

# CARTA INTERNACIONAL

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 2526-9038 • V. 14, Nº 1, janeiro/abril de 2019 • DOI: 10.12530/ci.v14n1.2019



Associação Brasileira de  
Relações Internacionais



# Expediente

*Carta Internacional* é uma revista eletrônica de publicação semestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais sob a perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

A Revista *Carta Internacional* foi fundada em 1993 por José Augusto Guilhon Albuquerque, no Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI/USP). Em 2011 tornou-se a publicação científica da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

*Carta Internacional* é publicada pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). A revista está disponível para download gratuito, em formato PDF, no endereço <<http://www.cartainternacional.abri.org.br>>

**Editora Chefe:**

Matilde de Souza

**Editora Associada:**

Letícia Carvalho

**Editores Assistentes:**

Mateus Santos da Silva

Leonardo Agrello Madruga

**Diagramação:**

Samuel Tabosa

**Revisão:**

Luís Fernando dos Reis Pereira

**Secretaria da Carta Internacional:**

Airá Eventos Técnico-Científicos

**Conselho Científico:**

Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Anthony Pereira, Antônio Carlos Lessa, Arlene Tickner, Carlos Eduardo Lins da Silva, David Mares, Eduardo Viola, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gladys Lechini, Gustavo Vega-Cánovas,

Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Luis Olavo Baptista, Margarita Silvia Olivera, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Fagundes Visentini, Paulo Lavigne Esteves, Peter Demant, Rafael Antônio Duarte Villa, Sean Burges e Tullo Vigevani.

**Redes Sociais:**

*Facebook:* Carta Internacional

*Twitter:* @CartaAbri

*LinkedIn:* Revista Carta Internacional

*Academia.edu:* Revista Carta Internacional

**Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)****Presidente:**

Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa (PUC Minas)

**Secretária Executiva:**

Layla Ibrahim Abdallah Dawood (UERJ)

**Secretário Executivo Adjunto:**

Haroldo Ramanzini Junior (UFU)

**Tesoureira:**

Graciela De Conti Pagliari (UFSC)

**Diretores:**

Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)

Ana Flávia Barros-Platiau (UnB)

Carolina Moulin (PUC-Rio)

Marcos Ferreira da Costa Lima (UFPE)

**Conselho Fiscal:**

Henrique Altemani de Oliveira (UEPB)

Túlio Sérgio Henrques Ferreira (UFPB)

**Correspondência:**

Avenida Dom José Gaspar, 500 – Prédio 04 – Sala 01

Coração Eucarístico. Belo Horizonte, MG – CEP: 30535-901

Tel.: + 55 (31) 3241-5123

email: [cartainternacional@abri.org.br](mailto:cartainternacional@abri.org.br)



## Sumário

**Japan, a Normal State? | Japão, um Estado Normal? | 5**

Henrique Altemani Oliveira

**África do Sul e o seu entorno regional: existe um subimperialismo sul-africano? | South Africa and its surroundings: is there a South African subimperialism? | 31**

Fabio Luis Barbosa dos Santos

**Sino-Philippine relations as the modern tributary game: moving beyond the South China Sea disputes | As relações sino-filipinas como o jogo tributário moderno: para além das disputas no Mar do Sul da China | 52**

Bruno Hendler

**International conflict and strategic games: challenging conventional approaches to mathematical modelling in International Relations | Conflitos internacionais e jogos estratégicos: desafios às abordagens convencionais de modelagem matemática em Relações Internacionais | 80**

Enzo Lenine

**Adapting for Survival: Islamic State Shifting Strategies | Adaptar para Sobreviver: As Estratégias Mutantes do Estado Islâmico | 103**

Jorge M. Lasmar

Guilherme Damasceno Fonseca

**A influência do complexo industrial-militar na Política Externa dos Estados Unidos da América após os atentados do 11 de Setembro | The influence of the military industrial complex on the Foreign Policy of the United States of America after the attacks of September 11 | 127**

Elias David Morales Martinez

Thaís Regina Servidoni

**Genealogia e Agonismo como Metodologia nas Relações Internacionais:  
Reflexões a partir da Justiça de Transição | Reflecting upon Genealogic  
and Agonistic Methodologies in International Relations: the case of Transitional  
Justice | 153**

Emerson Maione  
Thiago Rodrigues

**Ruling through the International Criminal Court's rules: legalized  
hegemony, sovereign (in)equality, and the Al Bashir Case | Governando  
por meio das regras do Tribunal Penal Internacional: hegemonia legalizada,  
(des)igualdade soberana e o Caso Al Bashir | 177**

Luisa Giannini  
Roberto Vilchez Yamato  
Claudia Alvarenga Marconi

**Da audácia ao pragmatismo: política externa bolivariana e o Mercado  
Internacional de Petróleo (2007-2012) | From audacity to pragmatism: bolivarian  
foreign policy and the International Petroleum Market (2007-2012) | 202**

Pedro Henrique de Moraes Cicero

**Dispersão e concentração espaciais dos cursos de Relações Internacionais  
no Brasil: contrastes e desafios da expansão da oferta nacional | Spatial  
dispersion and concentration of International Relations undergraduate programs  
in Brazil: contrasts and challenges to the national offer expansion | 225**

Matheus Hoffmann Pfrimer  
Giovanni Hideki Chinaglia Okado



# Japan, a Normal State?

## *Japão, um Estado Normal?*

DOI: 10.21530/ci.v14n1.2019.887

Henrique Altemani Oliveira<sup>1</sup>

### **Abstract**

This article seeks to demonstrate that Japan throughout time has made gradual adjustments throughout time to increase its military capacities, in order to regain autonomy in relation to its defence. With this process of “adjustment”, without constitutional reforms, Japan presently possesses military capabilities that are similar to those of the primary global powers in terms of budget, technologically advanced military resources, manpower, and it masters the entire cycle for the production of a nuclear weapon. In an unstable regional scenario, entwined with the rise of threat to Japan’s strategic and economic security and with the increase of the possibility of being abandoned by the United States, what is preventing Japan in claiming its defence autonomy and taking collective security actions? The first part of this reflection introduces some concepts that indicate the contradictions, paradoxes, and fundaments that underpin the construction of the Japanese security identity. The second part concentrates on the analysis of the tendency of revision or of reinterpretation of the Japanese Constitution with regards to possessing Armed Forces as a foreign policy instrument.

**Keywords:** Japan; Normal State; Militarization; Pacifism; Japan-USA Alliance.

### **Resumo**

Este artigo propõe demonstrar que o Japão aplicou ao longo do tempo ajustes graduais de crescimento das suas capacidades militares para recuperar autonomia em sua própria defesa. Com este processo de “ajustes”, sem reformas constitucionais, Japão detém atualmente capacidades militares similares às das principais potências mundiais em termos de orçamento, recursos materiais tecnologicamente avançados, contingentes humanos e domina todos os

<sup>1</sup> Ph.D. in Sociology, University of São Paulo (USP). Visiting Professor at the Institute of International Relations, University of Brasília (UnB).

Artigo submetido em 07/02/2019 e aprovado em 19/04/2019.



ciclos para produção da arma nuclear. Em um cenário regional instável, com a emergência de riscos à sua segurança estratégica e econômica e com aumento da possibilidade de ser abandonado pelos Estados Unidos, o que falta para o Japão assumir sua autonomia em defesa e atuar em ações de segurança coletiva? O texto avalia, na primeira parte, alguns conceitos que apontam as contradições, paradoxos e fundamentos que embasam a construção da identidade de segurança do Japão. E, na segunda, concentra-se na análise da tendência de revisão ou de reinterpretação da Constituição Japonesa no que tange ter Forças Armadas como instrumentos de Política Externa.

**Palavras-chave:** Japão; Estado Normal; Militarização; Pacifismo; Aliança Japão-EUA.

## Introduction

Different contributions with focus on East Asia have concluded that in spite of its economic-commercial interdependencies, the region is marked by the lack of institutions which would be able to create even a modest sense of security. The regional security architecture is basically embedded in military alliances with the United States (USA), and the physical presence of its troops.

Apart from the fact that Asia is the region with the strongest presence of nuclear states, – a circumstance which is further exacerbated by North Korea's recent demonstration of possessing nuclear capabilities – an extensive series of contentious issues also became apparent, which generates an environment of continued tension and relative instability. The Korean Peninsula and Taiwan are the most important locations regarding such matters, and, when it comes to Japan, the territorial disputes with Russia, China, and South Korea should also be noted, as well as the historical resentments related to the country's imperialist past.

Confronted with this unstable scenario, and with the worst safety environment during the Cold War (CW), Japan considers that in the post-CW period, four menaces that threaten its strategic and economic security have become evident: i) the Chinese emergence; ii) the North Korean regime's aggressiveness; iii) the possibility of being abandoned by the USA; and iv) the relative decline of its economy (SAMUELS, 2007, p. 258-60).

The big question which Japan faces (without Armed Forces and nuclear capacities) relates to what and who should guarantee its security. What certainty does the country have that the USA effectively would protect it in case of a conventional or nuclear attack? Should Japan recover its sovereignty within





the strategic-military dimension by directly assuming the responsibility for its own defence? Are nuclear capabilities indispensable? How can economic power be transmuted into political power? Are military capabilities a pre-requisite for political capabilities?

These issues have become more pressing with the current USA president's emphasis on defending the "America First" strategy, thus making clear that his primary interest is self-preservation with the country's institutions and intact values, but in order to accomplish this, it is necessary to avoid nuclear war with China (ALLISON, 2017).

In order to guarantee its security, since 1945 Japan has applied a gradualist strategy of increasing its military capabilities according to the i) varying increase or decrease of the feeling of security or insecurity; ii) the different stages in its economic growth; iii) the changes in the interests of the domestic coalition in power, and; iv) the external possibilities.

With this process of "adjustment", without constitutional reforms, Japan presently possesses military capabilities that are similar to those of the primary global powers in terms of budget, technologically advanced military resources, and manpower. Furthermore, it masters the entire cycle for the production of nuclear weapons, as well as nuclear launching capabilities (PARIS, 2016). What else is required in order to officially announce its offensive capabilities, assume its autonomy in defence-related matters, and act in collective self-defence?

The term "normal state", or "normal country", was introduced by the Prime Ministers Hatoyama Ichiro (1954-1956) and Kishi Nobusuke (1957-1960) as a "traditional nation-state", in the defence and expectation of Japan's reassessment of its autonomy and national power (IOKIBE, 2011, p. 213-14). Hook (1996, p. 2) states that Japan's normalization process has begun in the end of the 1940s as a result of the intensification of the CW, therefore still during the period of Allied Occupation (1945-1952).

The definition of a new national security strategy is understood, in this regard, as the process of transformation of the Japanese Self Defence Forces (JSDF) into an army with the ability to act in offensive missions, and it also means to avoid an imminent attack or to take part in collective security arrangements outside the Japanese national territory. In other words, it corresponds to the jargon which often has been used in relation to "normalization", or rather "a country able and willing to defend itself with military force, with or without U.S. assistance" (BERKOFSKY, 2011, p. 9).



“Normalization” comprises two crucial moments; the first relating to the demilitarization during the Occupation, while the second concerns the (re) militarization as a process of restoring the legitimacy of the military as a public policy instrument (HOOK, 1996, p. 173). The flexibilization of the traditional pacifist posture does not necessarily imply a militarist and offensive tendency, but simply that the responsibility of self-defence is assumed.

Without being able to preview how these trends of change will continue in the future, Pyle (2007, p. 17) affirms that after more than half a century of distancing from international politics, “Japan is revising its domestic institutions and preparing to become a major player in the strategic struggles of the twenty-first century”. These tendencies became much more pronounced during the mandates of the PMs Junichuro Koizumi (04/2001-09/2006) and Shinzo Abe (09/2006-09/2007 and 12/2012-....).

On the external level, the uncertainties are centred on the continuance or the disruption of the Japan-USA Alliance and to the reactions of the countries in North East Asia (China and the Korean Peninsula). *A priori*, the very hypothesis of normalization already creates tension, with China and Korea positioning themselves very negatively towards such normalization. If Japan seeks autonomy in order to guarantee its security, will the maintenance of the Alliance with the USA as it is today not eventually frustrate the Japanese aspiration towards sovereign independence? (HUGHES, 2015).

The objective of this article is to demonstrate that Japan has accepted the Constitution of Peace, but never abdicated from the right to recover its plain sovereignty, with autonomy to maintain its own defence. Through a continuous and consistent strategy of adjustment, based on different constitutional interpretations, Japan has become marked by conditions which permit the affirmation that it nowadays possesses Armed Forces and no longer an SDF. Yet, confronted with a hostile regional scenario, it seeks to maintain and consolidate a military alliance with the USA, yet, from a position of equality and not of subordination.

The first part of this reflection introduces some concepts which indicate the contradictions, paradoxes, and fundaments that underpin the construction of the Japanese security identity. The second part concentrates on the analysis of the tendency of revision or of reinterpretation of the Japanese Constitution with regards to possessing Armed Forces as a foreign policy instrument. It concentrates on the analysis of the specific instruments developed in order to guarantee its security and on their adjustments throughout time.





## Japanese Security Identity

The Japanese security identity<sup>2</sup>, which was defined upon its surrender in 1945, was related to domestic anti-militarism, moulded by the principles of i) not possessing a traditional Armed Force; ii) abstaining from the use of force unless in self-defence; and iii) not participating in foreign wars. These are central principles within its security identity that serve as a basis for policy formulation, and especially foreign policy (OROS, 2015, p. 139-141).

The Japanese Constitution (the Peace Constitution), and particularly in its preamble and Article 9, is a symbol of the post-CW pacifism. In popular and academic perception, a profound belief in the “Japanese pacifism” can be detected – even if imposed by the victors. This is how the Japanese are seen and how they would like to be seen among themselves. In spite of recognizing the presence of innumerable and convinced pacifists in the country, Almog (2014) criticizes the general perception of the Japanese state as pacifist. In his perspective, the Article 9 was not inserted in the constitution with a pacifist motivation, but rather in order to avoid that Japan would become a threat to the USA in particular, and to the world one more time.

Although the Article 9 states that “land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained”, the existence of Japanese troops, euphemistically denominated as “self-defence” forces, is nonetheless mentioned. Hook et al. (2012: p. 3-7) refer to this as a “metaphor of contradiction” and in the same line of argument highlight how the Japanese international insertion raises a series of conflictive interpretations and “has evinced, and continues to evince, metaphors and polemics of change, challenge, contradiction and capriciousness”.

In the specific case of nuclear threats, the notion of a pacifist Japan presents a profound ambivalence. A staunch defender of global nuclear disarmament, Japan is nonetheless very keen to stay below the USA nuclear umbrella and to preserve its warranty of extended deterrence (VAN DE VELDE, 1988; WALTZ, 2000). On the other hand, Japan has maintained its nuclear weaponry option since the late 1950s, and has the knowledge to develop nuclear weapons because of its

<sup>2</sup> “A security identity is a set of collectively held principles that have attracted broad political support regarding the appropriate role of state action in the security arena and are institutionalized into the policy-making process ... providing an overarching framework recognized both by top decision makers and by major societal actors under which a state shapes its security practices”(OROS, 2008, p. 9; OROS, 2015, p. 145).



technological expertise. However, the country has made it very clear that it will only develop such weaponry if it were to be abandoned by the USA (HOEY, 2016; PARIS, 2016; OROS, 2017; ROEHRIG, 2017).

Objectively, Akimoto (2013) considers that “Japan’s security identity has been constantly changing and elusive”. Or rather, it presents “schizophrenic tendencies”, as it has changed from a militarist ultra-nationalist state to a pacifist state after its defeat. As a disarmed state, it appears to want to preserve its security “by trusting in the justice and faith of the peace-loving peoples of the world”; participating in a military alliance, it refuses to take part in the Korean and Vietnam wars.

Paraphrasing Coulmy’s work (1991, p. 8-9), Martre underlines the high degree of contradiction within Japan’s defence policy, which in practice can be translated as a permanent ambiguity. These contradictions thus become apparent as one accepts that Japan is “a society in movement, with long term objectives, departing from a disastrous initial situation, resulting from the capitulation in 1945”.

Amongst these contradictions, the Japanese-American relationship as the basis for the Japanese defence policy can be highlighted, as well as the role of the Japanese society. For the USA, Japan has always held the role of a defeated nation, but still constituted an ally in the confrontation with the Soviet Union (today with China); a vassal, but also a technological powerhouse. On the internal level, a population which is “allergic to all kinds of military engagement and nuclear armaments” should be highlighted, yet, it is still conscious of the vulnerabilities resulting from the lack of resources and dependency of sources and external markets, and also recognizes the threatening presence of nuclear powers within this unstable region.

Nevertheless, this relationship with the USA can also be interpreted, not as a contradiction, but as a result of a continued pattern of international insertion moulded by the adhesion to, and support for, the leading world power, “whether this is the Middle Kingdom of China, imperialist Great Britain, revanchist Germany, the hegemonic USA, or the post-9/11 USA conducting war on terror” (HOOK et al. 2012, p. 35).

In this regard, the Japanese narratives about sovereignty and autonomy are normally correlated with its hierarchic relations, no matter if it is towards Asia, the West, or the USA in the post-war period. Its identity is therefore constituted by the practice of comparison with the “others” (KOLMAS, 2018), or by differentiation in relation to the other, seen as either superior or inferior (HAGSTRÖM and GUSTAFSSON, 2015).





The reflections regarding the different approaches to identity in relation to Japan show that the first one regards an identity which is constituted by norms and a domestic culture, and comprises of interests that define norms, while the other regards processes of differentiation vis-à-vis to “others”, – Hagström and Gustafsson (2015, p. 1) conclude that the second, relational approach is more theoretically solid as it permits that continuity and change be treated within the same relational structure, and the authors also indicate that Japan tends to assume “a political agenda centred on strengthening Japan militarily”.

For Japan, Asia remains a reified entity with multiple meanings. On the one hand, it is a space in which Japan can exercise leadership, – generating economic opportunities – and on the other, it contains potential threats, not less likely to the resurgence of territorial disputes with its neighbours (TAMAKI, 2015). Gustafsson (2015) pinpoints that as long as China recognizes the Japanese identity as pacifist, Japan is more disposed to maintain this idea of itself. Yet, when the anti-Japanese feeling grows, the Japanese actors seek to distance themselves from this identity and to “normalize” itself.

In this regard, if the regional security environment continues to evolve in a dramatic way, the security identity of domestic antimilitarism “will grow even more disconnected from the previous environment under which it was crafted, which could result in a much more ‘proactive’ version of the articulated policy of ‘proactive pacifism’” (OROS, 2015, p. 157).

It thereby becomes essential to question whether pacifism or antimilitarism represents an identity reality which is moulded by culture and norms (OROS, 2008), or an imposed, yet, pragmatic pacifism and antimilitarism?

For Green (2010, p. 485) the idea that culture and norms determine security practice is evidently problematic as the surge of antimilitarism is intrinsically connected to Japan’s devastating defeat in the war. The author broadens this reflection considering that the realists can use “the constructivists’ insights as intervening variables and still maintain a focus on the distribution of power as the primary driver for change or non-change in Japanese security practice”.

Meanwhile, there is still a profound rift between those who seek to explain “how identity is created and maintained (using identity as a ‘dependent variable’) and those who seek to explain how identity affects policy-making (using identity as an ‘independent variable’)” (OROS, 2015, p. 159). Merging constructivist and realist perspectives, Komine (2014, p. 91) underscores that although constructivism does not manage to fully comprise of the changing process in defence policy, “the



public culture of anti-militarism in Japan can be a useful lens for understanding the trade-off between external military requirements and internal normative restraints".

In line with the perspective of "a society in movement", although the rebirth of security in Japan represents a rejuvenation of thinking and conceptual approaches, it does not constitute an outright rupture with the past. Old ideas and memories of elites and societies in general continue to influence the Japanese thinking on security and to generate obstacles for the establishment of defence policies. These "legacies from the past" are i) the memories of its colonist past until the Pacific War; ii) the more than sixty years of antimilitarism (or pacifism); and iii) the unequal and continued security alliance with the USA (OROS, 2017, p. 24-25).

Taking such legacy into consideration, it becomes possible to infer that adjustments or changes in Japanese security or defence policies depend on the Japanese identity and are permeable to the regional or international scenario. In other words, the Japanese international military agency "cannot be understood fully without taking into account the complex interaction between the people, the state and international society in defining 'identity' and 'normality' in the process of determining defence and security policies" (HOOK, 1996, p. 1-2).

This rationale is reinforced by the consideration that international politics can, and does present a broad variety of failures and misperceptions "but rarely is it the simple product of shifts either in external balances of power or in domestic debate" (SAMUELS, 2007, p. 294). In this perspective, the modern Japanese history is characterized by long periods of polarized debate, culminating in a grand consensus around the implementation of a national security strategy.

On three different occasions the Japanese leaders, on basis of internal legitimacy and consensus, managed to device a coherent and broadly implemented national security strategies (SAMUELS, 2007, p. 297-303). The first, the Meiji Revolution, was related to the construction of a "rich country, strong army"; the second, in the beginning of the 20th century, focused on Japanese hegemony in Asia; and the third, in the CW, presented Japan as a pacifist trading state. According to Samuels (2007), Japanese politics nowadays is, once again, going through a process of defining a new national security strategy.

In these historical moments of consensus construction, *autonomy* and *prestige* were the central values related to achieving national objectives, and *vulnerability* the enduring reality. Recognizing the importance of vulnerability, Samuels (2007, p. 287) defends that "Japan has evolved a "strategic culture" and a national identity in which vulnerability has long been a central feature".





In spite of the defeat and the forced reforms of the post-war, the Japanese surviving political leaders maintained the objective of reaching national power, yet this time with focus on economic development, characterizing a “mercantile realism”. Nonetheless, the economic-commercial emphasis did not imply a radical distancing from military security. The agenda with focus on economic and technological security included the military and diplomatic spheres (HEGINBOTHAM and SAMUELS, 1998).

Obviously, confronted with the proliferation of the feeling of vulnerability, every amendment or reinterpretation of the Constitution is strongly focused on Article 9. Furthermore, this dilemma is far from recent, it has emerged in different moments since the post-war period. Nixon (1958) for example, publically declared that the imposition of Article 9 and the disarmament of Japan were “mistakes” (PYLE, 2007, 229). Coulmy (1991) highlights that it was an unrealistic decision and that Article 9 quickly led to a series of problems. PM Hatoyama’s declaration, in 1956, exemplifies this line of criticism, stating that “it is unreasonable to think that the purpose of the Constitution is that Japan has to sit and wait for death when it comes under attack by missiles and other weapons” (KITAOKA, 2018, p. 2).

There is a consensual perception that as a result of the defeat, the nuclear attacks, and the pressures from the occupying forces, Japan adopted the principle of renouncement of war (Article 9), accepted to deactivate all its military contingencies and, with the guarantee provided by the USA-Japan security treaty, assumed a pacifist attitude. This is basically the history of a defeated country forced to submit itself, it eventually accepted submission as a strategy for economic recovery.

As the Security Treaty by its very nature is asymmetric and relegates Japan the role of a dependent partner, “the fear of abandonment has been a more constant aspect associated with the alliance security dilemma than the fear of entrapment” (ASHIZAWA, 2014, p. 71-73). This makes room to the emergence of two different movements: one of anxiety and insecurity regarding the USA commitment; and the other, constituted as a pressure to ensure continuance of the USA’s presence in Asia. Azhizawa later adds that that this fear became even stronger after the defeat of the USSR.

The Japanese anti-militarism has never been “a pacifist security identity”, as it both leaves room for the existence of an army in the post-war period; and brings Japan closer to a military alliance (OROS, 2017). Furthermore, it is important to consider, despite popular support to its pacifist ideal, Japanese Constitution



has been imposed. In this sense, Article 9 “far from representing a pacifist ideal, amounts to no more than the victor disarming the defeated” (LUMMIS, 2013, p. 3).

Although the Japanese society is permeated by pacifist norms that shape its identity, Japan should not be viewed as a “military pygmy”. On the contrary, during the CW “Japan transformed itself from a burned-out ruin to one of the world’s foremost military powers” (LIND, 2004, p. 93). In the post-war period, Japan was sometimes seen as a military super power, sometimes as a dwarf, or a state with an unusual and reactive foreign policy, ignoring the fact that the country “had one of the largest defence budgets in the world, and also one of the world’s most technologically advanced defence forces” (HAGSTRÖM and GUSTAFSSON 2015, p. 12-16).

On the basis of such complexity, when regarding the perception of the role and the intentions of Japan, – recognized as pacifist and antimilitarist, yet participating in a military alliance and with technologically advanced weapons – different analysts point to the impossibility of one single theory explaining its insertion in a region without institutionalized security mechanisms, and in which insecurity is a present and continuous issue (AKIMOTO, 2013; INOGUCHI, 2014b). Oros’ theoretical framework, for example, is positioned in the intersection between a realist<sup>3</sup> and a constructivist approach, as it accepts the realist paradigm, but still considers the concept of Japanese security identity, which is “the collectively held principles that have attracted broad political support regarding the appropriate role of state action in the security arena and that are institutionalized in the policy-making process” (LINDGREN, 2017, p. 575).

Inoguchi (2014b) defends that varying aspects of Japanese foreign policy are explained by different traditions. The objectives of survival and of maintaining the status quo are shaped by classical realism: the transformative pragmatism seeks to capacitate the Japanese state to act with strength and without being dependent of the USA. Liberal internationalism, by its turn, would explain the aspiration to strengthen international norms and institutions, cooperating with other states in a multilateral fashion.

Akimoto (2013) recognizes that alternative theories or alternative conceptual branches alone are not enough to Japanese reality, but mutually complementary

---

<sup>3</sup> A symbolic example of the difficulties of a dissociation from the realist perspective was Nye’s (2001, p. 95) statement about the reactions to his analysis of the East Asian security context in 1995, “Friends have sometimes remarked on the irony that someone so closely associated with the concept of transnational interdependence should have helped produce a report that rested heavily on Realist thinking”.





within an analytical eclecticism. The author suggests that Japan embodies three types of pacifisms: the *pacifism against war* in the immediate post War of the Pacific; the *realist pacifism* during the CW; and the *international pacifism* since the end of the CW. Together they correspond to the three traditions of the English School of International Relations: the Kantian Idealism, the Hobbesian Realism and the Grotian Institutionalism. The author complements this line of reason speculating that absolute pacifism (the negation of all types of war, contrary to the relative pacifism which justifies the need for war or the use of violence in some circumstances) works negatively both in relation to individual as well as collective self-defence (AKIMOTO, 2014).

Lind (2004) argues that pacifism and antimilitarism correspond to the constructivist norms, while Japan, when recognizing threats, employs a realist strategy of buck-passing, or rather, the transference of the costs of balancing to others. In this regard, it becomes evident that Japan is under pressure to normalize its behaviour. And, although this normalization might be in its interest, it is still convergent with the maintenance of Japan-USA alliance, recognizing that China already is stronger than Japan, but that the two (Japan and the USA) are stronger than China (NISHI, 2018, p. 908).

## The structure of the Security System

A widespread and often highlighted interpretation about Japanese behaviour sees the country as a free-rider which, by delegating its security to the USA, has been exclusively focused on its process of economic recovery. The present analysis, though, operates with the presumption that the Japan-USA Security Treaty is rather a bargain. The USA would defend and guarantee the Japanese security while Japan would concede installations, and bases for the USA operations in the Far East (SMITH, 2011).

Secondly, we also seek to demonstrate that Japan always has nurtured the intention, and has been forced to amplify its military capacities in order to guarantee its security, although it is not possible to identify a specific moment of change (OROS, 2017, p. 35). On the contrary, this trend has constituted a response to the need to confront possible threats (vulnerability), and also to enhance its standing within the international system (prestige).



Thirdly, this regards a Treaty which is marked by an unequal relation which, as it institutionalizes a mode of cooperation, has been transformed into an alliance, and as Japan has assumed the control of military operations, it has become more akin to a partnership with mutually beneficial and symmetric positions.

For Oros (2017), the surge of new threats in the post-CW period has spurred a “gradual awakening” with regards to the imperative of enhancing military capabilities. Shinoda (2011, p. 13) thus highlights that in the post-CW “Japan was forced to review its asymmetrical alliance with United States to become a more active player for international peace and security”.

The analysis in this section focuses on two moments, the CW and the post-CW, due to the changing nature of the threats. We consider that the end of the CW interrupted a period which might be characterized as “the golden age” (1972-1989), when the Sino-American approximation made it possible for Japan and China to establish diplomatic bonds and maintain friendly relations with the USA vis-à-vis the USSR (VOGEL et al., 2002). Put differently, the end of the CW broke with the dynamic of the security architecture in North East Asia, which was based on the logic of bipolarity, thus requiring a new structure in order to confront novel threats (BUZAN, 2003).

## **The Cold War**

This tendency of “continuous change” in the definition of Japanese security was initially a consequence of the fact that the Occupation Forces (1945-1952) did not have a plan for how to maintain Japanese security.

Contrary to Roosevelt’s (1943) intentions of “unconditional surrender”, the Potsdam Declaration (July 1945) reverted this disposition and thus avoided a direct military occupation, with the unconditional surrender explicitly maintained in relation to “all of the Japanese armed forces”. In any case, we can identify the first contradiction, as we cannot speak of an unconditional surrender, but rather of “an unconditional acceptance by the loser of conditions provided by the victor” (IOKIBE, 2011, p. 22).

Demilitarization, democratization, and breaking the foundations of the Japanese industry were MacArthur’s objectives. The demilitarization was immediate, with the total demobilization of the military and police contingencies, and the destruction of their weapons. The reformulation of the Meiji Constitution





was likewise a very hasty process<sup>4</sup>, as it was formulated by MacArthur's staff and approved in October 1946, and implemented in May 1947, with the demilitarization (Article 9) incorporated to the Constitution.

Had it been laid down after the beginning of the CW, Article 9 would probably not have been inserted. The Japanese weaknesses, defenceless and demilitarized as the country was, became clear with the beginning of the Korean War, which pointed towards the urgency of certain adjustments; i) the rearmament and participation in military operations; ii) the creation of a police force for defence; iii) the definition of Japan's security; and iv) the resumption of the industrial arms production.

With the advance of the CW, Japanese identity changed significantly, from being a subordinated enemy, towards being maintained in permanent submission as a member of the alliance led by the USA against communism, with a capitalist emergent economy and a liberal democratic political system. From the beginning of 1948, Japan's role was thereby to serve as an advanced base for the USA military with its nuclear arsenal. "Japan was also to act as a symbol of the benefits of capitalism and as a beacon of democracy in communist Asia" (KELLY, 2015, p. 55).

The signature of a peace treaty in order to define Japan's security thus became imminent. Hereby, in September 1951 the San Francisco Peace Treaty, and the Japan USA Security Treaty were signed. This unequal treaty maintained USA troops on Japanese territory and permitted the projection of military power on third countries. Yet, it did not include the commitment and the obligation to defend Japan (PYLE, 2007). For the USA, the treaty served two purposes: to construct a fortress against communism and to control Japan (CHA, 2009).

In 1950, Foster Dulles pressured Japan to rearm, re-establish the Armed Forces and participate in the Pacific Pact led by the USA (CHOONG, 2015). Apart from Article 9, the Japanese denial considered the negative popular reactions and the priority of economic recovery. So, following an order from MacArthur, the National Policy Reserve was created with 75.000 members and, in 1952, was transformed into the National Security Force (COULMY, 1991; PYLE, 2007).

Because of the Japanese opposition, the Mutual Defence Assistance Agreement (MDA) signed in 1954 maintained the USA forces in the country and forced Japan to assume greater responsibilities for its defence. Interpreting that Article 9 would

---

<sup>4</sup> MacArthur was in a hurry as he sought to rush back to the USA in order to present himself as a republican presidential candidate (CHA, 2009).



not veto self-defence, permitting “the necessary minimum” for defence in the case of an attack, the Japan Defence Agency (JDA) and the JSDF were created, with a contingency of 152.000 men, much inferior to the 350.000 demanded by the USA (MASWOOD, 1990; PYLE, 2007). Would the MDA, thus, not answer the main question: what is the reason for foreign troops to be stationed on Japanese territory if these would not act in Japan’s defence?

With Kishi’s pressures for a more direct commitment from the USA in the defence of Japan, the Security Treaty, which was revised in 1960, defined the obligation of the USA to intervene in case of hostilities on Japanese territory (SHIMAMOTO, 2015), yet, without any reference to the question of extended nuclear dissuasion or the nuclear umbrella (ROEHRIG, 2017). The Basic Policy for National Defence was also established with the objective of developing defence capacities in accordance with the country’s resources, but within the limits imposed by self-defence.

Yet, towards the end of the 1960s and the beginning of the 1970s, the two sides felt the need for further adjustments in their relations. The USA increased its pressures on Japan to assume a more active role, not only in its own defence, but also in the region within the political, economic, and security dimensions.

The announcement of the probable retreat of the American forces from Asia (the Nixon Doctrine) and the Sino-American rapprochement in 1971 intensified the Japanese feeling of abandonment. Consequently, the country sought to strengthen the JSDF, qualitatively and quantitatively, and to reinforce its national security policy in a more independent manner (KOMINE, 2014).

Thereby, the National Defence Program Outline (NDPO, 1976) and the Guidelines for USA-Japan Defence Cooperation (1978) were implemented. With the NDPO, Japan should maintain minimum levels of defence with capacity to resist a limited external attack without foreign assistance. The USA also made the insertion of Japan below the nuclear umbrella official (ROEHRIG, 2017). In order to avoid an elevated rise in defence spending, a ceiling of 1% of GDP was established (Nakanishi, 2011, p. 121). With the Guidelines, Japan and the USA agreed to broaden their military cooperation, with hitherto unprecedented measures in the joint defence planning, as a response to the armed attack and cooperation in relation to East Asian security questions that could potentially affect Japanese security (SHIMAMOTO, 2015).

With these new guidelines, Japan did not only permit the continued presence and support for American forces on its territory, but it also guaranteed a direct





military contribution for the implementation of an American security strategy in the Asia Pacific (HOOK, 1996). Effectively, this took form much more as an alliance than merely as an instance of security cooperation, which justified the change in rhetoric in referring to the Japan-USA Security Treaty as a Japan-USA Alliance. According to Maslow (2015), these innovations concluded the process of the formation of Japan's security system in the post-war.

In order to supply the forces involved in the Korean War, the USA officially authorized the production of weapons (03/1952) and returned 859 military installations to the Japanese, "among them 314 aircraft factories, 131 military arsenals, 25 aircraft and weapons research centres and 18 shipyards" (DRIFTE, 1986, p. 9).

The production and the prohibition of weapon exports (1967) were fundamental to the revitalization of the economy and for the advancement of dual technologies upon the transfer of USA military technology to Japan (COULMY, 1991, 111). While the USA saw the production as a way to consolidate the JSDF, the Japanese industries took advantage of this in order to gain a more central position within the general process of economic reconstruction, and particularly in relation to weapon production (DRIFTE, 1986, p. 10).

As dual technology can be applied to both civil and military sector, the weapons production has been designated to the most qualified of the large Japanese industrial conglomerates, without the investments being registered within the JDAs budget (COULMY, 1991, p. 177-183).

Thus, through a conventional understanding, it might be claimed that there are no weapon industries or military-industrial complexes in Japan. Although in practice all of the large conglomerates were involved in direct production or supply of components, few were registered as JDA producers, even though with the export prohibition, this is the only client (DRIFTE, 1986, p. 86).

Based on the Directives of 1978, and the MDA of 1954, Japan ceded to American pressures in 1983 and flexibilized the "three principles of arms exports" that restricted the American access to technology and equipment. As it transferred technology, the Japanese demands for access to the secret American defence patents were met through the participation in the Strategic Defence Initiative Programme (SDI) in 1988 (DRIFTE, 1986; CHIEH-LIN, 1989; COULMY, 1991; MURATA, 2011; GRONNING, 2018). It is worthwhile to note Reagan's description of the SDI as "an alternative to the system of nuclear deterrence" (KATZENSTEIN and OKAWARA, 1993, p. 114).



With the approval of the Atomic Energy Basic Act (1955), Japan reinitiated its nuclear development research from the period of the Pacific War, yet now for peaceful purposes. Even so, Kishi declared in 1957 that the Constitution did not veto the possession of nuclear weapons, an official interpretation which has been maintained by different administrations since then (CHOONG, 2015).

With the considerable resources that were invested in mastering the complete nuclear cycle, it becomes possible to affirm that Japan has the sufficient material resources and knowledge to quickly develop a nuclear weapon (PARIS, 2016). Financial costs and possible negative domestic and external reactions would dissuade the production of nuclear weapons, but in case of a rupture of the USA commitment to extended deterrence, Japan does possess the necessary conditions to quickly resume its development (ROEHRIG, 2017).

It can thereby be concluded that Japan does not have the intention of possessing nuclear weapons while still enjoying the protection of the USA nuclear umbrella.

Based on its economic and technological capacities, during the 1980s Nakasone sought to transform Japan into an international actor that would play a political role that corresponded to its economic power, with the military also serving as a legitimate instrument of state power (HOOK, 1996). Consequently, towards the end of the CW, Japan had become a sophisticated producer of technologically advanced weapons, and it maintained a similar arsenal to that of the main powers, as well as a scientific-technological cooperation with the USA. It also played a significant role within international security by possessing high technology, which constituted a critical resource in terms of international security matters, meaning that its interests in reassuming a position of power were not restricted by technology, but only by politics (VOGEL, 1992, p. 56-57).

## Post-Cold War

The end of the CW and of the bipolar international system represented, on the one hand, a movement towards its restructuring, and on the other, changes which would compromise global stability, and/or the confidence in existing international regimes. In the specific realm of security, the disappearance of bipolar conflict did not spur, – as was otherwise presumed – a long era of peace and economic





development, but rather the surge of new threats, also within the field of nuclear development.

By reaffirming its hegemonic position, the USA adopted a strategy of pressuring for a higher degree of division of responsibilities, with different states participating in the maintenance of international stability and prosperity (IKENBERRY, 1998).

Some trends which already had become evident in Japan were exacerbated, such as the deepening of Japanese-American cooperation, or the reaffirmation of expectations to reacquire plain sovereignty, and thus, to normalize itself on the basis of a growing nationalism.

The aspirations towards regional leadership due to the relative distancing of the USA, eventually clashed with the rapid Chinese emergence in the beginning of the 21st century, but also with the USA policy of maintaining its presence in the region. Confronted with the new status of China and the growing North Korean nuclear threat, Japan resumed the strategy of strengthening its military alliance with the USA.

In the immediate post-CW, due to the belief that Russia – with its reduced capabilities – was the only threat, the revision of the NDPO (1995) emphasized international cooperation (especially military cooperation), approved the reduction of personnel and heavy material, and scheduled further reductions, including even the probable termination of USA military presence in Japan (OROS, 2017; NISHI, 2018).

The eruption of the War in Iraq (1990) pressed Japan to review its policies of international insertion. After strong critique of Japan's "check book diplomacy" during the Gulf War, the pressures for normalization grew, and Ozawa<sup>5</sup> began to call out for participation in international peacekeeping operations (PKOs) (YASUTOMO and ISHIGAKI, 2017, p. 958).

The debate about participation in PKOs was marked by three different positions: i) respecting the Constitution, with participation in multilateral operations restricted to civil assistance; ii) reinterpreting the Constitution in order to permit the assumption of greater international responsibilities, and iii) that the Constitution already did permit such action in the case of sufficient political will and leadership (NEWMAN, 2006, p. 331-32).

---

<sup>5</sup> Ichiro Ozawa, at the time the General Secretary of the LDP and author of the work *Blueprint for a New Japan: The Rethinking of a Nation* (Tokyo & New York: Kodansha International, 1994), apart from introducing the term of a *normal state* also defended that Japan should assume a more active role within international politics and within the international peace operations.



In fact, the absence of a Japanese contribution to the Gulf War reflected an incapacity to recognize the emerging norms that stipulated the involvement of UN members in military issues, independently of their domestic policies (KURASHINA, 2005).

The approval of the International Peacekeeping Operations Law made it possible to send troops to Cambodia in 1992 and, more importantly, generated “a new security role for the SDF, namely expanding the SDF’s identity from a force with a national defence mission to one that incorporated an international dimension” (SINGH, 2010, p. 443).

The North Korean nuclear development (1993-1994) and the Chinese missile tests (1995-1996) in the Taiwan Strait demonstrated the importance and the weakness of the Japan-USA Alliance and constituted the basis for the Hashimoto-Clinton Declaration (IOKIBE, 2011, p. 230), which resulted in the revision of the Japan-USA Guidelines for Defence Cooperation in 1997.

With this reformulation, the Alliance’s character of self-defence was reaffirmed, but its operational scope was widened to include the broader region, or the “areas surrounding Japan”. In practice, the JSDF assumed the role of containing foreign troops (FUKUSHIMA and SAMUELS, 2018), yet, under the USA command (PARIS, 2016, p. 6). Nonetheless, the rather vague character of the concept of “surrounding areas” generated much questioning and impeded its implementation.

The offensive North Korean escalation with the launching of the Taepodong 1 (1998) and the War Against Terror in the post-9/11 period removed the constraints and permitted the approval of the Anti-Terrorism Special Measures Law (10/2001) and made it possible to send Maritime SDF for logistic support for USA and coalition troops in Afghanistan (KAWASHIMA, 2005; OROS, 2017).

Inoguchi (2008) considers that these measures and Japan’s support to the USA in the fight against terrorism marked the beginning of a period of transformation into a “global ordinary power”. With the continuity of the external threats, and the growing mistrust in relation to how the USA would react in the case of an attack on the Japanese territory, the Koizumi and Abe governments made great efforts to increase military capabilities, reinforcing the Japan-USA Alliance and defining a greater global role for the JSDF, and more objectively, made an amendment to the Constitution which legitimized the JSDF and collective self-defence.

The creation of the Ministry of Defence (2007) and the establishment of the General Chief of Staff (2010) with authority over the three branches of the JSDF (land, sea, and air), and the reforms proposed by Abe in 2013 for the establishment



of an autonomous operational command, demonstrated that Japan advanced significantly in the direction of acquiring greater autonomy (PARIS, 2016).

Re-elected in December 2012, Abe declared that he had returned in order to rejuvenate Japan, to surpass the long period of economic stagnation and restore pride and national power (INOGUCHI, 2014a, p. 102). With high prestige due to the initial success in reviving the sluggish Japanese economy, Abe introduced the doctrine of “proactive pacifism” in a clear demonstration of the changes that would mark his mandate.

The proactive pacifism implied that Japan would change its traditional reactive posture and seek to anticipate concrete threats. The creation of the National Security Council, resulting from the National Security Strategy and the State Secrets Protection Law, was a clear sign of this ambition. Considered as “a potential watershed in Japanese strategic policy-making” these sought, – starting with the centralization of security policies – to develop a sophisticated scheme for crisis management with the objective of controlling alliances and reducing the dependence on the USA. Amongst other motivations, the most threatening was the fact that “the USA military had lost exclusive control of the air and sea near the Chinese coast, a portentous geostrategic shift” (FUKUSHIMA and SAMUELS, 2018, p. 773-778).

The revision of the Guidelines (2013/14) assured the maintenance of the extended nuclear deterrence for the Asia Pacific, and by including the right to collective self-defence, broadened the role of Japan within regional security, while still maintaining the principle of the use of “minimal necessary force” (KOMINE, 2014; KIM, 2015). In March 2016, the constitutional reform became effective, after having been approved in the Lower Chamber and the Senate (in July and September 2015), thus legitimizing the deployment of Japanese troops in combat situations abroad and allowing Japan to assume a greater strategic weight in the international scenario.

With these changes, it is possible to affirm that Japan today possesses armed forces and that it already has become a normal state, but still maintains its adherence to pacifism, by renouncing war and by the eradication of nuclear weapons.

Hughes (2015, p. 11) sustains that Abe acted aggressively by imposing Japan a more radical external agenda, minded upon subordinating the Yoshida Doctrine to the Abe Doctrine “in seeking recognition of Japan’s standing among the first rank (...) of capitalist powers, recovery of its autonomy as an international player, recognition as a crucial USA partner and leader in Asia”.



Although the deepening of this constitutional revision has occurred during the Abe government, this ideational framework, defined by Kishi Nobusuke and by the Liberal Democratic Party (LDP) from the point of its creation in 1955, has not been previously implemented due to the lack of internal and external political conditions, and due to the recognition of the country's weaknesses and the inherent costs of a radical change. Most of these reforms were initiated by the Democratic Party of Japan (DPJ), reflecting a consensual moment between the leadership of the LDP and the DPJ on the restoration of the country's security policy (ROSS, 2015, p. 7).

What is more profoundly novel, and spurring a more thorough reassessment of the institution, decision-making procedures and the revision of Article 9, is the intensification of the tensions between Japan and China, especially because the dispute for the Senkaku/Diaoyu has raised a new dilemma for the USA: "for the first time in the alliance's history, a conflict that begins between Japan and another power seems possible". Until then, Japan imagined using force only for defensive purposes, and possibly in conflicts related to the Korean Peninsula and the Strait of Taiwan. With the new scenario of possible conflict between Japan and China, what would Washington's capacity to demote tensions between these two countries amount to? (SMITH, 2016, p. 259).

The Chinese emergence was already a preoccupation for Japan. Yet, in the second decade of the 21st century, it became viewed as a concrete threat not only because of the claims over the Senkaku Islands, but also due to the investments and the modernization of the Chinese military capacities and increased aerial and maritime control of the first chain of islands, as defined in its maritime strategy.

Washington worked with the consensus that the Chinese engagement simultaneously with the strengthening of the Japan-USA Alliance would maintain a favourable balance of power in Asia, and at the same time legitimize its regional military presence (GREEN, 2011). Nonetheless, this strategy seems to have collapsed due to the increased Chinese assertiveness.

As continuous and cumulative adjustments have occurred since the promulgation of the Constitution, the present debate about the Japanese intent to normalize constitutes an anachronism, because "Japan has made the transition toward becoming a normal country, while holding on to some of its old and "abnormal" characteristics of the antimilitaristic propensity" (KIM, 2015, p. 223-24).

Considering what is normal or abnormal, Soeya et al. (2011, p. 9) speculate that changing Article 9 is not a high priority, as "Japan has managed to live with





the contradiction of Article 9 for more than fifty years and could probably do so for another fifty if necessary". Furthermore, "it is probably more important for Japan to carry more of the regional and global security burden than to try to iron out a symbolic constitutional anomaly".

Japan has always sought to strengthen the Alliance, partly in order to maintain its pacifist image, and in part because it does not possess nuclear weapons and considers extended nuclear deterrence as indispensable. The Japan-USA Alliance is still the main security anchor and Japan will only withdraw from this in case that Washington fails as an ally (GREEN, 2007).

Even so, in the doubt of whether the USA will maintain its commitment or whether the Japan-USA Alliance will be sufficient to maintain a favourable military balance within the region, Japan is establishing new regional partnerships with India and Australia, thus strengthening capacities with ASEAN countries, intelligence cooperation with South Korea, and taking advantage of points of convergence with Russia in order to neutralize China (SAMUELS and WALLACE, 2018).

In line with these preparations for an eventual drastic change in the security structure, Japan has taken precautions to master the different stages of production of a nuclear weapon, lacking only the conduction of a nuclear test (PARIS, 2016, p. 5).

## Final Considerations

The recent reinterpretations of Japanese security policies, with legal approvals from the Diet and revisions in the Japan-USA Alliance, reformulated the pacifist system of the Peace Constitution. Japan can already participate in military operations, with or without the USA, to defend friendly countries or to contribute to the maintenance of international security inside or outside its region.

The tendency towards the formation of new alliances complements this new status, especially the 'Free and Open' Indo-Pacific, as well as the Quadrilateral Security Dialogue, with strategies to contain China or to compete with the Belt and Road Initiative.

The initial question can thus be raised again: why does Japan avoid officially recognizing the armed forces, and not the SDF, as is its foreign policy instrument?

In spite of the Japanese emphasis on highlighting that these changes do not represent an intention of aggressive militarisation, but rather a responsible



contribution in accordance with its economic and technological capabilities to pursue international collective security, these are viewed with much scepticism.

In this regard, the maintenance of Article 9 in the Constitution can be interpreted as an unmistakable strategy of demonstrating the continuity of its pacifist intentions.

An example related to this strategy was the nuclearization of India which merged the Nehruvian pacifism with a significant dose of realism: a foreign policy instrument, but also a way to assure a more stable strategic region. A noticeable result, in spite of its negative consequences for the nuclear non-proliferation, was the rapprochement with the USA and the signature of the Accord for Civil Nuclear Cooperation.

As the changes have been mainly concentrated on the security cooperation guidelines between Japan and the USA, there is no reason to expect a dismantling of the Japan-USA Alliance. However, such changes reinforce the Alliance and are aligned with each party's wishes. It might even be claimed that in order to maintain security in East Asia, the USA needs Japan in much the same way that Japan needs the USA, being the concern with the maintenance of the extended nuclear deterrence the main difference between their aims. Under this nuclear umbrella, Japan will not pursue the development of nuclear weapons, as India did when it lost the Soviet protection and found itself confronted with the growing Chinese military capacities and the Pakistani nuclear advances.

Due to the fear of abandonment, Japan retains sufficient technological knowledge and material resources to quickly develop a nuclear weapon, but it will only take this step in case that it would no longer be able to count on USA guarantees.

Even though the Japanese population is strongly opposed to militarization and the presence of nuclear weapons on its territory, it is nonetheless aware of the country's vulnerabilities to growing threats. Consequently, it tends to support measures to maintain the country's security.

Thus, in practice, today Japan is a country with military capacities that are relatively similar to those of the main powers, with operational freedom to participate in collective self-defence. The non-revocation of the Article 9 strengthens its pacifist identity and its opposition to, and renouncement of war, while the references in the Preamble of the Constitution to "international cooperation" and to "its place within the international society in the struggle for international peace" justify and impose a greater Japanese contribution in the process of maintenance of international security.





## References

- AKIMOTO, Daisuke. A Theoretical Analysis of Japan's Changing Security Identity. *Electronic Journal of Contemporary Japanese Studies*, v. 13, 2013. Available at: <http://www.japanesestudies.org.uk/ejcjs/vol13/iss1/akimoto.html>
- \_\_\_\_\_. "New Komeito" in Japanese Politics: Its Foreign and Security Policy. Saarbrucken: Lambert Academic Publishing, 2014.
- ALLISON, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- ALMOG, Guy. The Myth of the 'Pacifist' Japanese Constitution. *The Asia-Pacific Journal/Japan Focus*, v.12, n. 2, 2014.
- ASHIZAWA, Kuniko. Keeping the United States In: Japan and Regional Order in East Asia. In ATANASSOVA-CORNELIS, Elena; VAN DER PUTTEN, Frans-Paul. *Changing Security Dynamics in East Asia: A Post-US Regional Order in the Making?* New York: Palgrave MacMillan, 2014, p. 69-88.
- BERKOFSKY, Axel. Japanese Security and Defense Policies: Trends, Threat Perceptions and Prospects. *Asia Paper Series*, Stockholm: Institute for Security and Development Policy, 2011.
- BUZAN, Barry. Security architecture in Asia: the interplay of regional and global levels. *The Pacific Review*. v. 16, n. 2, 2003, p. 143-173.
- CHA, Victor. Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia. *International Security*, v. 34, n. 3, 2009/10, p. 158-196.
- CHIEH-LIN, Hsu. Japanese Foreign Policy and its Internationalisation Strategy. *Papers in Japanese Studies* v. 4, 1989, p 1-29.
- CHOONG, William. Defense and Japan's Constitutional Debate. *Survival*, v. 57, n. 2, 2015, p. 175-192.
- COULMY, Daniel. *Le Japon et sa Défense*. Paris: Fondation pour les Études de la Défense Nationale, 1991.
- DRIFTE, Reinhard. *Arms Production in Japan: The military applications of civilian technology*. Boulder: Westview Press, 1986.
- FUKUSHIMA, Mayumi; SAMUELS, Richard. Japan's National Security Council: filling the whole of government? *International Affairs*, v. 94, n. 4, 2018, p. 773-790.
- GREEN, Michael. The Democratic Party of Japan and the Future of the US-Japan Alliance. *The Journal of Japanese Studies*, v. 37, n. 1, 2011, p. 91-116.
- \_\_\_\_\_. Review: Normalizing Japan: Politics, Identity and the Evolution of Security Practice. *Journal of Japanese Studies*, v. 36, n. 2, 2010, p. 484-488.
- \_\_\_\_\_. The US-Japan Alliance: A Brief Strategic History. *Education About Asia*, v. 12, n. 3, 2007, p. 25-30.



- GRONNING, Bjorn. 2018. Operational and industrial military integration: extending the frontiers of the Japan-US alliance. *International Affairs*, v. 94, n. 4, 2018, p. 755-772.
- GUSTAFSSON, Karl. 2015. Identity and recognition: remembering and forgetting the post-war in Sino-Japanese relations. *The Pacific Review*, v. 28, n. 1, 2015, p. 117-138.
- HAGSTRÖM, Linus; GUSTAFSSON, Karl. Japan and identity change: why it matters in International Relations. *The Pacific Review*, v. 28, n. 1, 2015, p. 1-22.
- HEGINBOTHAM, Eric; SAMUELS, Richard. Mercantile Realism and Japanese Foreign Policy. *International Security*, v. 22, n. 4, 1998, p. 171-203.
- HOEY, Fintan. Japan and Extended Nuclear Deterrence: Security and Non-proliferation. *The Journal of Strategic Studies*, v. 38, n. 4, 2016, p. 484-501.
- HOOK, Glenn. *Militarization and Demilitarization in Contemporary Japan*. New York: Routledge, 1996.
- HOOK, Glenn; GILSON, Julie; HUGHES, Christopher; DOBSON, Hugo. *Japan's International Relations: politics, economics and security*. New York: Routledge, 2012.
- HUGHES, Christopher. *Japan's Foreign and Security Policy under the 'Abe Doctrine': New dynamic or new dead end?* New York: Palgrave MacMillan, 2015.
- IKENBERRY, John. Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order. *International Security*, v. 23, n. 3, 1998, p. 43-78.
- INOUCHI, Takashi. Japan: What Power? What Strategies? *Politique Étrangère*, Hors série, n. 5, 2008, p. 35-49.
- \_\_\_\_\_. "Japan in 2013: Abenomics and Abegeopolitics". *Asian Survey* 54 (1): 2014a, p. 101-112.
- \_\_\_\_\_. A call for a new Japanese foreign policy: the dilemmas of a stakeholder state. *International Affairs*, v. 90, n. 4, 2014b, p. 943-958.
- IOKIBE, Makoto. *The Diplomatic History of Postwar Japan*. Oxon: Routledge, 2011.
- KATZENSTEIN, Peter; OKAWARA, Nobuo. Japan's National Security: Structures, Norms and Policies. *International Security*, v. 17, n. 4, 1993, p. 84-118.
- KAWASHIMA, Yutaka. *Japanese Foreign Policy in the Crossroads: challenges and options for the twenty-century*. Washington: The Brookings Institution, 2005.
- KELLY, Dominic. Ideology, Society, and the Origins of Nuclear Power in Japan. *East Asian Science, Technology and Society: an International Journal*, v. 9, n. 1, 2015, p. 47-64.
- KIM, Ji Young. Dismantling the Final Barrier: Transforming Japan into a "Normal Country" in the Post-Cold-War Era. *Pacific Focus*, v. XXX, n. 2, 2015, p. 223-248.
- KITAOKA, Sinichi. "Japan must redefine exclusive self defense". *Japan News*, 19 March 2018. Available at: <<http://the-japan-news.com/news/article/0004307982>>.
- KOLMAS, Michal. Reconstructing hierarchy as the key international relations concept and its implications for the study of Japanese national identity. *Japanese Journal of Political Science*, v. 19, n. 3, 2018, p. 507-518.



- KOMINE Yukinori. Whither a “Resurgent Japan”: The Nixon Doctrine and Japan’s Defense Buildup, 1969–1976. *Journal of Cold War Studies*, v. 16, n. 3, 2014, p. 88-128.
- KURASHINA, Yuko. *Peacekeeping participation and identity changes in the Japan Self Defense Forces: Military Service as “Dirty Work”*. PhD Thesis, University of Maryland, USA, 2005.
- LIND, Jennifer. Pacifism or Passing the Buck?: Testing Theories of Japanese Security Policy. *International Security*, v. 29, n. 1, 2004, p. 92-1212.
- LINDGREN, Wrenn. Review. *Japanese Journal of Political Science*, v. 18, n. 4, 2017, p. 574–576.
- LUMMIS, Douglas. It Would Make No Sense for Article 9 to Mean What it Says, Therefore It Doesn’t. The Transformation of Japan’s Constitution. *The Asia-Pacific Journal*, v. 39, n. 2, 2013, p. 1-17.
- MASLOW, Sebastian. A Blueprint for a Strong Japan? Abe Shinzo and Japan’s Evolving Security System. *Asian Survey*, v. 55, n. 4, 2015, p. 739-765.
- MASWOOD, S. Javed. *Japanese Defence: The Search for Political Power*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1990.
- MURATA, Koji. The Mission and Trials of an Emerging International State: Japanese Diplomacy in the 1980’s. In IOKIBE, Makoto. *The Diplomatic History of Postwar Japan*. Oxon: Routledge, 2011, p. 143-172.
- NAKANISHI, Hiroshi. Overcoming the crises: Japanese diplomacy in the 1970s. In IOKIBE, Makoto. *The Diplomatic History of Postwar Japan*. Oxon: Routledge, 2011, p. 108-142.
- NEWMAN, Edward. Review: Japan and United Nations Peacekeeping: New Pressures, New Resources. *Social Science Japan Journal*, v. 9, n. 2, 2006, p. 331–333.
- NISHI, Masanori. Reflections of a practitioner: strategic adaptation in Japan since the 1970s. *International Affairs*, v. 94, n. 4, 2018, p. 905-909.
- NYE, Joseph. The ‘Nye Report’: six years later. *International Relations of the Asia-Pacific*, v. 1, 2001, p. 95-103.
- OROS, Andrew. *Normalizing Japan: Politics, Identity and the Evolution of Security Practice*. Stanford: Stanford University Press, 2008.
- \_\_\_\_\_. International and domestic challenges to Japan’s postwar security identity: ‘norm constructivism’ and Japan’s new ‘proactive pacifism’. *The Pacific Review*, v. 28, n. 1, 2015, p. 139-160.
- \_\_\_\_\_. *Japan’s Security Renaissance: New Policies and Politics for the Twenty-First Century*. New York: Columbia University Press, 2017.
- PARIS, Henri. La Politique de Défense du Japon”. *Géostratégiques*, n. 39, 2016, p. 1-10.
- PYLE, Kenneth. *Japan Rising. The Resurgence of Japanese Power and Purpose*. New York: Century Foundation Book, 2007.
- ROEHRIG, Terence. *Japan, South Korea, and the United States Nuclear Umbrella: Deterrence after the Cold War*. New York: Columbia University Press, 2017.



- ROSS, Marta. The Abe Restoration: Pushing Past Japan's Wartime Legacy and Restoring a Responsible Use of Force. *Issues & Insights*, v. 15, n. 14, 2015.
- SAMUELS, Richard. *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*. Cornell: Cornell University Press, 2007.
- SAMUELS, Richard; WALLACE, Corey. Japan's pivot in Asia. *International Affairs*, v. 94, n. 4, 2018, p. 703-710.
- SHIMAMOTO, Mayako; ITO, Koji; SUGITA, Yoneyuki. *Historical Dictionary of Japanese Foreign Policy*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2015.
- SINGH, Bhubhindar. Peacekeeping in Japanese security policy: International-domestic contexts interaction. *European Journal of International Relations*, v. 17, n. 3, 2010, p. 429-451.
- SHINODA, Tomohito. Costs and Benefits of the U.S.-Japan Alliance from the Japanese Perspective. In INOGUCHI, Takashi; IKENBERRY, John. *The Troubled Triangle: economic and security concerns for the United States, Japan, and China*. New York: Palgrave MacMillan, 2011, p. 13-29.
- SMITH, Sheila. *Intimate Rivals: Japanese Domestic Politics and a Rising China*. New York: Columbia University Press, 2016.
- \_\_\_\_\_. Refining the U.S.-Japan Strategic Bargain. In INOGUCHI, Takashi; IKENBERRY, John. *The Troubled Triangle: economic and security concerns for the United States, Japan, and China*. New York: Palgrave MacMillan, 2011, p. 31-52.
- SOYEA, Yoshihide; TADAKORO, Masayuki; WELCH, David. Introduction: What is a Normal Country"? In SOYEA, Yoshihide; TADAKORO, Masayuki; WELCH, David. *Japan as a 'Normal Country'?: A nation in search of its place in the world*. Toronto: University of Toronto Press, 2011, p. 3-15.
- TAMAKI, Taku. The persistence of reified Asia as reality in Japanese foreign policy narratives. *The Pacific Review*, v. 28, n. 1, 2015, p. 23-45.
- VAN DE VELDE, James. Japan's nuclear umbrella: U.S. extended nuclear deterrence for Japan. *Journal of Northeast Asian Studies*, v. 7, n. 4, 1988, p. 16-39.
- VOGEL, Ezra; MING, Yuan; AKIHIKO, Tanaka. *The Golden Age of the U.S.-China-Japan Triangle, 1972-1989*. Cambridge: Harvard University Asia Center, 2002.
- VOGEL, Steven. The Power behind "Spin-Ons": the military implications of Japan's Commercial Technology. In SANDHOLTZ, Wayne. *The Highest Stakes: The Economic Foundations of the Next Security System*. New York: Oxford University Press, 1992, p. 55-80.
- WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. *International Security*, v. 25, n. 1, 2000, p. 5-41.
- YASUTOMO, Dennis; ISHIGAKI, Tomoaki. Japan's Proactive Multilateralism. *Asian Survey*, v. 57, n. 5, 2017, p. 956-979.



# África do Sul e o seu entorno regional: existe um subimperialismo sul-africano?<sup>1</sup>

*South Africa and its surroundings:  
is there a South African subimperialism?*

DOI: 10.21530/ci.v14n1.2019.882

Fabio Luis Barbosa dos Santos<sup>2</sup>

## Resumo

O objetivo deste texto é analisar as relações da África do Sul com seu entorno regional desde o fim do *apartheid*, problematizando a noção de que os governos do Congresso Nacional Africano (ANC) praticam uma política subimperialista. A análise se apoia em documentos e entrevistas realizadas na África do Sul, Zimbabwe e Zâmbia. Inicialmente, é apresentada uma visão geral das relações da África do Sul com seus vizinhos, evidenciando a assimetria que as caracteriza. A seguir, é discutida a tentativa malograda do presidente Thabo Mbeki de liderar um renascimento africano sob a égide da Nepad, e seus desdobramentos. A terceira seção enfoca a África Austral, examinando as consequências da expansão mercantil sul-africana em Zimbábue e Zâmbia. Na sequência, discuto, a partir de entrevistas, se essa expansão corresponde a uma estratégia determinada dos governos da ANC. Nas reflexões finais, avanço a hipótese de que, embora constate-se uma assimetria nas relações da África do Sul com seus vizinhos, as debilidades e contradições do Estado e do próprio capitalismo sul-africano limitam sua possibilidade de atuação. Como resultado, a expansão regional de negócios sul-africanos se dá à despeito de qualquer estratégia estatal, o que enseja repensar a caracterização desse fenômeno como um subimperialismo.

**Palavras-chave:** África do Sul; Subimperialismo; Integração Regional; ANC; NEPAD.

1 Pesquisa realizada com apoio da Fapesp, processo 2017/05588-7.

2 Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo. Pós-Doutorado no centro Genre, Travail, Mobilités, Centre de Recherches Sociologiques et Politiques de Paris. Professor do Departamento de Relações Internacionais da UNIFESP. Research Associate, Society, Work and Politics Institute (SWOP), University of Witswatersrand, Johanesburgo. Research Associate, Centre for Canadian, US & Latin American Studies, Jawaharlal Nehru University, Nova Delhi.



## Abstract

This text analyzes South Africa's relations with its neighbors since the end of apartheid, questioning the understanding that African National Congress (ANC) governments have pursued subimperialistic policies. This analysis is supported by documents and interviews undertaken in South Africa, Zimbabwe and Zambia. Initially, an overview of South Africa's relations with its neighbors is presented, bringing to light the imbalance that typifies them. Then I discuss the failed attempt of president Thabo Mbeki to lead an African Renaissance under the frame of Nepad and its outcomes. Third section focuses on Southern Africa, as the consequences of South African business expansion in Zimbabwe and Zambia are examined. Next, I discuss if such expansion is strategized by ANC government, through interviews with different players. In the final reflections, I suggest that although there is an imbalance in South Africa's relations to its neighbors, the weaknesses and contradictions of the State and of South African capitalism in itself, limit its scope of intervention. As a result, the regional expansion of South African business seems to take place despite any State strategy, thus problematizing the characterization of such phenomena as subimperialism.

**Keywords:** South Africa; Subimperialism; Regional Integration; ANC; NEPAD.

## Introdução

A América do Sul ocupou um lugar de destaque na política externa das gestões petistas no Brasil, entre 2003 e 2016. O esteio econômico dessa política foi o apoio à internacionalização de grandes empresas de capital nacional ou sediadas no país, entendidas como vetores do desenvolvimento capitalista nacional: a política das “campeãs nacionais”. Seus veículos principais foram a diplomacia empresarial praticada pelo Itamaraty e a política de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em linhas gerais, a racionalidade petista previa que a internacionalização de corporações brasileiras serviria de alicerce material para projetar regionalmente a influência do país, modificando seu padrão de inserção internacional. A intenção, em última análise, era fazer do Brasil um *global player* (GARCIA, 2018).

Essa política sofreu críticas no campo da própria esquerda, no Brasil e em países vizinhos (FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO, 2009; GARCIA, 2012; ZIBECHI: 2012). Em linhas gerais, argumentou-se que a política brasileira reforçava vínculos assimétricos com os países da região em benefício próprio – seja dos negócios das “campeãs nacionais”, seja dos desígnios de projeção internacional brasileira –, referidos a uma política que não questionava a divisão internacional do trabalho

prevalente, nem a hegemonia estadunidense. Aos olhos de alguns autores, essas críticas foram sintetizadas na evocação de um “subimperialismo brasileiro”, recuperando uma noção forjada pelo economista Ruy Mauro Marini no contexto da ditadura militar (1964-1985) (LUCE, 2007; MARINI, 2000).

A recuperação desse conceito no contexto brasileiro no início do século XXI instigou uma apropriação inesperada do outro lado do Atlântico. A partir da intensa atividade intelectual de Patrick Bond, difundiu-se na África do Sul e em países do seu entorno imediato a caracterização de que esse país, à maneira brasileira, praticava uma política subimperialista sob os governos do Congresso Nacional Africano (ANC), partido que governa o país desde o fim do *apartheid* (BOND: 2006; BOND; GARCIA, 2015).

O objetivo deste texto é apresentar um conjunto de elementos que problematizam o uso dessa categoria no caso sul-africano. Não discutirei teoricamente a noção de subimperialismo, o que já foi feito na América do Sul e também na África do Sul, nem se sua aplicação ao caso brasileiro é pertinente (FONTES, 2012; HADLER: 2013; TANDON, 2014). A partir de uma compreensão genérica do termo, acima enunciada, me limitarei a apresentar elementos de uma pesquisa em andamento, que inclui entrevistas realizadas na África do Sul, no Zimbábue e em Zâmbia em julho de 2018, além de revisão bibliográfica e de documentos<sup>3</sup>. Minha hipótese é que a expansão de negócios sul-africanos no continente, em particular na região austral, é um processo que se dá de maneira casuística e não corresponde a uma estratégia elaborada do Estado sul-africano, comparável ao projeto acalentado pelas administrações petistas.

O texto se desdobra em quatro seções, seguidas de reflexões finais. Inicialmente, é enfocada a inserção regional da África do Sul, arrolando dados que oferecem uma radiografia das relações do país com seu entorno imediato, evidenciando a assimetria que as caracteriza. Esse é o pano de fundo estrutural que embasa a percepção de um subimperialismo sul-africano. Em seguida, é abordada a tentativa de promover um “renascimento africano”, liderada pelo sucessor de Mandela, Thabo Mbeki (1999-2008), que teve como principal expressão a New Partnership for Africa’s Development (Nepad). Alguns impasses que conduziram ao malogro da iniciativa são analisados, enquanto sua dimensão infraestrutural foi incorporada pelo African Development Bank (AfDB), atualmente na forma do Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA). Na terceira seção,

---

<sup>3</sup> Entrevistas realizadas pelo autor nos marcos da pesquisa apoiada pela Fapesp, processo 2017/05588-7.



é enfocada a África Austral e a South African Development Community (SADC). Em particular, são examinadas as consequências da expansão de negócios sul-africanos em Zimbábue e Zâmbia desde o fim do *apartheid*, que dá lastro à noção de um subimperialismo sul-africano nesses países. Na última seção, indago, por meio de entrevistas com intelectuais, *policymakers* e funcionários de alto escalão nos setores público e privado, se essa expansão corresponde a um projeto do governo sul-africano sob o comando da ANC. Nas reflexões finais, concluo que a hipótese de um subimperialismo sul-africano deve ser no mínimo matizada, diante dos constrangimentos e contradições que caracterizam o Estado e, em última análise, o próprio capitalismo sul-africano.

## África do Sul em perspectiva regional

Quando a África do Sul se juntou aos países BRIC em 2011, muitos apontaram que esse recrutamento não correspondia a critérios estritamente econômicos, mas envolvia considerações de outra natureza, principalmente geopolítica. Afinal, o PIB do país era, em 2018, cerca de 1/3 do mexicano, turco ou sul-coreano, ou 1/5 do brasileiro (BOND; GARCIA, 2015).

No entanto, o país é a segunda maior economia da África, depois da Nigéria, rica em petróleo. Visto em perspectiva regional, o país responde por 1/3 do PIB da África subsaariana, ou 3/4 do PIB da South African Development Community (SADC), que congrega os países mais próximos<sup>4</sup>. Conforma-se uma situação paradoxal, uma vez que a economia da África do Sul tem uma dimensão modesta no plano global, ao mesmo tempo em que tem um peso desproporcional na relação com os demais Estados da região.

Nesse contexto, o país é visto, desde o fim do *apartheid*, como um candidato natural à liderança regional. Ao mesmo tempo, formuladores de políticas no país entendem que esse papel é uma condição necessária para a projeção mundial do país. Nas palavras de uma diretora do South African Institute of International Affairs (SAIIA), se a África do Sul quiser ser um *hegemon*, precisa de tamanho, ou seja: precisa de uma região (BERTELSMAN-SCOTT, 2018).

Entretanto, o histórico das relações do país com a região é delicado. O regime do *apartheid* esteve na contramão das lutas anticoloniais no contexto da Guerra

<sup>4</sup> Botswana, Lesotho, Madagascar, Maurício, Moçambique, Namíbia, Swazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbabwe, Malawi, Seychelles, Angola, Comoros e a República Democrática do Congo.

Fria, em que a emancipação de países de maioria negra se articulou a um ideário antirracista de unidade africana. Longe de limitar-se a um antagonismo ideológico, o Estado segregacionista interferiu consistentemente nos países vizinhos em uma direção contrarrevolucionária, por vezes de modo massivo, como na longa guerra civil em Angola (GLEIJESES: 2016). Por outro lado, o campo anticolonial, liderado pelo tanzaniano Julius Nyerere, articulou uma coalisão informal de Estados da África Austral contra o *apartheid*, conhecida como Frontline States. Inicialmente integrada por Tanzânia, Zâmbia e Botswana, a coalisão fortaleceu-se com a independência de Angola, Moçambique e Zimbábue, resultado de lutas hostilizadas pelo regime sul-africano.

Portanto, o governo que assumiu a liderança da África do Sul pós-*apartheid* encarnou um legado político contraditório, embora o ANC fosse uma organização aliada e apoiada pelos Frontline States, o Estado que agora comandava tinha uma longa história na direção contrária. A situação é ainda mais delicada em função do peso econômico desproporcional da África do Sul em relação ao seu entorno imediato. Nesse contexto político e econômico sensível, impuseram-se relações ambivalentes com os países vizinhos, uma vez que a expectativa de que a África do Sul assuma uma liderança regional é contraposta ao receio de que esse papel seja exercido de modo a reforçar interesses particulares no contexto regional: o temor de um “subimperialismo sul-africano” (BOND, 2018). Nessa perspectiva, a ideia de Mandela de que a África do Sul não pode ser uma ilha de prosperidade em um mar de pobreza (ainda que essa prosperidade seja relativa) é problematizada pela natureza dos nexos econômicos do país com seu entorno imediato.

O país tem uma relação comercial superavitária com o continente africano, concentrada nos países vizinhos, para os quais exporta cinco vezes mais do que importa. Enquanto 3/4 das exportações sul-africanas para o resto do mundo envolvem minerais, no comércio com o continente o país exporta manufaturas: 86% das exportações industriais da África do Sul tem como destino a África e, dentre essas, 70% são absorvidas pelos países mais próximos – o chamado BNLS: Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia, que integram, com a África do Sul, uma das mais antigas uniões aduaneiras do mundo, a South African Customs Union (SACU). Nas relações comerciais entre esses países, institucionalizou-se o uso do rand, moeda sul-africana (GWYNNE-EVANS, 2018). Em 2013, a África do Sul exportou mais manufaturas para Botsuana do que para a China, mais para o Lesoto do que para Rússia e Brasil somados.



Nesse mesmo ano, o superávit com vizinhos regionais (BNLS mais Moçambique e Zimbábue) foi suficiente para compensar 2/3 do seu déficit comercial com o resto do mundo. As exportações para o entorno responderam por cerca de 18% do total, uma importância superior à da China (14%), seu principal destino mundial. A África subsaariana foi o destino de 28% das exportações do país e 43% das exportações de manufaturados, dos quais 1/4 se dirigiu aos países vizinhos (ALENCE, 2015). As manufaturas sul-africanas não competem globalmente com as indústrias *low-cost* asiáticas, mas a proximidade geográfica compensa os custos de produção no contexto regional. Como decorrência, o comércio intrarregional é uma fonte de divisas crucial para a estabilidade macroeconômica do país e para a vitalidade da sua combalida indústria (DUBE, 2018; TEMBO, 2018).

O fim do *apartheid* em 1994 abriu a possibilidade de a África do Sul afirmar sua liderança regional. O país se integrou à SADC, constituída nos anos de 1980 pelos Frontline States com o objetivo original de justamente contornar a dependência econômica da região em relação à África do Sul. Entretanto, no início do século XXI, a política externa sul-africana adotou um escopo mais abrangente, orientando-se para o continente como um todo.

## Nepad e a integração africana

O sucessor de Nelson Mandela (1994-1999), Thabo Mbeki (1999-2008), ancorou-se no prestígio mundial da ANC naquele momento para capitanejar uma tentativa de recuperar o ideário de unidade africana, nos marcos do que foi chamado como um processo de “renascimento africano”. A principal expressão dessa política foi a New Partnership for Africa’s Development (NEPAD). A iniciativa surgiu em 2001, como resultado da fusão entre o “*Omega plan*” avançado pelo presidente do Senegal, Abdoulaye Wade, com a “Millenium Partnership for the Revival of Africa” (MAP), proposta inspirada na Declaração do Milênio adotada pela ONU no ano anterior, avançada por Mbeki em conjunto com os presidentes da Nigéria, Olusegun Obasanjo, e da Argélia, Abdelaziz Bouteflika.

Apesar do esforço em conceder à Nepad uma legitimidade continental, Mbeki foi desde o início seu principal propulsor: como indício de seu compromisso, o governo sul-africano fretou um avião que levou 80 funcionários para o lançamento da iniciativa em Abuja na Nigéria, oferecendo carona aos participantes angolanos no caminho (MULLER, 2018). Embora vinculada à União Africana, o secretariado



da Nepad incluiu, desde o início, pessoal do Development Bank of South Africa (DBSA), sediado em Midrand, e opera até os dias de hoje em um prédio próximo ao banco (TSHANDU, 2018).

No campo popular, a Nepad foi criticada desde o início por dois motivos principais: avaliou-se que a racionalidade econômica da iniciativa correspondia àquela de organizações financeiras multilaterais como o FMI e o Banco Mundial, consideradas corresponsáveis pelas mazelas econômicas do continente. Por outro lado, condenou-se a forma como foi gestada e implementada a iniciativa, em um processo hermético que não se preocupou em ampliar as discussões, nem em envolver segmentos da sociedade civil e movimentos sociais (BOND, 2005).

Angulada na perspectiva de uma integração africana e não de um regionalismo sul-africano, a Nepad foi concebida a partir de uma abordagem fundamentalmente política (GWYNNE-EVANS, 2018; PARSHOTAN, 2018). No plano do desenvolvimento, vislumbrou-se um conjunto de projetos de integração de infraestrutura, cuja realização estava referida a um novo padrão de relacionamento menos assimétrico com as potências mundiais – daí a ideia de uma “nova parceria”. Concretamente, os projetos de integração esboçados dependiam de recursos obtidos fora do continente para saírem do papel, conforme reconhecia o parágrafo 147 do seu documento fundador (BOND, 2005). Como a maioria dos países envolvidos é pobre, o êxito da iniciativa dependeu da mobilização de doadores internacionais, que não decolou. Com o tempo, a Nepad acabou se transformando em uma longa lista de desejos não realizados (MULLER, 2018).

Em 2018, a Nepad era vista como um projeto que perdeu relevância, processo acelerado durante a gestão de Jacob Zuma (2009-2018), que concedeu escassa importância à política externa e à integração regional (PERE, 2015). Especulava-se que o novo presidente Cyril Ramaphosa retomaria esforços nessa direção, revalorizando a Nepad. Pois, como disse um observador, se a política externa sul-africana deve voltar a funcionar, será necessária uma instituição como a Nepad (MOSHOESHOE, 2018). Enquanto isso, prosperava uma Nepad Business Foundation, propondo mediar vínculos entre os setores público e privado com o propósito de acelerar projetos de desenvolvimento na África, sob a consigna: “o nosso negócio é o sucesso do seu negócio na África”.

Entretanto, a dimensão infraestrutural da integração continental subjacente aos projetos que convergiram na Nepad foi, em certa medida, recolhida e cultivada sob a égide do African Development Bank (AfDB). O banco gerencia o fundo NEPAD-Infrastructure Project Preparation Facility (IPPF), constituído em 2005, e que,



em 2018, mobilizava U\$ 102 milhões amealhados a partir de uma diversidade de contribuidores. O foco dessa instituição é tornar financiáveis (*bankable*) projetos de infraestrutura na região (NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT-INFRASTRUCTURE PROJECT PREPARATION FACILITY, 2018).

Muitos desses projetos confluíram para a carteira do Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA), concebido em 2012 como o sucessor da Medium to Long Term Strategic Framework (MLTSF) da Nepad. O PIDA tem como propósito articular uma visão estratégica de conjunto para o desenvolvimento da infraestrutura regional e continental no longo prazo (2012-2040), pensada a partir de quatro dimensões: energia, transporte, informação e tecnologias da comunicação, e recursos hídricos transfronteiriços. O PIDA prevê a construção de 37.200km de estradas, 30.200km de ferrovias e 16.500km de linhas elétricas até 2040. Também planeja adicionar 54.150 megawatts de capacidade de geração de energia hidroelétrica, além de 1,3 bilhão de toneladas de capacidade comercial portuária (PROGRAM FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN AFRICA, 2017).

Formalmente, a African Union Commission (AUC) e a Nepad compartilham com o AfDB a responsabilidade sobre o PIDA, mas, concretamente, o banco é a agência executora do programa, uma posição similar à do BID em relação à IIRSA na América do Sul. Também à maneira da IIRSA, o PIDA arrolava em 2017 uma lista de 51 “Priority Action Plan” (PAP) – projetos e programas prioritários distribuídos pelo continente, que se desdobravam em 433 projetos nas quatro dimensões citadas. O custo estimado das obras entre 2012 e 2020 era de U\$ 68 bilhões anuais, dos quais 95% se concentrava em projetos de energia e transporte (AfDB, 2018). Os financiadores incluem o próprio AfDB, bem como instituições vinculadas ao governo do Japão, da Alemanha e a União Europeia, dentre outros (PROGRAM FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN AFRICA, 2017). Entretanto, de acordo com a agência Nepad, havia uma lacuna de recursos da ordem de U\$ 31 bilhões anuais, que incluem 75% dos investimentos de capital e 25% das despesas de manutenção (OFFICE FOR SPECIAL ADVISOR IN AFRICA, 2015).

O financiamento dessas obras é parte de um desafio maior para suprir a lacuna de infraestrutura no continente que, segundo uma estimativa do Banco Mundial feita em 2009, exigiria investimentos da ordem de U\$ 93 bilhões por ano até 2020. Para resolver esse gargalo, está em andamento um esforço para transformar o desafio em oportunidade de negócio. Pretende-se compensar a capacidade decrescente do capital tradicional de investir em ativos na África com acesso aos relativamente inexplorados recursos financeiros do continente, sobretudo a





fundos de pensão e fundos soberanos. A capitalização do mercado acionário no continente subiu de U\$ 300 bilhões em 1996 para U\$ 1.2 trilhão em 2007. Além disso, desde 2011, mais de uma dúzia de países emitiram títulos internacionais pela primeira vez, com o objetivo de financiar projetos de infraestrutura (OFFICE FOR SPECIAL ADVISOR IN AFRICA, 2015).

Nesta perspectiva, o AfDB estabeleceu o Africa50 como um instrumento para mobilizar o financiamento privado em infraestrutura, enquanto a Nepad iniciou em 2017 a campanha “Agenda 5%”, estimulando os investidores a aplicar 5% dos seus fundos em infraestrutura no continente, em lugar dos atuais 1,5% (NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA’S DEVELOPMENT , 2017). Nos marcos desse esforço, a campanha defende que se reformem os marcos regulatórios nacionais e regionais que orientam o investimento institucional na África. Ao mesmo tempo, estimula o desenvolvimento de novos produtos no mercado de capitais para diminuir o risco do crédito, favorecendo que os proprietários de ativos africanos identifiquem no investimento em infraestrutura um ativo atrativo para o seu portfólio. A campanha foi lançada em setembro de 2017 na bolsa de Nova Iorque (SUSTAINABLE INFRASTRUCTURE FOUNDATION, 2017).

Toda essa movimentação amparada pelo AfDB sugere que a Nepad proposta por Mbeki teve desdobramentos e rendeu frutos. Entretanto, a África do Sul perdeu o papel de liderança a que se propôs. Com sede no Senegal, o AfDB é visto como um banco em que predominam funcionários francófonos e que tem como foco os países de baixa renda, portanto, não seria muito envolvido com a África do Sul, país visto antes como fonte de capital no continente do que como um recebedor (BERTELSMANN-SCOTT; MARKOWITZ, 2018). Analisando a carteira de projetos do PIDA em 2018, observa-se apenas 5 projetos envolvendo a África do Sul, incluindo a modernização de dois postos de fronteira. Em contraste, um país pequeno como Ruanda recebe 9 projetos, enquanto Uganda tem quase vinte e a Tanzânia participa em dezenas dos 411 projetos listados (PROGRAM FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN AFRICA , 2018).

## O entorno regional

Continente que contém o maior número de países no mundo, a racionalidade da integração africana apoia-se na integração de subcomunidades econômicas regionais. Um exemplo desse enfoque no plano da infraestrutura é dado pela



própria SADC. Em uma cúpula da organização em 2003, adotou-se o “Regional Indicative Strategic Development Plan” (RISDP), um plano de dez anos concebido para conectar a região. A sintonia com a Nepad foi explicitada no plano de trabalho divulgado naquele mesmo ano: “Neste contexto, o Programa Nepad da União Africana é abraçado como uma referência confiável e relevante no âmbito continental, enquanto o RISDP é sua expressão regional no âmbito da SADC, seu veículo para atingir os mesmos ideais” (SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY REVISED REGIONAL INDICATIVE STRATEGIC DEVELOPMENT PLAN, 2003, grifos meus). Em 2014, o RISDIP foi revisado e atualizado.

No plano da integração comercial, a SADC, a East African Community (EAC) e o Common Market for Eastern and Southern Africa (Comesa) se engajaram em 2015 em uma área de livre-comércio abrangendo a metade dos países do continente. Em março de 2018, 44 dentre os 55 membros da União Africana assinaram em Ruanda um acordo para estabelecer uma área de livre-comércio continental (CFTA). Embora fosse um dos principais incentivadores do acordo, a África do Sul não o assinou naquele momento por questões de sensibilidade política, mas certamente participará (GWYNNE-EVANS, 2018; PARSHOTAM, 2018). As corporações do país devem se beneficiar do fim de barreiras tarifárias em escala continental, como aconteceu na região austral. Entretanto, há uma leitura consensual de que a proposta de uma área de livre-comércio continental esbarra em múltiplas dificuldades concretas. Nesse contexto, a ideia de aprofundar a integração a partir das comunidades econômicas regionais soa razoável (CHEELO, 2018; MAJAHÀ, 2018).

Porém, obstáculos de outra natureza se colocam. A SADC tem poucos funcionários que não são bem remunerados e a organização depende de doações, principalmente da União Europeia. Muitos países enfrentam problemas domésticos e rivalidades cuja solução está fora do alcance da diplomacia sul-africana. Ainda, prevalecem estradas ruins, alfândegas lentas, cortes de energia, dentre outros gargalos estruturais (BERTELSMANN-SCOTT, 2018). Como resultado, frequentemente a integração se concentra no setor mineral. E, nesse caso, muitas vezes tal integração se confunde com a mera expansão dos negócios sul-africanos na região (CHEELO, 2018).

Quando o Zimbábue presidiu a SADC em 2015, o país promoveu uma agenda de industrialização, visando a formação de cadeias regionais de valor. Entretanto, analistas consideram que a África do Sul não tem interesse nessa agenda. O foco da sua política é facilitar as trocas regionais. Mais especificamente, o foco



sul-africano é promover a colaboração entre o setor privado, estimulando a expansão e penetração de seus negócios na região (DUBE, 2018; MAHAJA, 2018; TEMBO, 2018).

Essa percepção remonta aos anos de 1990. Naquele momento, o desmanche do *apartheid* encerrou o isolamento político do país, mas também o bloqueio econômico. Nesse contexto, reformas reduziram as barreiras ao comércio intrarregional, o que favoreceu a expansão de negócios sul-africanos. Companhias nos ramos de supermercados, bancos, transporte, logística, mineração, construção, manufatura, serviços financeiros, telecomunicações, turismo e lazer se expandiram pela região. As indústrias de pequena escala de Zâmbia e Zimbábue foram particularmente afetadas pela concorrência do vizinho austral (BOND, 2005). Em 2008, entrou em vigor a SADC Free Trade Area, aprofundando a tendência à integração comercial regional.

Como decorrência desse processo, o Zimbábue, país que já teve 30% do PIB na indústria, agora é um escoadouro de manufaturas sul-africanas. Cerca de metade das importações e exportações do país se orientam à África do Sul, seu principal parceiro comercial: 85% das trocas comerciais do Zimbábue são com a África e, como o país não tem saída para o mar, suas exportações viajam principalmente pelo porto de Durban, na África do Sul. Como em outros países da região, há bancos, grifes e supermercados sul-africanos, que importam a quase totalidade dos seus produtos do seu país de origem. Capitais sul-africanos também têm uma importante participação no setor minerador, e controlam a produção de platina, que é refinada na África do Sul.

Esses fortes laços econômicos ajudam a explicar a cumplicidade dos governos da ANC com o regime opressor de Robert Mugabe (1987-2017), para além dos laços históricos de fraternidade que uniam a organização sul-africana ao Zimbabwe African National Unity (ZANU), partido de Mugabe, que liderou a independência na ex-Rodésia. O apoio sul-africano foi crucial para conceder alguma legitimidade ao regime, amenizando o seu ostracismo internacional. Em 2018, no momento em que o regime de Mugabe chegou ao fim e o novo presidente anuncia que “*Zimbabwe is open for business*”, os capitais sul-africanos se movimentavam, visando aproveitar as oportunidades iminentes (BOMBA, 2018; CHIRIMAMBOWA, 2018; MUDZONGA, 2018).

Por outro lado, a África do Sul recebe 2/3 da diáspora do Zimbábue, que não é pequena: calcula-se que um quarto da população vive fora do país. Profissionais qualificados formados no sistema educacional do Zimbábue, um legado positivo



do regime de Mugabe, encontram trabalho na África do Sul, configurando uma fuga de cérebros. Entretanto, muitos outros migram para fazer qualquer trabalho, engrossando a massa de desempregados: deparam-se com uma política pública altamente restritiva para a concessão de visto, o que condena a maioria à ilegalidade e à xenofobia (SOUTH AFRICA HISTORY ONLINE, 2018).

Em Zâmbia, observa-se uma trajetória similar. A indústria nacional, menos desenvolvida do que no Zimbábue, foi duramente afetada pela abertura comercial nos anos de 1990. A crise econômica do país foi uma oportunidade para capitais sul-africanos, que penetraram no país por duas vias principais: bancos e comércio varejista. Em Lusaca, como em outras grandes cidades da África Austral, há centros comerciais parecidos entre si e recheados de marcas sul-africanas, de modo que, se alguém caísse do céu, pensaria que está em Johannesburgo (MULOBELA, 2018).

A presença sul-africana também é notável em outros campos, da construção civil ao agronegócio, passando por serviços de segurança, mineração e a indústria de entretenimento. A maior parte do conteúdo televisivo, principalmente em canais pagos, é sul-africana. Segundo o diretor do Departamento de Mídia e Comunicação da Universidade de Zâmbia, observa-se a influência sul-africana até mesmo na língua, pois há diversas expressões correntes no país incorporadas de idiomas do vizinho austral, seja em africâner ou em zulu (HAMUSAKWE, 2018).

Capitais sul-africanos também se beneficiaram das privatizações em massa nos anos de 1990, adquirindo negócios nos ramos de mineração (como a corporação ZCCM – Chibuluma Mine), turismo (Hotel Intercontinental em Livingstone, cidade das cataratas Vitória), industrial (Zambia Oxygen Limited), dentre outros (ZAMBIA DEVELOPMENT AGENCY, 2010). Outras empresas utilizam a África do Sul como base de suas operações regionais, que incluem Zâmbia, como é o caso da agora britânica Anglo American. Diante dessa realidade, observadores consideram que o país não será muito afetado pelos acordos de liberalização comercial em negociação, porque já não resta muito mercado ao qual proteger (MUDENDA, 2018).

De modo geral, analistas no Zimbábue e em Zâmbia opinam que a projeção de negócios sul-africanos não é casual, e obedece a uma estratégia do governo desse país (CHEELO, 2018; CHIRIMAMBOWA, 2018; MADIMUTSA: 2018; MULOBELA, 2018). Curiosamente, essa visão não é partilhada por observadores sul-africanos, que salientam debilidades do Estado para concretizar qualquer projeto nesse sentido.



## O governo sul-africano tem uma estratégia?

Constatada a expansão mercantil, cabe indagar se os governos da ANC desenharam alguma estratégia para a projeção regional de negócios sul-africanos ou sediados no país, comparável à política das “campeãs nacionais” das administrações petistas no Brasil. Em primeiro lugar, é pertinente investigar se há instituições financeiras que cumprem um papel análogo ao BNDES brasileiro.

Em tese, a Industrial Development Corporation (IDC) tem o papel de fomentar projetos associados ao desenvolvimento nacional. Entretanto, embora a IDC financie projetos de infraestrutura na região vinculados à exportação de serviços sul-africanos e também ofereça algum financiamento industrial, sua participação é pequena e dirigida principalmente a projetos intensivos de capital no setor de mineração (MOHAMED, 2010, 49). Um estudo que a compara ao BNDES aponta que o banco sul-africano não tem uma participação equivalente no planejamento e na concepção de políticas estatais, nem tem representação nos mais altos níveis do governo (MAIA; MONDI; ROBERTS, 2005).

Já o Development Bank of Southern Africa (DBSA), constituído originalmente para financiar o desenvolvimento dos bantustões, ampliou o seu escopo de atuação e, a partir de 1997, tem como mandato específico o desenvolvimento infraestrutural no Sul do continente. Recentemente, a abrangência geográfica dos investimentos se ampliou, e o banco tem a pretensão de ir além da região SADC (NOTSHULWANA, 2018). Porém, sua abordagem é essencialmente mercantil, financiando projetos comercialmente viáveis em áreas como energia e transporte. Em suma, considerados os limites políticos e financeiros do IDC e do DBSA, um ex-assessor do ministro da Fazenda conclui que o país não tem instrumentos adequados para o investimento de longo prazo na região, só tem negócios (KASSIM, 2018).

Desse ponto de vista, a questão fundamental é saber se o DBSA poderá competir com as instituições estadunidenses e europeias (GOVENDER, 2013). Em 2014, esses países abocanhavam 40% dos projetos no continente, cujo valor total alcançava U\$325 bilhões, seguidos pelos chineses que realizavam 12% das obras, enquanto empresas de países como Índia, Emirados Árabes e Austrália respondiam pelas demais (DELOITTE REPORT, 2015). Embora construtoras sul-africanas atuem no continente, especialmente no seu entorno regional, elas têm padecido diante da concorrência chinesa e a escala da sua presença não é comparável à expansão das construtoras brasileiras na América do Sul sob as gestões petistas.



Se a expansão da construção civil é inibida pela competição internacional, particularmente chinesa, e não tem como ponto de apoio fundamental instituições de crédito nacional, como se dá a internacionalização em outras áreas de negócios sul-africanos?

Um setor que tem se expandido é o agronegócio, impulsionado pela escassez de água e terras em território sul-africano (GOGA, 2018; NAIR, 2018). No entanto, em muitos casos esse movimento se dá em associação com capitais globalizados que, em parte, atuam por meio da África do Sul. Além disso, desde a criação de um mercado de futuros (SAFEX) envolvendo os principais produtos agrícolas do país nos anos de 1990, constata-se uma crescente financeirização do setor.

Por exemplo: a empresa de investimento britânica/sul-africana Emergent Asset Management Ltd, que despontou nos setores de defesa e indústria de alta tecnologia nos Estados Unidos, agora se especializou em fundos de investimento agrícola. Em meio à recessão global em 2008, estabeleceu um African Agricultural Investment Fund que ambiciona amealhar 3 bilhões de euros, prometendo retornos anuais na casa de 30%. A empresa se associou a Grainvest, uma das maiores companhias sul-africanas na SAFEX, para constituir a Emvest Agricultural Corporation, empresa que serve de veículo para investimentos britânicos, sul-africanos ou de outra origem na agricultura continental. Outro exemplo é o United Fruit Farmers and Agri Asset Management, parte da Old Mutual's African Agricultural Fund, vinculado à poderosa seguradora sul-africana. Esse fundo oferece a possibilidade de investir tanto no mercado doméstico como na região (COUSINS; HALL, 2018).

Ao mesmo tempo, multinacionais têm adquirido corporações sul-africanas, que servem como veículo para a expansão regional. Um exemplo é a Pannar Seeds, que foi adquirida por uma marca da Du Pont, a Pioneer Breed em 2013, consolidando uma divisão do mercado de sementes sul-africano nas mãos de duas empresas: Pioneer e Monsanto. Outro exemplo dessa trajetória é a gigante do açúcar Illovo, que opera em seis países da região, mas que atualmente pertence à Associated British Foods. Embora mantenha sua base de operações na África do Sul, não se trata mais de uma companhia sul-africana. Companhias sul-africanas também participam de empreendimentos florestais em Moçambique e Gana, projetos agrícolas no Congo, Moçambique, Swazilândia, Zâmbia, Zimbábue e Nigéria, e, em turismo, como em safaris e ecoturismo, em Moçambique, Tanzânia e Uganda (BOMBA, 2018; COUSINS; HALL, 2018).

Portanto, a expansão do agronegócio sul-africano tem acontecido em competição, mas também em associação com corporações dos países centrais.



Muitas das empresas sul-africanas de semente, agrotóxicos e fertilizantes participam de processos de fusões e aquisições, nos marcos da sua expansão internacional.

Outra característica da expansão regional de negócios sul-africanos é a coexpansão, ou seja, a projeção regional de parcerias comerciais já existentes. A Unitrans, que opera em 10 países na África Austral, opera em parceria com outras empresas sul-africanas, como a Tiger Brands e a RCL Foods. Outro caso ilustrativo é a expansão de cadeias de *fast-food* e de supermercado. Quatro grandes redes sul-africanas expandiram suas operações na região: Shoprite, Pick n Pay, Spar e Woolworths. A principal delas, Shoprite, estabeleceu programas de apoio a produtores locais para que eles atendam aos requisitos de quantidade e qualidade de suas operações. No entanto, em 2016, ainda importava 98% de suas frutas e vegetais da África do Sul (TEMBO, 2018).

Nesses casos, não foi possível mapear políticas específicas do Estado sul-africano em apoio da expansão regional, para além de uma atuação em prol da liberalização comercial, já descrita. Na realidade, os testemunhos de analistas, servidores públicos de alto nível e homens de negócios sugerem que essa expansão tem sido um assunto privado, que acontece em grande medida à revelia do Estado.

Um executivo da MTN, empresa de telefonia sul-africana que se expandiu globalmente, relata um episódio que ocorreu quando trabalhava na sua principal concorrente, a Vodacom – atualmente controlada pela britânica Vodafone. Essa empresa teria entrado no mercado moçambicano em resposta a um pedido pessoal do então presidente Nelson Mandela. Do ponto de vista corporativo, trata-se de um país em que os potenciais clientes se concentram em poucas cidades esparsas em um vasto território, o que torna a cobertura telefônica dispendiosa e, portanto, pouco rentável. Entretanto, como disse o executivo, “ninguém dizia não a Madiba” – modo como é conhecido Mandela. Questionado sobre a forma de penetração dessas empresas na região, relatou que, frequentemente, governos africanos convidam empresas sul-africanas a fazerem negócios em seu país, porque elas aportam investimento em economias pouco diversificadas (NYOKA, 2018).

Nesse mesmo diapasão, mas de um ângulo distinto, um servidor, que ocupava em 2018 um alto cargo vinculado ao Ministério de Indústria e Comércio, opina que há pouca estratégia governamental e que a expansão corporativa tem sido, em larga medida, um movimento na esfera privada (GWYNNE-EVANS, 2018). Prevalece entre os analistas a percepção de que a internacionalização evolui caso a caso, sem constituir uma política totalizadora que articule esse movimento econômico a um projeto político de liderança regional, ou de projeção global (GOGA, 2018;



NAIR, 2018). Outro economista que serviu no governo lembra que as corporações sul-africanas se beneficiam do seu conhecimento da realidade africana para fazer negócios, escoradas na superioridade relativa das instituições e da infraestrutura do país no contexto da região (KASSIM, 2018). Nessa perspectiva, a África do Sul opera também como porta de entrada para negócios globais no continente (SCHOLVIN; DRAPER, 2012).

Entretanto, se a África do Sul se destaca no contexto regional, o país encara obstáculos para que essas vantagens comparativas se desdobre em um projeto nacional. Constatam-se dificuldades de natureza diversa, desde o tamanho relativamente pequeno da economia até entraves políticos. Um analista, que esteve presente no lançamento da Nepad, entende que a dificuldade de formular uma estratégia coerente é acentuada pelo descolamento entre os negócios, majoritariamente nas mãos dos brancos, e a política, comandada pelos negros (MULLER, 2018). Sugere-se que a formulação de uma política consistente de integração regional esbarra também na escassa coordenação entre os governos da região, agravada pela falta de coesão entre os diferentes ministérios e órgãos governamentais no seio do governo sul-africano (BERTELSMANN-SCOTT, 2018; KASSIM, 2018; MONDI, 2018?).

## Reflexões finais

Resultado de intensa pressão social, mas também de constrangimentos econômicos, o fim do *apartheid* implicou ambiguidades na política sul-africana. No plano doméstico, a transição pactuada implicou em uma modalidade de arranjo em que os brancos preservaram seu poder econômico, enquanto os negros assumiram o comando da política e o controle do Estado. Nesse processo, o histórico ideário igualitário, associado à Freedom Charter dos anos de 1950, cedeu passo às políticas de ajuste estrutural características do neoliberalismo. Na esfera internacional, o fim do *apartheid* encerrou o isolamento sul-africano, ao mesmo tempo em que aumentou a suscetibilidade aos movimentos do capital global que então se intensificavam. Por outro lado, a posição do país no contexto africano modificou-se radicalmente, e o Estado, até há pouco repelido pelos vizinhos, subitamente investiu-se do prestígio internacional que a liderança de Mandela lhe conferiu.

O sucessor de Mandela, Thabo Mbeki, sonhou grande e pretendeu recuperar o ideário de unidade africana. Entretanto, esse desígnio ambicioso confrontou-se

com limitações econômicas e políticas para prosperar sob liderança sul-africana. À maneira da IIRSA na América do Sul, mas sem que se tenha criado uma organização comparável à UNASUL no caso africano, as aspirações mais nobres de unidade se esvaziaram com o passar dos anos, enquanto o esqueleto associado à integração infraestrutural segue avançando sob a égide do AfDB, um primo do BID.

Entretanto, prosperou a expansão de negócios sul-africanos no continente. Esse movimento teve particular intensidade na África Austral, onde arranjos de integração comercial favoreceram a indústria sul-africana às expensas de países vizinhos, como nos casos de Zimbabwe e Zâmbia. A avalanche de negócios e produtos sul-africanos em setores que vão desde o comércio varejista à rede bancária, do conteúdo televisivo às grifes nos centros comerciais, lastreou a noção de que existe um subimperialismo sul-africano na região. Os superávits comerciais desse país com seus vizinhos, que ademais sustentam uma atividade manufatureira que não é competitiva em outros mercados, reforçam tal percepção.

As entrevistas em Zimbábue e Zâmbia, embora constituam apenas uma amostra, revelam o sentimento de que essas assimetrias estão calcadas em um desígnio estratégico do governo sul-africano, percebido como um ator poderoso e, portanto, determinante no contexto regional. Posturas de arrogância ou de insensibilidade dos investidores desse país, que importam em lugar de abastecerem seus hipermercados de hortifrutigranjeiros locais, por exemplo, agravam essa hostilidade. Cumpre ressaltar que essa percepção transcende filiações ideