoshifumi. Reflections on Transboundary... *Op. Cit.* P. 219-220.

²⁴ Sobre a questão WOLFRUM, Rüdiger. Purposes and... *Op. Cit.* P. 309.

primeiro lugar, sob a égide deste princípio, não há, logicamente, uma proibição das atividades que podem causar poluição transfronteiriças, mas apenas a obrigações do Estado, limitadas pelo dever de diligência (*due diligence*), de assegurar que as emissões de navios não causem efetivamente danos a terceiros ou a áreas fora de sua jurisdição²⁵. Assim, um Estado não é responsável por danos se agiu com seu dever de diligência. Este *due diligence* é considerado como uma obrigação de conduta e deixa espaço para os Estados determinarem, dentro das suas capacidades, as medidas adequadas, tendo em vista a prevenção de danos transfronteiriços²⁶. A dificuldade particular a este respeito é que o grau de diligência pode variar de acordo com a natureza das atividades específicas, as capacidades técnicas e econômicas dos Estados, bem como sua eficácia do controle territorial²⁷. Além disso, o conteúdo da *due diligence* pode mudar com o passar do tempo²⁸.

Em segundo lugar, de acordo com o estabelecido no caso *Trail Smelter*, deve haver “o prejuízo estabelecido por provas claras e convincentes” para invocar a responsabilidade do Estado por violação do princípio *sic utere tuo non laedas ut alienum*²⁹. No caso da poluição atmosférica por navios, é ainda mais difícil constatar se os danos ambientais são resultado direto da emissão de determinada embarcação³⁰. Além disso,

²⁵ Sobre a questão MAZZESCHI, R. Pisillo. The Due Diligence Rule and the Nature of the International Responsibility of States. German Yearbook of International Law, Vol. 35; 1992. P. 38.

²⁶ Para um aprofundamento na questão ver FREESTONE, David. Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area. The American Journal of International Law, Vol. 105, nº. 4, P. 755-760; 2011.

²⁷ Nesse sentido TANAKA, Yoshifumi. Reflections on Transboundary... Op. Cit. P. 219-220.

²⁸ Neste sentido TANAKA, Yoshifumi. Reflections on Time Elements in the International Law of the Environment. ZaöRV, Vol. 73; 2013. P. . 141-142. Este aspecto foi confirmado, inclusive, pelo TIDM no Parecer Consultivo de 2011: “Among the factors that make such a description difficult is the fact that ‘due diligence’ is a variable concept. It may change over time as measures considered sufficiently diligent at a certain moment may become not diligent enough in light, for instance, of new scientific or technological knowledge”. ITLOS. Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities With Respect to Activities in the Área. Advisory Opinion. 1 February 2011, P. 36.

²⁹ Trail Smelter case (Canada v. USA), Reports of International Arbitral Awards, Vol. III, P. 1965.

³⁰ Sobre a questão, destaca TANAKA, Yoshifumi. Reflections on Transboundary... Op. Cit. P. 221: “Where long-distance sources of air pollution exist in multiple states, it will be more difficult to determine the contributions of sources of individual emissions and the process of evidence-gathering will be much more complicated. Hence the injured state will encounter considerable difficulties to invoke shared responsibility of multiple states on the basis of the breach of the customary principle of *sic utere tuo ut alienum non laedas*”.

a emissão de gases poluentes pelas embarcações é necessária. Um navio só consegue operar com combustível, normalmente diesel marítimo, que invariavelmente lança poluentes na atmosfera. A questão, que o costume internacional não responde, é até que ponto estas emissões operacionais são razoáveis e quais devem ser proibidas por efetivamente causarem danos ao meio ambiente.

Desse modo, não obstante existir um costume internacional de não causar danos ao meio ambiente de outro Estado ou de áreas além da sua jurisdição, que englobam perfeitamente as emissões atmosféricas dos navios, o direito consuetudinário não consegue efetivamente prevenir os danos ambientais causados pelas emissões dos navios. Há que se ter regras muito claras sobre a conduta dos envolvidos, nomeadamente dos Estados e embarcações, sobre qual o nível aceitável de emissões atmosféricas. Sem isso, pode até ser possível a responsabilização de um navio ou Estado – pela falta do *due diligence* – porém a prevenção fica comprometida.

A CONVENÇÃO SOBRE A POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA TRANSFRONTEIRIÇA A LONGA DISTÂNCIA, 1979

Em razão das limitações do princípio *sic utere tuo non laedas ut alienum*, a poluição atmosférica transfronteiriça é mais bem regulada por meio das regras e normas estabelecidas em tratados específicos. Em 1979, foi assinada a Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância (doravante chamada pela sua sigla em inglês CLRTAP), sob os auspícios da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE)³¹. Trata-se, na realidade, de um tratado regional, que conta com 51 Estados membros, todos do hemisfério norte (América do Norte, Europa e Ásia)³².

A Convenção não inclui limites de redução ou medidas de

³¹ Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, 1979, entrou em vigor em 1983. Para uma visão geral da Convenção ver OKOWA, Phoebe N. *State Responsibility for Transboundary Air Pollution in International Law*. Oxford University Press, UK; 2000; SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline. *Principles of ... Op. Cit.* P. 246-248; KUOKKANEN, Tuomas. *Practice of the Implementation Committee under the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution*. In.: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rüdiger. (eds) *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements - A Dialogue between Practitioners and Academia*. Martinus Nijhoff Publishers, P. 39-44, Leiden – Boston; 2006.

³² Dados disponíveis em http://www.unece.org/env/lrtap/lrtap_h1.html. Acesso em 08 de maio de 2018. O Brasil, logicamente, não é signatário, pois trata-se de uma convenção regional. Portugal ratificou o tratado por meio do Decreto 45/80, de 12 de Julho de 1980. Será utilizado o texto oficial português no âmbito desta investigação.

controle, mas fornece um quadro geral no qual as partes contratantes se comprometem com regulamentos específicos de combate à poluição atmosférica transfronteiriça³³. Para esse fim, as Partes já adotaram oito protocolos adicionais: 1) Protocolo Relativo ao Financiamento a Longo Prazo do Programa Comum de Vigilância Contínua e de Avaliação do Transporte a Longa Distância dos Poluentes Atmosféricos na Europa (EMEP) (assinado em 1984, em vigor desde 1988); 2) Redução das emissões de enxofre (1985/1987); 3) Redução das emissões de azoto (1988/1991); 4) Redução das emissões de compostos orgânicos voláteis (1991/1997); 5) Enxofre (novas metas de redução das emissões) (1994/1998); 6) Metais pesados (1998/2003); 7) Compostos orgânicos persistentes (1998/2003); 8) Protocolo Relativo à Redução da Acidificação, Eutrofização e Ozono Troposférico (1999/2005³⁴).

Embora a própria Convenção não faça uma referência explícita à poluição atmosférica por navios, já no artigo 1, 'b'³⁵ – referente às definições – destaca-se que poluição atmosférica transfronteiriça significa toda introdução na atmosfera pelo homem, cuja origem física está total ou parcialmente compreendida numa zona submetida à jurisdição nacional. Uma embarcação está submetida à jurisdição do seu Estado de nacionalidade e, assim, enquadra-se perfeitamente no conceito trazido pela Convenção de 1979.

Sem dúvidas, a CLRTAP foi um marco inicial de direito positivo bastante importante no que tange a questão da poluição atmosférica transfronteiriça e, ainda atualmente, traz um respeitável quadro jurídico para regular a questão. No entanto, uma evidente deficiência dessa Convenção é que ele não contém compromissos concretos para redução específica da poluição atmosférica transfronteiriça. A própria linguagem do texto, com expressões como “esforço” e “na medida do possível”, demonstram que, apesar de não ser um texto de natureza *soft law*, a CLRTAP não traz compromissos objetivos expressos de redução e prevenção da poluição atmosférica. O texto se resume, basicamente, a

³³ Neste sentido TANAKA, Yoshifumi. Reflections on Transboundary... Op. Cit. P. 224; KUOKKANEN, Tuomas. Practice of... Op. Cit. P. 39.

³⁴ Sobre os protocolos ver KUOKKANEN, Tuomas. Practice of... Op. Cit. P. 39-41.

³⁵ CLRTAP. Art. 1, b: “A expressão «poluição atmosférica transfronteiriça a longa distância» designa a poluição atmosférica cuja origem física está total ou parcialmente compreendida numa zona submetida à jurisdição nacional de um Estado e que exerce os seus efeitos nocivos numa zona submetida à jurisdição de um outro Estado, mas a uma distância tal que não é geralmente possível distinguir as contribuições de fontes emissoras individuais ou de grupos de fontes”.

princípios norteadores³⁶.

A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR, 1982

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (CNUDM) não trata diretamente da regulação da poluição atmosférica pelas embarcações. Isto é, não há na Convenção regras específicas para o combate à poluição do ar por navios, que podem causar danos à saúde humana, ao meio ambiente em geral e à atmosfera global, como no caso dos gases de efeito estufa³⁷. Contudo, a CNUDM institui obrigações gerais para prevenir a poluição marinha e o dever específico de não poluir os mares por meio da emissão de poluentes atmosféricos. Em outras palavras, não obstante a falta de regulação da poluição da atmosfera em si, há na Convenção uma preocupação com a poluição marinha através da atmosfera.

Em primeiro lugar, o artigo 192 prevê a obrigação geral de proteger e preservar o meio marinho. Este dever incorporado na presente disposição abrange o oceano como um todo, incluindo o alto mar. Numa interpretação extensiva, mas inteiramente admissível, enquadra-se neste dispositivo o dever dos Estados de combater a poluição atmosférica, já que podem causar danos ao meio marinho, como acidificação, eutrofização, e aquecimento dos oceanos³⁸. Além disso, o artigo 194, n. 3 especifica algumas medidas que os Estados podem tomar, a fim de cumprir as suas obrigações de proteger os mares, não só no âmbito desse artigo, mas sob a totalidade da Parte XII. Entre essas medidas está o combate e redução das emissões atmosféricas de substâncias tóxicas, prejudiciais ou nocivas, especialmente as não degradáveis³⁹.

Em segundo lugar, o artigo 212 da CNUDM prevê expressamente a necessidade de “controlar a poluição do meio marinho proveniente da atmosfera ou através dela”. O referido artigo obriga os Estados a adotar leis,

³⁶ Nesse sentido BIRNIE, Patricia W.; BOYLE, Alan E.; REDGWELL, Catherine. *International ... Op. Cit.* P. 345. Ainda, sobre a questão afirma TANAKA, Yoshifumi. *Reflections on Transboundary... Op. Cit.* P. 224: “All in all, obligations under the 1979 Convention are less stringent and the contracting parties have a wide discretion when determining appropriate measures for reducing air pollution”.

³⁷ Sobre a questão HILDRETH, Richard; TORBITT, Alison. *International ... Op. Cit.* P. 357-358.

³⁸ Com essa mesma interpretação MOLENAAR, Erik J. *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source. Pollution.* Kluwer Law International, The Hague; 1998, P. 499. Sobre a questão da acidificação, eutrofização, e aquecimento dos oceanos causada pela emissão de gases pelos navios ver o ICCT Report 2007. P. 41.

³⁹ CNUDM. Art. 194, n. 3, ‘a’

aplicáveis ao espaço aéreo sob sua soberania e aos navios que arvoram o seu pavilhão, para prevenir a poluição do meio ambiente marinho a partir ou através da atmosfera⁴⁰. Para tal, os Estados devem ter em conta as regras e normas internacionais, bem como práticas e procedimentos recomendados internacionalmente. Assim como outras disposições da CNUDM, esta contém uma “regra de referência”⁴¹. Estas regras são utilizadas como uma técnica jurídica para garantir a uniformidade das legislações nacionais⁴². Sobre este aspecto, entende-se que os Estados são obrigados apenas a “levar em conta” as regras acordadas internacionalmente, assim como as práticas e procedimentos recomendados, em especial pela Organização Marítima Internacional (OMI). No entanto, os Estados, se assim o quiserem, podem adotar medidas mais rigorosas do que as consagradas no direito internacional⁴³.

Além deste dever de criar regras internas para controlar a poluição atmosférica de dentro de seu território ou a partir de embarcação com sua nacionalidade – o artigo engloba também as aeronaves – que causem danos ao meio marinho, o n. 3 do artigo 212 determina que devem ser estabelecidas normas internacionais para a questão. Tais Normas, mais uma vez, devem ser levadas em conta para nortear as legislações internas, além de criar uma obrigação internacional quando ratificadas. Nesse ponto, os Estados, atuando por meio da OMI⁴⁴ ou por uma conferência diplomática específica, devem procurar estabelecer no plano mundial e regional regras e normas, bem como práticas e procedimentos, para prevenir, reduzir e controlar tal poluição.

A preocupação dos artigos 192 e 212, como de toda a Parte XII da CNUDM é com a “proteção e preservação do meio marinho” e não do meio ambiente como um todo. Em outras palavras, a Convenção de 1982

⁴⁰ Sobre a questão ver TANAKA, Yoshifumi. Reflections on Transboundary... Op. Cit. P. 224-226.

⁴¹ Pode-se citar aqui, a título exemplificativo, os artigos 60 e 262 da CNUDM que dispõem da mesma regra de referência.

⁴² Sobre a questão ver TANAKA, Yoshifumi. The International... Op. Cit P. 267-268, item 4.2 “Uniformity of rules”.

⁴³ Sobre a questão, afirma TANAKA, Yoshifumi. Reflections on Transboundary... Op. Cit. P. 225: “There are also some doubts whether internationally agreed rules and standards exist with regard to the regulation of marine pollution from or through the atmosphere within the air space under the territory. One can thus argue that control by internationally agreed criteria upon national standards remains modest”.

⁴⁴ O artigo fala em “organização internacional competente”, o que, como já visto, refere-se basicamente a Organização Marítima Internacional.

regulamenta a prevenção da poluição dos mares e não da atmosfera em si. Entretanto, como a emissão de gases pelas embarcações podem causar danos ao meio marinho, o dever geral pode ser aplicado na prevenção da poluição atmosférica, ficando claro que o fundamento não é a proteção da atmosfera ou, por exemplo, com a camada de ozônio ou o efeito estufa, mas tão somente com o meio marinho⁴⁵. Essa interpretação é uma consequência natural do próprio escopo da CNUDM, que é a regulação dos mares, o estabelecimento, como afirmado no preâmbulo do texto, de “uma ordem jurídica para os mares e oceanos que facilite [...] a proteção e a preservação do meio marinho”, ou seja, a Convenção não se preocupa, nem poderia fazê-lo, em regulamentar questões completamente fora dos seus desígnios, como o efeito estufa.

Por outro lado, várias disposições da Convenção referem-se ao ambiente englobando o espaço aéreo sobrejacente⁴⁶. Por exemplo, quando regula o regime jurídico do mar territorial, a CNUDM estabelece que a soberania do Estado “estende-se ao espaço aéreo sobrejacente⁴⁷”. Além disso, deve-se notar que o artigo 56, n. 1, ‘a’, afirma que o Estado costeiro tem direitos de soberania para fins de exploração com vista ao aproveitamento, em ZEE, das correntes e dos ventos para fins econômicos. Isso é suficiente para indicar que a própria atmosfera pode, em certa medida, ser considerada como um componente do ambiente marinho, pelo menos quando há uma relação direta entre esta e o mar⁴⁸.

Assim, pode-se concluir que, no geral, a CNUDM preocupa-se unicamente com a proteção do ambiente marinho. A Convenção não tem o objetivo de regular, por exemplo, a proteção da atmosfera contra o aquecimento global. Contudo, quando o espaço aéreo sobrejacente tem uma íntima ligação com o espaço marítimo, como em mar territorial e

⁴⁵ Sobre a questão afirma NORDQUIST, Myron H. *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary*. Vol. II, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands; 1991, P. 212: “Article 212 does not address directly the problem of pollution of the atmosphere itself, or to any form of pollution other than that defined in article 1, paragraph 4, namely pollution of the marine environment”.

⁴⁶ Pode-se citar aqui os artigos 2, n. 2; 34, n. 1 e 49, n. 4;

⁴⁷ CNUDM. Art. 2, n. 2.

⁴⁸ Nesse sentido, NORDQUIST, Myron H. *United Nations... Vol. IV*. Op. Cit. P. 66. Ainda, para HILDRETH, Richard; TORBITT, Alison. *International ... Op. Cit. P. 357*: “As air pollution indirectly introduces substances into the oceans via precipitation, air pollution could arguably be included in this definition. Strengthening this argument, the term “marine environment” is not defined within the LOSC, but proposed amendments to the LOSC suggest formally defining “marine environment” to include the air space above the sea”. Sobre esta questão ver MOLENAAR, Erik J. *Coastal State... Op. Cit. P. 499-500*.

ZEE, entende-se que o primeiro está englobado no conceito do segundo. Não é papel da CNUDM regular o controle, por exemplo, do efeito estufa. Contudo, se a poluição atmosférica interferir diretamente no meio marinho – como no caso de dano ou risco de acidificação, eutrofização ou aquecimento dos oceanos – as regras e normas de preservação do ambiente marinho podem aplicar-se à proteção da atmosfera⁴⁹.

Por fim, o artigo 222 impõe aos Estados o dever de assegurar a execução, no espaço aéreo sob sua soberania ou em relação a embarcações que arvorem a sua bandeira, de leis internas criadas a luz do artigo 212, n. 1. Dispositivo obriga os Estados a tomar outras medidas necessárias para fazer cumprir as regras e normas estabelecidas para o controle da poluição atmosférica. No entanto, tal disposição não contém orientações específicas, descrevendo como esta execução deve ser realizada e como se dá a responsabilização dos Estados por violação desse dever. O mesmo ocorre com o artigo 212, n. 3, no qual não fica especificado como ocorrerá a cooperação para a criação de normas globais ou regionais. Além disso, a normatividade do dispositivo fica enfraquecida pelo termo “procurar”⁵⁰ que dá margem para uma interpretação, por parte dos Estados, de qual seria o esforço necessário. Devido à grande autonomia dos Estados na definição das medidas adequadas que regulamentem a poluição do ar, não é fácil para os tribunais internacionais determinar uma violação das obrigações decorrentes da CNUDM⁵¹.

Desse modo, no geral, pode-se asseverar que o conteúdo das disposições da CNUDM, que regulam a poluição atmosférica por embarcações é bastante abstrato, formando um escopo jurídico relativamente fraco no que concerne às regras de conduta dos navios e de responsabilidade dos Estados. Ficam assim, necessárias normas mais precisas e objetivas, em especial no que tange à quantidade de gases que um navio pode emitir na atmosfera. Tal emissão é necessária, mas, ao

⁴⁹ Vale destacar aqui que o Protocolo de Kyoto solicitou a OMI o combate ao efeito estufa, que tem como parte de sua origem a emissão de gases pelos navios. Sobre a questão ver SHI, Yubing. Greenhouse Gas Emissions from International Shipping: The Response from China's Shipping Industry to the Regulatory Initiatives of the International Maritime Organization. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 29, P. 77-115; 2014.

⁵⁰ No original em inglês o termo é “endeavour”.

⁵¹ Sobre a questão, destaca TANAKA, Yoshifumi. Reflections on Transboundary... Op. Cit. P. 226: “In light of their general and abstract nature, it may not be easy to determine the breach of the obligations under the Convention with a view to establishing state responsibility concerning marine pollution from or through the atmosphere. This is particularly true in the situation where multiple states are involved in air-borne marine pollution”.

mesmo tempo, há que se regular o máximo permitido, de modo bastante objetivo, para controlar a poluição do ar e, conseqüentemente, do meio marinho, o que é feito pela Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (MARPOL 73/78).

A CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA A PREVENÇÃO DA POLUIÇÃO CAUSADA POR NAVIOS (MARPOL 73/78)

Em 1997, a OMI realizou em Londres uma conferência internacional sobre poluição atmosférica por navios, na qual foi adotado um protocolo para adicionar o Anexo VI a MARPOL 73/78, intitulado “Regras para a Prevenção da Poluição do Ar por Navios”, que entrou em vigor em 19 de Maio de 2005⁵². No texto, foram introduzidas regras objetivas para limitar a quantidade de poluentes emitidos pelas embarcações, em especial os que representam maior risco para a saúde humana e o ambiente marinho, como os NO_x, SO_x e Material Particulado⁵³. Atualmente, este anexo possui 87 ratificações, que constituem cerca de 95,69% da arqueação bruta da frota mercante mundial⁵⁴.

Entretanto, logo após sua entrada em vigor, os primeiros sinais demonstraram que os regulamentos relativos aos NO_x e SO_x deveriam ser mais rigorosos⁵⁵. Devido à demora em reunir o número necessário de ratificações para entrar em vigor – houve um intervalo de oito anos entre a adoção e entrada em vigor – quando finalmente passou a vigorar internacionalmente, percebeu-se que as regras de limitação de emissão dos poluentes atmosféricos eram em grande medida obsoletas⁵⁶. Assim, o

⁵² O Brasil ratificou o Anexo VI em 23 de fevereiro de 2010, depositando o respectivo instrumento de aceitação junto à Organização Marítima Internacional.

⁵³ Sobre esse anexo afirma a própria OMI: “MARPOL Annex VI, first adopted in 1997, limits the main air pollutants contained in ships exhaust gas, including sulphur oxides (SO_x) and nitrous oxides (NO_x), and prohibits deliberate emissions of ozone depleting substances (ODS). MARPOL Annex VI also regulates shipboard incineration, and the emissions of volatile organic compounds (VOC) from tankers”. Disponível em <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Air-Pollution.aspx>. Acesso em 08 de maio de 2018.

⁵⁴ Dados disponíveis em <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>. Acesso em 08 de maio de 2018.

⁵⁵ Sobre a questão BURGEL, Alexander P. Air Pollution from Ships: Recent Developments. WMU Journal of Maritime Affairs, Vol. 6, n.2, P 217-224; 2007, P. 218.

⁵⁶ Nesse sentido, e sobre a questão, afirmam RUE, Colin M. de La; ANDERSON, Charles B. Shipping... Op. Cit. P. 844: “In particular, the global cap on fuel sulphur content set by the Annex of 4.5 per cent was well in excess of the average fuel sulphur content of 2.7 per cent which had been achieved by 2005”.

Comitê de Proteção do Meio Marinho (MEPC) da OMI, em sua 53ª sessão (julho de 2005), assentiu em revisar o Anexo VI da MARPOL, com o objetivo de reforçar significativamente os limites de emissão destes gases à luz da evolução tecnológica. Como resultado, em 2008 foi adotado o protocolo de revisão do Anexo VI, associado ao Código Técnico NOX 2008 revisado⁵⁷, que entrou em vigor em 1 de Julho de 2010. Além disso, a MEPC vem constantemente adotando resoluções que alteram tanto o Anexo VI como o Código Técnico NOX 2008, com o objetivo de tornar cada vez mais rígida a emissão de gases poluentes seguindo os padrões mais atuais para o controle e a proteção do ambiente⁵⁸.

Desse modo, o Anexo VI da MARPOL 73/78 traz regras objetivas a serem seguidas no controle de emissão de poluentes atmosféricos pelos navios. O texto regula, em primeiro lugar, a “áreas especiais MARPOL” onde são estabelecidas regras mais restritivas de emissão, chamadas de “Áreas de Controle de Emissão”: 1) Mar Báltico com um maior controle quanto à emissão de óxido de enxofre (SOx); 2) Mar do Norte (SOx); 3) águas na América do Norte (SOx) e também óxido de nitrogênio (NOx)⁵⁹; 4) Estados Unidos e Caribe (SOx e NOx)⁶⁰.

Em segundo lugar, MARPOL 73/78 traz regras gerais para controlar a emissão de determinados poluentes, positivadas no Capítulo 3 do Anexo

⁵⁷ O Código Técnico Sobre o Controle da Emissão de Óxidos de Nitrogênio por Motores Diesel Marítimos (Código Técnico NOX) foi adotado pela Resolução 2 da Conferência MARPOL de 1997 e posteriormente alterado em 2008 pela Resolution MEPC 58/23/Add.1, Anexo 14.

⁵⁸ Pode-se citar aqui a Resolution MEPC.247(66), adotada em 4 de abril de 2014, que tornou as regras para a Categoria III obrigatórias a partir de 1 de janeiro de 2016; Resolution MEPC.251 (66), adotada também em 4 de abril de 2014, que alterou as regras 2, 13, 19, 20 e 21 do Anexo VI, além do Suplemento do Certificado Internacional de Prevenção da Poluição do Ar (Certificado IAPP), do Código Técnico NOX; e da certificação dos motores bicompostível, que entraram em vigor em 1 de setembro de 2015; e a Resolution MEPC.258(67), adotada em 17 de outubro de 2014, que alteraram novamente as regras 2, 13 do Anexo VI e o Certificado IAPP, que entraram em vigor em 1 de março de 2016. Estes são alguns exemplos. Todas as alterações ao Anexo VI podem ser encontradas em <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Index-of-MEPC-Resolutions-and-Guidelines-related-to-MARPOL-Annex-VI.aspx>. Acesso em 08 de maio de 2018.

⁵⁹ As áreas exatas das águas na América do Norte que são consideradas “áreas especiais” estão no Apêndice 7 da MARPOL 73/78, Anexo VI.

⁶⁰ “Área de Controle de Emissão” significa uma área em que é exigida a adoção de medidas especiais obrigatórias para as emissões de navios, para impedir, reduzir e controlar a poluição do ar por NOX ou por SOX e por matéria sob a forma de partículas, ou pelos três tipos de emissões, e os consequentes impactos adversos sobre a saúde humana e o meio ambiente. As Áreas de Controle de Emissão deverão abranger as listadas nas Regras 13 e 14 deste Anexo, ou designadas de acordo com essas regras.

IV, intitulado “Exigências para o Controle de Emissões Provenientes de Navios”. A primeira emissão controlada são das chamadas substâncias redutoras de ozônio, que são gases que prejudicam e diminuem a camada de ozônio do planeta⁶¹. Ficou estabelecido que são proibidas instalações⁶² que contenham essas substâncias redutoras de ozônio⁶³, com a exceção dos hidroclorofluorcarbonetos, que apenas serão proibidos para os navios construídos a partir de 1 de janeiro de 2020⁶⁴.

A segunda emissão controlada são dos óxidos de nitrogênio (NOx). Para eles, a MARPOL 73/78 subdividiu as regras e controles de emissão em três categorias (Tier): a Categoria I abarca os navios construídos entre 1 de janeiro de 2000 e 31 de dezembro de 2010; na Categoria II estão as embarcações construídas entre 1 de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2015; já as regras da Categoria III são para os navios construídos a partir de 1 de janeiro de 2016⁶⁵. Cada categoria possui regras progressivas e mais rígidas de controle da emissão de NOX. A Regra 13 do Anexo VI opera utilizando limites máximos de emissão de óxidos de nitrogênio calculados a partir de peso total de NO2 permitido a cada hora em razão da velocidade nominal do motor (rotações do eixo de manivelas por minuto⁶⁶), conforme a tabela a seguir:

⁶¹ Essas substâncias são definidas no parágrafo (4) do Artigo 1 do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Reduzem a Camada de Ozônio, 1987, listadas nos Anexos A, B, C ou E do mencionado Protocolo em vigor no momento da aplicação ou da interpretação deste Anexo. As substâncias redutoras de ozônio que podem ser encontradas a bordo de navios abrangem, mas não estão restritas a: Halon 1211 Bromoclorodifluormetano; Halon 1301 Bromotrifluormetano; Halon 2402 1,2-Dibromo -1, 1, 2, 2-tetrafluoretano (também conhecido como Halon 114B2) CFC-11 Triclorofluormetano; CFC-12 Diclorofluormetano; CFC-113 1, 1, 2 - Tricloro - 1, 2, 2 - trifluoretano; CFC-114 1, 2 - Dicloro - 1, 1, 2, 2 - tetrafluoretano; CFC-115 Cloropentafluoretano.

⁶² Segundo a MARPOL 73/78, Anexo VI. Regra 2. Item 11, Instalações significa “a instalação num navio de sistemas, equipamentos, inclusive unidades portáteis de extinção de incêndio, isolamento ou outros materiais, mas exclui o reparo ou a recarga de sistemas, equipamentos, isolamento ou outros materiais previamente instalados, ou a recarga de unidades portáteis de extinção de incêndio”.

⁶³ MARPOL 73/78, Anexo VI. Regra 12.

⁶⁴ MARPOL 73/78, Anexo VI. Regra 12. Item 3.1.

⁶⁵ Para os motores diesel marítimos instalados num navio com um deslocamento por cilindro igual ou superior a 90 litros, instalado num navio construído em 1 de janeiro de 1990 ou depois, mas antes de 1 de janeiro de 2000, deverá cumprir os limites de emissões da Categoria I.

⁶⁶ Ver MARPOL 73/78, Anexo VI. Regra 13. Item 3, 4 e 5. Os limites são calculados em g/kWh (gramas de kilowatts por hora) por rpm (rotações por minuto).

Tabela 1: Limites de Emissão de NO_x - MARPOL Anexo VI

Categoria	Data de construção	Limite de NO _x em g/kWh		
		n < 130	130 ≤ n < 2000	n ≥ 2000
Categoria I	2000-2010	17,0	45 n ^(-0.2)	9,8
Categoria II	2011-2016	14,4	44 n ^(-0.23)	7,7
Categoria III	2016 em diante	3,4	9 n ^(-0.2)	1,96

n = velocidade nominal do motor (rpm: rotações por minuto)

A terceira emissão controlada é a dos óxidos de enxofre (SO_x) e Matéria sob a Forma de Partículas. O teor de enxofre de qualquer óleo combustível utilizado a bordo de navios não deverá ultrapassar os seguintes limites: 1) 4,50% m/m antes de 1 de janeiro de 2012; 2) 3,50% m/m entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2019; 3) 0,50% m/m a partir de 1 de janeiro de 2020⁶⁷, conforme a tabela:

Tabela 2: Limites de Emissão de SO_x - MARPOL Anexo VI

Data (a partir de)	Limite de enxofre no combustível (% m/m)	
	Áreas Especiais	Global
2000	1.5%	4.5%
2010	1.0%	
2012		0.1%
2015	0.5%	
2020*		

* uma data alternativa é 2025, a ser decidido por uma nova revisão a ser realizada em 2018.

A redução das emissões de NO_x é consideravelmente menos controversa que as de SO_x. Para diminuir a emissão dos óxidos de nitrogênio são necessários motores mais eficientes, o que o desenvolvimento natural da tecnologia naval consegue atender de modo relativamente hábil. Ademais, o aumento da eficiência de navegação do navio como um todo – que inclui, por exemplo, o casco, hélice, leme, redução do atrito com tintas mais eficazes, entre outros – contribui para atingir os resultados esperados e exigidos de emissão de NO_x. Por outro lado, uma redução significativa dos óxidos de enxofre é tecnicamente possível, mas há alguns entraves significativos. O primeiro é que muitas refinarias não possuem instalações para produzir combustíveis com baixo teor de enxofre em

⁶⁷ MARPOL 73/78, Anexo VI. Regra 14.

grandes quantidades. O segundo é que a dessulfurização⁶⁸ necessita de uma quantidade substancial de energia, o que eleva à emissão de CO₂. Ou seja, soluciona-se um problema causando outro à atmosfera. Ainda, o investimento em dessulfuração de combustíveis pesados pode ser menos atraente do que investir na produção de produtos mais leves⁶⁹.

A quarta emissão regulamentada pelo Anexo VI da MARPOL 73/78 é a dos Compostos Orgânicos Voláteis (VOCs). Estes são originados quando o petróleo bruto entra em contato com o ambiente – exposto ao calor ou à luz solar – e evapora. Na verdade, as regras de controle de emissão de vapores (VOCs) são estabelecidas pelos Estados do porto, uma vez que a emissão desses compostos ocorre normalmente durante a carga e descarga dos navios. Contudo, os Estados, para regular a questão, devem seguir o disposto na Regra 15 do Anexo VI. Tal regra não traz um limite objetivo de tais emissões, mas normas gerais, como o dever de submeter uma notificação à OMI com as regras adotadas pelo Estado; as informações que devem constar nessas notificação; os sistemas de coleta de emissão de vapores; como deve ser estabelecido o Plano de Gerenciamento de VOCs⁷⁰.

Dito isso, importante se faz salientar que o cumprimento dessas regras objetivas é fiscalizado pelos Estados parte do Anexo VI por meio de vistoria, certificação e meios de controle. Em primeiro lugar, são realizadas vistorias pelo Estado de bandeira nos seus navios em cinco oportunidades diferentes: 1) uma inicial, antes de o navio ser posto em serviço; 2) uma de renovação a intervalos não superiores a cinco anos; 3) uma intermediária até três meses antes ou depois da data do segundo aniversário; 4) uma anual; 5) e uma adicional, geral ou parcial, de acordo com as circunstâncias, que deverá ser feita sempre que forem realizados reparos importantes ou remodelações no navio⁷¹. Em segundo lugar, um Certificado Internacional de Prevenção da Poluição do Ar deverá ser emitido após a vistoria inicial ou a de renovação. O certificado é emitido pelo Estado de pavilhão da embarcação ou

⁶⁸ Hidrodessulfurização (HDS) ou dessulfurização ou dessulfuração por hidrogênio é o processo químico catalítico utilizado para remover enxofre (S) via inserção de hidrogênio, visando reduzir as emissões de dióxido de enxofre (SO₂).

⁶⁹ Sobre estes entraves ver n/este mesmo sentido BURGEL, Alexander P. *Air Pollution...* Op. Cit. P. 222.

⁷⁰ Sobre a questão ver RUE, Colin M. de La; ANDERSON, Charles B. *Shipping...* Op. Cit. P. 843. Ainda, como resume BURGEL, Alexander P. *Air Pollution...* Op. Cit. P. 222: “As to VOCs, so far Annex VI provides for the possibility to address these emissions (cargo vapours) from ships. There is a tendency to use the possibility and actually reduce these emissions”.

⁷¹ MARPOL 73/78, Anexo VI. Regra 5.

por um terceiro mediante solicitação dele⁷².

Por fim, em terceiro lugar, há outros meios de controle que podem ser exercidos pelos Estados. Quando um navio se encontra num porto ou terminal ao largo sob a jurisdição de outra Parte, está sujeito à inspeção por funcionários do Estado do porto, no que diz respeito aos requisitos operacionais de emissão de poluentes atmosféricos⁷³. O Estado pode inclusive tomar medidas para assegurar que o navio não suspenda até que a situação tenha sido solucionada. Se forem realmente detectadas violações às regras do Anexo VI da MARPOL 73/78, o Estado do porto deverá remeter um relatório ao Estado de bandeira do navio para que este instaure um processo de acordo com a sua legislação para responsabilizar os infratores⁷⁴.

OS GASES DO EFEITO ESTUFA: O CONTROLE DAS EMISSÕES ATMOSFÉRICAS DE DIÓXIDO DE CARBONO POR NAVIOS (CO₂)

Em sua forma original, o Anexo VI da MARPOL 73/78 não regulamenta as emissões de gases de efeito estufa (GEE) provenientes de navios⁷⁵. No entanto, já em 1997 o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima⁷⁶ solicitava à OMI que procurasse estipular normas para limitar e reduzir a emissão de gases de efeito estufa⁷⁷. Nesse ínterim, a OMI realizou um estudo em 2000 sobre os GEEs, que, entre outros, estimou que os navios eram responsáveis por 1,8% do total de emissão

⁷² MARPOL 73/78, Anexo VI. Regra 6, 7, 8 e 9.

⁷³ MARPOL 73/78, Anexo VI. Regra 10. Sobre o controle pelo Estado do porto ver ZANELLA, Tiago V. *O controle pelo Estado do Porto sobre as embarcações para a proteção do ambiente marinho: a necessidade de superação do modelo clássico de jurisdição pelo Estado de bandeira para efetiva proteção dos mares*. In: Wagner Menezes. (Org.). *Direito Internacional em Expansão*. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

⁷⁴ MARPOL 73/78, Anexo VI. Regra 11.

⁷⁵ Sobre a questão ver RUE, Colin M. de La; ANDERSON, Charles B. *Shipping... Op. Cit.* P. 845-847.

⁷⁶ O Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), aberto a assinaturas na cidade de Quioto, Japão, em 11 de dezembro de 1997, por ocasião da Terceira Conferência das Partes da UNFCCC. O referido protocolo foi ratificado pelo Brasil Decreto nº 5.445, de 12 de maio de 2005.

⁷⁷ Protocolo de Quioto. Artigo 2.2: "As Partes incluídas no Anexo I devem procurar limitar ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal originárias de combustíveis do transporte aéreo e marítimo internacional, conduzindo o trabalho pela Organização de Aviação Civil Internacional e pela Organização Marítima Internacional, respectivamente".

de CO₂ no mundo⁷⁸. O CO₂ é o principal gás causador do chamado efeito estufa⁷⁹. Desse estudo resultou a aprovação pela OMI da Resolução A.963 (23) em dezembro de 2003 sobre “Políticas e práticas da OMI em matéria de redução de gases de efeito estufa procedente de navios⁸⁰”. A resolução relembra a solicitação da UNFCCC no Protocolo de Quioto e reconhece o dever da OMI em regular a emissão de GEE pelos navios a fim de controlar e reduzir os efeitos do CO₂ no efeito estufa. Para isso, a resolução insta o MEPC a identificar e desenvolver o mecanismo para limitação e redução de emissões de GEE provenientes da navegação marítima⁸¹.

O primeiro passo da MEPC na implementação desse mandato foi a adoção em 2005 de diretrizes voluntárias sobre as emissões de gases de efeito estufa, em especial CO₂ pelos navios⁸². Os armadores foram incentivados a recolher dados relacionados à distância percorrida, à carga a ser transportada, à quantidade e ao tipo de combustível utilizado e outras informações sobre a quantidade de carbono emitido. A coleta de dados realizada tem uma dupla função. Em primeiro lugar, com base em tais dados, os armadores podem definir os seus próprios objetivos e critérios de desempenho para melhorar a eficiência energética dos seus navios. Em segundo lugar, a coleta desses dados também permitiu a OMI desenvolver um índice de GEE para os navios, conforme solicitado pela Resolução A.963 (23) da OMI⁸³.

Posteriormente, ainda em atendimento a Resolução A.963 (23) da OMI⁸⁴, o Comitê implementou em 2006 o “Plano de Trabalho para identificar e desenvolver os mecanismos necessários para alcançar a limitação ou reduzir as emissões de CO₂ do transporte marítimo internacional⁸⁵”. Tal Plano de Trabalho estipulou que o Comitê seria responsável por

⁷⁸ IMO. *Study of Greenhouse Gas Emissions from Ships*. Issue n. 2 - 31 March 2000. P. 9.

⁷⁹ Nesse sentido “[MEPC] having recognized that CO₂ is the main greenhouse gas emitted by ships”. MEPC 55/23, 16 October 2006. P. 125.

⁸⁰ IMO. Resolution A.963(23). IMO Policies and Practices Related to the Reduction of Greenhouse Gas Emissions From Ships. Adopted on 5 December 2003.

⁸¹ IMO. Resolution A.963(23). 1.

⁸² MEPC/Circ.471 Interim Guidelines for Voluntary Ship CO₂ Emission Indexing for use in Trials. 29 July 2005. Sobre a questão afirma HARRISON, James. Recent Developments and Continuing Challenges in the Regulation of Greenhouse Gas Emissions from International Shipping. *Ocean Yearbook*, Vol. 27, P. 359-383; 2013. P. 362: “Such instruments are often used by the IMO as an initial step towards the development of a legally binding instrument”.

⁸³ IMO. Resolution A.963(23). 1, b.

⁸⁴ IMO. Resolution A.963(23). 2, b.

⁸⁵ MEPC 55/23, 16 October 2006. Anexo 9.

desenvolver um índice de eficiência energética do navios em relação ao CO₂, bem como outras medidas técnicas, operacionais e de mercado para lidar com as emissões de gases de efeito estufa. Ficou estabelecida uma meta de 2009 para a realização do programa de trabalho. No entanto, logo ficou claro que o prazo estabelecido foi demasiado otimista⁸⁶.

Todavia, em 2011, como resultado desses trabalhos, foi adotada a Resolução MEPC.203(62)⁸⁷, que altera o Anexo VI da MARPOL 73/78 e cria um novo Capítulo 4 (Regras sobre Eficiência Energética para Navios), com o objetivo de reduzir, até 2025, o consumo de energia dos navios em 30%, (ver Tabela 3 abaixo). Essas novas regras se aplicam a navios com arqueação bruta igual ou acima de 400 toneladas, construídos a partir de 2013⁸⁸.

O novo Capítulo institui o “Índice de Eficiência Energética do Projeto” (EEDI, “Energy Efficiency Design Index”) e o “Plano de Gestão de Eficiência Energética do Navio” (SEEMP, “Ship Energy Efficiency Management Plan”). O EEDI prioriza o projeto e a construção dos novos navios, focando no melhoramento do desempenho dos motores e hélices, na hidrodinâmica dos cascos, entre outros. Já o SEEMP trata da otimização das operações e da melhoria da eficiência energética para frotas existentes. O Plano tem o objetivo de possibilitar aos navios acompanhar as emissões de CO₂ para melhorar o desempenho energético através de um melhor planejamento da viagem, o gerenciamento da velocidade, a otimização da potência dos motores, a manutenção do casco e o uso de diferentes tipos de combustíveis⁸⁹.

⁸⁶ Sobre a questão afirma HARRISON, James. Recent Developments... Op. Cit. P. 363: “The Work Plan called on the Committee to develop a CO₂ emission indexing scheme and CO₂ emission baselines, as well as other technical, operational, and market-based measures for dealing with green- house gas emissions. It set a target of 2009 for the completion of the Work Programme. However, it soon became clear that there were a number of issues which divided the membership and the 2009 deadline appeared overly optimistic”.

⁸⁷ Resolution MEPC.203(62). Amendments To The Annex Of The Protocol Of 1997 To Amend The International Convention For The Prevention Of Pollution From Ships, 1973, As Modified By The Protocol Of 1978 Relating Thereto. (Inclusion of regulations on energy efficiency for ships in MARPOL Annex VI). Adopted on 15 July 2011.

⁸⁸ O Brasil, juntamente com outros países em desenvolvimento, conseguiu aprovar dispositivo postergando essa data para 2017, a critério das administrações dos Estados Partes.

⁸⁹ Sobre a questão, segundo MENDONÇA, Mário. Eficiência Energética para Navios. Syndarma, Rio de Janeiro; 2011. P. 2: “Além dessas medidas, outros instrumentos, baseados no mercado (MBM), estão sendo desenvolvidos para serem aplicados ao transporte marítimo global, de modo a encorajar a redução das emissões de CO₂, como, por exemplo, a criação de um Fundo de Compensação Internacional para financiar projetos ambientais em países em desenvolvimento, o qual será financiado por meio de uma taxa cobrada dos combustíveis marítimos”.

Tabela 3: Fatores de redução (em porcentagem) relativo ao EEDI

Tipo de Navio	Tamanho	Fase 0	Fase 1	Fase 2	Fase 3
		01/Jan/2013 - 31/Dez/2014	01/Jan/2015 - 31/Dez/2019	01/Jan/2020 - 31/Dez/2024	01/Jan/2025 e Adiante
Navio graneleiro	20.000 DWT e acima	0	10	20	30
	10.000 – 20.000 DWT	n/a	0-10*	0-20*	0-30*
Navio tanque transportador de gás	10.000 DWT e acima	0	10	20	30
	2.000 – 10.000 DWT	n/a	0-10*	0-20*	0-30*
Navio tanque	20.000 DWT e acima	0	10	20	30
	4.000 – 20.000 DWT	n/a	0-10*	0-20*	0-30*
Navio porta-contêiner	15.000 DWT e acima	0	10	20	30
	10.000 – 15.000 DWT	n/a	0-10*	0-20*	0-30*
Navio de carga	15.000 DWT e acima	0	10	15	30
geral	3.000 – 15.000 DWT	n/a	0-10*	0-15*	0-30*
Navio transportador de carga refrigerada	5.000 DWT e acima	0	10	15	30
	3.000 – 5.000 DWT	n/a	0-10*	0-15*	0-30*
Navio minero petroleiro	20.000 DWT e acima	0	10	20	30
	4.000 – 20.000 DWT	n/a	0-10*	0-20*	0-30*

* Fator de redução a ser interpolado linearmente entre os dois valores dependendo do tamanho da embarcação. O fator de redução de menor valor deverá ser aplicado ao navio de menor tamanho.

CONCLUSÃO

A poluição atmosférica por embarcações tornou-se, nas últimas décadas, sem dúvidas, um problema ambiental a ser combatido. O crescimento continuado da navegação marítima internacional tem sido acompanhado por um aumento proporcional na poluição atmosférica por embarcações em todo o mundo. São diversas as substâncias inseridas no ar pela queima do combustível dos navios, sendo que a emissão pode ter impactos locais e globais. Enquanto poluentes como SO_x, NO_x e PM impactam na qualidade do ar local (ou regional), os gases de efeito estufa (por exemplo CO₂) têm um impacto climático global.

Dessa maneira, é papel do direito internacional regulamentar a

questão, ou ao menos fornecer ferramentas e dispositivos que auxiliem os Estados a combater a poluição atmosférica pelos navios. O ar, nem o mar conhecem fronteiras. Desse modo, uma poluição nesses meios (ou nos dois, como no caso de alguns poluentes atmosféricos que causam danos ao meio marinho) precisa de uma regulamentação e controle universal. Não há eficácia no combate a se realizado isoladamente por apenas um ou alguns Estados. Assim, o direito internacional veio progressivamente regulamentando a temática e consideráveis melhorias ambientais podem ser obtidas pela mudança das práticas de transporte.

O que começou como um costume internacional, com grande importância à época, passou a ser normatizado em tratados internacionais. Inicialmente a Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância, em 1979, regulou de forma genérica a temática. Contudo, o texto possui duas falhas consideráveis: em primeiro lugar, trata-se de um documento de caráter muito mais regional do que universal, com a participação de somente 51 Estados apenas do hemisfério norte; em segundo lugar, o texto aproxima-se mais de um documento com uma linguagem de *soft law*, já que não traz compromissos objetivos expressos de redução e prevenção da poluição atmosférica. O texto se resume, basicamente, a princípios norteadores.

Posteriormente a CNUDM não procura regulamentar o tema de modo específico. Com uma posição mais genérica, de obrigações gerais, no que tange à proteção e à preservação do meio marinho, a Convenção não chega nem a citar expressamente a questão atmosférica. A Parte XII da CNUDM trata do tema da preservação do meio marinho de forma genérica, tendo realmente as características de uma *umbrella treaty*, criando assim um “regime quadro” para a proteção ambiental dos mares por meio do controle da poluição marinha. Nesse sentido, pode-se enquadrar a poluição atmosférica dos navios nesse dever de proteção.

Por fim, o tratado internacional que efetivamente trouxe medidas concretas e objetivas para o controle da emissão de gases por embarcações foi a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (MARPOL 73/78), em seu Anexo VI intitulado “Regras para a Prevenção da Poluição do Ar por Navios”, produzido em 1997, mas que entrou em vigor apenas em 2005. O texto, que precisou ser emendado em 2008, já que quando entrou em vigor já se encontrava obsoleto, efetivamente regulamenta a poluição atmosférica por navios ao controlar o nível máximo de emissão de gases pela queima do combustível das

embarcações. O documento trouxe diversas regras para cada tipo de poluição levando em conta as características tanto do poluente como dos navios, como ano de construção, tipo de motor etc. Desse modo, pode-se afirmar que finalmente a sociedade internacional conseguiu efetivamente regulamentar a poluição do ar por navios de modo objetivo.

SHIPS AND AIR POLLUTION: A STUDY ON THE REGULATION OF ATMOSPHERIC EMISSIONS BY VESSELS

ABSTRACT

Air pollution by ship causes severe damage to the environment. In general, the emission of gases in the atmosphere causes a not so visible pollution compared to other forms of pollution, such as oil spill. However, with the significant increase in international shipping in recent decades, there has also been a significant increase in air pollution by vessels. In this way, the objective of this paper is to investigate how international law regulates and limits atmospheric emissions of ships to protect the environment. Thus, notwithstanding respect for the principle of freedom of the seas, rules are imposed limiting the action of ships to control the emission of polluting gases into the atmosphere. It is intended to understand how international law regulates and what the consequences for international navigation and for the marine environment of such regulation.

Keywords: Air pollution. Pollution by Ships. International Law.

REFERÊNCIAS

THE ARCTIC MONITORING AND ASSESSMENT PROGRAMME (AMAP). Arctic pollution 2009. Oslo, 2009. Disponível em: <<https://www.amap.no/documents/doc/arctic-pollution-2009/88>>. Acesso em:

BIRNIE, Patricia W.; BOYLE, Alan E.; REDGWELL, Catherine. International law and the environment. 3. ed. Oxford: Oxford University, 2009.

BLANCO, Elena; RAZZAQUE, Jona. Globalisation and natural resources law: challenges, key issues and perspectives. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2011.

BURGEL, Alexander P. Air pollution from ships: recent developments. *WMU Journal of Maritime Affairs*, v. 6, n. 2, p. 217-224, 2007. Disponível em: <<https://slideheaven.com/air-pollution-from-ships-recent-developments.html>>. Acesso em:

FREESTONE, David. Responsibilities and obligations of states sponsoring persons and entities with respect to activities in the area. *The American Journal of International Law*, Cambridge, v. 105, n. 4, p. 755-760, Oct. 2011.

GOMES, Carla Amado. Protecting the environment in port cities: brief analysis of the portuguese framework. *Lusíada. Direito e Ambiente*, Lisboa, número especial, p. 61-70, [2008?].

HARRISON, James. Recent developments and continuing challenges in the regulation of greenhouse gas emissions from international shipping. *Ocean Yearbook*, v. 27, n. 1, p. 359-383, 2013.

HILDRETH, Richard; TORBITT, Alison. International treaties and U.S. laws as tools to regulate the greenhouse gas emissions from ships and ports. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 25, n.3, p. 347-376, 2010.

THE INTERNATIONAL COUNCIL ON CLEAN TRANSPORTATION (ICCT) Report 2007. Executive Summary. Air pollution and greenhouse

gas emissions from Ocean-Going ships: impacts, mitigation options and opportunities for managing growth. Washington, D.C., 2007. Disponível em: <https://www.theicct.org/sites/default/files/publications/oceangoing_ships_2007.pdf>. Acesso em:

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). Reports of Judgements, advisory opinions and orders. Legality of the threat or use of nuclear weapons. 1996. Disponível em:<<https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf>>. Acesso em:

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO). Marine Environment Protection Committee. 59th session. MEPC 59/INF.10/Corr.1. Prevention of air pollution from ships, 2009.

_____. Resolution A.963(23). IMO policies and practices related to the reduction of greenhouse gas emissions from ships. Adopted on 5 December 2003. Disponível em:<http://sitiowcontingencia.prefecturanaval.gov.ar/web/es/doc/dpsn_resoluc_asambleas/a0963.pdf>. Acesso em:

_____. Resolution MEPC.203(62). Amendments to the annex of the protocol of 1997 to amend the International Convention For The Prevention Of Pollution From Ships, 1973, as modified by the protocol of 1978 Relating Thereto. (Inclusion of regulations on energy efficiency for ships in MARPOL Annex VI). Adopted on 15 July 2011.

_____. Study of greenhouse gas emissions from ships. Final Report to the International Maritime Organization. n. 2, 31 March 2000. Disponível em: < <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.112.1805&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em:

INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA (ITLOS). Responsibilities and obligations of states sponsoring persons and entities with Respect to activities in the area: advisory opinion. 1 February 2011. Disponível em: <https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/adv_op_010211.pdf>. Acesso em:

KUOKKANEN, Tuomas. Practice of the implementation committee under the convention on long-range transboundary air pollution. In: BEYERLIN,

Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rüdiger. (eds). Ensuring compliance with multilateral environmental agreements: a dialogue between practitioners and Academia. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. p. 39-44.

MAZZESCHI, Ricardo Pisillo. The Due Diligence Rule and the Nature of the International Responsibility of States. *German Yearbook of International Law*, v. 35, p. 9-51, 1992.

MIOLA, Apollonia; et al. Regulating air emissions from ships: the state of the art on methodologies, technologies and policy options. JRC Reference Reports, Luxembourg, 2010, p. 12. Disponível em: <<https://www.winston.com/images/content/1/8/189.pdf>>. Acesso em:

MITROPOULOS, Efthimios E. IMO: 60 years in the service of shipping. In.: GUTIÉRREZ, Norman A. Martínez. *Serving the rule of international maritime law: essays in honour of professor David Joseph Attard*. London; New York: Routledge, 2010. p. 7-21.

MOLENAAR, Erik Jaap. Coastal state jurisdiction over vessel-source pollution. The Hague: Kluwer Law International, 1998.

NORDQUIST, Myron H. United Nations convention on the law of the sea 1982: a commentary. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1991. v.2

OKOWA, Phoebe N. State responsibility for transboundary air pollution in international law. Oxford: Oxford University Press, 2000.

PERREZ, Franz Xaver. The relationship between “permanent sovereignty” and the obligation not to cause transboundary environmental damage. *Environmental Law*, v. 26, n.4, p. 1187-1212, Winter 1996.

REED, Michael W. Port and coastal state control of atmospheric pollution from merchant vessels. *San Diego Journal of Climate & Energy Law*, v. 3, p. 205-242, 2011-2012.

RUE, Colin M. de La; ANDERSON, Charles B. *Shipping and the environment: law and practice*. 2nd ed. London: Routledge, 2009.

SANDS, Philippe; © PEEL, Jacqueline. Principles of international environmental law. Cambridge: Cambridge University, 2012.

SHI, Yubing. Greenhouse gas emissions from international shipping: the response from China's shipping industry to the regulatory initiatives of the International Maritime Organization. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 29, n. 1, p. 77-115, 2014.

TANAKA, Yoshifumi. Reflections on time elements in the international law of the environment. *ZaöRV*, v.73, p.139-195, 2013. Disponível em: <http://www.hjpp.de/73_2013/73_2013_2_a_139_176.pdf>. Acesso em:

_____. Reflections on transboundary air pollution in the Arctic: limits of shared responsibility. *Nordic Journal of International Law*, v. 83, n. 3, p. 213-250, 2014.

UNITED NATIONS. Reports of International Arbitral Awards. Recueil des sentences arbitrales. Trail smelter case (United States, Canada). 16 April 1938 and 11 March 1941. Washington, D.C. v. 3, p. 1905-1982. Disponível em: <http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf>. Acesso em:

U.S. COMMISSION ON OCEAN POLICY. An ocean policy blueprint for the 21st century. Final Report. Washington, D.C., 2004. Disponível em: <https://oceanconservancy.org/wp-content/uploads/2015/11/000_ocean_full_report-1.pdf>. Acesso em:

WOLFRUM, Rüdiger. Purposes and principles of international environmental law. *German Yearbook of International Law*, v. 33, 1990.

ZANELLA, Tiago V. O controle pelo estado do porto sobre as embarcações para a proteção do ambiente marinho: a necessidade de superação do modelo clássico de jurisdição pelo Estado de bandeira para efetiva proteção dos mares. In: MENEZES, Wagner (Org.). *Direito internacional em expansão*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

Recebido em: 09/05/2018

Aprovado: 03/09/2018

GRANDE ESTRATÉGIA E PODER NAVAL: OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NA REGIÃO DA ÁSIA-PACÍFICO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI.

Flavio Rocha Oliveira ¹

RESUMO

Esse trabalho investiga a implementação da Grande Estratégia dos EUA na Ásia-Pacífico. O foco recairá sobre os aspectos políticos (avaliação-decisão-ação) do componente estratégico mais evidente: a redistribuição da esquadra estadunidense na área, sinalizando as intenções de Washington em se posicionar frente à dinâmica de mudanças nessa região. A análise se concentrará no governo Obama, no período 2009-2016, que lançou a ideia do *American Pivot* no Pacífico. Serão discutidos dois aspectos centrais na ação do governo norte-americano: 1) a problemática da segurança nacional/internacional frente à ascensão chinesa, especialmente em relação ao investimento que esse país tem feito em seu dispositivo naval; 2) a preocupação com o potencial desestabilizador de uma corrida armamentista na área, especialmente levando-se em conta a maneira como o governo americano tem observado a resposta que países como Japão e Índia têm dado em relação às intenções chinesas. Será discutido, também, como os EUA têm privilegiado o componente naval de sua grande estratégia no sentido de garantir um dispositivo militar de segurança que atenda a seus interesses geopolíticos dentro de um arco de alianças na região do Pacífico, e que tem Japão, Austrália e Coreia do Sul como os parceiros principais.

Palavras-chave: Grande Estratégia. EUA. China. Geopolítica. Poder Naval.

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo (SP), Brasil. E-mail: flaviorocha1@gmail.com

INTRODUÇÃO

Nas Relações Internacionais contemporâneas, há duas situações fortemente interdependentes: a ascensão da região da Ásia Pacífico, e especialmente da China, como um centro dinâmico do poder mundial, e as decisões e ações tomadas pelos Estados Unidos no sentido de preservar a sua posição hegemônica no cenário global.

Os dois processos estão fortemente intercalados, e afetam algumas das principais dimensões da política mundial, a saber: as relações estratégico-militares, diplomáticas e econômicas. Apesar das discordâncias acerca das melhores ferramentas teóricas para estudar esse fenômeno, há uma questão comum partilhada por observadores, analistas e pesquisadores da área: o desejo dos sucessivos governos estadunidenses em manter a primazia do país encontra dificuldades e desafios crescentes no sentido de se adaptar a velocidade das mudanças por parte de rivais, e, mesmo, aliados e parceiros na região do Pacífico.

O monitoramento do crescimento da China e o choque entre as necessidades e aspirações geopolíticas desse país e de estados como o Japão, a Índia e os diversos governos situados no Mar da China Meridional, têm exigido uma alteração das posturas políticas de Washington. De líder de uma coalizão de nações capitalistas avançadas cujo centro de preocupações estava na Europa, os EUA se veem obrigados e concentram recursos de poder em escala crescente no Oceano Pacífico. Isso leva a um deslocamento de prioridades de modo a maximizar o peso internacional americano na região, numa espécie de malabarismo político – afinal, os problemas na Europa Oriental e no Oriente Médio recrudesceram nessas primeiras décadas do século XXI, e não podem ser abandonados por conta do que acontece no extremo asiático pelo simples fato de que os Estados Unidos desempenham um papel único na estabilização dessas regiões.

Para lidar com essa mudança histórica, os EUA executam o chamado Pivot para a Ásia. Durante seu primeiro mandato presidencial (2009 -2013), o presidente Barack Obama explicita essa opção, por meio de declarações suas e da então Secretária de Relações Exteriores, Hillary Clinton. (CLINTON: 2011; CAMPBELL, 2016: 27-28). Tendo herdado duas situações complicadas do governo de George W. Bush (2001-2009), a ocupação militar do Afeganistão e do Iraque e a crise econômica de 2008, Obama tem que governar num contexto no qual a China cresce

aceleradamente e há uma percepção global de que os EUA estão perdendo as condições materiais e a capacidade política de exercer a hegemonia nos assuntos internacionais.

Para implementar o Pivot, ou rebalance, na direção do Pacífico, o governo Obama tem que levar em consideração as dificuldades materiais agravadas pela crise econômica e o dreno de atenção e capacidade estratégico-diplomática representado pelo foco na chamada Guerra ao Terror. Nesse sentido, é necessário o emprego de uma Grande Estratégia que permita o uso das principais variáveis do poder nacional estadunidense. O objetivo é uma implementação maximizadora das principais variáveis do poderio dos EUA, de modo a demonstrar credibilidade para os mais poderosos atores estatais da região da Ásia-Pacífico ao mesmo tempo em que são enfrentados os problemas econômicos internos e é assegurado aos aliados na Europa e no Oriente Médio que Washington não irá se retirar precipitadamente dessas áreas.

Essas variáveis estão distribuídas ao longo das três dimensões já citadas: diplomática, estratégico-militar e econômica. No presente artigo, será dada a ênfase à dimensão estratégico-militar, mas em torno do componente naval.

Isso se explica por três razões históricas:

— a centralidade das forças navais na defesa dos interesses dos EUA desde o século XIX²;

— O fato de que o poder naval está sendo rivalizado justamente na Ásia Pacífico, e compreende não só a existência de países vistos como rivais (China e Rússia), mas que vê a modernização e expansão das frotas de países aliados ou, no mínimo, parceiros (casos de Austrália, Japão, Coréia do Sul e Índia).

O artigo será dividido em quatro seções. A primeira delas discutirá o conceito de *grande estratégia*, e como ele tem sido usado para explicar a política externa – e, por extensão, a política de segurança – dos EUA após a Guerra Fria. O objetivo é seguir uma ideia esboçada por Colin Gray quando estuda os problemas da política e da guerra nas Relações Internacionais: “*enxergar a floresta, e não as árvores*”. Na segunda seção, será apresentado o *American Pivot*, com uma discussão do momento em que ele foi publicamente assumido (governo Obama) e dos fatores estruturais

² Os EUA são centrais no desenvolvimento das noções mais contemporâneas do uso do mar como elemento de poder econômico e político nas relações internacionais, como exemplificam os escritos de Alfred T. Mahan, na passagem do século XIX para o XX.

que apontavam para a sua execução já a partir do governo Bush (2001-2009). Na terceira seção, será abordado o elemento naval do American Pivot, e porque a manutenção do controle do mar na região do Pacífico se tornou central para a política externa de Washington. Finalmente, serão apresentadas algumas conclusões e possibilidades de pesquisas futuras.

Como a ideia basilar é estudar a Grande Estratégia dos EUA, optou-se, nos limites deste artigo, por concentrar a discussão nas relações desse país com os atores estatais da região da Ásia-Pacífico. Feita essa observação, a presença e influência – importante, diga-se de passagem - de atores não-estatais será considerada (caso dos grupos privados na área de tecnologia, por exemplo, ou do terrorismo como ameaça securitária), mas não serão objeto de uma abordagem mais articulada aqui.

A GRANDE ESTRATÉGIA DOS EUA APÓS O FINAL DA GUERRA FRIA

Grande Estratégia – O Conceito

É possível a discussão de fenômenos das Relações Internacionais com o emprego do conceito de *grande estratégia*. Há um uso generalizado e intercambiável desse termo para explicar as relações diplomáticas dos Estados em épocas de paz, de guerras ou durante intervenções militares. De maneira similar, também se emprega essa ideia para explicar a atuação de corporações transnacionais ou a violência por parte de organizações terroristas. O uso é abrangente, e merece ser discutido para articular melhor a sua definição e aplicação.

John Gaddis defende uma definição ampla, dirigida para aqueles que têm uma compreensão mais *generalista* e erudita dos fatores envolvendo a política internacional.

Baseado nos estudos que fez sobre a Guerra Fria, defende uma visão não tão especializada, capaz de articular os diferentes elementos históricos e contextuais em jogo. Para ele, a grande estratégia diz respeito ao relacionamento calculado entre os meios disponíveis e os fins amplos, cabendo o emprego de todos os meios possíveis para alcançar objetivos politicamente estabelecidos (GADDIS, 2009).

Segundo Sayle (2011), o uso moderno desse termo tem sua origem nos trabalhos de Liddel Hart, que concebia a grande estratégia dentro de um modelo top-down, ou seja, hierarquicamente estabelecido pelos tomadores de decisão na esfera do Estado. A grande estratégia seria

inicialmente empregada para coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação, ou grupo de nações, na direção do objetivo político da guerra. Essa compreensão é fortemente marcada pela experiência britânica na I Guerra Mundial. Sayle observa, corretamente, que o principal inconveniente dessa noção é que ela é fechada em um contexto de guerra total, sendo de pouquíssima utilidade para explicar situações em que o conflito bélico direto não existe ou é de baixíssima intensidade. Sayle (2011), então, apresenta a definição proposta por Luttwark

All states have a grand strategy, whether they know it or not. That is inevitable because grand strategy is simply the level at which knowledge and persuasion, or in modern terms, intelligence and diplomacy, interact with military strength to determine outcomes in a world of other states with their own “grand strategies.

Essa definição não estaria restrita ao “mundo da guerra”, e poderia ser empregada numa série de situações nas quais os Estados operam.

Todavia, Sayle avança em aspectos que vão além de uma conceituação puramente operacional de grande estratégia. Para ele, devem ser levados em conta nessa definição os elementos de crença presentes em determinados contextos e determinadas sociedades. Assim, burocratas e políticos com poder de decisão não fariam apenas cálculos racionais. Esses decisores seriam influenciados pelas experiências bem sucedidas, pelos fracassos e por preconceitos existentes em sociedades e governos. As avaliações e decisões feitas por esses atores individuais teriam uma historicidade, referente a políticas anteriormente tomadas e implementadas, juntamente com eventos mais imediatos e contemporâneos. Em resumo, fatores ideacionais teriam o seu papel na execução e na compreensão do conceito de grande estratégia.

Levando em consideração os fatores materiais e ideacionais, bem como a política dos Estados em épocas de guerra e paz, Peter Layton conceitua a grande estratégia do seguinte modo:

Grand Strategy is concerned with assembling the manpower, money and material necessary to build and sustain the means needed. Depending on the grand strategy, these resources can be accessed domestically or internationally, from private or government sources, or in some complex combination. Importantly, a grand strategy must also build the legitimacy and soft power necessary to be implemented successfully (LAYTON, 2011: 58).

O autor menciona as fontes privadas (*private sources*), além das governamentais, ou um arranjo entre elas. Ter isso em mente é extremamente importante no atual contexto das Relações Internacionais, especialmente quando se considera o papel dos grupos privados no estabelecimento de políticas governamentais estadunidenses, como é o caso da tecnologia cibernética, e que impacta a política doméstica, a diplomacia e a defesa – e, por extensão, a grande estratégia.

Essa definição também incorpora os elementos da política doméstica no conceito. Mas há, ainda, um outro componente que Layton apresenta: “*Grand Strategy tries to shape the future in a certain sequence into a preferred construct that displays the desired orderliness and stability. (...) grand strategy is about taking a planned series of successive actions to create a preferred world at some future time*”(LAYTON, 2011: 59).

Dessa maneira, o conceito de grande estratégia incorpora um cálculo racional *relacionando meios e fins*, está inserido na discussão e implementação da política estatal, leva em consideração *fatores ideacionais* (ou ideológicos) e *materiais*, coloca em evidência a *política doméstica no interior dos estados* ao mesmo tempo em que parte dos acontecimentos que ocorrem no *ambiente internacional*, reconhece a possibilidade do *recurso a atores privados* e do seu *uso combinado* com a ação dos atores estatais e, como corolário, leva em consideração a necessidade e o desejo de moldar o futuro de acordo com as preferências dos atores envolvidos³.

³ Deve-se levar em conta, também, o potencial de competição em torno de diferentes grandes estratégias apresentadas por diferentes atores. Por exemplo, o elemento concorrencial presente entre uma grande estratégia dos EUA e outra, da China, na região do Pacífico. Ver MAHNKEN, Thomas G. *Competitive Strategies for the 21st Century. Theory, History, and Practice*. Stanford, Stanford University Press, 2012.

A GRANDE ESTRATÉGIA DOS EUA NA DÉCADA DE 1990.

Durante a Guerra Fria, o ponto de partida da grande estratégia dos EUA pode ser encontrado, de maneira simbólica, no artigo escrito por George Kennan para a revista *Foreign Affairs* e cujo título era *The Sources of Soviet Conduct* (Kennan: 1947). A partir de uma interpretação do que ele chamava de uma “mentalidade de cerco” e “um temor histórico” em relação aos povos ocidentais, e que tinham suas origens na Rússia Imperial do século XVIII, o autor sustentava a ideia de que a União Soviética sob Stalin tentaria expandir a sua esfera de influência contra os interesses dos Estados Unidos. A resposta apropriada do governo americano seria a execução de uma política de contenção global das aspirações e agressividades soviéticas, de modo a impor custos crescentes às ambições geopolíticas da URSS.

A partir dessa ideia, líderes e estrategistas americanos trataram de implementar uma nova dinâmica na construção da política externa dos EUA. Foram forjadas alianças militares globais, patrocinando a criação de instituições diplomáticas e econômicas de alcance mundial e, no limite, cerceando qualquer tentativa mais nacionalista de autonomização de países do Terceiro Mundo. A diplomacia executada por Henry Kissinger entre 1969-1977 é tida como um exemplo dessa visão.

Após o fim da Guerra Fria, Barry Posen e Andrew Ross defenderam a ideia de que *quatro modelos de grande estratégia* estavam em competição na determinação da política externa americana (POSEN & ROSS, 2000: 3-7): *neo-isolacionismo, engajamento seletivo, segurança cooperativa e primazia*⁴. Observando a situação internacional a partir da metade da década de 1990, os autores consideraram que o colapso soviético abrisse um período singular na história das relações internacionais: os EUA estavam na posição inédita de única superpotência existente, sendo poderosos nos aspectos econômico, militar e diplomático, e sem nenhum rival no horizonte temporal mais próximo.

Tal situação criava um problema na questão da construção de uma política de Estado que substituísse a Doutrina da Contenção. Suri sintetiza bem esse problema, ao dizer que a implementação de uma grande estratégia norte-americana foi complicada pelo fato de que os EUA, nos anos 90, não mais enfrentavam um adversário claro que combinasse poder político, capacidade econômica, força militar e uma ideologia rival. (SURI: 2009).

⁴ No original: “They maybe termed neo-isolationism; selective engagement; cooperative security; and primacy (...)”

Posen e Ross descrevem da seguinte maneira essas grandes estratégias:

— *Neo-isolacionismo*: a menos ambiciosa das opções. Nessa visão, o internacionalismo seria visto como algo contraprodutivo. O envolvimento em complexas e custosas alianças militares havia perdido razão de ser com o fim da URSS, e a recusa a encarar essa realidade levava a um excesso de compromissos e gastos com a manutenção de uma projeção militar que interessava mais aos aliados do que aos próprios EUA. A proposta final seria um desengajamento global e uma readequação das forças de defesa para que servissem, exclusivamente, para proteger os Estados Unidos.

— *Engajamento Seletivo*: Essa grande estratégia buscaria assegurar a paz entre potências detentoras de substanciais recursos industriais E potencial militar. Em outras palavras, buscaria manter um equilíbrio securitário entre as chamadas grandes potências. No horizonte da década de 1990, o engajamento seletivo levava em consideração que uma país industrialmente forte não traduziria isso, necessariamente, em poder militar, como eram vistos os casos do Japão e da Alemanha recém-unificada. A presença engajada dos EUA no cenário internacional ocorreria de modo a assegurar a segurança, corrigindo a propensão histórica da ocorrência de guerras entre elas (Japão e China na Ásia, por exemplo).

— *Segurança Cooperativa*: a característica mais forte dessa grande estratégia é a aceitação da ideia de que há ganhos indivisíveis na existência da paz. Os EUA devem expandir a sua concepção de interesse nacional na direção de um entendimento de que é vital, para a sua segurança, a existência de um estado de paz mundial. A partir de uma concepção liberal das relações internacionais, a segurança cooperativa vê a maioria das grandes potências existentes naquele momento como democracias liberais, que prefeririam a diplomacia à guerra.

— *Primazia*: essa grande estratégia apoia-se numa concepção central: *somente a preponderância dos EUA garante a paz no cenário internacional*. Dito de outra maneira, é a hegemonia real dos Estados Unidos, exercida nos seus aspectos *hard* (capacidade bélica, economia) e *soft* (ideologia, cultura etc.), que pode garantir uma situação de equilíbrio e constrangimento da violência no plano internacional. Uma aliança militar como a OTAN só manteve a paz porque o desequilíbrio de poder entre os seus membros favorecia, enormemente, os EUA. Num rascunho de um documento oficial que foi obtido pelo NYT, o *Defense Planning Guidance*, e feito durante o governo Bush Sr, as regiões do mundo mais prováveis de

produzir potências rivais seriam a Europa Ocidental, o extremo da Ásia, os territórios da antiga URSS e o sudeste, da Ásia⁵. Assim, nenhum arranjo capaz de gerar uma aliança militar anti-americana deveria ser permitido.

Ao término do artigo, Posen e Ross concluem que a estratégia adotada pelo governo americano, sob a administração Clinton, foi o que eles chamaram de Primazia Seletiva (*mas cooperativa*)⁶. Tendo por base o *National Security Strategy of Engagement* de 1996⁷, os autores argumentam que o tom do documento mistura a linguagem da segurança cooperativa, do engajamento seletivo e da primazia. A retórica alterna as ideias da segurança cooperativa com uma concepção ampliada do interesse nacional, sintetizadas no *engagement and enlargement*: os EUA deveriam se engajar nos assuntos mundiais de modo a aumentar a comunidade dos países que aceitassem o liberalismo em sua forma política – democracia liberal – e em sua forma econômica – economia de mercado. O neo-isolacionismo é explicitamente rejeitado, dados os inconvenientes que ele acarretaria para os interesses americanos, e há uma ênfase nas capacidades militares únicas dos Estados Unidos. Finalmente, há, repetidas vezes, a menção de que os EUA devem exercer a sua liderança, em condições multilaterais e unilaterais, o que ambos os pesquisadores interpretam como uma inclinação em direção a primazia.

A partir da discussão de Posen e Ross, pode-se analisar a grande estratégia norte-americana em relação a Ásia-Pacífico na forma do chamado Pivot. A formalização conceitual de Posen e Ross será a base da definição de grande estratégia aqui empregada, mas outros autores que analisam a política externa e o envolvimento estadunidense em problemas estratégico-militares serão também considerados.

O AMERICAN PIVOT NA DIREÇÃO DA ÁSIA PACÍFICO

A partir de 2009, com a posse de Barack Obama, duas realidades se impunham aos EUA e, direta ou indiretamente, ao resto do mundo: a crise econômica, que se iniciara em 2008, e os efeitos do envolvimento prolongado no Afeganistão e no Iraque, na esteira da chamada Guerra ao Terror.

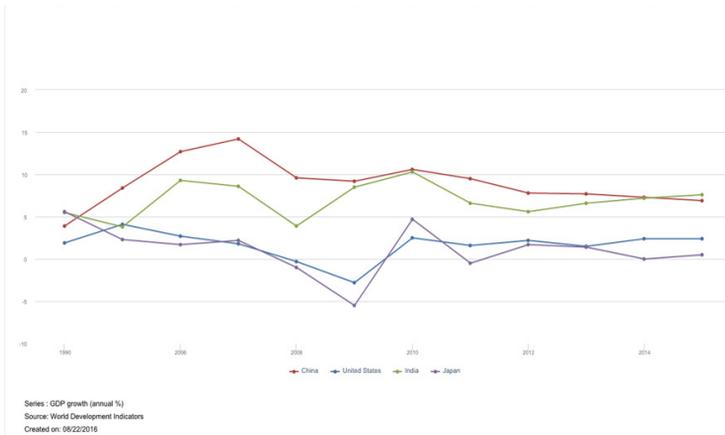
⁵ Excerpts from Pentagon's Plan: 'Prevent the Re-Emergence of a New Rival'. The New York Times, 08.03.1992. Disponível em <http://goo.gl/XLA8XL>. Acesso em 30.11.2017

⁶ No original: The Clinton Administration's Grand Strategy: Selective (but Cooperative) Primacy.

⁷ National Security Strategy of Engagement and Enlargement, 1996. Disponível em <http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1996.pdf?ver=2014-06-25-121234-233>

Ao mesmo tempo em que os EUA amargavam os efeitos da crise econômica, a região da Ásia Pacífico mostrava uma alta taxa de crescimento econômico. No gráfico 1, os números de crescimento do PNB (1990-2015) de quatro países ilustram isso, a *título de comparação*⁸. É possível perceber que, em 2009, as potências capitalistas consolidadas e aliadas, Estados Unidos e Japão, tinham um PIB de -2,8% e -5,5%, respectivamente. A China apresentava um crescimento de 9,2% e a Índia, um crescimento de 8,5%. Mesmo quando os números americanos e japoneses melhoram, nos anos posteriores, as taxas chinesas e indianas continuam altas (mesmo quando declinam alternadamente).

Gráfico 1: PIB - China, EUA, Índia e Japão (1990-2015)



Fonte: Banco Mundial

Quando são comparados os gastos de defesa na Ásia-Pacífico, há uma expansão dos números de China e Índia, o que fica mais evidente quando se leva em consideração os aliados EUA-Japão. Segundo dados do SIPRI (tabelas 1 e 2 e o gráfico 2), em 2009, a China gastava 2,1% do seu PIB no setor de defesa, totalizando US\$ 105.634 bilhões, enquanto a Índia gastava 2,9%, o que correspondia a US\$ 38.722 bilhões. No mesmo período, os EUA gastaram 4,6%, equivalentes a US\$ 668.567 bilhões, e o Japão, 1%, cerca de US\$ 51.465 bilhões.

⁸ Além dos EUA, optou-se por mostrar a taxa de crescimento da China, do Japão e da Índia. Nesse conjunto de países asiáticos, temos duas das maiores economias do mundo, e os três maiores orçamentos de defesa da região.

Tabela 1 – Gastos Militares por país, como porcentagem do PIB – 1988-2015⁹.

Country	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
USA	4,2%	4,6%	4,7%	4,6%	4,2%	3,8%	3,5%	3,3%
China,P.R. ¹⁰	1,9%	2,1%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,91%	1,9%
Japan	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
India	2,6%	2,9%	2,7%	2,6%	2,5%	2,4%	2,5%	2,3%

Fonte: SIPRI

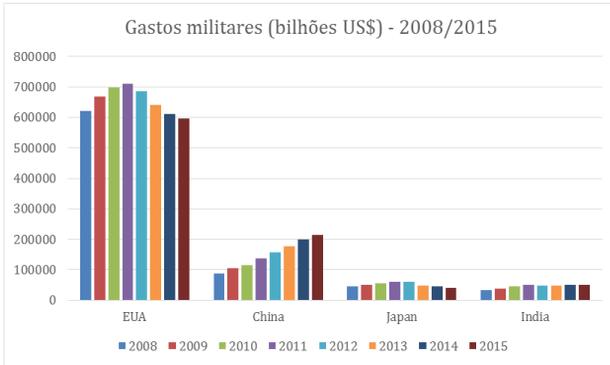
Tabela 2 – Gastos Militares por país, em dólares correntes (bilhões) – 2008/2015

Country	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
USA	621131	668567	698180	711338	684780	639704	609914	596024
China ⁹	86412	105634	115701	137967	157446	177848	199651	214787
Japan	46361	51465	54655	60762	60012	49024	45867	40885
India	33002	38722	46090	49634	47217	47404	50914	51257

Fonte: SIPRI

⁹ Segundo o SIPRI, os dados da China são uma estimativa

¹⁰ Idem



Fonte: Gráfico 2, criado pelo autor, a partir dos dados da Tabela 2

Seguindo-se a evolução das tabelas e do gráfico, temos a seguinte situação em 2015: China, 1,9%, (US\$ 214.787 bilhões), Índia, 2,3% (US\$51.257 bilhões), EUA, 3,3% (US\$ 596.024 bilhões) e Japão, 1% (US\$ 40.885 bilhões). Japão e EUA diminuem os gastos, enquanto China e Índia aumentam sensivelmente, mesmo diminuindo a porcentagem do PIB aplicado em defesa¹¹.

Os números indicavam o patamar e a velocidade de mudança em termos de importância geopolítica na região da Ásia-Pacífico, num momento em que as atenções americanas estavam travadas no Oriente Médio e na evolução lenta dos desentendimentos com a Rússia na Europa e, novamente, no Oriente Médio. Com a crise econômica, também se impõe o encolhimento do orçamento dirigido para o setor militar.

Em 2011, em artigo publicado pela revista *Foreign Policy*, a então Secretária de Estado Hillary Clinton explicita as razões da mudança:

The Asia-Pacific has become a key driver of global politics. Stretching from the Indian subcontinent to the western shores of the Americas, the region spans two oceans — the Pacific and the Indian — that are increasingly linked by shipping and strategy. It boasts almost half the world's population. It includes many of the key engines of the global economy, as well as the largest emitters of greenhouse

¹¹ SIPRI, Military Expenditure Database. Disponível em (20.11.2017) <https://www.sipri.org/databases/milex>

gases. It is home to several of our key allies and important emerging powers like China, India, and Indonesia” (CLINTON, 2011).

Posteriormente, o próprio presidente Obama também empregará outro termo, *rebalance*, para descrever, essencialmente, o mesmo conjunto de políticas¹².

Todavia, esta é apenas parte da história. Em se tratando de Estados Unidos, sempre é boa a busca por padrões de continuidade ao longo do tempo. Ainda que a declaração do American Pivot tenha respondido a uma necessidade contextual da política externa – e mesmo doméstica – dos EUA a partir de 2009, não faz muito sentido dizer que ela é uma total inovação.

Nina Silove (2016) observa que a percepção de que os EUA deveriam começar a voltar as suas atenções para a Ásia-Pacífico encontrava-se estabelecida no governo de George W. Bush. Para ela, a substância do pivot já havia sido delineada no início do século XXI. Usando o termo reorientação (*reorientation*)(que para ela incorporaria tanto os conceitos de pivot como de *rebalance* do governo Obama, assim como a preocupação existente com a Ásia durante a primeira presidência de Bush), ela defende a tese de que os principais operadores da política externa americana já estavam preparando essa “*guinada*”.

A partir de uma revisão de vários documentos-chave do governo estadunidense, bem como o acesso ao arquivo pessoal de Donald Rumsfeld, ela sustenta a ideia de que o programa de política externa original da administração Bush tinha como ponto central um mecanismo de concertação entre as grandes potências (SILOVE, 2016: 53). Numa visão de longo prazo, era necessário que se levasse em conta a possibilidade de que a concertação ocorresse simultaneamente com algum tipo de competição política. No longo prazo, a Ásia-Pacífico era a região que mais reunia as condições de ver emergir um poder que rivalizasse com os Estados Unidos.

¹² Kurt Campbell, subsecretário para a região da Ásia-Pacífico no primeiro mandato do Presidente Obama, e que ajudou a definir parte da grande estratégia, comenta que a divisão entre os termos *pivot* e *rebalance* dizia respeito às preferências institucionais de burocratas e tomadores de decisão. O Departamento de Estado preferia o primeiro termo, e o National Security Council achava mais correto o segundo. No primeiro caso, havia a ideia de que era preciso vender um ineditismo no processo, enquanto no segundo havia a necessidade de se enfatizar a presença histórica dos EUA na região, que poderia ter diminuído, mas nunca desaparecido. Como será visto no artigo, o *pivot* já estava em execução durante o governo Bush.

Segundo Silove, os documentos que foram produzidos nesse período passaram pelo crivo de Andrew Marshall, então diretor do *Office of Net Assessment* (ONA), uma espécie de think-tank encarregado da elaboração de cenários e que existe dentro da estrutura do Departamento de Defesa. Marshall e seus colaboradores *trataram de incorporar a aceleração da difusão de tecnologias na esfera da economia, e seu impacto no relacionamento entre as nações*. A conclusão a que chegaram foi de que haveria um crescimento muito rápido na região do Pacífico, o que levaria a uma modernização tecnológica do epicentro desse desenvolvimento, a China. O resultado seria uma renovação da estrutura militar chinesa, e o robustecimento da capacidade desse país em competir com os EUA na região, o que poderia gerar uma instabilidade local com repercussões mundiais.

Porém, Silove sustenta que o ataque terrorista de 11.09.2001 retirou a atenção devida a esses documentos. Não obstante, o governo Bush tratou de realizar modificações em sua postura de defesa com vistas a dirigir a atenção do país para o Pacífico. Mas, levando em consideração as fortes reações contra a invasão do Iraque, e as necessidades que o próprio governo construiu no sentido de combater o terrorismo, optou-se por não se fazer nenhum alarde acerca das intenções americanas, de modo a não criar antagonismos com a China e abrir um flanco de confronto num momento em que a presença no Oriente Médio criou uma demanda excessiva sobre os EUA¹³.

A partir da leitura do Defense Strategy Review (DSR), Silove chama a atenção para dois fatores, que se tornariam parte integrante da reorientação para a Ásia-Pacífico:

1) O crescimento da China era aceito como algo inevitável, e os EUA não deveriam empreender esforços no sentido de contê-lo. A visão do documento, partilhada pelos principais decisores do governo Bush, era que os Estados Unidos deveriam encontrar um *modus vivendi* com os chineses, e que isso poderia ser feito através do aprofundamento dos laços econômicos.

2) Apesar dessa aceitação, o fato é que o documento chamava a atenção para o aspecto militar de uma grande estratégia dos EUA na

¹³ De acordo com a autora, Marshall redigiu um esboço do documento, que foi entregue para Rumsfeld. Tratava-se do Defense Strategy Review, um documento que foi feito de forma sigilosa (classified) e que tinha sete páginas. Após os atentados de 11 de setembro, ele foi abandonado, mas suas ideias foram incorporadas no Quadrennial Defense Review, em 2001 (Disponível em <http://archive.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf>)

direção do Pacífico. A China poderia desenvolver as capacidades para enfrentar e neutralizar a superioridade militar americana no Pacífico, criando uma tecnologia própria que pudesse anular a vantagem naval de Washington. Nesse caso, seriam as chamadas tecnologias A2/AD (Anti-Access/Anti-Denial), que poderiam representar uma ameaça a capacidade dos Estados Unidos de projetar poder no oceano Pacífico, e que poderiam ser exportadas para vários países de modo a limitar a vantagem global representada pelo controle dos oceanos pela frota americana.

Finalmente, Silove conclui que o Pivot americano para a Ásia-Pacífico deve ser entendido da seguinte forma: preservar a posição superior que o país desfruta no equilíbrio de poder na região, e que foi construída desde a II Guerra Mundial. Por meio do aprofundamento das relações com os seus principais aliados (Japão, Austrália e Nova Zelândia), do fortalecimento das parcerias com países com quem possui zonas de interesse (as nações do Mar do Sul da China, como Tailândia e Filipinas), e a busca constante de uma relação mais estratégica com a Índia, Washington espera construir um contexto que estabilize a região de acordo com os seus interesses.

Do ponto de vista da segurança, os EUA passam a privilegiar a dimensão naval do seu dispositivo de defesa.

A DIMENSÃO NAVAL DO AMERICAN PIVOT.

O PODER MARÍTIMO

O poder marítimo transcende a dimensão puramente militar. Trata-se de um conceito amplo, e que se apoia em três grandes elementos: o controle do comércio e das trocas internacionais, as operações levadas a cabo por belonaves durante uma guerra e o uso das forças navais como instrumento de diplomacia, dissuasão e influência política em época de paz (TANCREDI, 2010: 114-115).

Uma dimensão importante diz respeito ao aspecto geoeconômico desse poder. Além do comércio, as atividades de pesca e de exploração mineral no leito do mar fazem parte das capacidades marítimas de um país. Tancredi (2010) defende que a importância de uma força naval está em possibilitar o controle do uso do mar (ou negá-lo para um adversário), e em afetar eventos e situações que acontecem em terra. O desenvolvimento das tecnologias tem permitido que navios de guerra sejam capazes não só de enfrentar adversários nos oceanos, mas também permite que alvos

em terra firme, a centenas ou milhares de quilômetros das costas, sejam destruídos por mísseis de cruzeiro¹⁴. , ou, ainda, que o hackeamento de sistemas de informação possa ser feito de maneira furtiva¹⁵.

As modernas marinhas de guerra operam na superfície dos oceanos, em suas profundezas, no ar, no espaço exterior e no ciberespaço. Os conjuntos de vetores se baseiam em navios de superfície, submarinos e aviões, e atualmente os sistemas de armamentos são compostos por mísseis (anti-navio, anti-aéreo e de cruzeiro), torpedos, minas e canhões. Além das operações bélicas, vasos de guerra são usados para o bloqueio econômico-naval, para o controle e interdição dos chamados choke points e dos SLOCS¹⁶, para o combate à pirataria e para o apoio do desembarque anfíbio de soldados.

Não existiria a globalização econômica sem uma presença naval global que garantisse o uso dos oceanos por parte das diferentes nações. A riqueza econômica dos principais países e blocos não é possível sem que o controle dos mares seja feito por forças navais. Os EUA mantêm uma supremacia nos Oceanos Atlântico e Pacífico, e controlam as principais rotas e choke-points por onde passa o comércio mundial. Não seria exagero dizer que o mais evidente aspecto econômico do American Pivot durante o governo Obama, o Trans-Pacific Partnership (TPP), só poderia ser liderado pelos Estados Unidos por conta do seu poderio marítimo. Todavia, essa supremacia tem sido contestada no início do século XXI, e justamente na região do Pacífico.

A DIMENSÃO NAVAL DO AMERICAN PIVOT.

Em 2012, o Secretário de Defesa, Leon Panetta, fez uma conferência em Cingapura, durante a 11a. edição do Shangri-La Dialogue. O objetivo principal de sua fala foi apresentar, para os representantes presentes, a nova estratégia de defesa que os EUA estavam implementando. Ele enfatizou, no discurso, a intenção de Washington em desempenhar um papel maior, mais profundo e duradouro na região, de modo a contribuir

¹⁴ "Russia Fires First Submarine Missiles Against ISIS Targets in Syria", The Independent. Disponível em <http://goo.gl/EcKRWF>. Acesso em 08.02.2018

¹⁵ "America uses stealthy submarines to hack other countries systems", The Washington Post, disponível em <https://goo.gl/NOqFws> (Acesso em 08.02.2018)

¹⁶ Sea Lane of Communications. Um exemplo de choke-point, no Pacífico, é o estreito de Malaca, na Indonésia, por onde passa a maior parte do petróleo do Golfo Pérsico que abastece a China.

com a prosperidade e a manutenção da segurança, e como o dispositivo militar na região seria ajustado de modo a apoiar a reorientação da política externa americana. (PANETTA, 2012: 1).

O que chama a atenção no documento é a apresentação da postura de defesa que os EUA planejam adotar durante as próximas décadas¹⁷. Segundo ele, por volta de 2020, a marinha pretende reposicionar seu efetivo de modo a manter 60% de suas forças estacionadas e operando a partir do Pacífico, deixando os 40% restantes operando a partir do Atlântico. O mesmo acontecerá com a Força Aérea, que terá 60% do seu efetivo realocado para a região. Tal reposicionamento acontecerá mesmo com a redução orçamentária que já estava em vigor nos Estados Unidos. (PANETTA, 2012: 4).

O elemento naval¹⁸ assume, no rebalance, uma posição privilegiada. Isso pode ser explicado por alguns fatores. O primeiro, diz respeito a importância histórica do poder marítimo para os Estados Unidos; o segundo, porque a atuação na Ásia-Pacífico demanda um tipo de organização militar diferente do que foi empregada a partir de 2001 no Afeganistão e no Iraque, e que privilegiou forças terrestres; e, finalmente, o fato de que está havendo um crescimento acelerado das esquadras militares na região do Pacífico, e que é protagonizado principalmente pela China.

Mearsheimer (2010), por exemplo, em um artigo dirigido para um público australiano, defendeu a ideia de que a China poderia buscar uma hegemonia regional na Ásia-Pacífico, ou, pelo menos, no Pacífico Ocidental, criando as condições navais para expelir os Estados Unidos da região (MEARSHEIMER, 2010: 387-390). Nesse sentido, ela imitaria, segundo ele, o comportamento dos EUA nas Américas, quando estes se organizaram de modo a expulsar as potências europeias do hemisfério ocidental na

¹⁷ O conceito de postura de defesa (no original, defense posture, e, no âmbito desse artigo, US Global Defense Posture) diz respeito a localização e orientação operacional das forças militares estadunidenses. Ela implica no posicionamento estratégico de pessoas, equipamentos e bases dentro e fora do território dos EUA. Do ponto de vista do exercício da hegemonia, ele tem uma característica de posicionamento geopolítico, uma vez que a presença de forças militares é dimensionada para a atuação rápida em regiões geograficamente distantes da massa continental americana. Uma visão em perspectiva histórica da postura de defesa dos Estados Unidos pode ser encontrada em PETTYJOHN, S.L. U.S. Global Defense Posture, 1783–2011. Santa Monica, Rand Corporation, 2012. Disponível em http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2012/RAND_MG1244.pdf (Acesso em 15.01.2018).

¹⁸ É necessário que se tenha em mente que o elemento naval é preponderante, e diz respeito a principal força organizadora na região, que é a marinha. Mas, como já exposto no começo da seção, o poder marítimo tem uma dimensão aérea indispensável.

passagem do século XIX para o século XX. A imitação ocorreria, também, pelo fato de que a China poderia desenvolver as capacidades tecnológicas para enfrentamento naval, mas não precisaria recorrer necessariamente à guerra, e, sim, criar as condições geopolíticas para que diferentes estados no Pacífico fossem aceitando a primazia chinesa em detrimento da americana.

Blumenthal (2012) vê uma competição estratégica de longa duração em curso na Ásia-Pacífico, e enfatiza que ela está se tornando mais evidente justamente no aspecto naval¹⁹. (BLUMENTHAL, 2012: 168-171). A China deverá empregar recursos crescentes em termos de modernização que levarão à construção de uma marinha de águas azuis, que será desenvolvida para defender prioritariamente as linhas marítimas por onde se desenvolve o comércio chinês. Num primeiro momento, será buscado o controle do Mar da China Meridional, do Mar Amarelo e do Mar da China Oriental. Num segundo momento, toda a atividade das forças navais americanas seria excluída da Zona de Exclusividade Econômica da China.

A China tem uma marinha de guerra inferior a americana. Todavia, a modernização tecnológica se dá em torno dos principais sistemas de armamentos, e de seu devido suporte logístico e de comunicações. O desenvolvimento de mísseis, satélites e submarinos é feito de modo a enfatizar as capacidades de Anti-Access/Anti-Denial, A2/AD. Conceitualmente falando, o A2/AD é uma atualização de uma concepção que não é inédita em termos da guerra no mar. A novidade se dá por conta da ênfase no componente tecnológico. O Anti-Access é definido como o conjunto de ações que dificulta o movimento de determinadas forças militares para um teatro de operações. O Anti-Denial afeta as manobras dentro de um teatro de operações – parte-se do pressuposto que não foi possível impedir o acesso de forças invasoras a uma determinada região, e o passo lógico é dificultar ao máximo que elas consigam se movimentar e operar livremente do ponto de vista do combate no interior da área conflagrada²⁰.

¹⁹ Ligado ao governo Bush, Blumenthal é um crítico da maneira como o governo Obama declara e implementa a reposição em relação a Ásia. Segundo ele, há um aspecto de propaganda política que minimizava o fato de que os EUA nunca se ausentaram, efetivamente, do Pacífico.

²⁰ Ver Air Sea Battle. Service Collaboration to address Anti-Access & Area-Denial Challenges. Pg. 2. Disponível em <http://archive.defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf> (Acesso em 15.01.2018)

Qual a preocupação que começa a ficar evidente entre os estrategistas americanos? Uma China mais assertiva, e que desenvolve rapidamente os meios para contestar a superioridade naval dos EUA, pode provocar um desequilíbrio na região da Ásia-Pacífico, e pode reduzir ou anular a primazia estadunidense na região. Isso pode acontecer de uma maneira mais direta (o uso diplomático da força naval, ou, no limite, seu uso bélico), ou indireta: provocando uma corrida entre vários países da região no sentido de se protegerem da China. Japão, Austrália, Vietnã e Índia (esta última não se encontra no Pacífico, mas está estrategicamente posicionada no Índico e com um histórico de conflitos com os chineses) empreendem uma modernização naval que responde a esse novo contexto geopolítico, e que pode colocar em cheque a primazia dos Estados Unidos área, algo que teria repercussões globais.

A resposta naval dos EUA – novamente, o elemento estratégico-militar mais evidente do reposicionamento em relação a Ásia Pacífico – se dá em ondas crescentes. No embrião, há o desenvolvimento do conceito de Air Sea Battle (ASB), que ocorre paralelamente às declarações de Obama, Clinton e Panetta explicitando o American Pivot. A ideia central é o aprimoramento de uma capacidade integrada, em rede, de ataques em profundidade contra forças adversárias. Esses ataques devem provocar a destruição física e a ruptura ou desarticulação das comunicações de um grupo adversário, especialmente com o uso de recursos cibernéticos (no caso, derrotar as capacidades de anti-access num primeiro momento, e as capacidades de anti-denial numa segunda etapa). O conceito é uma resposta direta a ameaça de A2/AD, e tem implicações regionais e globais, uma vez que ele começa a ser implementado para manter a projeção de poder naval estadunidense em todos os teatros de operações imagináveis. Todavia, ele provoca um foco no treinamento para a operação na área do Pacífico, em termos de preparação e de reposicionamento da postura global estadunidense (SILOVE, 2016: 69-74).

Para demonstrar a execução da reorientação, a autora explica o início do reposicionamento naval da seguinte maneira (SILOVE, 2016: 67-69):

1) Na revisão da postura global dos EUA, o Departamento de Defesa decidiu pela expansão da base da força aérea em Guam, nas Filipinas, para que pudesse acomodar uma força de reação rápida composta de caças interceptadores, aviões de bombardeio, aviões de reabastecimento, instrumentos de reconhecimento eletrônico e interceptação e um

destacamento de drones do modelo Global Hawk. O reposicionamento desse material já está em curso, tendo começado em 2004;

2) Entre 2009 e 2014, quatro submarinos nucleares de ataque foram reposicionados para Guam, e, junto a outros vasos de guerra do mesmo tipo que já operam na região, 60% dos submersíveis americanos já estão disponíveis no Pacífico. Eles são da variedade SSN e SSGN, submarinos atômicos de propósito geral e com capacidade de lançamento de mísseis de cruzeiro.

3) Quatro navios de combate litorâneos (LCS, na designação oficial dos EUA) foram realocados para Cingapura e, desde 2010, há um porta-aviões adicional no Pacífico.

Ainda segundo Silove, o engajamento dos EUA com seus aliados e parceiros no Pacífico acontece do seguinte modo:

1) Reforço das ligações bilaterais e das operações conjuntas com os principais aliados, com destaque para Japão, Austrália e Filipinas;

2) Encorajamento para que os aliados e parceiros desenvolvam parcerias e cooperem de modo a manter uma interoperabilidade entre os seus dispositivos militares.

O enfoque nas ligações bilaterais e o estímulo às ligações entre parceiros e aliados obedece a lógica realista do external balancing. Nesse caso, trazendo um conjunto de países que tem como objetivo equilibrar a ascensão chinesa, os EUA podem ter acesso aos recursos combinados de vários parceiros, diminuindo os seus próprios custos e mantendo os chineses numa posição de inferioridade naval. Politicamente, é construída uma estrutura de segurança composta por uma rede federada de países que tem interesses comuns no Pacífico. Historicamente, trata-se do abandono da ultrapassada concepção de defesa da Guerra Fria, na qual os Estados Unidos eram o centro das alianças e todos os parceiros se comunicavam prioritariamente com eles, num modelo que pode ser exemplificado pela imagem de raios de uma bicicleta construídos para dependerem de um eixo central. Finalmente, fortalecendo esses relacionamentos, é feita uma demonstração de que as habilidades chinesas de enfraquecer essas nações não aumentarão ao longo do tempo.

Ainda dentro do aspecto naval do Pivot, é interessante observar que os EUA têm liderado o maior exercício de guerra naval do mundo nos últimos anos, e que acontece justamente no Pacífico. Trata-se do

RIMPAC, *Rim of the Pacific Exercise*, e participam dele 26 nações. A maioria delas é do Pacífico, mas não necessariamente da Ásia, caso, por exemplo, do Chile e dos próprios Estados Unidos. Nos últimos anos, há uma participação crescente de países que não pertencem ao Pacífico, como a Itália e a Alemanha. Em 2016, a China foi oficialmente convidada a participar do exercício, e respondeu positivamente, o que faz parte da lógica do uso diplomático das frotas militares em época de paz.

O fato de que os Estados Unidos têm liderado o RIMPAC e tem convidado vários atores que não são da Ásia-Pacífico pode estar de acordo com uma ideia defendida por Kurt Campbell: os EUA, no processo do exercício do Pivot, devem integrar outros aliados e parceiros, como, por exemplo, os países europeus da OTAN.

Ao fazer isso, eles sinalizam que, em sua grande estratégia global, não pretendem abandonar os compromissos existentes em prol de uma exclusiva atenção na direção do Pacífico e, também, potencializam novamente sua posição, trazendo outras forças que estão interessadas na estabilidade da região (CAMPBELL, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou discutir o American Pivot em direção a Ásia-Pacífico, a partir da compreensão conceitual da grande estratégia empregada pelos Estados Unidos da América nesse processo. O foco recaiu sobre o elemento naval dada a sua importância estratégica no planejamento estadunidense para a região.

Algumas conclusões, parciais, e que podem orientar outras pesquisas e estudos sobre o problema, se apresentam ao final desse texto.

Em primeiro lugar, há o fato de que os EUA aceitam, dentro de certos parâmetros, a ascensão da China e veem como inevitável o deslocamento de poder político, econômico e militar para a região da Ásia-Pacífico. Não obstante, pretendem utilizar a sua posição de hegemonia no cenário internacional para participar e, até certo ponto, manter a sua posição de primazia.

Em segundo lugar, a ação americana é feita no sentido de não antagonizar a China, mas, ao mesmo tempo, manter uma capacidade de resposta articulada em caso de uma deterioração das relações na região. Para isso, reforça a aliança tradicional com Japão e Austrália, e busca atrair para o seu dispositivo diplomático a Índia.

Na literatura examinada, bem como nos documentos analisados, emerge a ideia de que os EUA estão numa competição estratégica com a China. Todavia, as evidências existentes não apontam para uma contenção no estilo do que foi feito com a URSS ou, mais recentemente, com o Irã. Ou seja, não há, até o presente momento, uma grande estratégia operada no sentido de isolar a China no sistema internacional, mesmo porque as consequências econômicas seriam altas para uma série de aliados dos EUA em todos os continentes, e mesmo para os próprios estadunidenses.

Deve-se levar em consideração que há uma literatura mais pessimista, ainda que não necessariamente fatalista, que vê a colisão entre os EUA e a China como algo inevitável, e que leva em consideração que isso já pode estar acontecendo indiretamente envolvendo Beijing e países aliados e parceiros, como é o caso do Japão, das Filipinas e do Vietnã. Essa visão de mundo provavelmente expressa a posição de setores dentro da academia e do governo americano, e é condizente com uma das discussões apresentadas acerca do significado do conceito de grande estratégia: há um componente de cálculo racional, uma avaliação sobre o cenário externo, uma consideração sobre a situação interna de um país e os valores, preconceitos e influência da experiência histórica que afetam a visão de mundo dos tomadores de decisão.

Mesmo levando-se em conta o argumento de que não há uma doutrina da contenção sendo executada contra a China nesse momento, o fato é que há um cerco sendo construído em torno desse país, e que conta com o apoio engajado de uma potência econômica como o Japão, de países estrategicamente bem situados como o Vietnã ou a Austrália, e que busca agregar a Índia, a outra candidata a grande potência no futuro. Tal cerco busca, no mínimo, conseguir algum tipo de controle e moderação sobre o comportamento geopolítico de Beijing, algo que é difícil, senão impossível, de se prever²¹.

Em terceiro lugar, foi feita uma análise centrada na questão naval. Este é recurso de poder clássico por parte dos EUA – e no qual esse país foi pioneiro em termos de formulação de concepções estratégicas e ideológicas, bem como no desenvolvimento de doutrinas operacionais (centralidade dos porta-aviões a partir da II Guerra e a doutrina ASB, mais recente). Deve-se ter em mente que ao componente marítimo, os Estados Unidos agregam o setor aeroespacial. Nos últimos anos, tem vindo surgido notícias sobre avanços chineses no sentido de construir armas anti-satélite,

²¹ Tradução literal do autor do termo original em inglês, encirclement.

implementar o próprio programa espacial e em desenvolver os caças de quinta geração e toda uma família de mísseis de cruzeiro e hipersônicos projetados para neutralizar a superioridade numérica e qualitativa dos navios aeródromos norte-americanos.

Finalmente, e não menos importante: a grande estratégia dos EUA no Pacífico leva em consideração a modernização e ampliação dos arsenais navais dos países aliados como Austrália e Japão, e de um país parceiro que é amplamente cortejado, a Índia. Se tais países não sentirem que os EUA manterão seus compromissos de defesa e segurança na Ásia Pacífico, fica aberta a possibilidade para que eles implementem, isoladamente ou em acordos regionais, a expansão de suas esquadras e do seu setor aeroespacial.

Nesse caso, Washington teria que se preocupar não só com o crescimento das forças chinesas, mas também com o fortalecimento das forças militares de seus aliados. O Japão, por exemplo, poderia usar o seu domínio tecnológico nos setores da eletrônica, computação, física nuclear, robótica, veículos lançadores de satélites e engenharia naval e construir submarinos nucleares dotados de mísseis balísticos portadores de ogivas nucleares. Estaria aberta a possibilidade de uma corrida armamentista num setor em que o domínio dos EUA era visto, até pouco tempo, como algo que não poderia ser contestado. Isso contribuiria para enfraquecer a posição dos Estados Unidos na Ásia e no Pacífico e teria repercussões sentidas em outros oceanos e continentes.

GRAND STRATEGY AND NAVAL POWER: THE UNITED STATES OF AMERICA IN THE ASIA PACIFIC REGION AT THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY

ABSTRACT

The article investigates the implementation of the US Grand Strategy in Asia-Pacific. The focus will be on the political aspects (evaluation-decision-action) of the most obvious strategic component: the redistribution of the US fleet in the area, signaling Washington's intentions to position itself in the face of the dynamics of changes in that region. The analysis will focus on Obama administration, in the period comprised between 2009 and 2016, which launched the idea of the American Pivot in the Pacific. Two central aspects of US government policy will be discussed: 1) the issue of national / international security in the face of the Chinese rise, especially related to the budget investment that China has made in its naval forces; 2) the great American concern about the destabilizing potential of an arms race in the area, considering the way that US government has watched the response that countries like Japan and India have given in relation to Chinese intentions. It will also be discussed how the US has privileged the naval component of its grand strategy to secure a military security situation that serves its geopolitical interests within a coalition alliance in the Pacific region and which includes Japan, Australia, and South Korea as its main partners.

Key Words: Grand Strategy. USA. China. Geopolitics. Naval Power

REFERÊNCIAS

Baylis, J., Wirtz, J. J., & Gray, C. S. *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies* (3 edition). New York, Oxford University Press, 2010

BLUMENTHAL, Dan. "The Power Projection Balance in Asia". Pp. 168-183. In MAHNKEN, Thomas G. *Competitive Strategies for the 21st Century. Theory, History, and Practice*. Stanford, Stanford University Press, 2012.

CAMPBELL, Kurt M. *The Pivot. The Future of American Statecraft in Asia*. New York, Hachete Group, 2016.

CLINTON, Hillary. "America Pacific Century". *Foreign Policy*, November 2011. Disponível em <http://goo.gl/DssNmU> Acesso em 21.12.2017.

GADDIS, John. "What is Grand Strategy?". Aula, Duke University, 2008. Disponível em <http://tiss-nc.org/wp-content/uploads/2015/01/KEYNOTE.Gaddis50thAniv2009.pdf>, Acesso em 01.10.2017.

KAGAN, Robert. "U.S. Can't Ignore the Middle East". *Washington Post*, 20.11.2012. Disponível em <https://goo.gl/iKt0WD>, acesso em 02.08.2017.

KENNAN, George. "The Sources of Soviet Conduct". *Foreign Affairs* Volume 25, No. 4 (1947), Pp 566-582. Disponível em <https://goo.gl/KxEbVY>, acesso em 22.01.18.

LAYTON, Peter. "The Idea of Grand Strategy". *The RUSI Journal*, Volume 157, 2012 – Issue 5, <http://dx.doi.org/10.1080/03071847.2012.714193>, disponível em https://www.academia.edu/1868269/The_Idea_of_Grand_Strategy. Acesso em 17.11.2017.

MAHNKEN, Thomas G. *Competitive Strategies for the 21st Century. Theory, History, and Practice*. Stanford, Stanford University Press, 2012.

MEARSHEIMER, John J. "The Gathering Storm: China's

Challenge to US Power in Asia." *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, 2010,(381-396) doi:10.1093/cjip/poq016

PANETTA, Leon. "The US Rebalance Towards the Asia-Pacific," *Shangri-*

-La Dialogue, Cingapura, 02.06.2012. Disponível em <https://goo.gl/qXW2ft>. Acesso em 17.10.17

POSEN, Barry R. & ROSS, Andrew L. "Competing Visions for U.S. Grand Strategy". In BROWN, M., COTÉ JR., O., LYNN-JONES, S.M. & MILLER, S.E. *America's Strategic Choices: Revised Edition (An International Security Reader)*. Cambridge, MIT Press, 2000.

SAYLE, Timothy Andrew. "Defining and Teaching Grand Strategy", Foreign Policy Research Institute, 15.01.2011. Disponível em <http://goo.gl/ij1A1u>, acesso em 15.11.2017.

SILOVE, N. (2016). "The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia". *International Security*, Vol 40, No. 04, 2016. Pp. 45-88. http://doi.org/10.1162/ISEC_a_00238

SURI, J. (2009). "American Grand Strategy from the Cold War's End to 9/11". *Orbis*, 53(4), 611-627. <http://doi.org/10.1016/j.orbis.2009.07.005>. Disponível em <http://jeremisuri.net/doc/2009/03/orbis-article-fall-2009.pdf>. Acesso em 30.11.2017

TANGREDI, Sam M. "Sea Power: Theory and Practice", pp. 113-137. In Baylis, J., Wirtz, J. J., & Gray, C. S. *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies (3 edition)*. New York, Oxford University Press, 2010

Recebido em: 03/04/2018

Aprovado em: 03/09/2018

THE TECHNOLOGICAL IMPERATIVE IN BRAZIL'S MILITARY MODERNIZATION

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira¹
Deywisson Ronaldo Oliveira de Souza²

ABSTRACT

This article addresses the technological imperative within recent modernization programs of Brazil's Armed Forces. This technological imperative implies the conduction of military equipment modernization programs to include the criteria of technology transfer, knowledge transfer and production integration within the country's defense industry. These serve to glimpse whether these projects have the capacity to favor both greater (i) autonomy and less dependence regarding import needs in arms and equipment, as well as to (ii) consider new alternatives for the country's scientific and technological development that aid in the rescue of the national defense industry.

Keywords: Brazil. Defence. Military Equipment. Armed Forces. International Security.

¹ PHD em Ciência Política pela Essex University (Reino Unido) e Professor Titular do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) Pernambuco (PE), Brasil. E-mail: guedes@hotmail.com

² Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Pernambuco (PE), Brasil. E-mail: dros.ufpe@gmail.com

INTRODUCTION

In addition to favoring full sovereignty over essential means for a nation's defense requirements, developing expertise in war technology is of strategic value in putting forward plans aimed at increased productivity and enhanced international competitiveness. Access to advanced knowledge in cutting-edge technology has become a source of power in the international system. In this sense, non-traditional countries in R&D in the defense sector, particularly emerging countries such as Brazil, China, India and Turkey have intensified their scientific development programs associated with military equipment in the beginning of the 21st century.

In the case of Brazil, the latest Armed Forces modernization programs have been structured around autonomous prerogatives, which enable the operational upgrade of troops while allowing for the enhancement of national scientific-technological capabilities and expanding learning prospects for the defense industry. The search for new developments in the cyber, space and nuclear sectors are regarded as strategic for the country. This is so because of the possibilities offered by these sectors for the country's development plans based on a national innovation system that connects technical knowledge coming from these fields to other industries in what is the so-called dual use notion, addressing both the operational as well as technological shortcomings of the country's Armed Forces.

This article addresses the technological imperative within recent modernization programs of Brazil's Armed Forces, particularly those initiated during President Lula's second term. This technological imperative requires that military equipment modernization programs are put in place to include technology transfer, knowledge transfer and production integration within the country's defense industry. These serve to analyze whether such programs have the capacity to favor greater autonomy and less dependency regarding import needs in arms and equipment as well as to consider new alternatives for the country's scientific and technological development that can aid the reviving of the national defense industry (NDI).

The article is structured as follows. First, we address the political and strategic environment that led to management-level defense policy reforms during President Lula's administrations under the framework of the National Defense Strategy (NDS) that resulted in the Armed Forces

Strategic Projects. Next, we analyze the capacity for such modernization programs to come up with alternatives that reduce dependency on foreign equipment of high-technological content and how they can incentivize the restoration of the national defense industry through learning and the introduction of new technical capabilities into the military and civil sectors. From this, we look at how the Strategic Projects approach the autonomist criteria of transfer of technology, transfer of knowledge and defense industry integration.

NEW PATHS IN NATIONAL DEFENSE:

TECHNOLOGICAL INDEPENDENCE AND AUTONOMY

In a world where environmental issues are pressing and natural disasters intensify affecting human activities and survival, Brazil benefits from a relatively stable environment with bounty resources such as drinkable water, cropland and clean energy. The country is home to around 12 % of the world's fresh water reserves and to rainforests with different eco-systems. Most of these strategic resources, however, is yet unexplored and has promising energetic, biological and economic potential for the country. As pointed out in the National Defense Strategy (NDS), strategic resources such as freshwater sources need to be protected through deterrence strategies (BRASIL, 2008, p. 67). Disputes over natural resources, energy sources and food may generate conflicts (BRASIL, 2005, p. 16) requiring adequate defense strategies.

Moreover, Brazil's international ambitions are an element that calls for operational upgrades of its military power (BRASIL, 2008; BRASIL, 2012a). The country's standing internationally is linked to its development, security and national defense, with the technological and organizational restructuring of the Armed Forces playing a decisive role (BRASIL, 2008). In addition, the growing search for a closer link between foreign and defense policies can provide Brazilian diplomacy with hard power and logistical capacity that are key to the country's performance in the regional and international scenario (BRASIL, 2012, p. 31). In this sense, a joint evolution of the Brazilian defense policy with its performance in the international system since 2003 is clearly noticeable (CEPIL & BERTOL, 2016), from the beginning of president Lula's first term in office.

Within this context, Brazil's Armed Forces face the challenge of securing a minimal capacity in hardware that is appropriate for the

country to operate with autonomy and independence in the missions it engages in. It may well be that more adequate hardware could avoid unnecessary constraints to the country's foreign policy and image, as was the case with the 2004 earthquake in Haiti, when it became clear that Brazil was unprepared to act or to respond timely and adequately to events. Although Brazilian troops are leading UN operations in that country, US military were given voice and leadership roles due to their far superior capacity to respond to disasters and their much more structured military apparatus.

At the beginning of his first term, Lula's presidency gave rise to a new strategic planning policy with a view to foment infrastructure investment and technology-driven development (CORRÊA, 2009) with initiatives to facilitate investments in science and technology. Although the administration had provided the rhetoric foundations needed to unlock strategic projects in the Armed Forces, such as the Brazilian nuclear submarine and the upgrade in the fleet of fighter jets within Brazil Air Force (FAB), the financial conditions were not in place for such projects to be completed in President Lula's first term. The 'lack of a long-term strategic plan, the shortage of funds and their low priority given the country's scenario' (CORRÊA, 2009, p. 214) restricted the President's actions and his intentions of restoring the Armed Forces material capabilities.

This trend ended in 2007 with the announcement of the reactivation of Brazil's nuclear submarine program. The urgent need for an operational upgrade of the country's military power sparked reactions from the Executive and Legislative powers, leading to other older projects being kick started, as was the case with the space satellite launch vehicle and the purchase of new fighter jets by FAB (BERTONHA, 2010, p. 116).

Under President Lula important milestones were set aiming at a greater pragmatism in relation to defense issues. In 2005, the National Defense Policy (NDP) outlined the goals and strategic guidelines regarding the employment of military forces to pursue the national defense strategies. Another milestone for the industry under President Lula was the National Defense Strategy (NDS), which set the guidelines for the restructuring of the Armed Forces. Both documents, despite their shortcomings in terms of not discussing the full reasons supporting their contents, serve as parameters of an intended Brazilian strategic thought.

In this sense, the documents talk about an international environment that is filled with threats and vulnerabilities requiring

increased command over sensitive technologies that are key to a country's national development and to safeguarding technological systems that may otherwise make the national defense vulnerable (BRASIL, 2005). Among the NDP goals, the development of the country's defense industry is regarded as a fundamental element for the nation's technological independence and it should be geared towards innovation and scientific-technological production. The space, cyber and nuclear sectors, that would later gain relevance in the NDS as strategic sectors for national development and defense, were already part of the rhetoric of national defense since the beginning of President Lula's administration.

The prevailing idea in both documents revolved around the modernization of military equipment so that they could safeguard the country's sovereignty, respond to challenges imposed by securing its natural resources and advance Brazil's interests internationally through power projection. From this viewpoint, the NDS was the institutional instrument outlining the reorganization and reorientation efforts by the military in order to face the new demands posed by the South-American scenario and the possible threats coming from outside players.

The choice of the space, nuclear and cybernetic sectors as drivers of a technological restructuring was backed up by the view that the required equipment and weapons systems would allow the Armed Forces to considerably extend airspace protection, deal with new threats resulting from developments in information technology and, likewise, help build dissuasive capabilities across the Brazilian maritime territory. By understanding that dissuasion as a defense strategy could only efficaciously secure protection of the three national sovereignty spectrums (sea, land and airspace) through the combination of technological capabilities and efficient organizational features, the national defense policy was geared towards adapting the Armed Forces to the monitoring/control, mobility and presence tripod (BRASIL, 2008).

The National Defense Strategy (NDS) also promoted of a set of incentives to restore Brazil's defense industry. The design of a special legal framework of incentives and purchase preferences would allow national companies to offer products currently purchased from abroad. The NDS served as an umbrella under which promises and commitments were made to provide incentives for the advancement of science and technology in the field of defense equipment. These incentives were subject to a political and strategic review and were molded into the new goals and guidelines

for practice. This review included alterations to the Strategic Framework for Science, Technology and Innovation in Defense published in 2003, in which the goals already provided for integration and technological cooperation practices among civil and military institutions, as well as private and state-run companies.

The initiatives foreseen by the NDS, its guidelines, promises and commitments towards advancing the three strategic sectors (cybernetic, nuclear and space) led to greater involvement by the Brazilian government in research and development efforts in the field of defense technology, working as a key driver of the national defense industry. Companies manufacturing and exporting defense equipment could then rely on an increasing range of incentives.

The previous absence of guidelines and planning for the acquisition of defense equipment gave way to pledges for the establishment of a special purchasing department for defense products, a specific policy for acquisition of military hardware and a plan for employment of new hardware. These goals came to fruition in just a few years and sought to optimize resources channeled towards the technological upgrade of the Armed Forces and to meet the autonomist guidelines set forth by the NDS. While the creation of a government department for purchasing defense equipment in 2010 provided a single procedure for purchasing and investment in defense technology, the introduction in 2012 of a specific legislation regulating purchases, commissioning and development of products and defense systems sought to fulfill the requirements set out in the National Defense Strategy (NDS).

TECHNOLOGICAL IMPERATIVE AND STRATEGIC DEFENSE PROJECTS

Joint efforts³ by the Armed Forces, government and civil society sectors to overhaul the national defense policy and strategy and to reactivate the defense industry in the country led to the release of an Brazilian Defense White Paper (DWP) in 2012. This document has defined a set of new defense strategic projects as well as its objectives and deadline.

³ For a deeper understanding of the sectors that encouraged the reformulation of the Brazilian defense policy and the revitalization of the national defense industry we suggest reading Dagnino (2010). The author addresses what he calls the lobbying of the revitalization of the defense industry, which includes the military, business, journalists and academics. Explaining the participation of these sectors is not the focus of this article.

These projects included resuming old programs such as the development of nuclear-powered submarines which was started in the 1970s and the activation of new programs for the production, development, purchase of weapons, equipment and defense technologies. New laws for the defense industry and the National Defense Strategy (NDS) forced the Strategic Projects to include three autonomous criteria: technology transfer, knowledge transfer and defense industry integration.

In this section, we analyze the strategic defense projects designed in accordance with these criteria including technology transfer, knowledge and prospects for defense industry integration. As most of such modernization programs resulted from Brazil signing into technology cooperation agreements with foreign countries, identifying the benefits of technology transfer partnerships is an efficient way to understand the kind of outcome brought about by autonomist components in the National Defense Strategy (NDS) and other policies conceived to develop autonomous defense technologies within the Armed Forces under President Lula. Adding to this, the capacity to acquire knowledge and to have Brazilian companies engaged in manufacturing stages of military equipment provides input as to the need for new training of both military and civil personnel.

Technology transfer plays a key role in advancing modernization programs in technology and manufacturing of defense equipment that otherwise the country would not have the technical conditions to carry out without the aid of another country. It consists of providing legal authorization and technical expertise so that a given product, service or procedure can be manufactured, with the aim of meeting a desired end. Typically, this would be an economic goal and it happens in terms of developing and promoting new technologies from institutions that possess that technology (the supply-side) to those receiving it (the demand-side) (BRAGA JR; PIO; ANTUNES, 2009).

Taking a broader concept, Takahashi (2002) views technology transfers as processes that happen between two social players so that one of them may acquire, develop or employ technological knowledge by means of a transfer process of at least one component of that given technology. Here we analyze technology transfer agreements and partnerships, most of which entered by governments and companies directly involved in granting legal rights and transferring knowledge.

Transfers of technical and scientific knowledge are of fundamental

importance for successful technology transfers (TAKAHASHI, 2005). By knowledge transfers, we understand the passing on of all technical and scientific capacities needed for a technology transfer process to be completed, including training, on-site assembly, composition of technologies and components, engagement in R&D processes and support in managerial capabilities.

The extent to which strategic defense projects can integrate with the country's defense industry is the third criteria. This allows us to see if Brazilian companies can benefit from such technology modernization initiatives in the Navy, Army and Air Force by forging partnerships and engaging with other countries to manufacture and develop new defense equipment.

The following two-pronged impact can be seen for the defense industry in Brazil as a result of these three components found in the recent Strategic Projects: (i) it can pave the way for the re-emergence of a defense industry that in the recent past was one of the largest and most advanced in the world; (ii) it can build a technology basis and know-how enabling the country to become less dependent on arms producers and defense technologies.

Brazil was once the eighth largest exporter of military equipment in the world and suffered political and economic transitions that have affected and modified the environment and the possibilities of selling defense products abroad. Dagnino (2010) draws a link between the crisis in the national defense industry (NDI) and the end of the Iran-Iraq War, which caused a sharp decline in exports and in the number of exporting companies in the 1990s and 2000s. As democracy gained ground, social antipathy for military affairs and successive economic crises, it became impossible to save arms companies from bankruptcy (BITZINGER, 2003, p. 41). Therefore, by the end of the last decade, the country's defense industry consisted of around 300 companies, of which only 20 engaged in exports while only three of them (namely, EMBRAER, AVIBRAS and HELIBRAS) posted significant exports (DAGNINO, 2010, p. 98).

The changes that have been occurring in the defense industry and in the international arms industry can help restore the Brazilian defense industry. In the post-Cold War period, high costs of research, development, and production of defense technology led industries to enter into partnerships, joint production and development agreements with technology transfer and knowledge criteria becoming the main

assets to be negotiated (KURÇ & NEUMAN, 2017, p. 219). With the growth of companies and countries producing arms and weapon systems in the 21st century, cooperation and integration among producers seem to be a natural consequence (KURÇ & NEUMAN, 2017, p. 219).

In this sense, the Strategic Projects have the capacity to enable Brazil to chart ways and once again become an important player in the international arms industry and acquire know-how to become less dependent on major arms suppliers. As investment in local industries, technology transfer programs and the diversification of partnerships and imports grow so does the production capacity in emerging countries, doing way with technology dependence (ROSH, 1990; KURÇ & NEUMAN, 2017, p. 222).

Table 1 shows the 15 programs that were analyzed and classified with high or low adherence to the three autonomist criteria: (i) technology transfer; (ii) knowledge transfer; and (iii) integration of production in the national defense industry.

Table 1. Brazilian Armed Forces Strategic Defense Projects

ARMY	NAVY	AIR FORCE
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Army’s Operational Capacity Restoration Projects (Army’s Recop) ▪ Armored Vehicles (Guarani) ▪ Proteger System ▪ Strategic Monitoring and Surveillance Project (Sisfiron) ▪ Cyber Defense ▪ Counter-Air-Defense System ▪ Missile and Rocket System (ASTROS 2020) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Navy Submarine Development Program (Prosub) ▪ Management and Surveillance System of the Maritime Territory (Sisgaaz) ▪ Combat, Escort and Patrol Ship Program (Prosuper) ▪ Amphibious Assault Ship Program (Proanf) ▪ Aircraft Carrier Subproject (Pronae) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ FX 2-Fighter Jets ▪ Air Force’s Operational Capacity Restoration Project (FAB’s Recop) ▪ KC 390 Cargo Aircraft

Designed by the authors

STRATEGIC PROJECTS WITH HIGH ADHERENCE TO THE THREE AUTONOMIST CRITERIA

The Army’s Operational Capacity Restoration Projects (Army’s Recop) sought to carry out modernization and restoration programs to replace outdated equipment, particularly the fleet of combat vehicles, old armored carriers, as well as to develop new hardware and weapons for troops (BRASIL, 2012a). Within this context, a multi-billion-dollar contract was signed with BAE Systems in 2011 to upgrade around 150 M113 BR

armored personnel carriers (APC). The performance of actions foreseen in this program was the responsibility of the international company, but it counted with considerable participation of Brazilian companies, to which BAE Systems provided technological resources⁴. In addition, direct engagement by the Brazilian Army with actions towards modernization and restoration allowed for a more robust exchange of experiences, knowledge and the transfer of technology required for future maintenance and upgrade of equipment.

Furthermore, Army's Recop included modernization of the outdated combat vehicles VBTP EE-11 Urutu and EE-9 Cascavel. The modernization contract awarded to Brazilian company Engemotors provided for the replacement of vehicle engines, introduction of automatic transmissions, new braking systems and new monitoring systems (BASTOS, 2010, p. 23). Regarding investments made by the Ground Forces in new artillery instruments led to the development of the first Brazilian made rifle. The IA2 assault rifle was developed and designed by Imbel, relying on national expertise. The acquisition of around 20,000 arms by the Brazilian Army injected R\$50 million in the company. In addition to introducing a lighter, more accurate weapon with greater fire per minute capacity, the purchase helped set in motion Imbel's restructuration, including renovation of plants and acquisition of new machinery and equipment⁵.

The Guarani Project was yet another Strategic Project run by the Army that satisfactorily included technology transfer, knowledge transfer and defense industry integration. Fiat-Iveco were in charge of development and manufacture the new armored, amphibious and air-portable combat vehicles. The proposal included project nationalization of over 60%, intensive engagement of military engineers, knowledge transfer and the possibility of running repairs in the country's territory.

In its original intention, the Guarani was a proposal for joint production that would allow Army engineers to benefit from technology and knowledge transfer programs along the many stages in assembling and manufacturing vehicle components. The engagement of Brazilian professionals would allow for an intensive transfer of knowledge and

⁴ See 'BAE Systems e Exército Brasileiro completam atualização do 100^o viatura militar M113 BR'. Agência de Notícias Defesanet: <<http://www.defesanet.com.br/leo/noticia/17659/M113BR---100%C2%AA-Viatura-Entregue/>>. Accessed on: 05 dec. 2014.

⁵ See 'Exercito testa novo fuzil que substituirá usado há 50 anos' Portal de Notícias G1 <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/11/exercito-testa-novo-fuzil-que-substituira-o-adotado-ha-50-anos.html>>. Accessed on: 30 dec. 2014.

technology the country didn't yet have, in addition to making available funds of over R\$ 20 billion for research, development and production of components, systems and training (BRASIL, 2012a, p.200). The prospects for a stronger production chains for defense equipment was a decisive factor in choosing the providing company. The project was in line with the autonomist guidelines set forth in the National Defense Strategy (NDS) enabling defense capabilities to be improved by involving direct and indirect component suppliers.

For the Navy, prioritizing sea denial instruments and the prospects of strengthening their dissuasion, monitoring and controlling capabilities over the country's maritime territory, led them to choose to secure the upgrade of their conventional and nuclear-powered fleet of submarines. This is reflected in the adherence of Prosub to three autonomist criteria. This project, which involved the development of four conventional submarines and a nuclear-powered one, was reactivated in 2007. In the following year, a technology transfer agreement was signed with France that, among other things, sought to produce the nuclear submarine hull with French technology, in Brazilian territory, as well as to manufacture 4 conventional submarines (MARTINS FILHO, 2011).

The prevailing view within the Navy was that having the technology to produce conventional submarines would be critical for the development of nuclear-powered models as it would serve as an experimental and learning stage. In order for this to take place, entering into a partnership with a country that already possessed the means to develop and produce both would be fundamental. The contract signed with French company DCNS provided for the participation of over 30 national companies supplying thousands of items of medium-intensity technology such as electronic components, submarine hull valves, hydraulic pumps, electric engines, combat systems and batteries⁶. The Brazilian Navy hoped the project would bring benefits to both national defense, by allowing for the implementation of a maritime dissuasion strategy to defend its Atlantic borders, and the country's economic and technological sovereignty, translated as technology transfer, high levels of nationalization and creation of jobs in the submarine building complex⁷.

⁶ See 'Submarino brasileiro fortalece Indústria nacional' (2011) <<http://www.defesanet.com.br/prosub/noticia/1979/prosub---submarino-brasileiro-fortalece-industria-naval>>. Accessed on: 08 nov. 2014.

⁷ See 'Marinha do Brasil assina contrato de submarinos (2008) <<http://www.defesanet.com.br/prosub/noticia/1928/marinha-do-brasil-assina-contrato-de-submarinos->>. Accessed on:

As a result, the purchase of national content for Prosub had an impact on companies in various industries, not only those linked to production of defense equipment, including Termomecanica and Nuclebrás supplying components for the submarine hulls. In the case of steel conical structures, the cavernas, a technology transfer agreement was required to engage Brazilian professionals in exchange programs⁸. As for the development of the reactor for the future nuclear submarine and construction of the laboratory for testing power generation nuclei that would feed the submarine, Brazilian company Atech, part of the Embraer group, was chosen. In building this laboratory, another 80 Brazilian companies were engaged in services related to the physical and mechanical parts of supplementary equipment and reactor softwares⁹.

The FX-2 Air Force Strategic Project, which also included the autonomist criteria, was revived by the National Defense Strategy (NDS) after being stopped for a long time. Modifications to the previous FX Program took place with a view to putting forward a plan for the restructuration of the fighter jet fleet, thus enhancing FAB capabilities, with the introduction of new aircraft requirements and specifications, as well as alterations to the purchasing process itself. This should now include technology transfer schemes and ensure benefits to local companies, leading to industry integration and the possibility of Brazil producing and exporting jets.

The final aircrafts manufacturers competitors in the bidding, FA-18 Super Hornet, Rafale and Gripen NG entered into a tough competition in which each company sought to offer more benefits, with commitments made to unrestricted technology transfers, industrial and technological compensations and the signing of scientific partnerships. Lobbying included visits and talks at the National Congress, with SAAB making a commitment to supply all requirements and components requested by FAB, with technology transfer and on the job knowledge from the production

08 nov. 2014.

⁸ See 'ICN homologada para fabricação de cavernas para cascos resistentes de submarinos' (2014) <<http://www.defesanet.com.br/prosub/noticia/17508/ICN---Homologada-para-Fabricacao-de--Cavernas--para-Cascos-Resistentes-de-Submarinos/>> Accessed on: 29 nov. 2014.

⁹ See 'Atech vence licitação da Marinha e entra na área nuclear' (2012) <<http://www.defesanet.com.br/prosub/noticia/8632/atech-vence-licitacao-da-marinha-e-entra-na-area-nuclear>>. Accessed on: 25 nov. 2014.

stage¹⁰. The company sought to win the competition by indicating that Brazilian companies would enjoy high rates of participation, around 40%, in development activities and 80% in the aircraft production in the national territory.

The offers to engage in scientific and technological partnerships resulted in the Swedish-Brazilian Research and Innovation Center (CISB). This would be an institution devoted to joint-collaboration projects involving universities in Brazil and Sweden, as well as innovation companies in the aircraft industry. The center for advanced research was yet another bet by SAAB in the competition launched by the Brazilian Air Force. The Swedish company was faced with the challenge of exceeding the offers put on the table by other manufacturers, such as Super Hornets' easy maintenance and availability of components, and the partnerships offered by Rafale.

Overall, even before the final decision was made, it was clear that the shortlisted companies in the FX-2 were doing their best to propose the largest possible set of benefits to Brazil's defense industry. Be it through partnerships and direct engagement of Brazilian companies in producing and developing the aircrafts, or through scientific and technological compensations that had the capacity to help the country to achieve greater levels of independence in essential technologies. The final decision, then, sought to reward the widest range of benefits, both to companies with compensations and integration into joint production, research and development, and to government's funds. After all, the choice for Gripen was the least costly. The signing of the contract in 2014 certainly was encouraged by the prospects of total integration of NDI in the production stages of fighter jets and by the requirements of full technology and knowledge transfer, which explains the project was awarded with the highest index in our assessment.

With the same autonomist direction, the Army's Proteger sought to protect strategic ground structures such as hydroelectric plants, water supply networks, transport and bank systems that are critical for the country's economic survival. In this sense, providing the Ground Forces with the necessary technological resources was key to allow them to integrate intelligence, surveillance and defense preparedness actions in

¹⁰ See 'Palestra da SAAB AB proferida por Bengt Janer' (2009) <<http://www.defesanet.com.br/fx2/noticia/183/Palestra-da-SAAB-AB-proferida-por-Bengt-Janer/>>. Accessed on: 08 nov. 2014.

case of threats to such infrastructures as well as when faced with large-scale events. To this intent Integrated Command and Control Centers (CICCs) would be put to use. These facilities featuring advanced technological components were inaugurated in the 12 FIFA World Cup host cities. They were capable of monitoring events and promoting fast integration while providing input to decision making. In obtaining the required knowledge to carry out the full structural and physical project plus the technological know-how in data protection the Project promoted the engagement of a range of Brazilian companies in the Proteger System, making way for CICCs and their capabilities to be applied to national defense activities and in public security initiatives.

As for the Navy's Strategic Project *Sisgaaz*, the intention was to qualify Brazilian companies to become suppliers of high technology content components. Given the complex nature of the technological systems in *Sisgaaz*, a consortium of companies made up of a larger corporation and smaller subsidiaries that could supply supplementary components and technologies, was expected to win the bid. When the project plan and its progress are analyzed, regarding the possibility of strengthening the national defense industry, integrating production into the national defense industry and the chances of technology and knowledge transfers, *Sisgaaz* is on the way to invigorate, qualify and integrate manufacturers of strategic products in Brazil.

The chances of advancing such initiatives were greatly improved with the legal provisions foreseen in the 2012 law 12.598, which set a priority for national companies in bids launched by the Armed Forces, as well as lower taxes to a pool of companies registered by the Ministry of Defense as of strategic nature. Thus, the legal prerogative concerning the full incorporation by Brazilian companies of the manufacturing of products and technology, such as production nationalization, has a great potential to incentivize partnerships with large international conglomerates of manufacturers of defense products based on full technology transfers.

The Army's strategic monitoring and surveillance project *Sisfron* too incorporated the three criteria under analysis. The project's implementation rationale seeks to promote capabilities that allow for the merging of physical and virtual defense potentialities by upgrading fixed and mobile bases throughout the more than 16,000km of borders with an efficient and modern radar and sensor system that would facilitate the exchange of information required to support decision making.

Planning, development and implementation of the original Sisfron project was assigned to Savis Tecnologia and OrbiSat, which are Embraer's subsidiaries and helped Embraer saw a 44% increase in net revenue¹¹ in 2012. Generally, the technological imperative was found in the planning and execution phases of Sisfron's project. From the choice of contractors to the types of services, systems and technologies that would be employed. Industrial and technological compensations of the offset kind allowed for investments and the setup of production lines, development and technological qualification among the major companies involved.

ProsUPER was another Brazilian Navy Strategic Project with high adherence to the three autonomist criteria. The initiative aimed at designing a restructuration plan for the Navy's fleet and enhancing the mechanisms for protecting, surveilling and patrolling jurisdictional waters. In order to do so, ProsUPER foresaw the manufacturing of five escort ships, five offshore patrol vessels, patrol boats, as well as one logistic support vessel (BRASIL, 2012a, p. 194). As we will see, the program was conceived around technology transfers and integration to the national defense industry.

Unrestricted technology transfer and the possibility of producing ships in Brazil would come to be decisive factors in the bidding process for equipment suppliers. The goal was to forge strategic partnerships with other countries with a view to developing technological capacity which Brazil did not possess yet. ProsUPER's cost was estimated at around R\$ 10 bi, making it attractive to international companies such as BAE Systems, which submitted a proposal of joining with Brazilian shipyards and combat software developers¹². As for the Spanish's major defense company Navantia, it sought to set up a joint production and development scheme that would include technological compensation to Brazilian companies, with technology transfer, as well as production and integration into the country's defense industry¹³.

Brazil's requirements of technological independence that the program should help facilitate led companies to mould their bids, which would always include opportunities for learning and expanding the

¹¹ See 'EMBRAER – performance do segmento' (2013) <<http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/10033/EMBRAER-%E2%80%93-Performance-do-Segmento--DEFESA-SEGURANCA-em-2012-//>> . Accessed on: 5 nov. 2014.

¹² See 'BAE Systems entrega proposta detalhada a Marinha do Brasil' (2010) <<http://www.defesanet.com.br/prosuper/noticia/8085/BAE-Systems-entrega-proposta-detalhada-a-Marinha-do-Brasil/>> . Accessed on: 13 oct. 2014..

¹³ See 'Licitação de 3 bi atrai Navantia ao Brasil' (2012) <<http://www.defesanet.com.br/prosuper/noticia/8087/prosuper---licitacao-de-%E2%82%AC-3-bi-atrai-navantia-ao-brasil>> . Accessed on: 14 nov. 2014.

country's production chain. In this specific case, the aim was to foster the country's autonomy, with companies offering more than simply selling products or partnerships in construction but industrial associations, joint training and even shared production and export platforms.

The Air Force's Operational Capacity Restoration Projects induced the modernization and restoration of the Air Force's aerial warfare which were then found in a state of advanced technological lag in terms of components and systems. Modernization of the ground-attack aircraft AMX was part of a plan aimed at extending its lifespan of around 20-year-old, restoring its components permitting it to be used in more complex operations with improved manoeuvrability, reduced reaction time, radar inhibitors, greater perception of actions in the surroundings and of enemy-engendered attacks (LEITE, 2012).

The project set up investments into Embraer, resulting in training and learning by the company engineers and specialists. Besides Embraer, two other companies were directly engaged in the AMX modernization program as suppliers of supplementary aircraft systems and radars. Brazil-based Mectron developed the primary sensor in the weapon system and the air-based radar. Broadly speaking, this Project relied on the participation of Brazilian professionals in manufacturing and development within the national territory. As for AEL Systems, which belongs to an Israeli high technology company, their role was determined by the transfer of technology in avionic systems.

The two last Strategic Project including autonomist criteria were the Counter-Air Defense System and Cyber Defense. As for Counter-Air Defense, the goal of achieving technological autonomy was evident in the way bidding processes were to be conducted and in the priority that would be given to initiatives aiming to ensure greater levels of country independence in sensitive technologies. Thus, the Project's guidelines defined that the national defense industry ought to be the most benefited through growth in jobs and revenue and by means of training programs, trade, industrial and technological compensations¹⁴.

In the case of Cyber Defense, the Ministry of Defense invested in a training program for soldiers to enable them to react to cyber-attacks. The program developed by Brazilian company Decatron was aligned

¹⁴ See 'Diretriz para Implantação do Projeto Estratégico do Exército Defesa Antiaérea' (2014) <<http://www.defesenet.com.br/doutrina/noticia/14686/Projeto-Estrategico-do-Exercito-Defesa-Antiaerea-Nova-Diretriz/>>. Accessed on: 25 nov. 2014

with the autonomist drive sponsored by the National Defense Strategy, promoting integration of sectors that are not directly engaged with the military industry in conceiving technological solutions for defense.

STRATEGIC PROJECTS WITH LOW OR UNCERTAIN ADHERENCE TO THE THREE AUTONOMIST CRITERIA

The KC-390 cargo aircraft, despite having allowed for high levels of integration of the Brazilian defense industry in development and manufacture, has performed poorly in terms of technology transfer and knowledge transfer criteria.

The prevailing view about the new cargo aircraft held that its project was based on National Defense Strategy (NDS) autonomist guidelines, giving priority to Brazilian companies and that foreign companies participation would be conditioned to the supply of technologies that were not available to Brazilian companies through technology transfers. It seems that the choice for acquisition of systems and components already available and imported was underpinned by the perception that, in the short-term, producing primarily in Brazil could hinder the execution of the project¹⁵.

As a result, the goal of achieving a minimum of 60% of local production was not accomplished. Most of the companies who supplied technological systems and advanced components were based in foreign countries. While they contributed with engines, aircraft and electronic systems, Brazilian-based companies would supply less sophisticated components, such as armoring solutions, seats and sealants.

Although production of the cargo aircraft relied on many foreign companies with high levels of participation in aircraft development and production, one can see how the project fostered the development of new capabilities in Embraer, given the aircraft's innovative dimension, its technological, electronic and manufacturing requirements¹⁶. The gains for Embraer's can be found in the computer software that would be developed in Brazil, as well as in an ongoing monitoring system of the aircraft

¹⁵ See 'HANGOUT - KC-390 e o Salto Qualitativo da Indústria Aeronáutica Brasileira I' (2014) <<http://www.defesenet.com.br/kc390/noticia/16205/HANGOUT--KC-390-e-o-Salto-Qualitativo-da-Industria-Aeronautica-Brasileira-I/>>. Accessed on: 26 dec., 2014

¹⁶ See 'KC-390: Novo jato traz desafios para Embraer' (2012) <<http://www.defesenet.com.br/kc390/noticia/7316/KC-390--Novo-jato-traz-desafios-para-Embraer->>>. Accessed on: 1 dec., 2014

components¹⁷. The advantages associated with manufacturing the aircraft could also be understood through its export prospects resulting in a more robust and integrated national defense industry.

The three projects with the poorest adherence to the autonomist criteria were the Missile and Rocket System (Astros 2020), Proanf and Pronae. The most advanced of such projects is Astros 2020. This is complementary to the Counter-Air Defense System and seeks to ensure that the Ground Force has fire and missile means of up to 300 km reach (BRASIL, 2012a, p. 200). Although the project is structured around development and national production with acquisition of new technological capabilities for modern Avibras missile and rocket launcher, cuts in funding for defense in 2014 and the uncertainties regarding the Project have reduced the possibilities of a positive impact for Brazil's defense industry.

The Amphibious Assault Ship Program (Proanf) and the aircraft carrier subproject (Pronae) obtained lower criteria classifications, especially as they do not explicitly foresee technology and knowledge transfers in their preliminary execution plans. The former sought to purchase landing crafts for deployment of combat vehicles and dock landing ships, which are essential for the transport of vehicles, armored cars, helicopters, as well as for transporting troops and for use in disasters and for hospital needs (CARNEIRO, 2014). The absence of guarantees regarding transfer technology and transfer knowledge in their initial plans suggest that they would probably follow the same acquisition model of opportunity purchase used for former landing craft ships (Mattoso Maia, Garcia d'Ávila and Almirante Sabóia).

Although these projects were developed to enhance power projection capabilities and integrate national companies in the building of such ships, the absence of technology transfer guarantees by foreign companies coupled with political and economic uncertainties leading to budget constraints meant that keeping these projects running and meeting their technology transfer costs would be extremely onerous.

The consequences of this type of acquisition can be verified in scanty Armed Forces equipment programs carried out in the past that were not associated with a set of incentives translated into specific legislation, tax cuts and special legal and fiscal framework for defense equipment manufacturers. In this sense, the projects implemented in the 1980s, such as the one that involved construction of Tupi-class submarines and Niteroi-

¹⁷ KC-390: Novo jato traz desafios para Embraer' (2012).

class warships in partnership with other countries, failed to advance the country's technological capabilities that would lead to greater autonomy. The associations made with British shipyard Vosper Thornycroft, as well as with German Marine Technik and HDW aiming to develop and manufacture warship Niterói, corvette Inhaúma and Tupi submarines did not result in enhanced technology and within a few years led the Navy to make new demands that neither Navy engineers nor Brazilian companies were ready to meet.

FINAL REMARKS

This article showed how recent modernization programs within Brazil's Armed Forces, advanced during President Lula's second term, were underpinned by an autonomist perspective, highlighting production, research and development processes. The goal was to analyze how such imperative - seen as the possibility of obtaining new technological capabilities through technology and knowledge transfer, as well as through incentives to the country's defense industry - has influenced the acquisition of new equipment, arms and weapon systems for Brazil's Armed Forces.

Unlike previous acquisitions guided largely by a rationale of keeping up current operational capacity within a Policy for Equipment Upgrade which made acquisitions relying on "opportunity purchase" strategy, the implementation of the new Strategic Projects was based on a national defense strategy that linked technological development to defense policy.

The introduction of a new technological paradigm, which was translated into developing strategic defense projects while tackling some of the Brazilian Armed Forces operational shortcomings and promoting new capabilities to both civil and military sectors, President Lula's administration started channeling more funds towards the Armed Forces modernization plans. In his second term in office, old projects such as the nuclear submarine and the FX-2 multi mission fighter jets program were reactivated.

These initiatives were followed by a set of sector-specific incentives and policies. The proposal to create a body within the Ministry of Defense that would be in charge of purchasing defense products came to life in 2010, making purchase procedures more smoothly. The Brazilian Defense White Paper set deadlines, outlined the scope and goals of the strategic projects. Law 12. 598/2012, known as the Defense Industry Law introduced a new legal and economic framework for the acquisition of defense products made by Brazilian companies and for tax breaks meant

to boost production of defense equipment. Special tax programs classified many companies and products as strategic for the defense sector. All these mechanisms led to signing into agreements with foreign companies that foresaw provisions regarding technology and knowledge transfer.

Likewise, integrating Brazilian companies, particularly those manufacturers of strategic defense equipment, was also integral to the national defense policy. Execution and acquisition projects brought along with it the national defense industry based on joint development schemes, supplying technological systems, components and supplementary services. Furthermore, the possibility of fostering the country's defense industry by integrating Brazilian companies throughout different project phases led to greater export prospects for the sector. Under the same logic, the international partnerships and gains stemming from technology and knowledge transfer initiatives hold the possibility of an increased share of the national defense industry in higher added-value Brazilian exports.

Policies aiming at fostering the country's defense industry should address the challenges posed by Brazil's Armed Forces operational modernization requirements, as well as external demands for high-technology intensity weapons systems. In light of this, one can notice the set of institutional efforts directed at carrying out action plans that would put forward a set of incentives working under the import substitution rationale.

The chances of having Brazilian companies competing with foreign ones in bidding processes launched by the Armed Forces are increasing as more tax incentives, special bids and general incentives are put in place, particularly in R&D and manufacturing of equipment falling into the Strategic Defense Products category. We therefore have been able to identify this technological imperative in strategic defense projects as it made way for technology modernization programs to be implemented anchored on technology and knowledge transfer criteria, as well as on national defense industry integration.

O IMPERATIVO TECNOLÓGICO NA MODERNIZAÇÃO MILITAR DO BRASIL

RESUMO

Este artigo aborda o imperativo tecnológico nos recentes programas de modernização das Forças Armadas do Brasil. Tal imperativo tecnológico implica na condução de programas de modernização de equipamentos militares de modo a incluir os critérios de transferência de tecnologia, transferência de conhecimento e integração da produção na indústria de defesa do país. Esses critérios são úteis para identificar se os projetos têm potencial de favorecer uma maior (i) autonomia e menor dependência de importação de armas e equipamentos, quanto para (ii) considerar novas alternativas para o desenvolvimento científico e tecnológico do país que auxiliam no resgate da indústria de defesa nacional.

Palavras-chave: Brasil. Defesa Nacional. Tecnologia Militar. Forças Armadas. Segurança Internacional.

REFERENCES

BASTOS, Expedito. C. S. Uma realidade brasileira - Origem do conceito 6x6 de veículo blindado no Exército Brasileiro. *Revista Da Cultura*, Rio de Janeiro, Brasil, p. 14 - 25, 01 ago. 2010.

BERTONHA, J. F. Brazil: an emerging military power. The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21 century. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, Nº 2, 2010.

BRAGA JUNIOR, E.; PIO, M.; ANTUNES, A. O Processo de Transferência de Tecnologia na Indústria Têxtil. *J. Technol. Manag. Innov*, vol. 4, n. 1, 2009

BRASIL . Política de Defesa Nacional. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional. Brasília, 2005.

Available from: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>.

BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. Ministério da Defesa. Brasília, 2008a.

Available from: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>.

BRASIL. Lei de Fomento à Base Industrial de Defesa. Decreto nº 12.598, de 21 de março de 2012b.

Available from: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm>

BRASIL. Livro Branco de Defesa. MINISTÉRIO DA DEFESA, Brasília, 2012a. Available from: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>.

BITZINGER, R. A. *Towards a brave new arms industry*. London: Routledge, 2003.

CEPIK, Marco; BERTOL, Frederico L. Defense policy in Brazil: bridging the gap between ends and means? *Defence Studies* Vol. 16: 229-247, 2016.

CORRÊA, Fernanda das Graças. O Projeto do Submarino de Propulsão Nuclear na Visão de seus Protagonistas: uma análise histórica de Geisel a Lula (1974 – 2009) Dissertação (Mestrado em História Comparada) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2009.

DAGNINO, R.A Indústria de Defesa no Governo Lula. Expressão Popular, São Paulo, 2010.

KURÇ, Çağlar; NEUMAN, Stephanie G. Defence industries in the 21st century: a comparative analysis. *Defence Studies*, 17:3: 219-227, 2017.

LEITE, Humberto. FAB - O CAÇA A-1 RENASCE. *Revista aerovisão*, Brasília, n. 232, 2012.

MARTINS FILHO, J. O projeto do submarino nuclear brasileiro. *Contexto Internacional*, v. 33, n.2, 2011.

ROSH, Robert M. Third world arms production and the evolving interstate system. *Journal of conflict resolution* 34: 57-73, 1990.

TAKAHASHI, V. P. Capacidades tecnológicas e transferência de tecnologia: estudo de múltiplos casos da indústria farmacêutica no Brasil e no Canadá. PhD' thesis, Universidade de São Paulo, Brazil.

TAKAHASHI, V. P. Transferência de conhecimento tecnológico: estudo de múltiplos casos na indústria farmacêutica. *Gest. Prod.* vol.12 no.2 São Carlos May/Aug. 2005.

Recebido em: 11/05/2018

Aprovado em: 03/09/2018

THE TRANSATLANTIC NARCO-NEXUS: SOUTH AMERICA, AFRICA, AND EUROPE IN THE CONTEMPORARY DRUG-TRAFFICKING DYNAMICS¹

Thiago Rodrigues²

Carol Viviana Porto³

Adriano de Freixo⁴

ABSTRACT

The article analyzes the contemporary transatlantic flow of illegal drugs, taking on account the current transformation of the connections among South American, African and European Drug-Trafficking Organizations (ODTs) and the tendency to securitize this traffic which interests the Brazilian public, national and regional security and diplomatic policies. The article presents a history of the transatlantic drug-trafficking and the its contemporary contours in order to suggest viable initiatives to cope with this new and aggravated panorama pushed through by the so-called “war on drugs”.

Keywords: Drug-Trafficking. Transatlantic Nexus. Brazil

¹ This article is an expanded and reviewed version of the paper “The South American View for the Better Collaboration between South America and Europe against Drug Trafficking” produced for the XIV Forte de Copacabana Conference (Rodrigues and Porto, 2017). We thank the KAS Brazil, CEBRI and the European Union Representation in Brazil for the support.

² Pesquisador do Ministério da Defesa/CNP (MD) e Diretor de Relações Institucionais da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), São Paulo (SP), Brasil. E-mail: trodrigues@id.uff.br

³ Mestre em Estudos Estratégicos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da UFF (PPGEST), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: viviana.porto@gmail.com

⁴ Professor no Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: adrianofreixo@id.uff.br

INTRODUCTION

The “war on drugs” is a huge failure. There is no novelty in this sentence. Yet, it is still in force the global regime of drug control based on three UN treaties (1961, 1971 and 1988) that universalize the repressive approach toward a set of psychoactive drugs (McAllister, 2000).

Since the 1980s, however, the US emphasis on the militarization of the combat against drug-trafficking has coincided with the first European alternative experiences toward the “drug problem”, especially the implementation of the first programs of harm reduction in the Netherlands and others. The “European Model” (Gratius and Palacios 2012) has started a new approach centered on the “demand pole”, without stigmatizing or criminalizing the user. This model differs from the history of the US and the Latin American drug policies. Both aim to tackle the “supply pole”, which means targeting illegal crops, the interdiction of illicit drugs and the heavy criminalization of traffickers and users. Despite the recent initiatives to introduce “health-focused” approaches both in the US and in several Latin American countries, such as Mexico, Colombia, Uruguay, and even Brazil, the main formula remains based on repressive measures against selected segments of each one of the countries in the continent (Rodrigues, Kalil, Zepeda, Rosen, 2017).

Almost forty years later, the situation has partially changed in a world-range perspective. The repressive formula is still predominant, but it is not hegemonic anymore. New problems, such as the use of opioids in the US (Quinones, 2016), the emergence of new significant illegal drugs’ markets (as the Brazilian one), and the spread of synthetic drugs (such as methamphetamines), have modified the panorama of global drug-trafficking. The international geopolitics and the political economy of drug-trafficking have been shifting, and consequently so has the relationship between South America and Europe on these matters. Hence, this paper seeks to briefly explore: 1) the political history – and major transformations – of drug-trafficking dynamics in South America (focusing on Brazil) vis-à-vis Europe’s, 2) a current overview of South America’s national drug policies, 3) the emergence of African Drug-Trafficking Organizations (DTOs) and their relationships with international DTOs and local state and non-state forces, and, finally, 4) some critical contributions toward the inter-regional collaboration between South America and Europe to face this major social, political, economic and security challenge. We claim as a

central hypothesis that the 21st century brings what we call a new Trans-Atlantic Narco-Nexus, in which Brazil plays a major role as a platform for illegal drugs export toward Europe.

FROM WALL STREET TO LA DEFENSE

By the end of the 1970s, the US economic recovery and the beginning of the new international economic order entailed the massive use of a traditional, yet thus far not-that-hipped drug: cocaine. Symbol of glamour and energy for the new yuppie generation, the rise of the US cocaine market had a direct impact in South America's Andean region, as it gathered a unique set of characteristics favorable to the development of this illegal economy (Bagley, 2014).

First of all, there were cultural, historical and environmental elements: the hydrochloride of coca (cocaine powder) is manufactured after the coca leaf extraction from an Andean highlands native bush. The prolific existence of coca fields in Peru and Bolivia was due to the traditional consumption of coca leaf, one that belongs to a secular cultural heritage of Andean peoples. The boost of the use of cocaine powder in the US led to a swift expansion of cultivated areas (Escobedo, 1998).

Secondly, those countries had an implemented network of illegality that was easily converted to the new drug trafficking activities. In Colombia, future kingpins such as Pablo Escobar (Medellin) and the Orejuela Brothers (Cali) simply adapted their previous experience in smuggling, vehicle robbery, emerald trafficking and marihuana production. The network of illegality already included the corruption of police officers, military personnel, politicians, judges, attorneys, customs officers and the control over international routes of distribution (Rodrigues, 2017).

During the 1980s, the US enhanced the "war on drugs" doctrine by offering military, intelligence and financial support to the then called "production countries", which led to the conversion of most of the Latin American armed forces into counter-narcotics commandos. By then, the political economy of drug trafficking placed: 1) Peru and Bolivia as the main suppliers of coca leaves and pasta base, 2) Colombia as the hub for the chemical transformation of pasta base into cocaine, as well as the platform for international distribution, 3) the Caribbean as the main pathway to the US market, 4) Venezuela and Brazil as route countries aimed at the European market, not to mention their role as secondary consumption

plazas (Benítez Manaut, 2014).

Led by Reagan's and Bush Sr.'s administrations, operations to intercept the drug transit in the Caribbean spilled over Colombia's partnerships toward Mexican drug trafficking organizations (DTOs). At the same time, the US operations strengthened the presence of the Italian mafia and of African DTOs, mainly from Nigeria, in South America (Carrier and Klantschnig, 2012). Their expertise forged channels for the distribution of the Andean cocaine to Europe via Brazil using transatlantic routes and warehouses in archipelagos (Canarias, Madeira), as well as ports in Galicia (Spain), Marseille (France) and Naples (Italy).

After Escobar's assassination (1993) and the following imprisonment of the Orejuela Brothers (1994 and 1995), the era of the major Colombian 'drug cartels' came to an end, leading to the emergence of the so-called *cartelitos* (mini-cartels) and the BACRIM (emergent criminal gangs). They still controlled the production of cocaine and disputed over spaces against fractions of guerrillas' units and paramilitary groups also engaged in the cultivation of coca and in its refinement. However, these new groups did not have the same control over the international distribution of cocaine (and also heroin) to the US and the European markets, and following the implementation of Plan Colombia (2000), Colombian DTOs were to face even more hurdles. The US-sponsored program focused mainly on the Colombian military capacities to fight leftist guerrillas, fostering significant loss namely for the civilian population, structurally dependent upon, for instance, coca crops that were chemically destroyed, and secondary damage for local DTOs.

It is not hard to realize how the weakening of Colombian DTOs impacted the regional power distribution among Latin America's 'drug cartels'. As a result, 'Mexican cartels' gained control of Colombia's cocaine smuggling into the US. Peruvian and Bolivian DOTs magnified their activities through alliances with Venezuelan, Brazilian, Paraguayan and Argentinian DTOs aiming at local markets, as well as with European and African illegal groups based in these South American countries targeting the European market. The intensity of the illegal drug transit through the Atlantic Ocean has increased, connection South American and European DTOs via West and North African illegal groups dedicated to a vast array of illicit operations such as arm's trafficking, human trafficking and, according to European and US authorities, to radicalized Islamist groups in the Sahel and Maghreb (Carrier and Klantschnig, 2012).

Since the mid-2000's, the US drug market shifted its preferences undermining the consumption of cocaine in favor of the use of other drugs such as methamphetamines, cannabis (increasingly legal), opiates (pain-killers) and heroin. In Europe, this was not the same. According to the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) recent reports, the plummeting demand of the US cocaine market has been compensated by the surge of the European and the Brazilian demands, respectively the second and the third world greatest cocaine consumer markets (UNODC, 2016). According to Wigell and Romero (2013: 5), 'Brazil has become a major bridge for the transatlantic drug trade'. For the authors, around 15% of the South American cocaine transiting toward Europe crosses through Brazilian ports. The shipments take advantage of the intense commercial flows between Mercosur and the European Union, using West African countries such as Guinea-Bissau, Guinea and Côte d'Ivoire as entrepôts (Carrier and Klantschnig, 2012). Figure 1 displays the intensity of cocaine flows crossing the Atlantic according to data compiled by UNODC.

FIGURE 1
COCAINE FLOWS 2011-2015



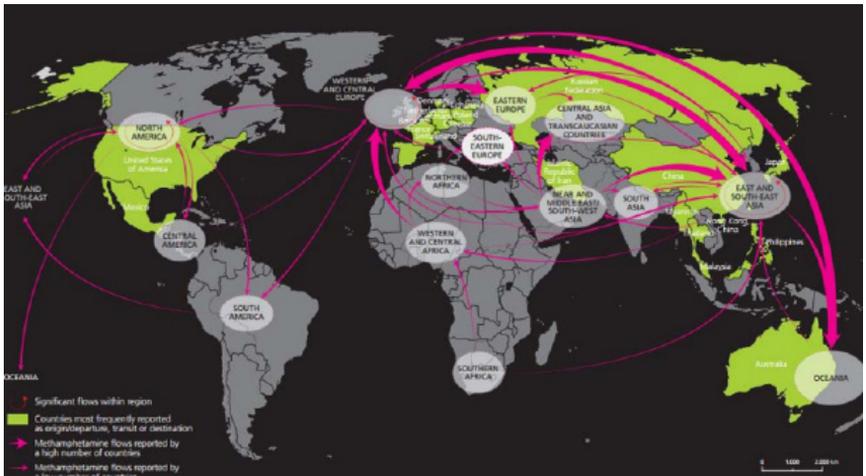
Source: World Drug Report, UNODC, 2017.

In Brazil, the time for amateurism in the so-called “organized crime” is in the past. Prison and favela-based groups, such as Comando Vermelho (Red Commando), in Rio de Janeiro, have been experiencing harsh competition from the São Paulo-based Capital’s First Commando (PCC), a mafia-like organization that controls favelas, impoverished

neighborhoods and the prison system, as well as other illegal activities besides drug trafficking (prostitution, smuggling etc.). PCC has reported connections in Paraguay, Bolivia and Portugal, as well as new and conflictive presence in Rio de Janeiro, by establishing alliances with local drug gangs, notoriously a dissidence from ADA group which control the world-know Favela da Rocinha. They also have been penetrating increasingly higher posts in the State bureaucracy, influencing judges, politicians and public security agents.

The transatlantic Narco-nexus, nevertheless, is not a one-way route. In emerging urban economies, such as the Brazilian, contemporary patterns of drug use have been developing toward the use of synthetic drugs produced in Western Europe. Both in South America and in Europe the repressive agenda ('war on drugs') provokes the so-called 'balloon effect' which occurs when 'illicit activities 'balloon out' to out other regions in order to avoid interdiction by governmental authorities' (Rosen and Zepeda, 2014: 19). These dynamics can all be traced back to Plan Colombia, which have ballooned out drug trafficking illegalities toward a more integrated South American-European market. Figure 2 shows the complex North-South transit of methamphetamines through the Atlantic Ocean, coming both from North America to South America, as well as from West Europe to South America.

POLICIES OF DRUGS IN SOUTH AMERICA
FIGURA 2. METHAMPHETAMINES FLOWS 2011-2015



Source: World Drug Report, UNODC, 2017.

Despite the historical emphasis on the ‘war on drugs’ doctrine, in South America, the production, commercialization and consumption of illegal substances have boomed during the 1990s, and so has the level of lethality of drug trafficking-related violence. This scenario has pushed forward some alternative policies, notably influenced by the “European Model” developed since the 1980s.

In Bolivia’s (1008 Act of 1988), Ecuador’s (108 Act reformed in 2005), Peru’s (22095 Act of 1978), Paraguay’s (1340 Act of 1988) and Venezuela’s (Organic Law against Illicit Traffic and Consumption of Narcotic Substances and Psychotropic of 2005) drug laws, personal consumption has been decriminalized, but there are still no legal measures to access medical cannabis nor the regulation of self-cultivation. In practice, the punishment approach still prevails. In Bolivia, the Evo Morales Administration has declared the coca leaf part of the cultural, nutritional and religious heritage, forcing the UN to accept the suspension of the total eradication goals. However, Morales “coca yes, cocaine no” policy has kept the repressive model toward producers and users, despite the expulsion of US DEA agents from Bolivia (Roncken and De Achá 2015, Grisaffi 2016).

On a different tone, in 2013, Uruguay took a big step when former President José Mujica enacted the 19.172 Act, which regulates the production, commercialization and distribution of cannabis. There are three ways to acquire it: self-cultivation; partaking in associations of producers; and purchasing cannabis in authorized pharmacies with a limit of up to 40 grams per month (Aguar and Musto 2015, Garat 2016).

Following a similar path, in 2014, Chile legalized the therapeutic use of marijuana and then, in 2015 (Law n. 20.000), the self-cultivation of up to six plants per household was allowed for therapeutic purposes, with medical prescription, and the purchase of a maximum of 10 grams for private consumption without prior authorization. The legislation does not criminalize nor sanctions personal and private use of any type of drug. However, if the consumption is to take place in a public area, the legislation foresees fines, compulsory community work or compulsory attendance (up to 60 days) to programs of rehabilitation or treatment. In practice, in spite of these formal advances, the police still cultivate traditional repressive patterns (Sepúlveda 2015).

In 2009, the Argentinian Supreme Court ruled unconstitutional the criminalization of illegal drugs consumption and, in 2016, Law 27.737 was amended to decriminalize the possession of drugs for personal use.

In addition, coca leaves in their natural state and intended for the practice of cooking are no longer typified as narcotic drugs, and by the beginning of 2017, medicinal cannabis and its derivatives are now legal for patients treating certain pathologies under medical recommendation. Nonetheless, self-cultivation remains a crime unless it is intended for treatment, and repressive approaches remain in force in cities such as Rosario, where DTOs have increased their activities (Corda 2015).

In Colombia, the Constitutional Court reviewed the 1986 National Statute on Narcotic Drugs (ENE) in 1994 ruling out the criminalization of those who carry or use a minimum permitted dosage of drugs. In 2009, the same Court had again to examine a constitutional reform intended to criminalize the consumption, reiterating its previous position declaring unconstitutional that bit of the reform. The consumption of drugs is still interpreted as an individual right to freely develop their own personality. Paradoxically, even though consumption is not criminalized, it is still constitutionally prohibited. In 2015, President Juan Manuel Santos signed a decree (n. 2467) regulating the cultivation, distribution, consumption and possession of cannabis plant seeds and their derivatives for medicinal and scientific purposes; and in May 2016 the government called in for the registration of licenses to produce.

In Venezuela and in Ecuador, despite the anti-US Bolivarian rhetoric, the general framework for the drug laws has maintained the repressive approach, especially in Venezuela, where the Chávez's and Maduro's Administrations used repression as a pinnacle of the State's distance from any drug-trafficking influence contradicting US accusations (Antillano and Ávila 2015). At the same time, the Bolivarian regime has been accused by US authorities, the UNODC and national and international experts of being a "narco-regime", in which the military, the Bolivarian National Guard (germanderie responsible for the border's patrol), business men, and high-ranked civilian public servants are in charge of the shipping of Colombian cocaine and heroin toward Europe, in connection with African illegal groups (Landaeta, 2015).

In Ecuador, the Rafael Correa Administration (2007-2017) opted for an approach related to the categorization of 'the drug problem' as a matter of public health. Results have been ambiguous since the traditional prohibitionist, repressive approach is entrenched in the practices of the police, the judiciary and the military (Pontón and Duque, 2015). In Peru, the legacy of the most repressive years – back in the 1980s and 1990s –

still lingers, especially in the Andean highlands, where the coca leaf, pasta base and cocaine production have soared, and a busy corridor for cocaine export has emerged connecting Peru, Bolivia, Brazil, West Africa and Southern Europe (Soberón. 2015).

In 2006, Brazil promulgated new legislation on drugs. Although Law 11.343 does not foresee the criminalization of users, it provides that it is the police chief that typifies what amount is to be deemed criminal, generating major consequences for the country's prison system and the young black, poor population (Boiteux, 2015). The country has the fourth largest incarcerated population in the world (after the US, China and Russia) with approximately 700.000 prisoners, a figure that has increased 400% in the past 20 years. One of the consequences of this law was the rapid increase in drug-related sentencing that grew at a rate of 18,5% per year. Regarding medicinal cannabis, the Brazil's National Health Surveillance Agency has already issued a favorable opinion over the access to the non-psychoactive cannabidiol, while discussion over the individual right to use and to the cultivation of cannabis is stalling. On the other hand, in 2010, the Brazilian government started deploying military forces to fight DTOs by occupying slums and patrolling urban areas, especially in Rio de Janeiro (Rodrigues 2015, Rodrigues and Labate 2016). This decision sets the country as a late-comer in the wide-spread Latin American practice of militarization against drug trafficking (Rodrigues, Kalil, Zepeda and Rosen 2017).

In sum, despite of constructive changes in the legal apparatuses, the criminal/repressive approach continues to be the main response to drug issues in South America, which is reflected in our overcrowded prison systems and the extremely high levels of urban and rural violence.

Country	Prison population total	Official capacity of prison system	Homicide rate per 100.000 inhabitants	Imprisoned for drug offenses
Argentina	72.693	67.300	6.6 (2015)	7.435
Bolivia	14.598	5.750	8.4 (2013)	2.592
Brazil	657.680	393.953	27.5 (2015)	174.216
Chile	42.736	41.034	2.7 (2016)	10.692
Colombia	115.628	78.690	21.9 (2016)	24.374
Ecuador	26.421	22.635	5.7 (2016)	6.467
Paraguay	12.741	6.893	8.8 (2014)	-
Peru	83.639	35.928	7.2 (2015)	16.526
Uruguay	10.228	9.095	8.3 (2015)	1.265
Venezuela	54.738	35.562	58.1 (2016)	-

Sources: Authors based on World Prison Brief, Instituto Igarapé's Homicide Data, Observatorio del Narcotráfico en Chile (2015) and Chaparro, Pérez and Youngers (2017).

WEST AFRICA AND THE TRANS-ATLANTIC NARCO-NEXUS

According to Carrier and Klantschnig (2012), it would be a misperception to classify as "recent" presence of African DTOs into the global illegal drugs business. Leaving apart the crucial role of psychoactive drugs in the Trans-Atlantic history, especially the alcohol for the slavery trade from the 16th to the 19th century, the presence of African connection related to the contemporary drug-trafficking economy is not a novelty. For the authors, since the increasing of illegal drugs consumption in Europe, during the 1960s and 1970s, the continent and their then new Nations were already crossed by drug-trafficking routes from the West (South American cocaine), from the East (Asian heroin) and from the Northwest African fields of cannabis (hashish) aiming at the European market. A similar analysis is made by Labrousse and Koutouzis (1996) regarding the role of African DTOs and African public servants in the drug-trafficking

economy. For those authors, countries such as Nigeria, Equatorial Guinea, Sierra Leone, Liberia and Côte D'Ivoire could be classified in a spectrum from being "Narco-States" to "Trafficking States" or "Non-States/Trafficking Territories" (Labrousse and Koutouzis, 1996: 82).

A "Narco-State" is, following their typology, a "country in which the State or a sector of the State apparatus is involved with drug-trafficking and/or profits from drug-trafficking" (Idem: 82). The next category, "Trafficking State", would be "the country where the State or a sector of it are directly involved in a vast array of illegal trafficking, including drug-trafficking (Idem: idem). Finally, a "Non-State/Trafficking Territory" would be a "country where the government does not control the part of its territory in which there are drug-trafficking activities" (Idem: idem). If we connect analyses by Ambers (2014), Carriers and Klantschnig (2012), UNODC (2016), and Landaeta (2015) it would be possible to identify different levels of drug-trafficking activities in West Africa, including an allegedly articulation with jihadist groups in countries such as Mali, Algeria, Libya and Morocco (Carrier and Klantschnig, 2012; Labrousse, 2010). Those articulations would include the collusion of Venezuelan drug-traffickers, Nigerian mafias, Brazilian operatives and a complex set of groups from the Andes to the Sahara which are very complicated to verify since researchers have access to difficult-to-prove official reports, journalistic pieces and denouncing books or articles (Landaeta, 2014; Coutinho, 2018; UNODC, 2016). However, it is interesting to note the improvement of governmental (from Africa, Europe, the US and even Brazil) preoccupation in with the so-called "non-traditional threats" in the Guinea Gulf, specially piracy and drug-trafficking (Renkel, 2015).

Nevertheless, Carrier and Klantschnig claims, quoting the UNODC World Drug Report from 2011, that, despite the increasing volume of cocaine seizures in Africa since the year 2000 (from, approximately 200 kg, in 2000, to 7 tons in 2007) it represents less than 1% of the world total cocaine seizures in 2011. So, the authors suggest a possible emerging securitization of drug-trafficking in West Africa, i.e., the production through a set of interconnected discourses (by governments, NGOs, think tanks, foreign aid agencies, extra-African states) of an artificially high-level menace which would be dreadful to regional security and that would be threat the very existence of the already "fragile" West African states. The authors, of course, refer to Buzan's, Wæver's and De Wilde's (1998) securitization theory in which no activity or phenomenon is an "existential threat" to the State

per se, but there is a process of defining something or someone as such a vicious menace. Through a “speech act” – reports, official statements, political discourses – a target is defined as an “existential threat” which must be fought using all the State’s capabilities and without (or with a little) public accountability. Despite all the criticism we should have to dedicate to this theory – which is not the aim of this article – it is valuable the warning put by Carrier and Klantschnig (2012) to not merely accept the reports, academic and quasi-academic think tank papers that peremptorily identify a “huge threat” concerning drug-trafficking in West Africa. This “anti-drugs” agenda related to the transatlantic flows could be contaminated, for example, by the European and the US so-called “war on terror” strategy, which also concerns local and authoritarian governments, such as the Nigerian and its fight against Boko Haram.

This precaution is also crucial to analyze the Trans-Atlantic Narco-Nexus as a whole, since the empirical research is difficult, and the access of primary sources is limited and questionable. For now, we can only suggest that this connection is moving money, drugs, arms, humans in an illegal economy that has been growing since the 1980s. It is possible to go further with this research by confronting several different sources and by counting, in the Brazilian case, for example, with the political will of the security agencies to open up their intel for experts in order to allow studies that are more than speculative suggestions of some fuzzy violent activity that leaves its marks all along the trail from the Andean region to Europe.

FINAL REMARKS

It seems moot to reaffirm the failure of the “war on drugs” approach to tackle the illegal psychoactive substances economy, the drug-related violence and the public health problems derived from problematic consumption. It is high time to take a step forward from the “diagnosis of failure”. South American countries are nowadays in a stalemate between their traditional repressive, racist, sexist and classist practices in public safety and new reformist agendas, most of them inspired by European experiences. However, the endurance of the repressive and militarized anti-drugs agenda has proved itself the most certain way to get the situation worse. One of the many examples of this increasing complication is the hypothesis of a growing Trans-Atlantic Narco-Nexus which spreads its consequences throughout South America, West Africa and Europe. So, if it is the case to deepen a partnership among South American, Africana

and European countries in order to transform this costly reality, we would underscore the following crucial issues as final ideas to be food for thought:

a) It is fundamental to admit that there is no way of containing money laundering and the transference of illegal assets without a straight control over capital fluxes, which does not interest many European and South American private companies and speculators;

b) European countries take the 'economic development' card as a way to overcome poverty and, then, to tackle the 'narco-dollar seduction' over millions of South Americans and Africans. One of the most funded modalities toward this aim is the so-called "crop substitution". It is important, however, to acknowledge that South American and African peasants are capable of measuring costs and benefits, and, in their strife for surviving, it is idealistic to suggest they take one for the team, and replace lucrative illegal coca, marihuana or poppy cultivations for beans, bananas, peanuts, cocoa or corn. In order to be effective, "crop substitution programs" should be based on: infrastructure investments (highways, railways, ports), funding for family agriculture (and not for agribusiness monocultures), artificial valuation of South American and African legal crops in the European market, and legalization of current illegal crops for legal finalities, such as the pharmaceutical industry and the sustainable textile industry.

c) The "war on drugs" is not a "war" against substances, but a combat on the poor, young, black or on originary populations. The incomplete adoption of the "reformist legislation" – allegedly inspired by the "European Model" – has kept the old pattern of criminalizing the micro-dealer, applying particular types of violence targeting young and poor women. European partners could establish as a criteria for investments in criminal justice reforms the improvement of the criteria both of the distinction between "traffickers" and "users" and of "drug trafficking kingpins" and "dealers", from a standpoint of abolishing the criminalization and imprisonment of "users", as well as of "dealers".

d) European Partners could care more about the accountability of the funding provided for criminal justice reforms and drug policies in South America and West Africa in order to avoid money deviance for militarization purposes, appropriation by corruption or use for repressive tactics that disrespect basic human rights.

e) The depenalization of “users” is an important step forward in overcoming prohibitionist practices. However, the gradual legalization of all current illegal crops and drugs must enter the discussion, understanding legalization as the design of specific legislation and regulation for different kinds of psychoactive drugs which is the only feasible way to deconstruct the illegal drug trafficking industry, a humongous economic world that generates around one trillion dollars per year.

O NARCO-NEXO TRANSATLÂNTICO: AMÉRICA DO SUL, ÁFRICA E EUROPA NA DINÂMICA CONTEMPORÂNEA DO TRÁFICO DE DROGAS

RESUMO

O artigo analisa o atual fluxo ilícito de drogas transatlântico, levando em consideração as correntes transformações nas conexões entre Organizações do Narcotráfico da América do Sul, África Ocidental e Europa e a tendência a securitizar esse tráfico, o que impacta diretamente nas políticas de diplomático-militares brasileiras, tanto no plano nacional e de segurança pública, quando no de sua projeção regional no Atlântico. O artigo apresenta uma história do tráfico de drogas transatlântico e seus contornos presentes de modo a oferecer sugestões viáveis para fazer frente a um panorama que se agrava diante da continuidade das políticas de “guerra contra as drogas”.

Palavras-chave: Narcotráfico. Nexos Transatlânticos. Brasil

REFERENCES

- Aguiar, Sebastián and Musto, Clara (2015). El rayo verde: regulación de la mariguana en Uruguay. In: Labate, Beatriz C. and Rodrigues, Thiago (eds.). *Política, Drogas y Sociedad en América Latina y el Caribe*. México: CIDE, pp. 297-316.
- Antillano, Andrés and Ávila Keymer (2015). Las políticas frente a las drogas en la Venezuela bolivariana In: Labate, Beatriz C. and Rodrigues, Thiago (eds.). *Política, Drogas y Sociedad en América Latina y el Caribe*. México: CIDE, pp. 163-186.
- Bagley, Bruce (2014). Narcotráfico y Crimen Organizado en las Américas: principales tendencias del Siglo XXI: in Maihold, Günther e Jost, Stefan (eds.). *El Narcotráfico y su Combate: sus efectos sobre las relaciones internacionales*. México: Konrad Adenauer Stiftung, Cátedra Guillermo y Alejandro Humboldt, Edimpro, pp. 23-36.
- Boiteux, Luciana (2015). Contradicciones y ambigüedades en la política brasileña de drogas en el siglo XXI: avances y retrocesos. In: Labate, Beatriz C. and Rodrigues, Thiago (eds.). *Política, Drogas y Sociedad en América Latina y el Caribe*. México: CIDE, pp. 317-340.
- Carrier, Neil and Klantschnig, Gernot (2012). *Africa and the War on Drugs*. London/New York: Zed Books.
- Chaparro, Sergio; Pérez C., Catalina and Youngers, Coletta (2017). *Castigos Irracionales: Leyes de Drogas y Encarcelamiento en América Latina*. México: CEDD.
- Corda, R. Alejandro (2015). La política sobre drogas en Argentina: las consecuencias de una matriz prohibicionista-abstencionista In: Labate, Beatriz C. and Rodrigues, Thiago (eds.). *Política, Drogas y Sociedad en América Latina y el Caribe*. México: CIDE, pp. 277-298.
- Coutinho, Leonardo (2018). *Hugo Chávez: o espectro*. São Paulo: Vestígio.
- Escohotado, Antonio (1998). *Historia Elemental de las Drogas*. Barcelona: Anagrama.
- Gratius, Susanne and Palacios, David (2012). *Europe and Latin America:*

Combating Drugs and Drug Trafficking. Brussels: European Union.

Igarapé Institute. Homicide Rates. Available at <https://homicide.igarape.org.br/>

Labrousse, Alain (2010). *Geopolítica das Drogas*. São Paulo: Desatino.

Labrousse, Alain; Koutouzis, Michel (1996). *Géopolitique et Géostratégies des Drogues*. Bruxelles: Economica.

Landaeta, Héctor (2015). *Chavismo, Narcotráfico y Militares*. Caracas: Editorial Libros Marcados.

Pontón, Daniel and Duque N., Carolina (2015). Hegemonía antidroga y revolución ciudadana: un balance de la política antidroga en Ecuador 2007-2013. In: Labate, Beatriz C. and Rodrigues, Thiago (eds.). *Política, Drogas y Sociedad en América Latina y el Caribe*. México: CIDE, pp. 187-208.

Quinones, Sam (2016). *Dreamland: The True Tale of America's Opiate Epidemic*. New York: Bloomsbury Press.

Rodrigues, Thiago; Kalil, Mariana; Zepeda, Roberto; Rosen, Jonathan D. (2017). War Zone Acapulco: Urban Drug Trafficking in the Americas. *Contexto Internacional (CINT)*, 39 (3), Sep/Dec., 609-631.

Rodrigues, Thiago (2015). Drug-Trafficking and Security in Contemporary Brazil In: Ryan, Gregory (ed.). *World Politics of Security*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Foundation/CEBRI, pp. 235-250.

Rodrigues, Thiago and Labate, Beatriz C. (2016). Brazilian Drug Policies: Tensions between Repression and Alternatives In: Labate, Beatriz C.; Canvar, Clancy; Rodrigues, Thiago (eds.). *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*. Cham: Springer, pp. 187-208.

Roncken, Theo and De Achá, Gloria R.M. (2015). La política de drogas en Bolivia: un proceso de cambio marcado por continuidades In: Labate, Beatriz C. and Rodrigues, Thiago (eds.). *Política, Drogas y Sociedad en América Latina y el Caribe*. México: CIDE, pp. 231-254.

Rosen, Jonathan D. and Zepeda, Roberto (2016). *Organized Crime, Drug Trafficking, and Violence in Mexico: the transition from Felipe Calderón to Enrique Peña Nieto*. Lanham: Lexington Books.

Sepúlveda G., Mauricio (2015). Genealogía del problema de las drogas en Chile postdictatorial: discursos y prácticas de gobierno en torno al riesgo. In: Labate, Beatriz C. and Rodrigues, Thiago (eds.). *Política, Drogas y Sociedad en América Latina y el Caribe*. México: CIDE, pp. 255-276.

Soberón G., Ricardo (2015). La funcionalidad de las políticas peruanas sobre drogas en las relaciones con EUA (1978-2013) In: Labate, Beatriz C. and Rodrigues, Thiago (eds.). *Política, Drogas y Sociedad en América Latina y el Caribe*. México: CIDE, pp. 209-230.

United Nations Office on Drugs and Crime (2016). *World Drug Report 2016*. Vienna: UNODC.

United Nations Office on Drugs and Crime (2017). *World Drug Report 2017*. Vienna: UNODC.

Wigell, Mikael and Romero, Mauricio (2013). *Transatlantic Drug Trade: Europe, Latin America and the need to Strengthen Anti-Narcotics Cooperation*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.

World Prison Brief. Available at <http://www.prisonstudies.org/map/south-america>.

Recebida em: 14/06/2018

Aprovada em: 03/09/2018

O DEBATE GEOESTRATÉGICO NOS ESTADOS UNIDOS: O LUGAR DA EURÁSIA, DO HEMISFÉRIO OCIDENTAL E DO MÉXICO

Raphael Padula¹

RESUMO

O objetivo principal do artigo é apresentar o debate geoestratégico sobre a projeção de poder dos EUA, de acordo com a visão de seus autores mais relevantes: Zbigniew Brzezinski, Henry Kissinger, John Mearsheimer e Stephen Walt, Samuel Huntington e Robert Kaplan. A argumentação defendida é de que tais autores, embora enquadrem-se dentro da Escola Realista de Relações Internacionais, têm mostrado diferentes posicionamentos em relação ao lugar da Eurásia e do Hemisfério Ocidental, e do México em particular, na segurança e nas ações geoestratégicas estadunidenses. O artigo se apoia em livros e artigos originais dos autores, e muito marginalmente em entrevistas e textos secundários sobre os autores.

Palavras-chave: Estados Unidos. Geopolítica. Segurança.

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI/UFRJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: padula.raaphael@gmail.com

INTRODUÇÃO

A dimensão geográfica possui um papel central na formulação estratégica e de política externa dos Estados Unidos. Quais seriam as relações fundamentais para os EUA em termos de eixo geográfico? O eixo Norte-Sul, que aponta a prioridade das relações dos EUA com o Hemisfério Ocidental (América)?

O objetivo principal do artigo é apresentar o debate geoestratégico sobre a projeção de poder dos EUA, de acordo com a visão de seus autores mais relevantes: Zbigniew Brzezinski, Henry Kissinger, John Mearsheimer e Stephen Walt, Samuel Huntington e Robert Kaplan. A argumentação defendida é de que tais autores, embora enquadrem-se dentro da Escola Realista de Relações Internacionais, têm mostrado diferentes posicionamentos em relação ao lugar da Eurásia e do Hemisfério Ocidental, e do México em particular, na segurança e nas ações geoestratégicas estadunidenses.

Outras questões serão abordadas de forma marginal no artigo. Qual a importância ou limite dos gastos com defesa e vidas perdidas, ou especialmente do limite orçamentário do país emissor da moeda internacional (dólar) nessa discussão? Qual a importância dos diferentes grupos políticos e econômicos em uma discussão democrática sobre geoestratégia? Qual o papel da retórica e da ética na Política Externa estadunidense? Dessas questões derivam outras mais específicas, como, por exemplo: sobre a conveniência ou não dos EUA invadirem o Iraque e realizarem intervenções e manterem presença militar no Oriente Médio, enquanto a China tira proveito tendo acesso ao petróleo da região; os EUA devem ou não manter sua presença na OTAN, enquanto os europeus seriam irresponsáveis em termos de segurança e concentrariam seus recursos no seu sistema de “bem-estar”. Há ainda outra questão importante que será tratada aqui lateralmente, por questão de escopo, sobre quais instrumentos devem ser predominantemente utilizados na projeção externa dos EUA: geopolíticos, geoeconômicos ou econômicos².

Para isso, o texto está organizado da seguinte forma. Para situar o leitor no debate geoestratégico dos EUA, na primeira seção, será tratada a visão da Geopolítica Clássica, que apresenta a Eurásia como o continente

² Discussão abordada de forma ampla em Blackwill, R. & Haris, J. (2016), *War by other means...*, New York: CFR.

basilar. Na seção seguinte, serão abordadas as visões de Zbigniew Brzezinski e Henry Kissinger, tanto na análise do embate bipolar da Guerra Fria quanto no debate atual, que seguem apontando a Eurásia como prioridade geoestratégica dos EUA. A terceira seção dedica-se à visão de John Mearsheimer e Stephen Walt, que defendem que os EUA devem atuar através da estratégia *Offshore Balancing* na Eurásia. A quarta seção discorre sobre as visões de Samuel Huntington e Robert Kaplan, que apontam o hemisfério ocidental como a área fundamental de atuação dos EUA, na qual as ameaças adviriam principalmente da imigração e/ou da instabilidade mexicana e da latinização dos EUA – ainda que proponham diferentes soluções, como veremos adiante. Por fim, o texto é encerrado com uma seção de considerações finais e conclusões. O artigo se apoia em livros e artigos originais dos autores, e muito marginalmente em entrevistas e textos secundários sobre os autores.

A GEOPOLÍTICA CLÁSSICA

Os autores da escola anglo-saxã trouxeram importantes contribuições para o debate da geopolítica clássica e para a formulação geoestratégica estadunidense, tanto à sua época como atual.

Antes mesmo, um dos *founding fathers* do EUA, Alexander Hamilton (1787), apontava que a união das treze colônias emergiria um grande sistema capaz equilibrar as relações de poder no Atlântico Norte e ditar os termos das relações entre o Velho e o Novo Mundo³. A Doutrina Monroe, anunciada pelo Presidente estadunidense ao Congresso em 1823, explicitou a preocupação com a projeção de potências externas no hemisfério ocidental, como perímetro de segurança dos EUA.

O almirante estadunidense Mahan (1890) estudou a evolução do domínio marítimo britânico como a fonte de sua supremacia. Ele salientou a importância do domínio de ilhas transoceânicas, de passagens estratégicas e portos continentais, para o controle de rotas marítimas estratégicas. Na verdade, este é um dos pilares da política externa britânica desde que abandonou sua política de tentar se expandir pelo continente europeu, após a guerra dos cem anos (1337-1453) contra a França. Assim, ao se tronar

³ Ele se mostrou especialmente preocupado com a atuação de potências europeias, especialmente Inglaterra e Espanha, atuando a partir de suas colônias na vizinhança estadunidense para enfraquecer o poder e a independência do EUA. Assim, Hamilton indica que a América – hemisfério ocidental – e especialmente a região da América Central e Caribe se enquadram no perímetro de segurança do EUA.

o evangelista do poder naval estadunidense, apontou como imprescindível no curto prazo o domínio do Mar do Caribe e do Golfo do México, assim como a construção de um canal transoceânico no istmo do Panamá sob o controle estadunidense, para que as suas marinhas de guerra e mercante auferissem maior capacidade de mobilidade entre os oceanos Atlânticos e Pacífico, proporcionando maior segurança territorial e maior expansão produtiva-industrial e comercial. Assim, o autor justificou o imperialismo do EUA na América Latina, por questões de segurança e de expansão industrial-comercial. Ainda, no médio prazo, apontou que o EUA deveria controlar o triângulo Panamá-Havaí-Alaska, para sua segurança no Pacífico, e emergir como um grande poder no Atlântico Norte.

Mas foi o geógrafo britânico Mackinder (1904, 1919), ao formular sua teoria da supremacia do poder terrestre, que apontou a Eurásia como o continente basilar para o equilíbrio ou disputa de poder global, por razões materiais: massa territorial, população, recursos econômicos e industriais, e poder militar. Na sua visão, o Estado (ou aliança) que dominasse a Eurásia controlaria os rumos da política mundial. Na verdade, olhando para um autêntico domínio terrestre exercido pela Rússia na área central da Eurásia, e ainda vislumbrando a possibilidade de aliança ou domínio com o poder terrestre imperial alemão na área central da Europa, Mackinder colocou em evidência um dos pilares da política externa britânica, praticados desde a expansão do Império Habsburgo nos séculos XV-XVI: estabelecer um poder dividido e equilibrado na Eurásia, sem deixar que nenhuma potência ou aliança alcance a supremacia no continente. Ou ainda, o princípio da política de contenção nas bordas da Eurásia, para evitar que o poder terrestre se torne anfíbio.

Já Nicholas Spykman (1942), holandês radicado nos EUA, sintetizou sua geoestratégia, partindo de sua posição geográfica singular e do princípio da balança de poder. O autor a um só tempo justifica o intervencionismo na Eurásia e a hegemonia no hemisfério ocidental. Ele observa que há um paralelismo geográfico entre a América do Norte e a Eurásia, apresentando a mesma vizinhança (Atlântico Norte, Pacífico Norte e Mar Ártico). Portanto, cercam-se mutuamente, estando próximas e interligadas por ilhas transoceânicas no Atlântico e no Pacífico – ainda mais com o avanço do poder aéreo e das tecnologias que proporcionam maior raio de alcance para a agressão militar. Assim, os EUA seriam uma ilha transoceânica cercada pelas extremidades da Eurásia, tendo como imperativo geoestratégico atuar permanentemente para

promover o equilíbrio de poder no continente, e dominar e instalar bases avançadas nas ilhas transoceânicas. Por isso não interessaria uma Federação da Europa formando um único ator com supremacia.

Na América, ou o hemisfério ocidental, a supremacia estadunidense não poderia ser ameaçada, dentro do seu objetivo mais amplo de segurança; não só na “América Mediterrânea” (Mar do Caribe e Golfo do México, incluindo Venezuela e Colômbia), mas também na “zona equidistante meridional” ao sul do Amazonas, para utilizar as referências espaciais de Spykman (1942). Por haver um desequilíbrio de poder tão grande e revelado, e também pela proximidade e continuidade geográfica, a política estadunidense deveria ser de hegemonia promovendo a permanente dependência política de seus Estados, e afastando a projeção e alianças de potências externas. Pois, na sua opinião, caso uma potência (ou aliança) viesse a dominar a Eurásia, os EUA devem formar um sistema autárquico integrado sob sua hegemonia na América, colocando todos os seus recursos à sua disposição, para compensar o poder dominante da Eurásia.

Quanto à relação entre valores morais e objetivos de poder, Spykman parece clarificar a retórica de atuação da política externa e geoestratégia estadunidenses:

“O homem de estado que conduz a política externa só pode tomar em conta os valores de justiça, equidade e tolerância na medida em que contribuam ao objetivo de poder ou enquanto não interfiram nele. Pode utilizá-los como instrumentos que desde o ponto de vista moral justifiquem a aspiração de poder, porém deve rechaçá-los no instante em que sua aplicação se traduza em debilidade. Não se busca o poder para o alcance de valores morais, porém se utilizam os valores morais para facilitar a aquisição de poder” (Spykman, 1942, p.26, tradução livre).

BRZEZINSKI E KISSINGER – A EURÁSIA COMO CONTINENTE BASILAR

A GUERRA FRIA

Após a Segunda Guerra Mundial, veio o período caracterizado pela bipolaridade e disputas geopolíticas entre EUA e União Soviética, que alcançaram uma escala global. A Geopolítica de Contenção praticada pelos EUA, formulada por George Keenan em seu “longo telegrama” e colocada em ação inicialmente pela Doutrina Truman, seguiram a ideia de que a Eurásia seria o continente basilar na disputa de poder global. Do ponto de vista retórico, o discurso de Truman colocou em relevo a luta do bem contra o mal. No âmbito da segurança, isso se cristalizou na formação da OTAN em 1949, envolvendo EUA, Canadá e os aliados da Europa Ocidental. Na extremidade oriental da Eurásia, os EUA estabeleceram acordos bilaterais de segurança com aliados, após a Revolução Comunista na China (1949) e a Guerra na Península da Coreia (1950). Brzezinski e Kissinger formularam visões geoestratégicas e guias de ação para os EUA neste cenário, mantendo o foco na Eurásia, tal qual os autores da geopolítica clássica.

Brzezinski, em *Game Plan* (1986), aponta a Eurásia como o continente basilar na confrontação entre EUA e URSS, por razões materiais, no mesmo sentido colocado por Mackinder, e geográficas e de balanço de poder, na linha de Spykman. Ainda, atribuiu uma razão geográfica para o conflito bipolar e seus possíveis desdobramentos, ao afirmar que se tratava de uma colisão histórica e imperial entre uma potência marítima transoceânica, que passou a incluir as bordas da Eurásia no seu perímetro de segurança, e um poder terrestre transcontinental, que tinha como imperativo geoestratégico a expansão para as bordas da Eurásia em busca de saída(s) para os mares quentes. A primeira tentava conter a segunda, mantendo-a confinada no interior da Eurásia, enquanto a segunda buscava expulsar a primeira e isolá-la no continente americano.

Para o autor, tal rivalidade pela Eurásia se desenvolveu em três frentes estratégicas, originadas em diferentes momentos, a saber: na extremidade ocidental da Eurásia – impulsionada entre 1947-1949 com a tentativa de ascensão comunista na Grécia e na Turquia e a Crise de Berlim; na extremidade oriental da Eurásia, ou Sudeste Asiático – originada com a Revolução Comunista na China em 1949 e a guerra na península da Coreia em 1950; no Sudoeste da Ásia, ou Oriente Próximo, impulsionada em 1979

pela invasão soviética ao Afeganistão e pela Revolução no Irã. Esta seria crucial para o controle das demais, em razão de sua importância para o abastecimento de petróleo, não só dos EUA, mas para os aliados. Portanto, para o poder de barganha e influência estadunidense nas outras frentes estratégicas, atuando como um garantidor do acesso, ou do funcionamento do “mercado”, além de negar acesso a rivais revelados ou potenciais. Isso se cristalizou na chamada Doutrina Carter formulada por Brzezinski, sintetizada pelo Presidente no seu discurso ao Congresso⁴.

Embora não desenvolva suas reflexões fundamentadas em fatores geográficos, mas em termos de balança de poder, Kissinger em *Diplomacia* destaca a importância da estratégia estadunidense para a Eurásia como um elemento basilar para sua supremacia e rivalidade diante da URSS. Na referida obra, destaca que a partir da percepção de temor mútuo entre URSS e China, formulou e trabalhou junto ao Presidente Nixon na diplomacia triangular como estratégia geopolítica dos EUA frente à URSS e à China, aproximando o primeiro da última como forma de enquadrar o principal rival.

Ambos, Brzezinski e Kissinger, encaram a supremacia hemisférica dos EUA como um fator permanente na sua geoestratégia no âmbito da Guerra Fria. Portanto, a América Latina é vista como uma área periférica mas de intervenção contínua dos EUA. Vale colocar em relevo as formulações de James Burnham, em *The Struggle for the World* (New York: The John D Company, 1947), na qual a visão geopolítica de contenção é ampliada para regiões mais periféricas onde a penetração do comunismo se caracterizaria pela criação de redes de subversão. Nessas áreas e países, os EUA deveriam atuar apoiando a contenção da guerra revolucionária e insurrecional.

O PÓS-GUERRA FRIA – SÉCULO XXI

No debate geoestratégico dos EUA no século XXI -após a clara ascensão da China e a retomada de uma política assertiva da Rússia -, Brzezinski e Kissinger seguem apontando a centralidade das relações Leste-Oeste em suas análises e recomendações geoestratégicas. Ou seja, os países do Hemisfério Norte e mais especificamente o equilíbrio de

⁴ “Let our position be absolutely clear: An attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means necessary, including military force”. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=33079>

poder na Eurásia a ser promovido pelos EUA seguem fundamentais. Mas, dependendo da conjuntura, direcionam o foco específico e intensidade de atuação da Política Externa e de Segurança em diferentes áreas da Eurásia, conjugando tática e estratégia.

No livro *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power* (2012a), assim como no artigo *Balancing the East, Upgrading the West - U.S. Grand Strategy in an Age of Upheaval* (2012b), Brzezinski aponta desafios e caminhos para que os EUA mantenham sua posição de primazia. Para ele, é preciso que os líderes políticos compreendam o novo cenário geopolítico e o papel dos EUA, traçando uma estratégia de longo prazo (2012a, p.121).

Quanto às suas recomendações à geoestratégia estadunidense, começa deixando claro que é fundamental promover um equilíbrio geopolítico novo e estável na Eurásia, “de longe, o continente mais importante do mundo” (2012a, p.130), geopoliticamente axial por questões materiais, citando Mackinder. No entanto, na sua visão, os EUA desperdiçaram a oportunidade de avançar no vácuo de poder pós Guerra Fria, quando emergiu como único superpoder global⁵. A Europa está menos unida e mais fraca (se tornou uma extensão do Ocidente, sem visão estratégica e dependente militarmente dos EUA), enquanto Turquia e Rússia ficaram à margem da comunidade ocidental, e no Oriente a China tem crescido em termos econômicos, políticos e militares, criando rivalidades reais e potenciais. Assim, para ele, atualmente a Eurásia apresenta volatilidades que a colocam como a arena central da geopolítica global: “Both the most immediate foreign policy threat to America’s global status and the longer-range challenge to global geopolitical stability arise on the Eurasian continent” (2012a, p.123). As ameaças imediatas provêm do leste do Canal de Suez, do oeste da província chinesa de Xinjiang, e da fronteira sul pós-soviética (do Cáucaso e da Ásia Central). O desafio de longo prazo é a contínua mudança do centro de gravidade (da distribuição de poder global) do Ocidente para o Oriente, da Europa para a Ásia, e possivelmente dos EUA para a China. Esta impõe a necessidade de uma visão geoestratégica de longo prazo visando a promoção de um equilíbrio

⁵ Para Brzezinski, a política de “guerra ao terror” de George W. Bush transformou os EUA em um “Estado cruzadista”, deixando-o despreparado para encarar os novos desafios geopolíticos do século XXI e carente de uma visão estratégica de longo prazo, o que levou a uma deterioração do seu poder relativo. O Presidente Obama não teria promovido as mudanças necessárias e, mesmo com seu carisma e retórica, teria falhado na tarefa de falar diretamente à população estadunidense sobre as mudanças no papel dos EUA no mundo, suas implicações e demandas (IDEM, p.122).

de poder transcontinental na Eurásia (IDEM).

Para isso, ele propõe que os EUA devem atuar como o promotor e garantidor de um renovado “Ocidente Ampliado” (Larger West), envolvendo a Turquia e a Rússia, de forma gradual, por meio de um processo de democratização e eventualmente aderindo às normas do “Ocidente”. Esse objetivo de longo prazo poderia ser alcançado no segundo quarto do século XXI⁶.

O outro tabuleiro seria o “Oriente Complexo”, na região Ásia-Pacífico, onde os EUA deveriam atuar como um promotor do equilíbrio regional de “Um Novo Oriente Estável e Cooperativo”. Para ele, por seu peso econômico e demográfico frente a uma Europa declinante, essa região é central para a estabilidade global. No entanto, apresenta enorme potencial de eclodir um conflito local que pode arrastar os EUA e levar a uma guerra maior. Isto se deve às disputas pelo posto de maior potência regional combinado com ressentimentos, desconfianças, contenciosos e conflitos históricos, envolvendo também aliados estratégicos dos EUA. Para Brzezinski, as ambições chinesas se tornam cada vez mais claras, assentadas em assertividade nacionalista, modernização nacional, e paciência histórica, e despertam medo e rivalidades históricas com Japão e Índia, por exemplo. Assim, os EUA deveriam ajudar os países a evitar uma batalha pelo domínio da região, mediando conflitos e promovendo o equilíbrio entre potências rivais. Mas alerta que os EUA não podem mais impor um equilíbrio de poder à região (BRZEZINSKY, 2012a).

Na visão de Brzezinski (2012a), os EUA deveriam se aproximar da China, e não só diminuir as possibilidades de um conflito EUA-China, mas também trabalhar para que não haja erro de cálculos e conflitos entre Japão e China, China e Índia e China e Rússia. Devem buscar estabelecer um triângulo estratégico de cooperação entre EUA-Japão-China, envolvendo uma duradoura reconciliação entre China e Japão, e atuar dentro do princípio de que os EUA devem manter obrigações com Japão e Coreia do Sul, mas ao mesmo tempo não permitindo ser arrastado para uma guerra

⁶ A Turquia se destacaria por sua influência histórica na área do antigo Império Otomano, por atuar como uma ponte de acesso da Europa ao Mar Cáspio e a Ásia Central (via aliança com Geórgia e Azerbaijão), que são áreas disputadas com a Rússia, e por ter sido em parte já incorporada ao Ocidente através da OTAN. A relevância da Rússia se deve à sua posição geográfica central e transcontinental na Eurásia, e por ter em sua orientação geoestratégica a retomada do status de antigo império, que busca influência sobre a Ásia Central e sobre parte da Europa dividida. Assim, nessa tarefa, a liderança dos EUA na OTAN seria imprescindível, assim como trabalhar por uma Europa unida, fomentando a cooperação entre seus atores-chave.

entre potências asiáticas. Aponta que nesse quadro conflitivo potencial, sua estabilidade depende em parte de como os EUA vão lidar com dois triângulos regionais sobrepostos centrados na China, onde ele pode ser um ator-chave para alterar equilíbrios e resultados (Idem, p.162). Primeiro, o triângulo China-Índia-Paquistão, que envolve a primazia na Ásia entre os dois primeiros, numa relação inerentemente competitiva e antagônica, tendo o terceiro como ponto regional de contenção. Nesse caso, o papel dos EUA deve ser cauteloso e prudente, especialmente na aliança com a Índia, evitando envolvimento militar, para não despertar ou legitimar uma hostilidade nacionalista chinesa, que inclusive interessaria à Rússia. A conveniência de tal postura já não ficaria clara no segundo triângulo, China-Japão-Coreia do Sul, no Sudeste da Ásia, por envolver a questão da primazia da China frente à posição dos EUA no Pacífico⁷. De qualquer forma, um Japão fortalecido e ativo traria uma contribuição importante para a estabilidade global.

Por fim, Brzezinski (2012a, p.181) afirma que se os EUA forem bem-sucedidos no Ocidente, formando uma ampla zona de cooperação democrática e estável estendendo-se da América do Norte à Europa através da Eurásia (eventualmente envolvendo Rússia e Turquia), na direção do Japão e Coreia do Sul, isso elevaria o apelo dos princípios centrais do Ocidente frente a outras culturas, encorajando a emergência de uma cultura política democrática universal.

Kissinger, em *Word Order* (2014), aponta que os EUA precisam de uma estratégia e de uma diplomacia à altura de suas metas – manter sua supremacia – e da complexidade da(s) ordem(s) internacional(is) atual. Ao destacar a importância geopolítica e histórica para os EUA da parceria atlântica, de sua renovação e continuidade, Kissinger (2014, p.99) assinala que é fundamental apoiar a União Europeia e evitar que ela desande para um vácuo político: “Separados da Europa no plano da política, da economia e da defesa, os Estados Unidos, em termos geopolíticos, se tornariam uma ilha ao largo da Eurásia, e a própria Europa poderia ser um prolongamento das extensões da Ásia e do Oriente Médio” (Idem, p.374).

Kissinger aponta que a ordem internacional na Ásia é historicamente caracterizada pela participação de Potências Externas,

⁷ “For America, therefore, the task is to disentangle which aspects of China’s external ambitions are unacceptable and pose a direct threat to vital American interests, and which aspects reflect new historical geopolitical and economic realities that can be accommodated, however reluctantly, without damage to key US interests” (IDEM, p.174).

atualmente marcada por uma “variedade de grupos multilaterais e mecanismos bilaterais” (Idem, p.210), alguns puramente regionais e alguns com participação inclusive dos EUA ou da Rússia. Na opinião do autor, a região apresenta uma complexidade geoestratégica pelas suas rivalidades regionais e apresenta duas balanças de poder: uma no Sul e outra no Leste. Embora tenha procurado não tratar da balança do Sul após sua retirada do Afeganistão, para ele, os EUA não poderão deixar de atuar na mesma, pois deixariam um vácuo de poder para expansionismos e rivalidades que levaria à confrontação. Para ele, no leste da Ásia, os EUA “não são tanto um promotor do equilíbrio como parte integral do equilíbrio” (Idem, p.234). Há vários equilíbrios nessa área, inclusive um entre EUA, Japão e China. Para ele, a atuação dos EUA exigirá moderação, força e legitimidade, combinando equilíbrio de poder com o conceito de parceria, para evitar uma confrontação militar ou uma hegemonia chinesa.

Sobre as relações EUA-China, na visão de Kissinger, mesmo que os EUA declinem, os líderes estatais chineses sabem que preservarão muito do seu poder. Para ele, nenhum país sozinho tem a capacidade de exercer o papel de liderança dos EUA. Mas percebe que a China representa um desafio estrutural na distribuição de poder global. Por isso, é preciso evitar uma tragédia, como as guerras hegemônicas que ocorreram na Europa no início do século XX. A relação entre EUA e China deve ser regida pela busca de equilíbrio baseado tanto no poder quanto na legitimidade - olhos na balança de poder ao buscar normas para estabelecer legitimidade e cooperação, e vice-versa (Idem, p.369).

No cenário pós Guerra Fria, ambos autores, Brzezinski e Kissinger, seguem com a visão de que a supremacia hemisférica dos EUA é uma tarefa irrevogável. Brzezinski, ao se aprofundar sobre o assunto, e olhando para a expansão chinesa na região e a ascensão de governantes críticos às políticas de Washington, recomenda que os EUA devem atuar cuidadosamente para não despertar e legitimar posições contrárias nas sociedades dos países. Sobre o México, Brzezinski (2012a, p.104-8) afirma que os EUA deveriam cooperar pelo desenvolvimento através do NAFTA e pela segurança através do apoio ao combate aos cartéis de drogas, o que significa, do nosso ponto de vista, uma relação vertical ou hierarquizada. Ressalta que um EUA declinante levaria a um nacionalismo protecionista e anti-imigração estadunidense e a revanchismo e reivindicações de territórios perdidos por parte do México. Nesse contexto, a China desempenharia um papel mais relevante no hemisfério ocidental, perímetro de segurança e área de

interesse estratégico dos EUA.

Sumarizando, Brzezinski e Kissinger atribuem importância fundamental à atuação e permanência dos EUA na Eurásia e na OTAN. O primeiro se mostra um legítimo herdeiro da geopolítica clássica, enquanto o segundo embasa sua análise em uma política de equilíbrio de poder global. A atuação no Oriente Médio também aparece como importante para ambos autores, não importando os custos econômicos de tais ações, que são compensados pelos ganhos estratégicos - enquanto muitos analistas apontam que a China se aproveita da presença militar e estabilidade promovida e bancada pelos EUA na região. A partir da visão desses autores (ou mesmo de KLARE, 2008), podemos interpretar que o ganho do controle no Oriente Médio, especialmente em momentos de crise e conflitos, é fundamental para: a influência ou poder de barganha sobre aliados e negar ou controlar o acesso de rivais revelados ou potenciais. É importante ressaltar que nas análises geoestratégicas tanto de Brzezinski quanto de Kissinger, as preocupações centrais (prioridades) são em discutir e delinear objetivos geoestratégicos (de segurança) que não devem ser limitados por debates economicistas e orçamentários. Ainda que Brzezinski (2012) vislumbre que no longo prazo o endividamento dos EUA, diante de um crescente credor que é um potencial contestador de sua posição de supremacia, que seria a China, poderia levar a uma vulnerabilidade e a um questionamento da hegemonia estadunidense e de sua moeda internacional.

No entanto, esmiuçando as obras, entrevistas e palestras dos autores, é possível encontrar diferenças, especialmente nas suas visões sobre as relações EUA-China e EUA-Rússia. Kissinger (2014) destaca as relações triangulares com China e Japão e com Rússia e China. Ele critica a demonização da Rússia. Afirma que ela deve ser abordada como uma Grande Potência na estratégia e nas negociações diplomáticas pelos EUA, sendo preciso que este adapte (e não “reset”) suas relações com a Rússia diante das circunstâncias atuais (KISSINGER, 2016a). Assim os EUA não podem chegar e impor um “plano pronto”, tampouco a encarar como um membro potencial-natural da OTAN, que aderiria automaticamente às regras do “Ocidente”. É preciso entender a história e a natureza da insegurança russa, assim como sua importância geográfica, órbita de influência e natureza expansionista. Só assim é possível estabelecer relações que busquem reconhecer suas características especiais, mas também compreender as necessidades dos EUA. Para Kissinger, “The goal should be to

find a diplomacy to integrate Russia into a world order which leaves scope for cooperation". (KISSINGER, 2015).

Kissinger argumenta sobre a possibilidade de uma geopolítica triangular EUA-Rússia-China, com os EUA se aproximando do vértice mais fraco para se contrapor ao mais forte entre os concorrentes, nos moldes da estratégia praticada por ele e Nixon frente à URSS. Atualmente, o desafio estrutural para os EUA está na China (KISSINGER, 2015). Por isso, "In the emerging multipolar order, Russia should be perceived as an essential element of any new global equilibrium, not primarily as a threat to the United States". (KISSINGER, 2016b) Deve-se ter em conta que Kissinger não acredita que China e Rússia possam estabelecer uma reaproximação devido às suas naturezas. Na sua visão, se a Rússia mostra claramente querer isso, é em parte porque os EUA não lhe deixaram escolha. Finalmente, para Kissinger, "(...) the challenge of China is a much subtler problem than that of the Soviet Union. The Soviet problem was largely strategic. This is a cultural issue: Can two civilizations that do not, at least as yet, think alike come to a coexistence formula that produces world order?" (KISSINGER, 2015).

Brzezinski, a partir da crise de 2008, passou a advogar a formação de um G2 ("group of two") informal entre China e EUA, baseado na interdependência e interesse comum entre ambos, cooperando em uma espécie de hegemonia compartilhada, na qual os Estados reconhecem a importância econômica chinesa – e da prática de um "keynesianismo" orientado a impulsionar a economia estadunidense – enquanto mantem seu papel/supremacia político-militar e tecnológico⁸. Na sua obra, as possibilidades de uma parceria e cooperação entre EUA e Rússia aparecem sempre como remotas, devido aos antagonismos geográficos e consequentes divergências geopolíticas, explicitados, por exemplo, após a crise da Ucrânia.

MEARSHEIMER E WALT: A POLÍTICA DE OFFSHORE BALANCING

No artigo "*The Case for Offshore Ballancing*", Mearsheimer e Walt (2016) definem que esta política consiste nos EUA atuarem apoiando potências aliadas regionais diante da ascensão de outra(s) potência(s) regional(is) hostil(s) que venham a ameaçar o equilíbrio de poder em

⁸ Brzezinski, "The Group of Two that could change the world", Financial Times, January 13, 2009. Disponível em: <https://www.ft.com/content/d99369b8-e178-11dd-afa0-0000779fd2ac>.

determinada região. Os autores advertem: *“Offshore balancing is a realist grand strategy, and its aims are limited. Promoting peace, although desirable, is not among them”*. (Mearsheimer, Walt, 2016, p.73). Diferente dos isolacionistas, defendem que há regiões fora do hemisfério ocidental nas quais vale a pena despende recursos orçamentários e vidas. Mas não deixam de enfatizar a necessidade de diminuir tais gastos, para que se possa investir em outras áreas, assim como os europeus devem arcar com os gastos na sua própria segurança e ter maior atenção e responsabilidade na hora de lidar com a Rússia. Portanto, preocupam-se com limitações orçamentárias.

Os autores dividem a Eurásia em três regiões: Europa; Golfo Pérsico; Nordeste Asiático. Nas duas primeiras, os EUA não precisam estar presentes, enquanto na última devem ter a maior atenção em relação à ascensão da China: *“The first two are key centers of industrial power and home to the world’s other great powers, and the third produces roughly 30 percent of the world’s oil”* (Idem).

Quanto ao objetivo de manter a hegemonia no hemisfério ocidental, este aparece como crucial para seu objetivo de supremacia global:

By pursuing a strategy of “offshore balancing,” Washington would forgo ambitious efforts to remake other societies and concentrate on what really matters: preserving U.S. dominance in the Western Hemisphere and countering potential hegemonies in Europe, Northeast Asia, and the Persian Gulf. Instead of policing the world, the United States would encourage other countries to take the lead in checking rising powers, intervening itself only when necessary. This does not mean abandoning the United States’ position as the world’s sole superpower or retreating to “Fortress America.” Rather, by husbanding U.S. strength, offshore balancing would preserve U.S. primacy far into the future and safeguard liberty at home. (Mearsheimer, Walt, 2016, p.71)

Para eles, as intervenções militares deteriorariam o poder moral estadunidense, com a tentativa de impor valores, ao invés de focar em

ser um exemplo que outros irão querer emular (Idem, p.83⁹). No entanto, seguindo sua contínua marcha de crescimento econômico e projeção externa, preveem que no longo prazo a China não pode ascender pacificamente (Idem; MEARSHEIMER, 2004) e inevitavelmente os EUA deverão se envolver no balanço regional:

(...) it is hard to foresee a serious challenge to American hegemony in the Western Hemisphere, and for now, no potential hegemon lurks in Europe or the Persian Gulf. Now for the bad news: if China continues its impressive rise, it is likely to seek hegemony in Asia. The United States should undertake a major effort to prevent it from succeeding. (Idem, 2016, p.81)

Os autores defendem que os EUA devem encerrar sua participação na OTAN, e a presença de forças militares na região, visto que não haveria nenhuma ameaça de domínio vinda de uma potência hostil. Alemanha e Rússia seriam os potenciais desafiadores, mas prevê que ambas perderiam poder relativo em razão do encolhimento e envelhecimento de suas populações, e não ameaçariam os interesses dos EUA ou se projetariam para o hemisfério ocidental, sua maior preocupação em termos de segurança. Resumem: *“Admittedly, leaving European security to the Europeans could increase the potential for trouble there. If a conflict did arise, however, it would not threaten vital U.S. interests”* (2016, p.82).

Já no Golfo Pérsico, para eles, nenhum poder local estaria em condições de dominar a região, então os EUA poderiam retirar a maior parte de suas forças e voltar a adotar uma estratégia de offshore balancing. A China irá buscar aliados na região, e o Irã seria o principal da lista, então os EUA deveriam buscar boas relações com o Irã e desestimular a sua cooperação em segurança com a China. Ainda, devido ao potencial peso relativo do Irã frente aos vizinhos, em termos populacional e econômico, ele talvez se coloque em posição de dominar a região. Nesse caso, os EUA deveriam apoiar outros Estados do Golfo para promover o equilíbrio de poder frente ao Irã, *“calibrando seus próprios esforços e presença militar à magnitude do perigo”* (Idem, p.82-83).

⁹ Mearsheimer, no livro *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, destaca de forma crítica a importância do lobby israelense na invasão ao Iraque, por exemplo.

Para Mearsheimer e Walt, seguindo tais passos, os EUA poderiam concentrar mais suas forças no desafio principal na Ásia, a China, e defender sua imprescindível hegemonia hemisférica, inclusive prevenindo alianças de potências externas com Estados da região. Ao mesmo tempo, diminuindo seus gastos com defesa e concentrando-os mais em necessidades internas (Idem, p.83).

HUNTINGTON E KAPLAN: FOCO NAS RELAÇÕES NORTE-SUL, NO MÉXICO E NA “LATINIZAÇÃO”

Tanto Robert Kaplan, em *The Revenge of Geography* (2015), quanto Samuel Huntington, em *Who are we? The Challenge to America's National Identity* (2004), afirmam que o destino dos EUA está no eixo Norte-Sul e na sua relação com o México. Para Kaplan (2015, p.339), isso tende a se ampliar com a recém inauguração da ampliação do Canal do Panamá.

Ambos autores identificam o México e a América Central como potências demográficas. O México possui mais de 110 milhões de habitantes, cerca de um terço da população dos EUA, crescendo mais rapidamente e apresentando média de idade mais jovem. A América Central registra mais de 40 milhões de habitantes. Assim, México e América Central somam mais da metade da população estadunidense. Enquanto a idade média nos EUA é de 37 anos; no México é de 25 anos, na Guatemala e em Honduras 20 anos. Ainda, os EUA recebem 85% das exportações do México e 50% da América Central (KAPLAN, 2015, p.339). Mas Kaplan adverte criticamente que o México não habita no imaginário ou nas preocupações das elites da Costa Leste dos EUA, como outros países, embora suas relações sejam cruciais (Idem, p.340-341).

Na visão de Kaplan, México-EUA-Canadá formam o mais crucial dos satélites que orbitam a Eurásia, continente basilar de Mackinder. Ao mesmo tempo, o México possui um território fragmentado geograficamente, carente de unidade¹⁰. Em razão disso, ele aponta que há uma inegável e silenciada unificação entre o Norte do México (separado do restante do país) e o Sudoeste dos EUA. E caso o México fracasse em sua ofensiva militar, os EUA terão que conviver com 3 mil km de fronteira com

¹⁰ Kaplan destaca que “A Península de Yucatán e a região da Baja California são ambas basicamente separadas do resto do território, que por sua vez é diabolicamente fragmentado. (...) O fato de a maioria dos assassinatos relacionados a drogas ocorrer em apenas 6 dos 32 estados mexicanos, sobretudo no Norte, é mais um indicador de como o Norte está se separando do restante do país” (Idem, p.341-2).

um narcoestado fragmentado, sem controle funcional sobre seu território norte e suas fronteiras.

Huntington (2004, p.69) defende o argumento de que a história latina estava se deslocando para o Norte, penetrando nos EUA, e assim transformando o caráter estadunidense. Para ele, descrever os EUA como uma nação de imigrantes é uma meia verdade parcial. Pois o país é uma nação tanto de povoadores anglo-protestantes quanto de imigrantes, mas os primeiros forneceram a matriz filosófica e cultural da sociedade que fazem os EUA serem quem são (diferente de países povoados por católicos franceses, portugueses ou espanhóis). Mais importante, a adoção da cultura anglo-protestante é um requisito para que os imigrantes se tornem americanos. Os EUA nasceram protestantes, de onde emerge o liberalismo clássico americano. Do protestantismo resultam, em última instância, a dissensão, o individualismo, o republicanismo. Mas esse credo pode acabar sendo sutilmente desmontado pela instalação de uma sociedade hispânica, católica e pré-iluminista.

Assim, Huntington identifica a imigração mexicana como uma ameaça, que busca a reconquista demográfica de áreas perdidas para os EUA nos anos 1830-40. Ela se apresenta como uma onda de imigração não diversificada e não dispersa, onde 50% dos imigrantes que são hispânicos compõe uma multidão homogênea – um grande fluxo com a mesma matriz cultural, linguística, religiosa e nacionalmente mexicana - que vai para uma região definida contígua ao México, o Sudoeste dos EUA, algo nunca vivido antes pelos EUA. Por isso torna menos provável a assimilação. Eles mantêm seu idioma através de gerações e desfrutam da sensação de estar em casa. Ainda há um índice de naturalização baixo entre os mexicanos. A partir disso, Huntington traz a ideia de “comunidade recordada”, com memória histórica de si mesma. Olhando para a dinâmica demográfica-espacial, ele aponta que os mexicano-americanos representam 12,5% da população dos EUA (fora outros hispânicos), e estima que um terço da população dos EUA pode ser hispanofônica em 2050. Nas palavras de Huntington (citado em KAPLAN, 2015, p.345), “Nos anos 2000, seis das doze cidades mais importantes do lado estadunidense eram mais de 90% hispânicas, e apenas duas (San Diego, na Califórnia, e Yuma, no Arizona) eram menos de 50% hispânicas em sua composição”. A partir disso, aponta-os como ameaça geopolítica: “Nenhum outro grupo de imigrantes na história americana fez ou estava em condições de fazer uma reivindicação histórica sobre o território americano. Os mexicanos e os

mexicano-americanos não só podem fazer essa reivindicação como de fato a fazem” (HUNTINGTON, 2004, p. 232).

A estratégia apontada por Huntington como solução é o recurso ao nacionalismo, com o objetivo de preservar a cultura e os valores anglo-protestantes em face à latinização dos EUA. Desdenha do cosmopolitismo das elites. Aí teria papel fundamental o controle hercúleo das fronteiras, não importa o que se passar do lado mexicano.

Kaplan (2015) parte do mesmo diagnóstico, mas apresenta diferentes previsões e estratégias. Para ele, a solução proposta por Huntington não poderia subsistir mais do que no curto prazo. Ele identifica que há uma conexão orgânica – geográfica, histórica e demográfica – esmagadora entre México e EUA. Por conta disso, não se pode esperar manter um grau de pureza e certa dose de cosmopolitismo seria inevitável. Os EUA devem emergir no século XXI como uma nação mista, polinésia e mestiça, orientada no sentido Norte-Sul, do Canadá ao México, em termos raciais, de pele mais clara. Tornar-se-iam a mais proeminente e aquecida zona franca do planeta para transações comerciais, lugar de residência preferido da elite global. Assim os EUA vão continuar usufruindo de imigrantes através de leis de imigração (incluindo brain drain), e em demasia de mexicanos. Para Kaplan, o nacionalismo necessariamente será um pouco diluído, mas não a ponto de privar a identidade própria ou enfraquecer as Forças Armadas. Mas ressalta que isso requer que o México seja bem-sucedido, não falido, especialmente no combate aos cartéis de drogas, combinado com supostos benefícios do NAFTA. Para ele, um México estável e próspero, trabalhando de forma harmônica, seria maior vitória para os EUA que qualquer outra no Oriente Médio, e formaria uma combinação geopolítica imbatível. Caso contrário, instalar-se-á o quadro temido por Huntington. Kaplan vislumbra: “Um México pós-cartéis, associado a uma Colômbia estabilizada e pró-americana (hoje, quase um fato), amalgamaria o primeiro, o terceiro e o quarto maiores países do Hemisfério Ocidental em termos populacionais, facilitando a continuidade da influência americana sobre a América Latina e o Grande Caribe” (Idem, p.347).

Na visão de Kaplan, no longo prazo, um EUA com fronteiras fechadas e nacionalista não poderia coexistir com um México disfuncional e semicaótico. México e EUA caminham para uma conjunção, mas “em que termos” depende de suas políticas. Assim, propõe que a solução para os EUA seria integrar e desenvolver o México, gerando o ambiente adequado

para a criação de uma “nação na zona temperada da América do Norte”. Os imigrantes hispânicos chegam em busca de trabalho “e, portanto, estão dispostos a trabalhar duro em troca de benefícios materiais. Assim, vão sendo transformados pela ética de trabalho anglo-protestante ao mesmo tempo em que transformam a cultura anglo-protestante americana” (Idem, p.351). Para Kaplan (2015, p.352), a capacidade dos EUA de formar uma espécie de “supra estado” coeso e bilíngue com México e Canadá afetará o seu poder em todas as esferas (moral, cultural, política e até militar) e determinará sua interação com a Eurásia. O México conectado aos EUA, como este e o Canadá estão, seria um aliado íntimo e confiável, inclusive em fóruns internacionais. Avalia, por fim, que os temores de Huntington são justificados, mas “a solução que está parcialmente errada”.

Ao afirmar que “Uma Eurásia unificada e orgânica vai demandar, como contrapeso, uma América do Norte unificada e orgânica, do Ártico canadense às selvas centro-americanas” (Idem), completa apontando que não cuidar do México e América Central significa jogá-los a um comportamento hostil e deixar a Eurásia mais próxima. Por isso, propõe que é necessário envolver o Grande Caribe em uma zona de livre comércio e migração sob o domínio dos EUA, com as populações mais jovens e crescentes do México e América Central fornecendo força de trabalho para os EUA demograficamente envelhecido. Referenciando Mackinder e Spykman, Kaplan afirma que é preciso manter o poder equilibrado na Eurásia, mas ressalva que o grande foco da geoestratégia estadunidense deve estar na unificação da América do Norte: “Assegurar que nenhuma potência isolada no Hemisfério Oriental não se torne indevidamente dominante, de modo a representar uma ameaça para os Estados Unidos em seu próprio hemisfério, será uma tarefa muito mais fácil se, antes de mais nada, trouxermos a unidade ao Hemisfério Ocidental” (KAPLAN, 2015, p.353). E, na sua visão, a razão para o equilíbrio vai além da proteção dos EUA, pois a estabilidade da Eurásia permitiria introduzir a causa liberal numa dimensão global. Do nosso ponto de vista, este argumento de Kaplan busca incluir uma dimensão ética na retórica da ação geoestratégica estadunidense por ele proposta.

Sobre a presença militar dos EUA no Oriente Médio, e o debate sobre a invasão ao Iraque em 2003, ao qual se posicionou de forma contrária, Kaplan (2015, p.332) aponta que a China será a maior beneficiada pela estabilização do Afeganistão e Paquistão, “construindo estradas e dutos energéticos na região, em busca por energia, minerais e metais estratégicos”.

No entanto, sobre uma retirada precipitada e abrupta das tropas, afirma que “pelo mero fato de termos invadido esses lugares e lá permanecido por tanto tempo, passamos a ser profundamente afetados pelo desenrolar dos acontecimentos de lá” (Idem, p.333). As análises preocupadas com retirada rápida focam nos custos econômicos já incorridos. Enquanto a preocupação de Kaplan seria se há salvação para a hegemonia dos EUA, como preservar o equilíbrio de poder na Eurásia, com uso seletivo de tropas, sem ser inundado ao longo das décadas por mexicanos fugindo de um estado falido. Para ele, o isolamento geográfico é uma benção que não deve ser desperdiçada por uma estratégia expansionista, mas os EUA ainda não cometeram nenhum erro crucial. Apenas precisam evitar intervenções onerosas (Idem, p.238-239; p.334).

CONSIDERAÇÕES FINAIS E ALGUMAS CONCLUSÕES

Kissinger e de Brzezinski seguem a geopolítica clássica no sentido de apontar a Eurásia como o continente basilar para o equilíbrio e os rumos da política de poder global; e colocando os objetivos estratégicos acima de qualquer discussão sobre custos econômicos. Para Brzezinski e Kissinger, a presença militar na OTAN, no Oriente Médio e no Sudeste da Ásia são irrevogáveis.

A discussão sobre limite e escolhas orçamentárias está presente em autores como Mearsheimer & Walt e Kaplan. No entanto, Kissinger e Brzezinski não discutem este tema pois encaram os gastos com defesa como prioridade estratégica. Na verdade, tal discussão perderia relevância se tais autores observassem que os EUA emitem a moeda internacional sem lastro, não enfrentando limites nos seus gastos e endividamento (MEDEIROS & SERRANO, 2001).

Embora a hegemonia hemisférica apareça como um consenso para todos os autores aqui abordados, Brzezinski e Kissinger apontam que as relações fundamentais para a geoestratégia dos EUA estão no eixo Leste-Oeste, entre os países do hemisfério norte. Mearsheimer e Walt relativizam a participação dos EUA na Eurásia, inclusive recomendam a saída da OTAN. Para eles, tal participação deve se dar de forma seletiva e levando em conta limites e escolhas nos gastos orçamentários e de vidas, embora observem a necessidade de uma atuação incisiva no Leste da Ásia diante da projeção chinesa. A proposta dos autores é de que os EUA devem se concentrar em manter sua hegemonia hemisférica para manter sua proeminência e projeção global, atuando nas regiões da Eurásia

através da política de offshore balancing, delegando a potências regionas aliados o papel de promover o equilíbrio de poder. Já Huntington e Kaplan identificam as relações Norte-Sul como fundamentais, observando o México e a latinização dos EUA como a ameaça geopolítica maior, partindo da dinâmica migratória e da identidade da sociedade estadunidense. No entanto, eles não propõem a mesma solução. O primeiro propõe o nacionalismo como saída, enquanto Kaplan propõe a integração da América do Norte como fundamental para fortalecer os EUA em sua relação frente a Eurásia. Kaplan é extremamente crítico à participação dos EUA na OTAN e sua presença militar no Oriente Médio, propondo uma saída cuidadosa.

Vale ressaltar um ponto passível de crítica na análise de Kaplan. Ele confia o desenvolvimento do México a supostas oportunidades geradas pelo NAFTA, que de fato não levaram atividades de maior valor agregado e intensidade tecnológica ao país, mas somente empresas estadunidenses em busca de atividades de “maquila”, aproveitando a mão-de-obra barata e desqualificada, pagando baixos salários. Assim, tanto a pauta importadora quanto a exportadora do país registraram aumento da participação de bens industriais de alta intensidade tecnológica, mas gerando pouca renda e riqueza no país (UNCTAD, 2003).

THE GEOSTRATEGIC DEBATE IN THE UNITED STATES: THE PLACE OF EURASIA, THE WESTERN HEMISPHERE AND OF MEXICO

ABSTRACT

The main objective of the paper is to present the geostrategic debate on the projection of United States power, according to the vision of its most relevant authors: Zbigniew Brzezinski, Henry Kissinger, John Mearsheimer and Stephen Walt, Samuel Huntington and Robert Kaplan. The argument is that such authors, although they fit within the Realist School of International Relations, have shown different positions regarding the place of Eurasia and the Western Hemisphere, and of Mexico in particular, in the security and in the geostrategic actions of the United States. The paper is based on books and original articles by the authors, and very marginally in interviews and secondary texts about the authors.

Keywords: United States. Geopolitics. Security.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLACKWILL, R. & HARIS, J. (2016), *War by other means*, New York: CFR.
- BRZEZINSKI, Z. (1986). *Game Plan*. Atlantic Monthly Press.
- _____. (2012a). *Strategic Vision. America and the crisis of Global Power*. New York: Basic Books.
- _____. (2012b). "Balancing the East, Upgrading the West - U.S. Grand Strategy in an Age of Upheaval", In *Foreign Affairs*, January/February 2012.
- HAMILTON, A. (1787). *Federalist*. Disponível em: <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/hamilton.htm>
- HUNTINGTON, Samuel. *Who Are We: The Challenges to America's National Identity*. Simon & Schuster; Edição: Reprint (5 de dezembro de 2005)
- KAPLAN, R. (2015). *A vingança da geografia*. São Paulo: Elsevier.
- KISSINGER, H. (2014). *A Ordem Mundial*. Editora Objetiva, 2015.
- _____. (2015). "The Interview: Henry Kissinger". In *National Interest*, August 19, 2015, Disponível em: <http://nationalinterest.org/feature/the-interview-henry-kissinger-13615>
- _____. (2016a). "Interview to CBS". In *Face the Nation* (Transcript). December 18, 2016. Disponível em: <https://www.cbsnews.com/news/face-the-nation-transcript-conway-kissinger-donilon/>
- _____. (2016b). "Kissinger's vision on US-Russia Relations" (Kissinger's speech in Moscow). In *The National Interest*, February 04, 2016. Disponível em: <http://nationalinterest.org/feature/kissingers-vision-us-russia-relations-15111>
- KLARE, M. (2008). *Rising Powers, Shrinking Planet*. New York: Metropolitan Books.
- _____. (2004). *Blood and oil*. New York: Owl Books.
- MACKINDER, H. J. (1904). "The geographical pivot of history". In *The Geographical Journal*, 1904, 23, pp. 421-37.
- MAHAN, A.T. (1890). *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783*. British Library, Historical Print Editions.
- MEARSHEIMER, John (2004). "Why China's Rise Will Not Be Peaceful". September 17, 2004. Disponível em: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0034b.pdf>
- MEARSHEIMER, John, WALT, Stephen (2016). "The Case for Offshore

Balancing". In *Foreign Affairs*, July/August 2016.

MEDEIROS, C., SERRANO, F. (1999) "Padrões monetários internacionais e crescimento", em Fiori, J. L. (ed.), *Estado e Moedas...* Petrópolis: Vozes.

SPYKMAN, N. (1942). *Estados Unidos frente al mundo*. Fondo de Cultura, 1944.

UNCTAD (2003). *Trade and Development Report, 2003*. Geneva: UN.

Recebido em: 11/06/2018

Aprovado em: 03/09/2018

SURVEYING CONTEMPORARY LATIN AMERICAN INTERNATIONAL SECURITY APPROACHES AND THEMES

Graciela de Conti Pagliari¹

Milton Carlos Bragatti²

ABSTRACT

The aim of this article is twofold: provide a brief review of the most recent handbooks of International Security in Latin America published in English language and, by doing so, provide a brief mapping and evolution of the main themes, issues and theories used to study the international security in Latin America as these are reflected in these handbooks. In a region where many scholars diagnose a theoretical and methodological gap/deficiency, the four handbooks selected in this text pave the way to more powerful approaches to understand and explain security and defense in Latin America.

Keywords: International Security. Latin America. Handbooks

¹ Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Rio Grande do Sul (RS), Brasil. E-mail: graciela.pagliari@gmail.com

² Doutorando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: miltonbragatti@yahoo.com

INTRODUCTION

Latin America is still regarded as a region with low interstate conflict concerns, but, as many scholars point out, the issues of “intermestic” security such as threats from non-state (organized crime) and sub-state military forces (such as paramilitaries), drug trafficking and transnational criminal gangs with ramifications throughout the region, are a local, international and global concern.

However, state to state conflicts and tensions are still relevant, as seen in several instances, such as long standing territorial contests and areas in dispute; sub-regional balances and instabilities; militarization and rearmament of many countries in the region; and other international issues of security and defense.

Cooperation to foster security and development in the region is very significative, however with few organizations which overlap in their scope and aims and still lacking institutionalization.

These issues reveal a complex reality regarding the international security, defense and peace in the region, and scholars are producing more and better analyses in the last few years. Latin America has seen an exponential growth in articles, thesis and university courses dedicated to international security in and about the region.

A very needed and welcome addition to the study of these issues is found in a number of international handbooks dedicated to the region, published in English language. The aim of this article is twofold: provide a brief review of the most recent handbooks of International Security in Latin America published in English language and, by doing so, present a brief mapping and evolution of the main themes, issues and theories used to study the international security in Latin America as these are reflected in these handbooks.

In a region where many scholars diagnose a theoretical and methodological gap/deficiency, the four handbooks selected in this essay review pave the way to more powerful approaches to understand and explain security and defense in Latin America.

“The Routledge Handbook of Latin American Security”, published in 2016, stands out as a very comprehensive, complex and yet didactic exploration of the issues and themes of international security and the region, but most importantly for its theoretical contribution to the scholarly work taken in Latin America. Attesting the importance of this work, the Handbook can be found in many Universities’ lists in the region

as obligatory reading for courses on security and international relations.

We begin with an exploration of the themes and problems of the studies of international security in and about the region from the end of the Cold War and the period of democratization, then, we analyze some of the handbooks of Latin American security published in English language in the last few years and, finally, we offer some concluding thoughts.

THEORIES AND THEMES OF LATIN AMERICAN INTERNATIONAL SECURITY

Historical factors are fundamental to understanding the reality and configuration of International Security and Defense in Latin America. The process of independence and formation of the Latin-American nation states has produced political tensions, territorial disputes and social divisions that persist in multiple instances, especially the borders. In addition to the Historiographical perspective, Geopolitical Theory has, to a greater or lesser extent, governed domestic and foreign policies in several countries of the region, especially in certain periods - as in military governments - making this approach into an important element of analysis.

However, as in the mainstream perspectives in International Relations at the global level, most authors find in Realism-Neorealism the most appropriate approach to understanding this same reality. A central component of the Realist analysis is the balance of power, aspects such as the security dilemma and arms race, applied to the South American context.

In more recent times, approaches stimulated by the so-called "Third Debate" of IR have broadened the scope of the studies, notably using Constructivism as a basis and focusing on the analysis of issues such as whether South America, for example, constitutes (or could become) a security community. The analysis of the aspect of institutional overlap and security governance is also an important perspective for the understanding of the contemporary regional context.

Based on the studies of Buzan and Waeber (2003), a number of authors have adopted the Regional Security Complex Theory as a fundamental tool for the analysis of the region's international security context. This fact is evidenced by the profusion of scientific articles, dissertations and theses that use this conceptualization. Although it is an important and useful framework, the analysis based on Regional Security Complexes (RSC) also tends to divide South America dichotomously, that is, between two subcomplexes: the Southern Cone (detecting cooperation

and an incipient Security Community) and the Andean-Amazonian region (emphasizing conflict and balance of power). Despite providing fairly detailed analyses of the regional reality, this approach is still, in some instances, insufficient to cover all the complexity of the region.

Some authors, more recently, notice the limits of these same theoretical perspectives and propose multi-perspectival approaches (ADLER & GREVE, 2009). However, these authors point out to the need for more in-depth research for the study and development of these issues. Explaining and understanding conflicts, tensions, approximations, cooperation and enmities, is a challenge for the specialists and analysts in International Security dedicated to studying and theorizing about the region.

National Defense remains at the center of the concerns of many Latin American governments, even with little chance and/or probability of war between them, with military forces prepared for the possibility of imminent war. In this brief essay, we will focus on the more traditional concept of Defense, understood here in a military and state-centered conception, such as “the study of the threat, use, and control of military force” (WALT, 1991, p. 212). The justification for this limitation in the concept of Defense also finds resonance in the fact that most studies on Latin American defense are still based on the state and traditional aspects of threats. The notion of international security, which encompasses too many definitions and broadening of the topics to be addressed, would go beyond the scope of this text, however, will be addressed as exemplified and reflected in the chapters of the handbooks.

In the text “No Place for Theory - Security Studies in Latin America”, Tickner and Herz (2012), point out that up until the period of the Cold War, “(...) security was almost exclusively the work of generals. Both domestic and international defense policies and the concept of security itself are heavily influenced by the military approach to the subject” (p.92). The authors point to four major periods of thought on defense and international security in the region: 1) *geopolitical doctrine*: from independence in the 19th century to the beginning of the bipolar conflict, the concept was based on an approach influenced by Geopolitical Theory, reflecting the construction of States and concern for borders; 2) *national security doctrine*: during the height of the Cold War, the approach was based on concepts imported from the United States, which were based on the fight against “communist danger” and repression of domestic and regional leftist groups; 3) *democratic security*: with the wave of democratization in

the 1980s in the region, concern about the primacy of civilians in society, the role of the military and their relation to democracy; 4) *broadening of the concept* with the inclusion of the interplay between domestic security and transnational threats, among others (TICKNER & HERZ, 2012).

While military governments were only concerned with securing the State, the authors emphasize that, even with democratization and the broadening of the concept of security, most studies in the region continued to reflect this tendency, in a “state-centric obsession”. From the 90s and to this day, the authors point out four main problems in the studies of Defense and Security in the region: 1) parochialism, with no comparative studies between the region and other regions; 2) State-centrism, where issues involving non-state actors or other threats are relegated to the background; 3) policy-knowledge or prescriptive studies of practical utility for the State; 4) invisibility of theories - where researchers use imported theories and reproduce them on the regional reality, and even in cases where authors explore theory and concepts, they are largely based on descriptive and prescriptive reflections (TICKNER & HERZ, 2012) .

The recent publication of handbooks on Latin American International Security address many of the limitations of scholarly work on the subject in the region and offer a throughout exploration of International Security and Defense issues and theoretical lenses in the Americas, and most notably, Latin America and its relation to the wider global arena.

The lenses, issues and approaches seen through the handbooks present a comprehensive inventory of contemporary security challenges in the region, providing researchers the tools to explore not only traditional threats but more contemporary concerns and themes, opening the scope of academic works on these issues, and suggest new avenues of research, with more methodological tools and theoretical grounding.

THE INTERPLAY BETWEEN DEMOCRACY AND INTERNATIONAL SECURITY IN THE “POST-COLD WAR” CONTEXT

One of the first comprehensive publications to address the international security and defense concerns of Latin America in the form of a Handbook published in English language in 1998, edited by Jorge I. Domínguez, is “International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era”, which has as its main focus

the nexus between security and consolidation of democracy.

It reflects on the impact of the post-Cold War context of political redefinition and democratic reestablishment in the region and on how this new outlook reflected on the themes and concerns of International Security in Latin America.

The intersection between regional security issues and the democratic process-building in the region caused the civil-military relations to be high on the agenda, especially as this change in regimes of government produced profound changes in the dynamics of Defense among the countries of the region, added to the fact that the systemic changes that occurred in the same period - related to redistribution of power, return of security issues to the top of the international agenda and growing importance of non-state actors in regional and international security interactions - have come to question the mission par excellence of the armed forces. Other results were the redefinition of the internal and regional security concerns, international conflicts and domestic transformations, challenging the capacity of States and institutions to deal with this new format of dynamics, especially considering that the agenda became more complex because, adding to the traditional frontier conflicts still existing in the region, they had to consider also conflicts with non-state actors, especially focusing on borders. These, to the detriment of those, have come to challenge the new democratic regimes in consolidation.

The book also reflects the context in which institutions such as the Organization of American States (OAS), the Interamerican Defense board and the Inter-American Defense College, were the only and foremost arenas where the issues and policies of democracy, security and defense were debated and developed.

Also prominent in that context was the growing diplomatic transformation in the Southern cone, which approximated former rivals Brazil and Argentina, leading to a nascent security community in that region and the development, aggregating Uruguay and Paraguay, of the South Common Market (MERCOSUR), which institutionalized the regional integration of these countries, as evidenced in the whole first section of the book, "The Transformation of Interstate Relations in Southern South America". This transformation is of fundamental importance because, together with democracy that has become effective in these countries, it has allowed the undoing of tensions and, with it, created a space for new regional institutions and the formation of a security regime.

The second part of the book explores the participation of Latin American countries in the United Nations Peace Operations, which had an exponential development in that period, and also reflected the concern of governments, civil society and the military of the region in redefining the role and the scope of the national Armed Forces in the region and their use as Foreign Policy tools and projection.

The third section of this handbook is dedicated to “New and Nontraditional Security Threats in Central America and the Anglophone Caribbean”, exploring the security collaboration and confidence building efforts in that sub-region, the illicit drug trade in the Caribbean, and the Central American regional security issues and architecture.

The closing part of the book is an exploration on the changing role of the Hemispheric institutions and the United States shifting priorities in the Post-Cold war context, the redefinition of U.S. Foreign and military policy and its impact on Inter-American security issues and institutions, and suggesting that, possibly at that time “free” from closer links and influence by the United States, “Latin America may miss the Cold War”, provokes one of the closing chapters.

LATIN AMERICAN SECURITY FROM 2000 ONWARDS

As the foreword of “The Routledge Handbook of Latin American Security” points out, this book identifies key contemporary topics of research and debate in the region, considering that the study of Latin America’s comparative and international politics has undergone dramatic changes since the end of the Cold War, the return of democracy, and the relegitimization and rearmament of the military, against the background of low-level uses of force short of war.

Edited by David R. Mares and Arie M. Kacowicz, this indispensable handbook opens with Mearsheimer pointing out that even if much attention is dedicated to other regions of the world, Latin America is of much greater strategic importance for the United States, primarily because of its geographical proximity.

Mearsheimer also takes spot on two major issues: that studies in and about the region are more concerned about the IPE (International Political Economy) and generally case study (specific countries), not the interaction between the countries of the region and the world at large, or comparative studies.

Another very important and contemporary diagnostic is the

focus on method and not only theory, which is still to be overcome: “privileging methods over theory is a wrongheaded way of advancing knowledge” (p. x), “(...) creating theory and testing theory – which is what methods are ultimately all about – are both critical components of social science. Theory, however, is ultimately more important” (p. xi).

The first chapter provides an invaluable and concise historical review of the first two centuries of Latin American history and its policies, as it relates and interplays with security studies, recuperating the key themes that have roots in the past and are fundamental to understanding most of the contemporary issues of security (and beyond) in the region.

What follows is a relevant portion of the book dedicated to establishing its theoretical foundations, which consists of a pluralist methodological and theoretical approach, ranging from Constructivism, Liberalism, Marxism, and Realism.

In face of the shift in perspective on the concept of security and its studies since the end of the Cold War to include threats to human/citizen/personal security, for example, and the popularization of the theme of security in Latin America amongst undergraduate and graduate students, the book aims to provide an across the board toolbox, proposing practical avenues for research: “In addition to addressing a broad spectrum of security studies, another important agenda of this volume is to encourage well-theorized, empirically grounded, and methodologically rigorous research on these topics” (p. 1).

More traditional theoretical tools such as Detlef Nolte and Leslie Wehner’s “Geopolitics, old and new”, revisits the classic geopolitical thinking in Latin America, and updates this approach with insights from contemporary scholars such as Andres Rivarola Puntigliano and his “Geopolitics of Integration”, replacing the competition and balance of power of the old with a geopolitical aim at integrating the economies and societies of the region.

A very important theoretical contribution is also found in the chapter by Andrés Malamud and Leandro Schenoni, “Neoliberal Institutionalism and neofunctionalism and international security”, a rare exploration of the much utilized but not always explicit approach in Latin American scholarly works.

Carlos Escudé revisits peripheral-realism and international security, updating and making the case for the relevance of his unique

contribution to the IR Theory in Latin America.

The volume addresses a number of contemporary regional security challenges, including civil wars, the rise of Brazil, guerrillas and terrorism, arms races, civic-military relations, interstate disputes, illicit threats, and environmental threats, opening up to new and more contemporary concerns in the international agenda such as the interplay between securitization and democratic security explored by Arlene Tickner; Gender and security studies, which is still an incipient approach in the region, by Marcela Donadio; explores avenues between Constructivism and the English School, as proposed in the chapter written by Merke; and a very thought provoking chapter on identity, ethnicity and culture issues, which what José Antonio Lucero describes as the “Indian problem”.

The book also reserves chapters for a broader agenda such as citizen security and human security and the growing participation of the Latin American countries in peace operations; focuses then on different conceptions of security, including traditional (war and peace), cooperative and regional, citizen and human, cultural and alternative, military strategy, and pluralistic security communities.

Noteworthy are the chapters on organized crime, drugs and small arms by Phil Williams, which allows for a linking between the local/national ties between these issues and transnational/international and regional problematic in Latin America. Environmental security and disasters in the region are explored by Gavin O’Tolle, in what the author calls still a “blind spot” in the academic area of IR in the region.

The book concludes exploring the contemporary geopolitical shifts between the US and China, an issue that will most likely continue to be a “hot topic” not only in economic and trade terms, but also in governance and security, addressing Latin American security in the context of contemporary international challenges, as those issues reflect and impact the region, including those posed also by developments in the Middle East, the participation in peacekeeping operations, and the New World Security Architecture.

SECURITY IN THE AMERICAS IN THE TWENTY-FIRST CENTURY

Having “the Americas” as the scope of study, “Reconceptualizing Security in the Americas in the Twenty-First Century”, edited by Bruce M.

Bagley, Jonathan D. Rosen, and Hanna S. Kassab, was published in 2015, and its main focus is to reestablish/reintroduce hemispheric dimension, not only Latin America, or the “Western Hemispheric”, approach to the debate of international security in the continent as a whole.

The authors point out that, in recent years, drug trafficking and organized crime, insurgency movements, as well as environmental deterioration are some of the major problems the Americas face. The war on drugs, especially, is one of the most important factors in the increase of violence and organized crime in all of the Western world, but in a more important degree in Latin America.

The authors call attention to the fact that in Mexico, for example, the war on drugs perpetuated by one single presidential term (Felipe Calderon) resulted in over 100,000 deaths and disappearances. Poor States and weak institutions contribute to the rise of organized crime, with an estimated 70,000 gangs operating in El Salvador, Honduras and Guatemala alone.

However, these shared problems across the continent do not exclude a need to analyze and study security in a different light for each different country, as each society has its own priorities and challenges. For this reason, the book applies the Copenhagen School, for example, as an approach to the intricacy of discussing security priorities as means to establish discourse both in a State and regional scale.

In that sense, a very noteworthy contribution is the chapter written by Hanna S Kassab, “Reconceptualizing Security Priorities of the Hemisphere”, which introduces the framework of analysis that builds on the Copenhagen School, reconceptualizing security as it relates to matters of urgency in the Americas, but “advances a more fluid concept of security as it is altered based on threats” (p. 26).

The author discusses the desecuritization processes as one of “reprioritization”, and, as the organizers of the book summarize, “(...) reprioritization is the deprioritization of one object and the securitization of another stemming from the urgency of another issue. Urgency is the perceived ideational importance of an object and the object in need of protection” (p. 26). The author concludes with an analysis of the main security threat that continues to plague the American hemisphere: structural violence.

The second part of the book is dedicated to “Terrorism, insurgency and the challenges to the state”, exploring the “endemic pattern” of violence in Latin America, the prospects for peace in Colombia in the 21st Century,

and a throughout search for explanation and examination of narco-terrorism and narco-related violence in Mexico.

In the third section of the book, the chapter written by Juan Carlos Garzón Vergara, “Drug Trafficking and Organized Crime”, on drug cartels and organized crime in Latin America, stands out as a very comprehensive and detailed analysis on the subject, where the author introduces the framework of “predatory micro networks” to explain the transnational dimension of the interplay between national violence and drug trafficking and their web effect throughout the region and beyond.

The concluding section of this handbook is dedicated to “The New Security Agenda”, with chapters exploring the rise of China in the Americas; the problems posed by development and inequality, with challenges for the international security of the region; a contribution on resource security in the Americas and beyond; and a chapter written by Sherri L. Porcelain, focusing on health security in the Americas, especially in contemporary international security discourse, where the author details the many infectious diseases that have plagued the region and much of the world most recently.

The main point of the book is, beyond the reintroduction of the Hemispheric dimension, the effort by the authors in both the theoretical and empirical/case studies chapters, to desecuritize the military and statist dimension so common in the region, and also pointing to a much needed push for a broader and wider debate on the academic and political spheres about intermestic issues, such as drug trafficking, human security, ecological and disaster concerns, among other themes sometimes relegated to a domestic or national domain in the region, and to call for more comprehensive, comparative, transnational and regional studies of these issues.

At the same time, this is also one of the pitfalls of the book, since the first theoretical part seem to suggest new / or revised frameworks for the security studies of the region (a case in point is the introduction of the prioritization theory by one of the opening chapters), but that effort falls somewhat short in that the following chapters are case studies (country by country) or, at most, sub-regional scope.

POLITICAL AND POWER SHIFTS AND THEIR IMPLICATIONS FOR SECURITY AND DEFENSE CONCERNS AND INSTITUTIONS IN LATIN AMERICA

The nexus between politics/power and regional security in Latin America is the main prism that delineates the chapters that compose

the book edited by Marcial A.G. Suarez, Rafael Duarte Villa and Brigitte Weiffen, "Power Dynamics and Regional Security in Latin America", published in 2017.

The editors point out that their handbook "studies the impact of global and regional power shifts on the rationale and dynamics of Latin American regional institutions as well as responses to regional security challenges" (p. 1).

The complexification of the international security and defense architecture in the region, with the creation, for example, of the South American Council of Defense (CDS) of the Union of South American Nations (UNASUR), and the overlapping with other institutions created in a time in which many countries in the region were under more leftist popular and progressive governments (also called by some authors as the "Pink Tide"), such as the School of Defense under the auspices of other new regional organization, the Bolivarian Alliance of the Americas (ALBA), are reflected on the chapters, organized in very comprehensive examination of the contemporary interplay between power/politics and security and defense in the region.

Its main focus is on governance and security architecture, organizations, institutions, and the cooperative (but also competitive) political efforts and instances in the region, hence the "power" dimension explored in the book.

The editors point out that Latin America's biggest concern as a whole continues to be public security, with issues such as drug trafficking, organized crime, the legacy of civil wars and political factors in the center of the problem.

However, as the organizers of the book stress, "the mere description of the problems and causes behind them is not the focus of the book", so one of the aims of each chapter and the book as a whole is to reflect and discuss these problems against the international scenario, the power shifts, and analyzing them through policies adopted in regional and global scale, the changing role of the United States, as well as regional power dynamics.

The book examines the impact of global power dynamics shifts on regional security and its institutional policies in Latin America. This influence can be seen on regional cooperation, with the creation of more multilateral institutions and new interpretations of regionalism, which, in turn, affects the perspectives of border conflicts, migration, terrorism,

drug trafficking, and other issues in the region, as the editors explain (p. 4).

The rise in importance of Latin America in international affairs, as well as its gradual emancipation from North American and European powers is also inspected in the book. Brazil, specifically, adopted global aspirations as one of the BRICS countries, seeing its best diplomatic years under Luiz Inacio Lula da Silva's term, and also by the "Bolivarian" efforts of Hugo Chavez, of Venezuela, and his initiatives.

Efforts were also made in strengthening relations between with other Latin American countries, seen as secondary regional powers, through UNASUR and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), for example. The handbook reflects how Latin America has been adapting to the global changes in power from unipolar to multipolar configuration, which opens up many possibilities for the region, but not enough to see itself inserted strongly in the international scenario.

AS A MATTER OF CONCLUSION: NEW AVENUES AND ISSUES STILL TO BE EXPANDED AND EXPLORED IN LATIN AMERICAN INTERNATIONAL SECURITY

In a region where many scholars diagnose a theoretical and methodological gap/deficiency, the four handbooks selected in this article pave the way to more powerful approaches to understanding and explaining international security and defense in Latin America.

As has been the global trend since the times of the Post-War and Democratization, widening the scope of academic works on international security and defense in Latin America is imperative, as well as opening new avenues of research with more encompassing methodological tools and theoretical grounding.

The boundaries between domestic and international security are becoming increasingly unrecognizable, transcending national states and regions (WEIFFEN, 2016). For this reason, the Americas, and most notably, Latin America's relations to the wider global arena must be investigated. Cross-border issues are of significant importance to Latin America, placing light on a central point: States in the region leave unmanaged spaces on their borders, and despite being prone to cooperation and regional institutionalization processes, their actions tend to be reactive to the problems, and with little capacity to generate trust between the actors.

These handbooks help us in this task, by not only presenting contemporary security challenges but also offering new insights and tools

for better and more complex examinations to understand and explain the realities of the Latin American context and interconnections with the continent and the world at large.

Still, there remains to be explored and catalogued by publications such as the Handbooks focusing on Latin American Security, a much needed opening for themes and approaches which are already being produced and published in (and about) the region. In that sense, it is possible to detect a largely neglecting of the contributions and a wealth of research based on theoretical tools which are leading to a reconceptualization of security and Defense in the region.

In that sense, adding to the relevant and indispensable more traditional approaches to Latin American international security and defense, the studies inspired and focused on, for example, International Political Sociology (IPS), "Post-modern" lenses, "Post-structuralism", "Decolonial" and "Post-colonial" research, Critical Security framework, among others, and themes/ empirical objects aiming at, for instance, the "practice turn", "everyday turn" (and many more "turns" in contemporary IR), "ethnographical" and "autobiographical" issues and themes, offer and explore a variety of insights, frameworks and empirical cases, in many very welcome, creative and fruitful new avenues for academics studying the region.

INVESTIGANDO ABORDAGENS E TEMAS CONTEMPORÂNEOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL LATINO-AMERICANOS

RESUMO

O objetivo deste artigo é duplo: fornecer uma breve revisão dos manuais mais recentes de Segurança Internacional na América Latina publicados em língua inglesa e, ao fazê-lo, fornecer um breve mapeamento e evolução dos principais temas, questões e teorias utilizadas para estudar a segurança internacional na América Latina, na maneira como estas se refletem nesses manuais. Em uma região onde muitos estudiosos diagnosticam uma lacuna / deficiência teórica e metodológica, os quatro manuais selecionados neste texto abrem caminho para abordagens mais poderosas para entender e explicar a segurança e a defesa na América Latina.

Palavras-chave: Segurança Internacional. América Latina. Manuais

REFERENCES:

ADLER, Emanuel & GREVE, Patricia. When Security Community Meets Balance of Power: Overlapping Regional Mechanism of Security Governance, *Review of International Studies* 35, 2009 (1): 59-84.

BAGLEY, Bruce M., ROSEN, Jonathan D. and KASSAB, Hanna S. (eds). *Reconceptualizing Security in the Americas in the Twenty-First Century*. Lanham; Boulder; New York; London: Lexington Books, 2015.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.

DOMINGUEZ, Jorge I (ed). *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. University of Pittsburgh Press, 1998.

MARES, David, and KACOWICZ, Arie M. (eds). *The Routledge Handbook of Latin American Security*. London; New York: Routledge, 2016.

SUAREZ, Marcial A.G., VILLA, Rafael Duarte and WEIFFEN, Brigitte. *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*. London: Palgrave Macmillan, 2017.

TICKNER, A. & HERZ, M. 'No Place for Theory? Security Studies in Latin America'. In: Tickner, A. & Blaney, D. (eds.) *Thinking International Relations Differently*. Abingdon: Routledge, 2012.

WALT, Stephen M. The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2, Jun., 1991, pp. 211-239

WEIFFEN, Brigitte. Transcending Borders: New Security Concerns in the Americas. *International Studies Review*, Volume 18, Issue 3, 1 September 2016.

Recebido em : 07/01/2018

Aprovado em: 03/09/2018

A POLÍTICA DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Marcelo Mello Valença¹

Luiza Bizzo Affonso²

RESUMO

A partir de uma visão solidarista, este artigo explora a evolução das operações de paz ao longo do tempo de acordo com as mudanças percebidas na forma dos conflitos armados contemporâneos e seus impactos no debate sobre intervenção humanitária. Para tanto, utilizamos como objeto de análise as intervenções conduzidas sob a égide da ONU de forma a prevenir crises humanitárias. Acusamos que a politização do processo decisório no tocante às suas autorizações e definição de mandato leva ao agravamento de tais crises. Apontamos que o conceito de emergência complexa pode apontar condições de verificação para a necessidade e intervenção, complementando o princípio da Responsabilidade de Proteger e superando zonas cinzentas no tocante ao decidir quando intervir.

Palavras-chave: Intervenções Humanitárias. Humanitarismo. Emergências Complexas. Solidarismo. Organização das Nações Unidas (ONU).

¹ Doutor. Professor da Escola de Guerra Naval (EGN) Rio de Janeiro (RJ) Brasil.
E-mail: marcelo.valenca@gmail.com

² Professora e coordenadora do curso de Relações Internacionais da Universidade Católica de Petrópolis (UCP) Rio de Janeiro (RJ). Brasil.
E-mail: luiza_bizzo@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Intervenções internacionais sob a bandeira do humanitarismo constituem parte importante das agendas de política internacional desde a década de 1990. A expressão “intervenção humanitária” se tornou recorrente em documentos e discursos políticos, além de presença constante na mídia. O fim da Guerra Fria e a ruptura da ordem bipolar são considerados como marco do maior engajamento da comunidade internacional na prevenção de conflitos armados e crises humanitárias.

Contudo, a prática das intervenções humanitárias ainda é uma zona nebulosa. Por diferentes razões, que perpassam as esferas econômica, social e política, não há consenso sobre as motivações, condições e imperativos de quando e por que intervir. A ausência de uma definição objetiva de intervenção humanitária que envolva critérios verificáveis de ação afeta sua estrutura política e normativa, ambas politizadas. A motivação para intervir perde força diante de interesses políticos que afetam os limites e a operacionalização da ação internacional. Igualmente, as estratégias para garantir seu sucesso após a saída das forças internacionais também ficam comprometidas face os custos políticos e econômicos de intervir. Mesmo assim, as intervenções ainda são consideradas a ferramenta mais eficiente para a prevenção de crises humanitárias por parte da comunidade internacional.

Este artigo tem como objeto de análise as intervenções humanitárias realizadas sob a égide da Organização das Nações Unidas (“ONU”)³. Buscamos explorar as intervenções humanitárias a partir de sua origem histórica como ferramenta de prevenção e resolução de conflitos armados para discutir seu papel contemporâneo, bem como seus imperativos e desafios. A partir de uma perspectiva assumidamente solidarista, apresentamos nosso argumento em três estágios.

Na primeira seção apresentamos o conceito de intervenção humanitária, seus propósitos e princípios norteadores. Exploramos também o seu desenvolvimento histórico para propor uma definição operacional, considerando esse viés solidarista⁴.

³ Este artigo é uma versão revista, atualizada e ampliada, do capítulo “The Imperatives and Hazards of Humanitarian Intervention” (Valença 2014), apresentado na Conferência do Forte de Copacabana em 2014.

⁴ A postura solidarista defende que os princípios da não-intervenção e da soberania estão

A segunda seção explora a politização das intervenções humanitárias e seus constrangimentos em dois momentos distintos. O primeiro, no momento do processo decisório que leva à sua autorização e, o segundo, nas formas de verificação de seu sucesso. Apesar de reconhecer que essa politização é inevitável, trazemos questionamentos sobre seus impactos na sociedade internacional que visam destacar os problemas gerados por ela. A partir de uma lógica idiográfica (Levy 2008, 4), oferecemos exemplos históricos para sustentar o argumento.

Concluimos o artigo apresentando o conceito de emergências complexa e sua contribuição à Responsabilidade de Proteger (“R2P”). Não ignorando a existência de propostas já em debate, indicamos que há na prática humanitária a expertise que permite a definição de critérios mais claros para intervir e verificar o sucesso das intervenções e que as emergências complexas ajudariam neste processo.

UM BREVE OLHAR SOBRE A EVOLUÇÃO DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Intervenções internacionais constituem a parte mais visível dos esforços da comunidade internacional na prevenção e resolução de crises humanitárias. Como parte do instrumental do campo da resolução, transformação e prevenção de conflitos, as intervenções humanitárias se reinventaram ao longo dos séculos XX e XXI para se manterem coerentes e relevantes ao seu objeto de análise (Greitens and Farrell 2013, 300). As demandas impostas às intervenções levaram ao desenvolvimento não apenas de estratégias para limitar a violência decorrente do uso da força e suas consequências, mas também atacar as causas do conflito armado.

Apesar da longa tradição histórica que evidencia, em diferentes níveis, a atuação internacional em crises humanitárias (Knudsen 2009), a discussão sobre intervenções ainda é politicamente controversa. Isto se dá, em grande parte, porque as intervenções atingem diretamente o princípio da não-intervenção, fundamental na ordem internacional, comprometendo, portanto, a soberania do Estado que as sofre (Bellamy

submetidos aos direitos humanos, evidenciando o respeito, em maior ou menor grau, aos indivíduos pelos Estados. Neste sentido, entende-se que a justiça deve prevalecer na política internacional. O solidarismo se contrapõe ao pluralismo, que defende a ordem como predominante e privilegia a soberania e a não-intervenção em detrimento aos direitos humanos.

2004, 28; Lechner 2010, 437; Verhoeven, de Oliveira, and Jaganathan 2015). Assim, qualquer discussão sobre intervenções internacionais deve definir suas bases norteadoras, dada as motivações que orientam tal ação⁵.

Conceitualmente, intervenção é um termo amplo, “pois o mundo é, ao mesmo tempo, descritivo e normativo” (Nye 2007, 161). Ele é utilizado tanto por acadêmicos quanto por operadores da política internacional para indicar qualquer forma de interação coercitiva entre um Estado e atores externos a ele – especialmente outros Estados e organizações internacionais – com o objetivo de produzir mudanças (Nye 2007, 162). O termo “intervenção” tem, pois, aplicação ambígua, englobando um extenso leque de ações e iniciativas distintas que incluiriam desde o uso de força militar e sanções econômicas até o apoio político, mesmo que apenas retórico (Paquin and Saideman 2010).

Percebe-se que essa definição, inclusiva e abrangente, possibilita diferentes interpretações. Por não oferecer critérios de ação ou limites, uma definição ampla de intervenção torna sua execução problemática, tanto política quanto operacionalmente. Com o estreitamento e a intensificação das relações entre Estados, o que constituiria uma intervenção e o que seria parte das interações ordinárias da política internacional?

De forma a direcionar a discussão aqui proposta, tratamos neste artigo apenas das intervenções internacionais conduzidas sob a égide da ONU. Essa opção é compatível com os pressupostos da soberania estatal que norteiam os principais documentos internacionais, além de diferenciar as intervenções humanitárias de iniciativas como a assistência humanitária⁷. Esta escolha também é analiticamente compatível com a crescente convergência conceitual entre intervenções humanitárias e operações de paz complexas como ferramentas multilaterais para solucionar crises humanitárias e violações maciças de direitos humanos.

⁵ Falar de motivações no debater sobre intervenções é assumir uma postura normativa, compatível com nossa postura solidarista. Segundo Sylvia Lechner (Lechner 2010), a diferença de motivação entre as intervenções humanitárias e as intervenções que “meramente afetam a soberania estatal” reside na dimensão ética que a ação humanitária traz consigo. Nesse sentido, as intervenções para fins humanitários são motivadas por pressupostos humanitários que, embora não constituam um dever, como coloca Terry Nardin (Nardin 2013, 68), são esperadas como parte das obrigações do Estado membro de uma comunidade internacional (Evans and Newnham 1998, 231; Pattison 2014, 122).

⁶ No original em inglês, “partly because the world is both descriptive and normative”. Todas as traduções do inglês para o português neste artigo foram feitas pelos autores.

⁷ A assistência humanitária ocorre em resposta a desastres temporários que demandam ação rápida e imediata da comunidade internacional, como no caso de catástrofes ambientais. Sobre o tema, ver Alex Bellamy (Bellamy 2003) e Raimo Väyrynen (1999).

Antes de avançar, contudo, nas respostas à pergunta aqui formulada, é importante estabelecer os parâmetros das posturas solidarista e de sua opositora, a pluralista. Ambas representam duas faces de uma mesma moeda e indicam uma predileção pela justiça ou pela ordem como forma de manter o ordenamento internacional (Wheeler 1992; de Almeida 2003; Bain 2010).

A postura pluralista entende que a ordem é o valor predominante que norteia a sociedade internacional. A diversidade no plano internacional seria garantida a partir da territorialização da política e das identidades com bases nacionais. Logo, a manutenção de princípios como a soberania e a não-intervenção permitiria que cada Estado fosse responsável pela condução de seus assuntos domésticos, a partir de seus próprios pressupostos éticos. Outros Estados somente poderiam assistir um Estado em crise caso este o solicitasse, mesmo que a ausência dessa solicitação implicasse a incidência da violência e a violação de direitos humanos em seu território (Williams 2005).

O solidarismo, por outro lado, entende que os princípios da não-intervenção e da soberania estão submetidos aos direitos humanos. Estes constituiriam uma base ética universal que todos os Estados deveriam respeitar e, não o fazendo, abriria espaço para a comunidade internacional atuar (Williams 2005). A soberania não poderia servir como capa para permitir a violência arbitrária do Estado, tampouco a inação dos demais membros da comunidade (Bain 2010; Buzan 2014).

Percebe-se que, enquanto o pluralismo enxerga a possibilidade de intervenção como elemento de instabilidade da ordem internacional, a postura solidarista reconhece a intervenção como possível garantidor da justiça internacional. Logo, a posição solidarista aqui assumida permite que o debate sobre intervenções humanitárias seja conduzido a partir de uma dimensão ética universal que compreende a intervenção baseada em fins humanitários como garantidora de uma justiça internacional (Valença 2009a, 326).

Posto isto, partimos do conceito proposto por R. J. Vincent (Vincent 1974, 13), autor de inclinação solidarista (Williams 2005, 6), para estruturar as bases de nossa discussão. Vincent explica que intervenções são ações claramente localizadas no tempo, com início e fim determinados, que envolvem um conjunto de atividades desempenhadas por Estados, grupos ou organizações internacionais dentro de um outro Estado para garantir direitos básicos à população daquele território. Vincent rejeita a ideia de

intervenção como mero apoio político retórico, trabalhando com evidências de uma ingerência de facto de um ator político sobre um Estado que afete coercivamente os assuntos domésticos do Estado. Isso se torna necessário para o restabelecimento das condições básicas e de uma autoridade política legítima. É, pois, um evento extraordinário e claramente discernível no tempo e no espaço.

Considerando o debate pluralismo vs solidarismo à luz do cenário internacional, temos que a postura pluralista predominou durante a Guerra Fria. Em nome da estabilidade da ordem internacional, bem como na tentativa de prevenir conflitos entre as duas superpotências, as intervenções respeitavam, ainda que relativamente, o princípio da soberania estatal. Categorizadas como operações de paz tradicionais, as intervenções eram raras e possuíam escopo e dimensões limitados⁸.

Pela própria lógica decorrente da disputa bipolar, pressupostos humanitários não constituíam justificativas legítimas para intervir em um Estado, exceto em questões regionais pontuais (Howorth 2013, 290). A preocupação à época era com a estabilidade da ordem internacional, não com violações de direitos humanos. Os artigos 2(4) e 2(7) da Carta da ONU, que consagram o princípio da não-intervenção em assuntos domésticos, consistiam no principal obstáculo normativo às intervenções internacionais (Bellamy 2010, 506), o que não significava sua completa inoperância.

As operações de paz tradicionais eram ferramentas da comunidade internacional para garantir o cessar-fogo enquanto se conduziam os acordos de paz. Compostas por forças levemente armadas ou desarmadas, as operações de paz tradicionais serviam essencialmente como anteparo entre os beligerantes (Diehl 1994; Greitens and Farrell 2013), evitando o retorno da violência. Seu emprego estava vinculado à observação de três princípios: consentimento, imparcialidade e não-violência (Diehl, 1994, p. 11). À época, conflitos interestatais dominavam a agenda internacional (Gleditsch et al. 2002; Eriksson 2004) e a presença internacional era resultado de uma conciliação dos interesses norte-americanos e soviéticos, de forma a garantir a ordem.

Com o fim da Guerra Fria, percebe-se maior engajamento internacional em questões relativas à segurança internacional. Politicamente, as relações entre os Estados se modificaram significativamente. O

⁸ Entre 1945 e 1989 houve apenas 18 operações de paz autorizadas e conduzidas sob a égide da ONU (ONU, 2014; (Hamann 2016).

engajamento internacional a partir da década de 1990, com maior envolvimento dos Estados e da ONU na resolução de conflitos (Greitens and Farrell 2013, 288-289), tornou o ambiente político mais favorável à postura solidarista, inclusive com a produção de uma série de documentos que refletia essa nova visão⁹. Mesmo evidenciando dificuldades na atuação internacional, esses documentos ofereciam as bases normativas para uma nova postura, incluindo como pensar a segurança coletiva (Van Baarda and Van Iersel 2002; Peou 2002; Fortna and Howard 2008; Abdenur and Hamann 2017). Fatores como a maior cooperação entre as grandes potências, o novo contexto internacional diante de crises humanitárias (Ramsbotham, Woodhouse, and Miall 2011) e as mudanças quantitativa e qualitativa nos conflitos armados, agora majoritariamente internos (Mundy 2013), foram fundamentais para essas mudanças.

Como consequência, esforços multilaterais eram empreendidos para prevenir situações de crises humanitárias. Havia ainda o apelo criado pelo efeito CNN (Jakobsen 2000, 131-132; Greitens and Farrell 2013, 293), que contribuiu para a opinião pública se envolver no processo decisório, fomentando o apoio às intervenções. Diante de violações maciças de direitos humanos, havia demanda por novas formas de intervir.

Uma leitura solidarista indica que a postura intervencionista proporcionou novas oportunidades para manter uma ordem internacional justa. Sem a rivalidade entre os EUA e a URSS para limitar a atuação da ONU e com a “descoberta” de novas formas de conflitos armados (Kaldor 2012, 1), percebeu-se que as operações de paz tradicionais não eram mais adequadas aos conflitos contemporâneos. Elas assumiam novos aspectos diante dos desafios postos pelos novos conflitos.

Os conflitos armados no final do século XX eram eminentemente internos e envolviam grupos definidos e organizados por identidades coletivas diferentes da estatal, fugindo do modelo historicamente percebido pelas relações internacionais. A disputa entre esses grupos provocava a erosão das instituições estatais (Dannreuther 2007, 124; Kaldor 2012), ocasionando o colapso do Estado. A intervenção internacional nestes conflitos se fazia necessária não apenas para acabar com a violência, mas também para restaurar a normalidade política e conter as suas consequências. Estas afetavam principalmente civis e provocavam

⁹ Exemplos desses documentos são a Agenda para a Paz e o Relatório Brahimi, que recomendavam e normatizavam as formas como a comunidade internacional se envolveria nesses processos de resolução de disputas e prevenção da violência.

deslocamentos populacionais em função da violência gerada pela limpeza étnica e a violação dos direitos humanos. As forças internacionais não poderiam atuar apenas como anteparo entre os beligerantes, pois era preciso promover mudanças na própria estrutura política e social do Estado para garantir a convivência entre as partes ao final da intervenção.

Isso levou as operações de paz a assumirem novas formas, mais abrangentes e com estruturas mais complexas que as operações tradicionais. Caracterizadas como multidimensionais, as novas operações de paz envolviam componentes que iam além da dimensão militar, cobrindo áreas tão diversas quanto reformas econômicas, sociais e institucionais¹⁰. Entendia-se que a promoção de políticas de integração e de incentivos para a política não-violenta era central para que uma cultura de paz se estabelecesse. A natureza multidimensional das intervenções humanitárias no pós-Guerra Fria reflete o amplo leque de iniciativas desenvolvidas pelas forças internacionais, de natureza política e humanitária, além da dimensão militar¹¹.

Marco dessa mudança é a United Nations Transitional Assistance Group (“UNTAG”), intervenção realizada na Namíbia nas décadas de 1980 e 1990 e considerada a primeira operação de paz multidimensional da ONU. À época, os Estados, sob a coordenação da ONU, se mostravam interessados em resolver a disputa armada e também promover as condições necessárias para a superação das causas do conflito. Com isso, o desenvolvimento de programas para superar as causas e consequências do conflito se tornaram parte importante do processo de intervenção. Acreditava-se que o escopo e alcance mais abrangentes das operações multidimensionais proporcionavam respostas mais abrangentes aos problemas nas áreas política e humanitária.

O engajamento internacional pode ser refletido também quantitativamente, além das mudanças qualitativas. Segundo dados da

¹⁰ Há uma extensa literatura que trata da evolução do peacekeeping da ONU. Sobre o peacekeeping durante a Guerra Fria ou as operações de paz tradicional, o trabalho de Paul Diehl (Diehl 1994), apesar de antigo, é uma referência. Sobre a evolução do campo, o artigo de Kai Kenkel (Kenkel 2013) que oferece uma análise didática e objetiva, que pode servir de guia para compreender o campo da resolução de conflitos. Para uma discussão mais alongada, (Ramsbotham, Woodhouse, and Miall 2011).

¹¹ Esse posicionamento normativo se aproxima da definição adotada pela ONU e refletida na sua prática nas últimas três décadas. Bercovitch e Jackson (2012, p. 102) fazem referência ao Report of the Panel on United Nations Peace Operations (2000) para apontar que a intervenção humanitária corresponde à operações de paz multidimensionais, combinando aspectos do peacemaking/peace-enforcement, peacekeeping e peacebuilding.

ONU, entre 1991 e outubro de 2016, por exemplo, 54 operações de paz foram realizadas, com 22 ainda estamos em andamento em 2018 (UN, 2014; 2016; 2018). Em 1988 havia 9.950 soldados atuando em 5 operações de paz. Em janeiro de 2008 o número era de 90.883 soldados e policiais militares em 16 operações (UN, 2018). Em junho de 2014, este número totalizava 98.635 e, em junho de 2018, 91.699, em um total de 14 missões (UN, 2018).

Mais importante, e compatível com uma leitura solidarista da política internacional, o humanitarismo¹² passou a fazer parte da retórica internacional. O humanitarismo foi, inclusive, explicitamente mencionado nos mandatos dessas novas operações de paz, como nos casos da UNPROFOR, na ex-Iugoslávia, e da UNOSOM, na Somália. Sugerimos, assim, que essas operações de paz multidimensionais refletem os mesmos pressupostos das intervenções estruturados por Vincent, repercutindo a questão humanitária em sua motivação. Desse modo, as expressões “operação de paz multidimensional” e “intervenção humanitária” poderiam ser usadas de forma intercambiável. Essa convergência terminológica foi facilitada também pela premissa de que Estados funcionais constituiriam as bases para uma ordem internacional estável (Valença, 2011, p. 637) e que ambas seriam ferramentas para auxiliar a reconstrução desses Estados.

Essas novas operações de paz seriam eventos discretos – ou seja, os interventores não estão envolvidos com as causas da crise humanitária – e operariam por meios coercitivos, caracterizando-as como intervenções. Isso não explicita, mas reforça a sua dimensão militar (Bellamy 2003, 329-330), tal como uma “assistência coercitiva”. Contudo, é importante destacar que esse tipo de intervenção evidencia dois propósitos específicos inerentes à questão humanitária e que a diferencia de outras formas de intervenção. O primeiro é o foco explícito na proteção de direitos humanos fundamentais e o segundo, o provimento de assistência emergencial (Greitens and Farrell 2013, 287). As intervenções internacionais, ao

¹² Humanitarismo é, grosso modo, a ideia de que há laços de afeição e solidariedade entre os indivíduos que os conectam para além dos limites da cidadania ou da nacionalidade, como em uma grande comunidade humana. Esse ideário frequentemente é traduzido em quatro princípios fundamentais, que são “os da (i) humanidade, que consiste em prevenir o sofrimento humano onde quer que este se encontre; (ii) imparcialidade, mostrando que não existem condições de poder, nacionalidade, etnia ou religião para que o auxílio seja prestado; (iii) neutralidade, não tomando partido para qualquer um dos lados durante a ação; e (iv) universalidade, que mostra que o humanitarismo é universalmente aplicável e todos os indivíduos têm direito a ele” (Valença 2009b, 340-341). O humanitarismo reflete, portanto, os ideais solidaristas, expressando o papel da intervenção humanitária a partir de suas bases.

contrário do que ocorria durante a Guerra Fria, passaram a apresentar como motivação a questão humanitária e a proteção dos indivíduos contra uma violência injustamente dirigida a eles (Lechner, 2010; Pugh, 1997).

A mudança na motivação foi possível graças à expansão dos mandatos das intervenções humanitárias, que são definidos pelo Conselho de Segurança. A interpretação da previsão legal e do escopo dos Capítulos VI e VII foram ampliadas para lidar com situações de crise humanitária e de conflitos armados internos e suas consequências, permitindo que as forças internacionais operassem mais ativamente. De maneira semelhante, o envolvimento de outras agências da ONU e de organizações não-governamentais (“ONGs”) se tornou mais comum, afetando a dimensão operacional das intervenções e a retórica política que as sustentava.

É importante notar que, apesar dos princípios norteadores serem os mesmos das operações de paz tradicionais – consentimento, imparcialidade e não-violência –, há a mudança na forma como eles operam. No pós-Guerra Fria eles foram flexibilizados, tornando a ação internacional menos dependente da cooperação do *hosting state* e evidenciando, definitivamente, o caráter coercitivo da intervenção (Jakobsen, 2000b; Fortna e Howards, 2008, p. 289-290; Williams, 2010; Ramsbothan et al., 2011, p. 161; Kenkel, 2013, p. 127).

O princípio do consentimento é o mais afetado por essa flexibilização. Por não se tratar mais de conflitos interestatais e pela própria dificuldade em definir e legitimar as autoridades políticas, as intervenções passaram a não considerar mais o consentimento das partes como uma pré-condição para agir. O consentimento, entretanto, ainda é recomendável. Contudo, sua ausência não mais serve como empecilho para obstaculizar a ação internacional, dada à necessidade de agir para encerrar a violência.

A imparcialidade foi convertida em neutralidade. As forças internacionais continuam a não tomar partido de qualquer dos lados, mas cuidam para que as normas internacionais de proteção sejam respeitadas. Não se trata de apoiar um lado em detrimento ao outro, mas garantir condições dignas e o respeito aos direitos humanos de todos os envolvidos, principalmente os não-combatentes.

Como síntese, o princípio do não-uso da violência passa a refletir o uso da força na medida necessária do cumprimento do mandato e da garantia de uma paz sustentável. Nas operações de paz multidimensionais, as tropas internacionais estão armadas e podem usar a força, se necessário.

Esses princípios afetam a definição e a interpretação das intervenções humanitárias na medida em que colocam o imperativo da proteção dos direitos humanos como um elemento superior à própria soberania do Estado. A intervenção humanitária é norteada por uma motivação ética, que consiste no interesse em proteger os direitos humanos de uma população que sofre uma violência injustificada. Não se trata de um conjunto de princípios e valores éticos que norteiem, universalmente, os Estados, mas a preservação dos direitos humanos como padrão humanitário comum que une os povos.

Com base nas mudanças políticas e normativas, bem como a partir da discussão conceitual apresentada, trabalharemos com o conceito de intervenção humanitária como o emprego por atores externos de recursos militares e políticos com a motivação de por fim a genocídios ou violações maciças aos direitos humanos no *hosting state*.

Essa definição ressalta três aspectos importantes para o argumento aqui apresentado. Primeiro, ela destaca a dimensão internacional da intervenção humanitária e também os seus aspectos político-militares. Trata-se, assim, de uma ação estatal que interfere de fato na dimensão doméstica do *hosting state* para superar uma situação de crise existente. Segundo, ao destacar seus elementos coercitivos, a definição aponta para limites conceituais mais restritos, diferenciando a intervenção da assistência humanitária. Esta é fundamental no processo de intervenção humanitária, mas as duas iniciativas não podem ser confundidas. Finalmente, a definição operacional proposta trata de motivações e não de objetivos, ressaltando a dimensão ética das intervenções humanitárias, o que permite ambicionar o alcance de condições que caracterizem um imperativo solidarista para intervir.

A POLÍTICA DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

O otimismo que tomou conta da comunidade internacional no início da década de 1990 não foi capaz de romper com os constrangimentos políticos que incidem sobre o processo decisório envolvendo as intervenções humanitárias. Apesar do número impressionante de intervenções humanitárias no pós-Guerra Fria, respostas assimétricas a crises humanitárias em diferentes partes do globo evidenciaram a seletividade da comunidade internacional. Mesmo com a flexibilização dos princípios de atuação, a ausência de bases objetivas para a intervenção destaca a politização do tema,

colocando o debate sobre intervenções humanitárias em uma zona cinzenta.

O processo decisório para autorizar o envio de uma intervenção humanitária para uma região em crise é de competência do CSNU. Grosso modo, as intervenções são autorizadas com o voto favorável de pelo menos 3/5 de seus membros, sem a oposição – veto – de qualquer um dos cinco membros permanentes. É também do CSNU a competência de estabelecer o mandato, autorizar suas eventuais renovações e solicitar a contribuição – econômica, logística e de pessoal – dos Estados-membros.

Esse procedimento é o mesmo das operações de paz tradicionais. É possível perceber, portanto, que essas operações de paz e as intervenções humanitárias compartilham as mesmas bases legais. Seu amparo legal reside nos capítulos VI e VII da Carta da ONU, em títulos que trabalham a resolução pacífica de controvérsias e as ações internacionais direcionadas para ameaças à paz e agressões.

Com as mudanças normativas e políticas ocorridas desde o final da Guerra Fria, as situações de crise humanitária e os conflitos armados intraestatais passaram a ser compreendidas como casos de ameaça à paz, que extrapolariam as fronteiras do Estado e afetariam o plano internacional. Até então, a soberania e o princípio da não-intervenção obstaculizavam a preocupação humanitária e apenas – ou majoritariamente – casos de agressão eram abordados nesta seara. Ainda assim, com interpretação legal restrita e sujeita ao critério político (Morris 2013).

A retórica e a prática política evidenciam as intervenções humanitárias como os instrumentos cabíveis para resolver e prevenir a instabilidade internacional. A leitura solidarista preconiza que a legitimidade da ação humanitária reside na responsabilidade dos Estados de garantir o respeito aos direitos humanos de seus cidadãos e de uma corresponsabilidade da comunidade internacional de reagir em caso de descumprimento desses pressupostos (Evans and Newnham 1998, 231). Esses princípios deveriam servir de norte para a realização das intervenções humanitárias, sustentando a dimensão ética desse tipo de ação.

Contudo, a tensão entre a proteção aos direitos humanos e o respeito à soberania faz com que o debate sobre intervenções humanitárias adquira uma robusta carga política. De um lado, além dos direitos humanos constituírem uma realidade que os Estados não podem ignorar, há crescente percepção de que a soberania e o princípio da não-intervenção não são carapuças para violações maciças desses direitos (Godoy Jr, 2013, p. 42; Jentleson, 2012, p. 405-407). Por outro, interesses e os custos decorrentes

da ação humanitária afetam a postura intervencionista, gerando uma percepção de seletividade política que torna algumas respostas à crises politicamente mais urgentes que outras, mesmo que a dimensão da referida crise não reflita, em termos humanitários, a opção política feita (Greitens e Farrell, 2013, p. 293). Como consequência, o processo decisório para autorizar a intervenção humanitária é altamente politizado e sujeito a critérios não-objetivos em sua deliberação.

Essa tensão evidencia os constrangimentos políticos que incidem sobre as intervenções humanitárias. Por mais que formalmente a deliberação sobre o desejo de intervir ou não aconteça entre os quinze membros do Conselho de Segurança, o poder decisório está restrito às mãos dos seus membros permanentes, os chamados P5 – EUA, Inglaterra, França, Rússia e China. Em caso de discordância, por qualquer razão e sem a necessidade de justificativas, um P5 pode vetar a discussão e o tema sai de pauta.

A prerrogativa do veto pelos P5 fez o Conselho de Segurança inerte durante a Guerra Fria. Com o medo de ter sua zona de influência afetada pelo rival, EUA e URSS abertamente se mostravam contrários a intervenções internacionais em seus domínios. Com o final da Guerra Fria, esperava-se que esse cenário se alterasse e, de fato, nos primeiros anos houve mudança na postura do órgão. Contudo, interesses particulares dos membros permanentes ou de seus aliados logo se tornaram obstáculos para a aprovação de novas intervenções. Quatro problemas evidenciam o caráter politizado das decisões sobre intervenções humanitárias (Greitens e Farrell, 2013, p. 293).

O primeiro diz respeito ao problema dos interesses particulares em disputa, mesmo que indiretamente. Nesse caso, os P5 podem identificar que interesses, próprios ou de aliados, estão em risco caso uma intervenção seja autorizada e usam abertamente da ameaça de veto para impedir ações que os desagrade. Este problema pode ser comparado analogamente com o que ocorreu na Guerra Fria, agora com o envolvimento dos outros três P5. O exemplo mais recorrente para ilustrar essa questão é o caso do Kosovo, em 1998. À época, a Rússia ameaçou vetar a intervenção internacional caso o tema fosse levado para discussão no CSNU. Eventualmente uma intervenção humanitária foi realizada sob a égide da Organização do Tratado do Atlântico Norte (“OTAN”) com base em um suposto imperativo moral. Tal iniciativa é questionada e problematizada desde então (Dannreuther, 2007, p. 142; Egan, 2001; Wheeler, 2004, p. 197).

Um segundo problema da politização do processo decisório envolve a atuação de outros P5 para garantir a postergação da deliberação sobre intervenções humanitárias na expectativa de receber autorização para suas próprias ações. Greitens e Farrell (2013, p. 293) caracterizam essa situação como um *logrolling problem* e a exemplificam citando a colaboração sino-russa para protelar a intervenção no Haiti durante a década de 1990, enquanto o órgão não autorizava a Rússia a intervir na Geórgia.

O terceiro problema diz respeito ao apoio retórico a posturas humanitárias, mas sem efetivamente proporcionar bases para a solução da crise. Esta situação configuraria um exemplo de construir uma imagem de colaboração para mitigar a crise, mas sem o devido comprometimento dos Estados envolvidos. O caso de Darfur, onde uma crise humanitária expunha o genocídio de uma parcela significativa da população, sofria obstrução da China, que ameaçava vetar a intervenção, caso não seja realizada nos moldes desejados pelo governo local, seu aliado, é um exemplo (Jentleson, 2007, p. 286-290). Uma vez que as exigências foram atendidas, a UNAMID pôde ser iniciada.

Finalmente, há a questão da falta de coordenação entre os Estados sobre quem deve assumir os custos e riscos de participar e liderar a intervenção humanitária, o que ameaça o sucesso ou a própria realização das intervenções. Os custos políticos domésticos são sensíveis para as lideranças dos países envolvidos na intervenção, o que pode acabar por moldar as respostas internacionais. Com isso, e considerando que as intervenções humanitárias são tratadas por alguns como “guerras por escolha” e não “guerras de necessidade” (Wheeler e Bellamy, 2005), lideranças políticas acreditam que uma reputação negativa decorrente da participação na ação humanitária pode gerar publicidade ruim. Assim, o jogo-de-empurra entre líderes e países tem como finalidade transferir a responsabilidade por uma intervenção com índices de sucesso questionáveis.

O caso da Bósnia-Herzegovina mostrou a incompatibilidade de desejos e de atribuição de responsabilidades quanto à intervenção entre os EUA e a Europa, resolvido apenas anos depois quando houve a divisão de tarefas (Valença, 2006, p. 65). O mesmo se refere à atuação norte-americana no Kosovo, que abandonou o emprego de forças terrestres e promoveu a intervenção humanitária a partir de bombardeios e envio aéreo de ajuda humanitária (Allen e Vincent, 2011; Egan, 2001; Greitens e Farrell, 2013, p. 293-294).

Desses problemas é possível inferir que, mesmo apontando a existência de um imperativo moral para agir, a intervenção para fins

humanitários é condicionada, na prática, a um cálculo político e de conveniência por parte dos Estados, que parece ter mais relevância do que a gravidade da crise humanitária que a intervenção deveria abordar. Aquele valor ético compartilhado pelos Estados é posto à margem na política das intervenções humanitárias mesmo quando a obrigação de prevenir – ou reagir, nos termos da Responsabilidade de Proteger (“R2P”) – é prevista em documentos internacionais.

A experiência do pós-Guerra Fria indica que a caracterização de uma situação de crise humanitária e/ou de conflito armado interno não implica, necessariamente, na autorização para a intervenção da comunidade internacional. Em outras palavras, o direito de intervir não está vinculado à obrigação de intervir (Bercovitch e Jackson, 2012, p. 111), ainda que por vezes a intervenção tenha sido motivada a partir de imperativos morais e humanitários – como no caso do Kosovo. “Prevenir todas as mortes é irreal. Mas prevenir mais do que fizemos no passado não o é” (Jentleson, 2007, p. 290¹³).

Esta desvinculação entre o dever e a obrigação de intervir se apresenta como um dos principais obstáculos para a intervenção humanitária, que acaba por ser dependente da conveniência e disponibilidade de interesses das partes envolvidas. A motivação para intervir, que assumimos como um dos aspectos centrais na caracterização e definição de uma intervenção humanitária, está sujeita a critérios de natureza política e de conveniência dos atores envolvidos. Até mesmo o debate sobre a R2P, que resgata princípios do direito internacional e se intensifica a partir da metade da década de 2000, acaba afetada por essa seletividade e conveniência (Lucas Jr, 2013), prejudicando a sua verificação de resultados.

Mesmo fundamentado em motivações altruísticas, as intervenções fundamentadas pelo R2P ficaram marcadas como ações de auto-interesse (Paris, 2014), sendo a Líbia o caso mais citado (Scheid, 2013, p. 19-20). Desse modo, a legitimidade da ação internacional acaba por ser questionada. Ademais, países do Sul Global, como Brasil, Rússia e China questionam as motivações por trás dos princípios do R2P, que associam como neoimperialismo e um pretexto para intervir e alterar regimes políticos. Assim, a verificação de resultados mencionada acima é prejudicada pelo que Roland Paris chama de problema do contrafactual, ou seja, é

¹³ No original, em inglês, “Prevention of all mass killings is unrealistic. But prevention of more than in the past is not”.

impossível comprovar se a atuação internacional limitou a incidência da violência ou se causou mais danos. No caso da Líbia, Síria e Iraque, por exemplo, a incidência da violência ou se causou mais danos. No caso da Líbia, Síria e Iraque, por exemplo, a dúvida é ainda mais forte.

Constrangimentos políticos análogos podem ser apontados na verificação do sucesso das intervenções humanitárias. O critério verificador de sucesso ou fracasso é dependente da avaliação política da ONU, à luz do disposto no mandato da intervenção e corresponde ao cumprimento ou não das tarefas previstas. O elemento complicador nessa equação é que um mesmo órgão – o CSNU – determina as obrigações e competências da intervenção internacional, atualiza o mandato conforme o andamento da operação e avalia os seus resultados ao final da intervenção.

Nessa análise, faltam elementos objetivos que proporcionem uma avaliação isenta e relacionada com os propósitos humanitários que a intervenção busca solucionar. A assimetria entre a realidade e o discurso político reforça a zona cinzenta e politizada das intervenções humanitárias, comprometendo a sua credibilidade e, recorrentemente, frustra a expectativa da opinião pública e da comunidade internacional.

Identificamos dois problemas com esse tipo de verificação de sucesso e fracasso. O primeiro é a possibilidade de manipulação do sucesso da intervenção simplesmente pela redução das expectativas e tarefas do mandato. Ao ser autorizada, a intervenção humanitária recebe um mandato original que designa sua composição, competências e expectativas. Periodicamente esse mandato é revisto e remodelado, caso necessário. Isso significa que o rol de atribuições das forças internacionais responsáveis pela intervenção pode ser reduzida e a missão considerada bem sucedida sem que a crise tenha sido solucionada, mas simplesmente porque o CSNU diminuiu suas ambições.

O segundo problema se relaciona à atribuição de responsabilidades pelo fracasso ou dificuldades enfrentadas pelas forças internacionais durante a intervenção humanitária. As intervenções humanitárias envolvem, como a própria expressão caracteriza, a atuação humanitária em diferentes dimensões, grosso modo divididas em militares e não-militares. Na dimensão não-militar, a presença de ONGs e agências internacionais, além de trabalhadores humanitários, não está necessariamente vinculada ou sob a coordenação da ONU. A performance desses atores é independente de outros atores estatais, o que pode gerar problemas de coordenação e/ou prestação de assistência humanitária. Uma atuação desses agentes fora dos

“padrões esperados” pelas forças internacionais autorizadas e enviadas pela ONU pode afetar a intervenção, comprometendo-a. Porém, diante de indícios de insucesso, esses atores podem ser responsabilizados por uma falha, mesmo que isso não seja de sua competência e/ou responsabilidade. O scapegoating isentaria a ONU e as forças de intervenção de sua própria incapacidade (Downs e Stedman, 2002, p. 45-47).

Em ambos os casos, tomar como critério de avaliação apenas a interpretação e o juízo político do Conselho de Segurança significa assumir o risco de supervalorizar uma iniciativa que talvez não tenha o sucesso decretado e sirva apenas para conter uma crise política. A política das intervenções humanitárias afeta, como mostrado, tanto a sua autorização e condução quanto os próprios elementos verificadores de sua efetividade e sucesso. Os resultados obtidos ao longo das últimas três décadas evidenciam sucesso e fracasso e a cobrança de medidas mais transparentes por parte da opinião pública pode mitigar os problemas aqui levantados. Contudo, uma análise crítica se mostra importante para perceber os desafios e possibilidades a serem explorados na área da intervenção humanitária.

PENSANDO INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS DE FORMA CRÍTICA: EMERGÊNCIAS COMPLEXAS E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

Nesta seção, e tendo como referencial o desenvolvimento, ampliação e mudanças sofridas pelas intervenções humanitárias a partir do final da Guerra Fria, exploramos, como conclusão, duas alternativas aos constrangimentos políticos das intervenções humanitárias apresentados na seção anterior.

A primeira se dirige ao processo decisório e a possibilidade de determinar um imperativo moral para intervir. A partir do conceito de emergência complexa, apontamos critérios que estimulem a postura intervencionista, de forma a evidenciar a urgência de resposta às crises humanitárias.

A segunda alternativa aborda os critérios de verificação de sucesso das intervenções humanitárias, com a proposta de elementos de análise objetivos e menos politizados. Diante de um histórico de resultados autodeclarados nas últimas décadas que alternam sucessos e fracassos (Bercovitch e Jackson, 2012; Greitens e Farrell, 2013), a literatura especializada sugere dois critérios objetivos para verificar, em curto, médio

e longo prazos, o sucesso das intervenções humanitárias e a efetividade de suas estratégias para superar as situações de crise.

A definição que usamos neste artigo aponta que intervenção humanitária é o emprego por atores externos de recursos militares e políticos com a motivação de por fim a genocídios ou violações maciças aos direitos humanos no *hosting state*. Nossa escolha se dá por entender que este conceito (i) evidencia a natureza multidimensional e internacional das intervenções, (ii) com destaque para seus aspectos coercitivos e (iii) indica que a motivação humanitária é compatível com preceitos éticos que distingue esta forma de intervenção de outras, sem a mesma natureza, sugerindo a possibilidade de se pensar em imperativos morais para intervir.

Contudo os constrangimentos políticos que incidem no processo decisório para autorizar a intervenção humanitária rompem com tais expectativas éticas e apontam para uma seletividade e conveniência que operam de acordo com os interesses e prioridades dos Estados, principalmente dos P5. Diante da politização desse processo, a colocação de Roland Dannreuther (2007, p. 143) evidencia o pragmatismo que marca a visão pessimista de intervenção: “o problema central do conceito de intervenção humanitária é que ele promove uma dicotomia essencialmente falsa entre um mundo político amoral e um mundo humanitário apolítico¹⁴”.

Se, de um lado, se faz necessário que se desenvolvam bases objetivas que sirvam de critério para caracterizar a crise humanitária, de outro há um conjunto de boas práticas e expertise já disponíveis na prática humanitária. Essas bases e critérios podem ser buscados na ação de atores humanitários não-estatais, como ONGs e agências de desenvolvimento. A caracterização da crise humanitária como uma emergência complexa oferece as condições objetivas para superar – ou, ao menos, mitigar – a política das intervenções humanitárias e promover maior credibilidade durante o processo.

Emergências complexas não são de simples definição (Macias, 2013, p. 1). Elas são caracterizadas por situações sociopolíticas originadas a partir da violência deliberada contra grupos de indivíduos que colocam a questão humanitária em evidência e motivam a postura intervencionista (Valença, 2009b, p. 345-346; Macias, 2013, p. 1-2). O termo complexo indica que a violência não é localizada em apenas uma fonte (Väyrynem, 1999, p.

¹⁴ No original, em inglês, “the core problem with the concept of humanitarian intervention is that it promotes an essentially false dichotomy between the amoral world of politics and the apolitical world of humanitarianism”.

175). As boas práticas da ajuda humanitária apontam que as emergências complexas evidenciam crises humanitárias conectadas a conflitos violentos em larga escala – como guerras civis, genocídios e limpezas étnicas (Keen, 2008, p. 1; OMS, 2002; IFRCRCS, 2016; Väyrynem, 1999, p. 175). Elas incluem, mas não se limitam a, situações de conflito armado interno, deslocamento maciço de indivíduos, fome em larga escala ou escassez alimentar, bem como e situações de falência e/ou colapso das instituições políticas, econômicas e sociais, agravadas ou não por desastres naturais. Lea Macias (2013, p. 3-5), corroborando com a posição acima, identifica nesse processo quatro formas de instabilidade: política, econômica, ambiental e demográfica.

A verificação da emergência complexa não se dá a partir de critérios quantitativos. Ela se caracteriza pela ausência de alternativas para salvar as vidas em perigo a não ser através da intervenção internacional (Wheeler, 2000, p. 34). Dada a sua gravidade e urgência, as emergências complexas são consideradas na prática da ajuda humanitária como causas imediatas e justificáveis para a ação.

Com isso, a ética compartilhada que a leitura solidarista de intervenção humanitária sugere assume uma dimensão operacionalizável, abrindo espaço para se pensar em imperativos morais para intervir (Väyrynem, 1999, p. 173), corroborando e trazendo argumentos morais aos debates sobre R2P. Tomar a emergência complexa como um imperativo moral traz, portanto, a dimensão humanitária para a política internacional e ajuda a mitigar os constrangimentos políticos que incidem sobre o processo decisório para autorizar uma intervenção.

Primeiramente, a seletividade que se percebe nesse processo decisório pode ser reduzida ou eliminada. Não pretendo aqui sugerir que o clamor intervencionista da comunidade internacional diminuirá, mas pensar em intervenções humanitárias motivadas a partir exclusivamente da caracterização de emergências complexas permite distinguir esses eventos ordinários das violações diárias de direitos humanos, mas que não demandam ações extraordinárias (Wheeler, 2000, p. 34). Com isso, as intervenções humanitárias seriam empregadas nos casos onde a necessidade é mais urgente.

Segundo, estabelecer imperativos para intervir ajudariam a afastar a política da intervenção humanitária. Considerando que os pressupostos humanitários não são um dever, mas expectativas decorrentes do pertencimento do Estado à comunidade internacional (Evans e Newnham, 1998, p. 231; Pattison, 2013, p. 13; Tesón, 2013), a caracterização do direito de

intervir passaria a ser vinculada à obrigação de intervir.

Finalmente, a determinação de um imperativo moral para intervir proporciona critérios para a atuação internacional. Desde o final da II Guerra Mundial, o critério mais utilizado para a intervenção humanitária é o genocídio – que remete a atos e posturas “comprometidas com a intenção de destruir, no todo ou em parte, grupos étnicos, raciais ou religiosos¹⁵” (Pape, 2012, p. 41). Porém, como a experiência recente ilustra, reconhecer a ocorrência do genocídio ainda é essencialmente uma escolha política.

Não obstante, as intervenções no pós-Guerra Fria evidenciam tendências sobre as intervenções humanitárias. Elas indicam motivações para intervir baseadas em um cenário de crise humanitária causado principalmente pelo (i) abuso maciço dos direitos humanos por parte do Estado, (ii) pela falência do Estado e (iii) pela ilegitimidade do Estado (Bercovitch e Jackson, 2012, p. 104). Essas motivações evidenciam a tendência, mas não a obrigatoriedade, de intervir em casos onde não há um Estado funcional – como o Haiti e a Somália – ou quando há ocorrência de um genocídio o que parece, de alguma forma, facilitar a decisão sobre intervir, dado que as violações dos princípios fundamentais das relações internacionais seria menos perturbador nesses casos.

A utilização da emergência complexa como imperativo moral para intervir afeta, também, os critérios utilizados para verificar o sucesso ou não das intervenções humanitárias. A literatura especializada em resolução de conflito sugere que a ação humanitária obedece a dois propósitos: (i) a proteção de direitos humanos fundamentais e (ii) o provimento de assistência emergencial, construindo um cenário de paz positiva.

Ambos os propósitos são compatíveis com a conceituação e operacionalização de emergência complexa e poderiam indicar os critérios de verificação de sucesso. O primeiro é a proteção aos indivíduos e a redução dos impactos humanitários do conflito armado. O segundo é através do desenvolvimento de condições que levem à paz estável e duradoura (Bercovitch e Jackson, 2012, p. 108; Downs e Stedman, 2002, p. 50-51).

Contudo, e apesar de poder tratar dos verificadores separadamente, pouco se pode fazer para conter a situação de emergência complexa sem que as causas do conflito sejam superadas. O resultado ótimo para a avaliação do sucesso consiste em uma intervenção humanitária que supere as condições que deram origem à emergência complexa ao mesmo tempo que estimule o

¹⁵ No original, em inglês, “committed with the intent to destroy, in whole or in part, a national ethnic, racial, or religious group”

desenvolvimento de instituições políticas, econômicas e sociais, garantindo o retorno à normalidade política (Bercovitch e Jackson, 2012, p. 108).

Por meio desses dois critérios e da natureza multidimensional das intervenções é possível avaliar com mais confiança o sucesso ou fracasso da missão em diferentes etapas. No curto prazo pode-se avaliar as estratégias das forças internacionais para a proteção dos direitos humanos no cenário de violência e conflito armado. Apesar da mudança na forma dos conflitos no pós-Guerra Fria, a observação das intervenções sob a égide da ONU mostra que a organização gradualmente aprendeu a lidar com outros tipos de beligerantes além do Estado.

No médio prazo verifica-se a promoção e oferta de programas de desarmamento, desmobilização e reintegração, estímulo econômico e o fortalecimento das bases políticas da sociedade. No longo prazo, critérios de sucesso podem ser percebidos na sucessão pacífica do poder através de eleições ou outro mecanismo de participação política, a superação das tensões intergrupos e os níveis de confiança da população perante às instituições políticas.

Também no longo prazo, mas em um processo de aprendizado coletivo, a promoção de critérios objetivos e verificáveis de oportunidades socioeconômicas por parte das forças envolvidas na intervenção permitiria reforçar os padrões de preservação dos direitos humanos e sinalizar às partes beligerantes e às comunidades políticas em sofrimento que os esforços internacionais buscarão atender às condições necessárias para a promoção da dignidade humana (Bercovitch e Jackson, 2012, p. 110). Dessa forma, o encerramento da intervenção humanitária não dependeria de sua caracterização de seu sucesso, mas ao cumprimento das tarefas e competências estabelecidas no mandato.

THE POLITICS OF HUMANITARIAN INTERVENTIONS

ABSTRACT

This article discusses the politics on humanitarian interventions from a solidarist stance. We present my argument based on the evolution of peacekeeping operations and the changes in contemporary armed conflicts. Our analysis focuses on interventions conducted under the auspices of the UN in order to prevent and resolve humanitarian crisis. We highlight how the politics on international interventions, especially in the decision-making process, may affect humanitarian crisis. In order to facilitate the deployment of international efforts, we suggest that the concept of complex emergencies may help to identify whether an international intervention is necessary, as well as to offer objective criteria to evaluate the success of the intervention. We conclude by proposing that these elements and conditions may also help to overcome the uncertainties that may impact on international interventions, contributing to the concept of Responsibility to Protect to overcome gray areas when deciding to intervene.

Keywords: Humanitarian Interventions. Humanitarianism. Complex Emergencies. Solidarism. United Nations (UN).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEN, Susan H.; VINCENT, Tiffany. Bombing “to Bargain? The Air War for Kosovo”. *Foreign Policy Analysis*, v. 7, n. 1, p. 1-26, 2011.

ALMEIDA, João. Marques de. “Pluralists, Solidarists, and the Issues of Diversity, Justice and Humanitarianism in World Politics”. *The International Journal of Human Rights*, v. 7, n. 2, 144-163, 2003.

ABDENUR, Adriana Erthal; HAMANN, Eduarda Passareli. 2017. “A ONU E a Segurança Internacional.” In *A ONU Aos 70: Contribuições, Desafios E Perspectivas*, edited by Liliana Lyra Jubilut, João Carlos Jarochinski Silva, and Larissa Ramina, 1073–1118. Boa Vista: Editora da UFRR.

BAIN, William. 2010. “The Pluralist–Solidarist Debate in the English School.” In *The International Studies Encyclopedia*, edited by Robert A Denmark, 1–9. Blackwell Publishing.

BELLAMY, Alex J. 2003a. “Humanitarian Responsibilities and Interventionist Claims in International Society” 29 (03): 1–20.

_____. 2003b. J. Power, Rules, and Argument: New Approaches to Humanitarian Intervention.” *Australian Journal of International Affairs* 57, n. 3, p. 499-512.

_____. 2004. “The ‘Next Stage’ in Peace Operations Theory?.” *International Peacekeeping* 11 (1): 17–38.

BUZAN, Barry. 2014. *An Introduction to the English School of International Relations*. Malden: Polity Press.

DANNREUTHER, Roland. 2007. *International Security: the Contemporary Agenda*. Cambridge: Polity Press.

DE ALMEIDA, João Marques. 2003. “Pluralists, Solidarists, and the Issues of Diversity, Justice and Humanitarianism in World Politics.” *The International Journal of Human Rights* 7 (2): 144–63.

DIEHL, Paul. 1994. *International Peacekeeping*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

DOWNS, George.; STEDMAN, Stephen J. Evaluation Issues in Peace Implementation. In: STEDMAN, Stephen J.; ROTHCHILD, Donald; COU-

SENS, Elizabeth M. *Ending Civil Wars: the implementation of peace agreements*. Boulder: Lynne Rienner, 2002, p. 43-69.

EGAN, Patrick. T. *The Kosovo Intervention and Collective Self-Defence*. *International Peacekeeping* v. 8, n. 3, p. 39-58, 2001.

EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. *The Penguin Dictionary of International Relations*. Londres: Penguin Books, 1998.

ERIKSSON, Mikael; WALLENSTEEN, Peter. *Armed Conflict, 1989–2003*. *Journal of Peace Research*, v. 41, n. 5, p. 625–636, 2004.

FORTNA, Virginia Page; HOWARD, Lise Morjé. *Pitfalls and Prospects in the Peacekeeping Literature*. *Annual Review of Political Science* v. 11, 2008, p. 283-301.

GLEDITSCH, Nills Petter; WALLENSTEEN; ERIKSSON, Mikael; SOLLENBERG, Margareta; STRAND, Håvard. *Armed Conflict 1946–2001: a New Dataset*. *Journal of Peace Research*, v. 39, n. 5, p. 615–637, 2002.

GREITENS, Sheena Chestnut, and Theo Farrell. 2013. "Humanitarian Intervention and Peace Operations." In *Strategy in the Contemporary World*, edited by John Baylis, Colin S Gray, and James J Wirtz, 286–302. Oxford: Oxford University Press.

GODOY Jr, Carlos Augusto. *Implementing R2P: a vision for how military force might be applied*. In: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert. *Implementing the Responsibility to Protect: new directions for international peace and security?* Brasília: Igarapé Institute, 2013, p. 41-46.

HAMANN, Eduarda Passareli. 2016. "A Força De Uma Trajetória: O Brasil E as Operações Da ONU (1947-2015)." *Military Review*, September, 1–17.

HOWORTH, Jolyon. 2013. "Humanitarian Intervention and Post-Conflict Reconstruction in the Post-Cold War Era: a Provisional Balance-Sheet." *Cambridge Review of International Affairs* 26 (2): 288–309.

INTERNATIONAL Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRCRC). *Complex/Manmade Hazards: Complex Emergencies*. 2016. Disponível em <<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/complex-emergencies/>>. Acesso em 31 de outubro de 2016.

JACKSON, Robert. *The Global Covenant*. New York: Oxford University Press, 2000.

JAKOBSEN, Peter Viggo. *The Emerging Consensus on Grey Area Peace Operations Doctrine: will it last and enhance operational effectiveness?* *International Peacekeeping*, v. 7, n. 3, 2000, p. 36-56.

JENTLESON, Bruce W. *Yet Again: Humanitarian Intervention and the Challenges of the 'Never Again'*. In: CROCKER, Chester A.; HAMPSON, Fen Osler; AALL, Pamela. *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided Worlds*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2007, p. 277-88.

_____. *The Obama Administration and R2P: Progress, Problems and Prospects*. *Global Responsibility to Protect*, v. 4, n. 4, p. 399-423, 2012.

KALDOR, Mary. 2012. *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. 3rd ed. Stanford: Stanford University Press.

KEEN, David. *Complex Emergencies*. Cambridge: Polity Press, 2008.

KENKEL, Kai Michael. 2013. "Five Generations of Peace Operations: From the "Thin Blue Line" to 'Painting a Country Blue'." *Revista Brasileira De Política Internacional* 56 (1). Instituto Brasileiro de Relações Internacionais: 122-43.

KNUDSEN, Tonny Brems. 2009. "The History of Humanitarian Intervention: the Rule or the Exception?." In. New York.

LECHNER, Silviya. 2010. "Humanitarian Intervention: Moralism Versus Realism?." *International Studies Review* 12 (3): 437-43.

LEVY, Jack. "Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference". *Conflict Management and Peace Science*, v. 25, n. 1, 2008, p. 1-18.

LUCAS JR., George. "Revisiting Armed Humanitarian Intervention: a 25-year retrospective". In: SCHEID, Don. E (ed). *The Ethics of Armed Humanitarian Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 26-45.

MACIAS, Léa. *Complex Emergencies. Climate Change and African Political Stability Research Brief 16*. The Robert S. Strauss Center for International Security and Law, University of Texas, Austin, 2013.

MORRIS, Justin. Law, Politics, and the Use of Force. In: BAYLIS, John; WIRTZ, James J.; GRAY, Colin S. *Strategy in the Contemporary World*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 96-114.

MUNDY, Jacob. 2013. "The Science, Aesthetics and Management of Late Warfare: an Introduction." *Critical Studies on Security* 1 (2): 143-58.

NARDIN, Terry. 2013. "From Right to Intervene to Duty to Protect: Michael Walzer on Humanitarian Intervention." *European Journal of International Law* 24 (1): 67-82.

NYE, Joseph, Jr. 2007. *Understanding International Conflicts: an Introduction to Theory and History*. New York: Pearson Longman.

PAPE, Robert. When Duty Calls: A Pragmatic Standard of Humanitarian Intervention. *International Security*, v. 37, n. 1, p. 41-80, 2012.

PAQUIN, Jonathan, and Stephen M Saideman. 2010. "Foreign Intervention in Ethnic Conflicts." In *The International Studies Encyclopedia*, edited by Robert A Denmark, 1-15. Blackwell Publishing.

PARIS, Roland. "The 'Responsibility to Protect' and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention". *International Peacekeeping*, v. 21, n. 5, 2014, p. 569-603.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas (ONU). UN Department of Peacekeeping Operations. 2016 e 2018. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/>>. Acesso em 25 de outubro de 2016 e 15 de agosto de 2018.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas (ONU). List of Peacekeeping Operations 1948-2013. 2014. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>>. Acesso em 15 de julho de 2014.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas (ONU). Report of the Panel on United Nations Peace Operations (a/55/305-S/2000/809). 2000. Disponível em <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305>. Acesso em 16 de julho de 2014.

ORGANIZAÇÃO Mundial da Saúde (OMS). 2002. *Environmental Health in Emergencies and Disasters: A Practical Guide*. Disponível em <http://www.who.int/water_sanitation_health/emergencies/emergen-

cies2002/en/>. Acesso em 27 de outubro de 2016.

Pattison, James. 2014. "Bombing the Beneficiaries: the Distribution of the Costs of the Responsibility to Protect and Humanitarian Intervention." In, edited by Don E Scheid, 113–30. Cambridge: Cambridge University Press.

PEOU, Sorpong. The UN, Peacekeeping, and Collective Human Security: from An Agenda for Peace to the Brahimi Report. *International Peacekeeping*, v. 9, n. 2, 2002, p. 51-68.

PUGH, Michael. Peacekeeping and Humanitarian Intervention. In: WHITE, Brian; LITTLE, Richard; SMITH, Michael. *Issues in World Politics*. New York: St. Martin's Press, 1997, p. 134-156.

RAMSBOTHAM, Oliver, Tom Woodhouse, and Hugh Miall. 2011. *Contemporary Conflict Resolution*. 3rd ed.

SCHEID, Don E. "Introduction to Armed Humanitarian Intervention". In: SCHEID, Don. E (ed). *The Ethics of Armed Humanitarian Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 3-25.

TÉSON, Fernando R. "The Moral Basis of Armed Humanitarian Intervention Revisited". In: SCHEID, Don. E (ed). *The Ethics of Armed Humanitarian Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 61-77.

VALENÇA, Marcelo M. *A Questão da Segurança nas Novas Operações de Paz da ONU: os casos de Serra Leoa e da Bósnia-Herzegovina*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.

_____. 2009a. "Os Desafios Impostos Pelas Novas Guerras Às Missões De Paz." *Revista Da Escola De Guerra Naval*, no. 13. Rio de Janeiro: 94–121.

_____. 2009b. "Política, Emancipação E Humanitarismo: Uma Leitura Crítica Da Escola Inglesa Sobre a Questão Da Intervenção Humanitária." *Contexto Internacional* 31 (2). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: 319–51.

_____. 2014. "The Imperatives and Hazards of Humanitarian Intervention." In *Multilateral Security Governance*, edited by Felix Dane, 1st ed.,

341–57. Rio de Janeiro.

_____. Statebuilding Through Liberal Means: Thinking About Challenges, Contradictions, and the Impacts of Local and International Players in Postwar Peace Operations. *International Studies Review*, v. 13, n. 4, p. 637-646, 2011.

VAN BAARDA, Ted; VAN IERSEL, Fred. The Uneasy Relationship between Conscience and Military Law: the Brahimi Report's Unresolved Dilemma. *International Peacekeeping*, v. 9, n. 3, 2002, p. 22-50.

VERHOEVEN, Harry, Ricardo Soares de Oliveira, and Madhan Mohan Jaganathan. 2015. "To Intervene in Darfur, or Not: Re-Examining the R2P Debate and Its Impact." *Global Society* 30 (1): 21–37. doi:10.1080/13600826.2015.1093464.

VINCENT, R J. 1974. *Nonintervention and International Order*. Princeton: Princeton University Press.

WHEELER, Nicholas. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. New York: Oxford University Press, 2000.

WHEELER, Nicholas. The Kosovo Bombing Campaign. In: REUT-SMIT, Christian. *The Politics of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 189-216.

WHEELER, Nicholas; BELLAMY, Alex J. Humanitarian Intervention and World Politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

WHEELER, Nicholas J. 1992. "Pluralist or Solidarist Conceptions of International Society: Bull and Vincent on Humanitarian Intervention." *Millennium - Journal of International Studies* 21 (3): 463–87.

WILLIAMS, John. 2005. "Pluralism, Solidarism and the Emergence of World Society in English School Theory." *International Relations* 19 (1): 19–38.

WILLIAMS, Paul D. "Peace Operations." *The International Studies Encyclopedia*. Denmark, Robert A. Blackwell Publishing, 2010. Blackwell Reference Online. Acesso em 03 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.isacompendium.com/subscriber/tocnode?id=g9781444336597_chunk_g978144433659716_ss1-2>.

Recebido em: 17/06/2018

Aprovado em: 03/09/2018

THE IMPACT OF CHINA ON THE LATIN AMERICAN SECURITY ENVIRONMENT

R. Evan Ellis¹

During the last week of May 2018, I had the opportunity to travel to Barcelona, Spain to discuss the impact of Chinese engagement in Latin America and the Caribbean on the regional security environment, and on U.S.-Latin American security cooperation.

The topic is an important one for U.S. policymakers and the defense community, as well as a topic of interest for international relations scholars. The reality is that, while Chinese activities in Latin America and the Caribbean are principally economic (although also military, political and cultural), they impact the dynamics of the region and the relationships that the U.S. maintains with the countries the region in profound, albeit subtle and often indirect ways.

The Changing Global Security Environment. To frame the nature of China's impacts on the Latin America and Caribbean security environment, it is important to understand that the rise of the PRC is simultaneously affecting the region in multiple interdependent ways, often indirect and unintentional. These include altering its economic structure, changing the dynamics of the regional arms market, and contributing to transpacific organized crime, among other. Perhaps most importantly, however, it is also impacting the perceptions and calculations of political, military leaders and business elites in the region, non-state actors and others, and by affecting those perceptions, it is altering their actions and the dynamics of the countries in which they operate.

The changes wrought by China's engagement with the region are magnified by the region's increasing interconnectedness with other parts

¹ The author is Latin America Research Professor with the U.S. Army War College Strategic Studies Institute. The views expressed herein are strictly his own.

of the globe, including flows of information, goods, people, and money. In the same fashion, the “rise of China” is mediated by the activities of other extra-hemispheric actors in the region, their companies and agents. The activities of these other actors, which include the European Union, Japan, Korea, India, and Russia, in diverse fields from diplomatic initiatives to military engagement, to commercial projects, sometimes complement, and sometimes conflict with the objectives of the Chinese state and Chinese companies.

Finally, the erosion of U.S. influence as China expands its economic presence, military interactions and public diplomacy in the region, is magnified by “self-inflicted wounds,” from sustained strategic overreach by the U.S. government (principally expensive wars in Afghanistan and the Middle East, which have contributed to sustained fiscal deficits and limited options for future engagement), questionable executive-level strategic communications which have confused allies, eroded goodwill toward the U.S., and undermined trust in the nation’s commitments to and intentions toward the region), the absence of key US leaders from important events such as the Summit of the Americas and the G-20 ministerial summit in Buenos Aires. Such damage has been further reinforced by poor strategic decisions (such as the withdrawal from the Transpacific Partnership and the renegotiation of the North American Free Trade Accord) which has given U.S. competitors in the region rhetorical, if not substantial opportunities to strengthen their own relationships in the region at the expense of the U.S.

If China’s impact on the regional security environment is profound, it is also pernicious. The vast physical distance separating China from the region, in combination with the region’s geographic connectedness of the U.S., means that, in some ways, the U.S. is affected by the activities of the PRC in Latin America and the Caribbean, more than China itself. To the extent that Chinese engagement impacts income inequality and social discontent in the region through the concentration of its investments and purchases in primary product sectors, and to the extent its concentration on state-to-state deals contributes to corruption and governance challenges in the region, the sociopolitical and security consequence of those changes will affect Dallas, Chicago, Miami and Washington DC through immigration, evolving patterns of transnational crime, and difficulties for U.S. companies operating in the region, much more than those effects will be felt in Beijing and Shanghai.

The Nature of China's Engagement in the Americas. The goals that the PRC is pursuing in Latin America shape its impact on the regional security environment. These goals have been specified in a relatively consistent and open fashion through policy documents such as China's 2008 and 2016 policy white papers toward the region, the "1+3+6" engagement concept announced by President Xi in Fortaleza Brazil in July 2014, and the 2015-2019 and 2019-2021 China-CELAC Joint Action Plans.

China's goals are principally economic in nature, but nonetheless strategic, and nonetheless critical to the continued growth, health and diversification of the Chinese economy and the strength of the Chinese state. Moreover, as the presence of Chinese companies and personnel in the region expands, the Chinese government increasingly is challenged to use the influence that comes from its role as a market and source of credit and investment, to advance and protect the interests of Chinese companies and workers. In areas such as construction and mining, emphasized in the 1+3+6 engagement concept, as Chinese companies establish operations in parts of the region with weak state presence, and populated by criminal and terrorist groups, such as occurred with the kidnapping of Chinese oil sector workers in Caquetá Colombia in 2011, violence against Chinese oil fields in Tarapoa and Orellana Ecuador, and violent protests against the Chinese operated Marcona, Rio Blanco and Las Bambas mines in Peru, the PRC is obliged to work with local governments to ensure the security of Chinese operations and employees, and address crises as they emerge.

Even beyond Chinese citizens and commercial entities, as PRC power expands, the country is increasingly able to advocate for the interests and well-being of communities of overseas Chinese, even as Chinese commercial engagement both expands these communities, and sometimes puts them in the spotlight as targets of resentment by non-Chinese locals, as has occurred with anti-Chinese protests in Maripaston and Papitam Suriname, Argentina, Santo Domingo, and most recently, in the San Victorino neighborhood of Bogota Colombia.

Beyond, and as a compliment to activities growing out of PRC commercial activities in Latin America, Chinese engagement also explicitly includes a significant and expanding security component, including arms sales, military training and professional military engagement interactions, institutional visits and deployments to the region. Consistent with the 2019-2021 China-CELAC joint action plan, it is also seeking to expand law enforcement cooperation in areas such as transnational organized crime,

corruption, and cybersecurity.

China's expanded activities in the security sector in Latin America is arguably driven by an expanded confidence that has accompanied its growing economic and military power. This confidence, shaped by the personal character and consolidation of authority of its president Xi Jinping, reinforces the effects of the growing isolation of the U.S. due to the previously noted strategic communication and policy choices of the current administration, to make the PRC less concerned than in previous years regarding Washington's reaction to Chinese activities in the "U.S. backyard."

The Changing Latin American Security Environment. The impact of Chinese engagement on the Latin American security environment is also mediated through the evolution of that environment, due to causes that are only tangentially related to the PRC, but that shape the imperatives to which the Chinese government and its companies must react.

Due to the success of Latin American and Caribbean governments (with help from the U.S. and others) in going after the leadership, finances and structures of criminal groups in the region, the criminal landscape and associated illicit supply chains have become increasingly fragmented, with a growing number of interacting cartels, gangs, facilitators and other criminal entities. The result is that, through the competition and other interactions between these groups, and authorities, the criminal economy has generally become more violent and less predictable.

As the interactions between criminal entities operating in the region have expanded and evolved, the boundaries between traditional types of groups, such as drug cartels, guerillas, street gangs, and religious or ideologically-based terrorist organizations, has become increasingly blurred, with different types of groups interacting and providing "services" in that criminal economy. As reflected in U.S. policy documents regarding the region, such as the U.S. Southern Command Theater Strategy, it is now more appropriate to think in terms of illicit threat networks, rather than individual "drug cartels" or "human smugglers" making conscious choices regarding collaboration with terrorists.

Finally, since late 2015, elections and other political processes in the region have arguably been moving it toward the right, even while, ironically, the policies and the rhetoric of the Trump administration is pushing it into a more cautious posture in dealing with the U.S. In this new orientation, countries of the region are less disposed to "side" with either the US or the PRC on the basis of values or ideology, but rather, to

consider what each has to offer for the country's benefit.

While superficially Latin America's shift to the right suggest that the adverse impacts of China's engagement with the region and the rhetoric and policies of the Trump administration have been minimal, such an optimistic assessment is misleading. Just as during the Latin America's shift to the political right during the 1990s at the end of the Cold War, there is nothing to suggest that the current political configuration will prove more enduring in addressing the region's challenges than that of the earlier period. The current shift to the right reflects the reaction of the region to the currently unfolding consequences of the region's disastrous experiments with populist socialism, from Venezuela and Argentina. The economic collapse and hijacking of democracy in Venezuela has been a cautionary tale that has weakened the left in virtually every election in the region in the past two years, although the country's "Bolivarian" elite has used its institutional advantages to tenaciously hold onto power in Venezuela.

While it is fortuitous for the right that Venezuela's extended collapse occurred just in time to influence an important cluster of Latin American elections, the problems of poverty, inequality, and corruption which have historically driven left-of-center electoral solutions, and the increasing weight of China and other extra-hemispheric actors as alternatives to US leadership on issues such as free markets, human rights, and the rule of law, have not gone away. Future shifts back toward the left will likely occur as countries continue to explore different strategies to achieve development and address other challenges and react to perceived shortcomings of the approaches of previous governments, as well as to the demonstrated promises or dangers of other countries in the region.

China's Impact on the Latin American and Caribbean Security Environment. The expanding engagement by the PRC with Latin America and the Caribbean, has interacted with other dynamics in the region as detailed in the preceding sections of this work, to impact the regional security environment in five ways:

First, PRC commercial and other activities have bolstered the viability and extended the longevity of leftist statist regimes such as Venezuela, and to a lesser extent, Bolivia, indirectly contributing to criminality, illicit networks, and instability in the region. While the PRC naturally has not sought bad governance in Venezuela, its purchase of Venezuelan oil and supply of goods, technical expertise, investment, and more than \$60 billion in loans since 2005 has helped to sustain Venezuela's

populist socialist regime without obliging it to either follow prudent management practices, or to control crime and corruption, thus setting the stage for the economic and political collapse that is currently playing out. In the process, the country has become a conduit for criminal flows, such as cocaine, a haven for terrorist and criminal groups such as the remnants of the FARC, the ELN and other groups, particular those based in Colombia. In a similar fashion, the exodus of Venezuelan refugees, also tied to the deterioration of Venezuela as Chinese money propped up the regime, is now impacting the rest of the region, not only through the burden on neighboring countries to absorb them, but the extent to which desperate Venezuelans swell the informal sector of the countries in which they seek refuge, from Cúcuta to Santo Domingo to Panama City to Boa Vista to Lima, as well as being recruited by criminal groups such as the ELN and EPL in Catatumbo.

Beyond the destabilizing dynamics of propping up corrupt, badly managed populist governments such as the Maduro regime in Venezuela, the availability of the PRC as an alternative to the United States in purchasing the region's goods, making loans and investments, and providing security and other forms of assistance, arguably decreases US leverage to achieve cooperation for advancing its own policy objectives in the region. The impaired bargaining position of the US affects security-related objectives such as achieving consensus in multilateral institutions on issues such as imposing sanctions on Venezuela, as well as advancing broader goals such as promoting transparency public procurements open to all, free markets, and democratic practices.

At the micro level, the existence of the PRC as an alternative source of financing arguably diminishes the exclusivity with which the US manages its security relationships with countries in the region, and undercuts its ability to secure short term security objectives, such as securing extradition requests, selling weapon systems such as the Stryker vehicle in Peru, sharing intelligence, or securing cooperation with respect to the physical presence of agents of U.S. law enforcement organizations in the country, such as the DEA. While the reluctance of countries in Latin America and the Caribbean to resist cooperating with the U.S. on such matters is also driven by other concerns separate from, and that often predate extensive Chinese engagement in the region, the presence of China as an alternative source of resources and political backing arguably encourages a range of actors (and not just adversaries of the U.S.) to hold

their ground when their position conflicts with what the U.S. is asking.

Third, thanks in part to expanding PRC commerce with the region and the strengthening of supporting financial, legal, logistics, and people-to-people networks, transpacific organized crime ties are becoming an increasingly important phenomenon in the region. Such activities include the sourcing of precursor chemicals for cocaine and some synthetic drugs, and even some synthetic drugs themselves, from the PRC and other sources in Asia. It also includes a role of Chinese criminal organizations in smuggling people through the region and engaging in other illicit activities such as money laundering and selling contraband goods, frequently working through elements of small and difficult to penetrate Chinese communities in the region. It also includes Chinese purchases of illicitly obtained metals and other raw materials from the region. Latin American and Caribbean authorities are arguably ill prepared to confront these challenges as they expand, lacking technical contacts in the PRC to understand the groups they are facing, lacking people with the appropriate characteristics to penetrate Chinese communities, and lacking skills in the Chinese language, and particularly dialects spoken in some Latin American and Caribbean Chinese communities such as Cantonese or Hakka. In the face of the expanding threat, and the shortcomings of Latin American and Caribbean law enforcement, authorities will be tempted to expand cooperation with Chinese counterparts. The Argentine government has already done so in going after the Chinese criminal organization Pi Xiu. In the 2019-2021 China-CELAC Joint Action Plan, China and the governments of the region have agreed to expand cooperation in this area.

Fourth, China now has a role at the table in virtually all aspects of security interactions in the region. This includes the emergence of Chinese companies such as the Norinco group as important suppliers of a broad range of increasingly sophisticated weapons systems in the region, including democratic governments friendly to the U.S. such as Peru and Brazil, as well as to Venezuela, Ecuador, and Bolivia. It also means that Latin American and Caribbean militaries and police regularly send their officials to education and training courses in China, and China's People's Liberation Army regularly sends its personnel to select Latin American institutions for training, such as the Lancers course for special operation in Colombia, and Brazil's Jungle Warfare School in Manaus. By extent, it means that an increasing number of Latin American officers who receive

training on US tactics techniques and procedures, as well as on the characteristics and use of US weapon systems, will also be interacting with the Chinese.

Finally, Chinese military and commercial engagement with the region will give the PRC expanded strategic options in the region in a possible future conflict with the United States. Should overt hostilities break out, for example, over Taiwan, Japan, or the South or East China Seas, PRC commercial leverage in Latin America would make it difficult for the United States to mobilize a coalition in the region to support it in any war with the PRC. China's commercial presence also expands its government's options to collect information in the region regarding US intentions or execute covert operations in the region that could impact US deployment or sustainment flows to Asia, or create a diversionary crisis that would distract US attention and resources from such a war.

In the event of a sustained military conflict, it is not unthinkable that some countries in the region might offer the PRC the use of its ports, airfields, logistics facilities and other assets for planning and conducting operations against the United States from the hemisphere. In such circumstances, PRC knowledge of the region's transportation and logistics infrastructure through its commercial presence, and its working relationships with Latin American military institutions and individual leaders, would arguably allow it to transition from the absence of forces in the region to a militarily effective capability against the U.S. more quickly than many commonly assume.

Recommendations. In the context of Latin America's Political Independence and economic interdependence with the rest of the globe, the U.S. does not, and should not attempt to prevent the region from engaging with the PRC or other extra hemispheric actors. Attempting to do so would not only be futile, but counterproductive, nurturing resentment on the behalf of those U.S. partners. Nonetheless, the U.S. is bound to Latin America and the Caribbean through ties of geography, commerce and people, meaning that the it has a far more immediate stake in what transpires in the region than extra-hemispheric actors such as the P.R.C. Reciprocally, the U.S. also has the advantage of stronger natural bases for understanding and influencing outcomes in the region through its markets, investments, leaders who have spent time in the U.S., and shared ties of family.

The lynchpin for the U.S. strategic concept for addressing the challenges of the region's evolving security environment in the context of China must be to leverage those shared ties and the other advantages that come from both proximity, shared culture and history, while working to be an effective and respectful partner to the governments and people of the region. With respect to China, this means helping the nations of the region to strengthen mechanisms of democratic governance to better negotiate deals with the P.R.C. and other actors, and plan effectively on their own terms (and not those of the Chinese) how to leverage the benefits that accrue from that engagement to advance national development and other objectives.

As it pursues those governance-centric efforts, the U.S. will help itself by respecting historic treaties and commitments and refraining from belittling or disrespecting the region in its public discourse. While the U.S. must position itself as the region's partner, and not simply its benefactor, it is nonetheless important that it lives up to its commitments with respect to stable funding for whole-of-government efforts to advance security and other objectives in the region. Those programs should be conducted through the leadership of the Department of State, coordinated with and supported by the Defense Department where appropriate.

The U.S. should further work to strengthen the Organization of American States and the institutions of the Interamerican system as vehicles of both crisis management and coordination on security issues such as transnational organized crime.

As the U.S. works with the region to strengthen its institutions to best leverage the opportunities afforded by China and other extra-hemispheric actors, it should also coordinate with the PRC through mechanisms such as the Latin America subchapter of the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue, not to "manage" Latin America as a "G-2", but rather, but to raise concerns and resolve sources of misunderstanding.

While such dialogue should be respectful and constructive, the U.S. should also not hesitate to push back against attempts by the PRC to secure commercial or strategic advantage through state-to-state deals which improperly expand Chinese leverage over Latin American leaders at the expense of the US, and potentially expand corruption. Moreover, as suggested by former U.S. secretary of state Rex Tillerson, there is more that the U.S. can and needs to do to sell to the region the benefits of working with the U.S. as a partner, in order to achieve meaningful and sustained

development, to include creating local value added, while avoiding the corrupting and anti-democratic influences of non-transparent negotiations between elites over state-centric development projects. In short, the U.S. needs to do better in both selling, and showing to Latin America through its actions that the sometimes difficult road of transparency, norms and strengthening democratic institutions is in the long-term interest of stable, prosperous, Latin American societies.

DIRETRIZES PARA OS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação quadrimestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

A política editorial da Revista da Escola de Guerra Naval estabelece que os trabalhos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao poder marítimo.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.

SUBMISSÕES DE ARTIGOS

Os artigos (em português, inglês, francês ou espanhol) de cerca de 5.000 a 10.000 palavras deverão ser enviados em formato *word*, e não deverão conter qualquer identificação.

A submissão dos artigos deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio do *site* da Revista: <http://revista.egn.mar.mil.br>, pelo sistema SEER, conforme instruções. Por norma de segurança, outro arquivo do artigo com a identificação, a qualificação e a vinculação do autor deverá ser obrigatoriamente enviado para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br

IDIOMA DE PUBLICAÇÃO

Os textos poderão ser apresentados em português, inglês, francês ou espanhol.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Ao enviar o artigo para a Revista da Escola de Guerra Naval, os autores **declaram o ineditismo da obra** e o envio exclusivo a esta revista. Concordam que os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval. Declaram também que a obra não infringe direitos autorais e/ou outros direitos de propriedade de terceiros, que a divulgação de imagens (caso existam) foi autorizada e que assumem integral responsabilidade morale/ou patrimonial pelo seu conteúdo, perante terceiros.

COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista somente aceitará trabalhos **inéditos**, não sendo permitida sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, História Militar e outras correlacionadas.

Após o envio do artigo, será expedido e-mail acusando o seu recebimento, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores, obedecendo o constante no item declaração de responsabilidade, e declaração de cada um autorizando a publicação.

Os artigos que cumprirem as normas acima e forem aprovados em avaliação preliminar que observará, entre outros fatores, principalmente tamanho do texto, resumo, abstract e adequação mínima à linha editorial da Revista, passarão por processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (*blind peer review*). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito ou não. O processo de seleção da Revista será contínuo e, uma vez que o artigo tenha sido selecionado e haja alcançado grau de prioridade necessário, será publicado oportunamente.

INDICAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

No que se refere à indicação de responsabilidade pelo artigo, caso não seja a mesma de todos os autores, deve ser indicada logo abaixo do título ordenada segundo o critério abaixo: (1) Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados; (2) Redação do manuscrito ou; (3) Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual. Com base nestes critérios, os proponentes deverão indicar, em nota de rodapé na página final do artigo, como ocorreu a participação de cada autor na elaboração do manuscrito.

FORMA DE APRESENTAÇÃO DA AFILIAÇÃO

A afiliação deve conter: 1- Nome da instituição ao qual está vinculado o pesquisador (Programa/Universidade) - por extenso com abreviatura entre parênteses. 2- Cidade e Estado da Federação (quando houver). 3- País (por extenso e na grafia do idioma original). Exemplo: Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

CONFLITO DE INTERESSES

A publicação segue as recomendações do Código de Boas Práticas Científicas da FAPESP de 2014, no que diz respeito aos conflitos de interesses:

“3.4.1. Há conflito potencial de interesses nas situações em que a coexistência entre o interesse que deve ter o pesquisador de fazer avançar a ciência e interesses de outra natureza, ainda que legítimos, possa ser razoavelmente percebida, por ele próprio ou por outrem, como conflituosa e prejudicial à objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, mesmo independentemente de seu conhecimento e vontade.

3.4.2. Nessas situações, o pesquisador deve ponderar, em função da natureza e gravidade do conflito, sua aptidão para tomar essas decisões e, eventualmente, deve abster-se de tomá-las.

3.4.3. Nos casos em que o pesquisador esteja convencido de que um conflito potencial de interesses não prejudicará a objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, a existência do conflito deve ser clara e expressamente declarada a todas as partes interessadas nessas decisões, logo quando tomadas.”

Fonte: <http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo_de_Boas_Praticas_Cientificas_2014.pdf>

PROCESSOS DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista que atenderem à política editorial, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados para pelo menos dois pareceristas *ad hoc* de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores, que encaminham o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgar necessários.

FORMATO DE SUBMISSÃO DE ARTIGO

A Revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), <http://www.abnt.org.br>

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

Título: em Português e Inglês (máximo de 115 caracteres contando com os espaços).

Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras).
Incluir, no mínimo, três palavras-chave por idioma.

Identificação do autor: Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico.

Referências: NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.

Numeração de seções: não deverá haver numeração de seções.

Referências: as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.

Tipologia: Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.

Figuras e gráficos: o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação. Estas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.

Toda correspondência referente à Revista deve ser encaminhada à:
Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.
Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.

Rio de Janeiro – RJ

CEP: 22.290-240

e-mail: egn.revista@marinha.mil.br

Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval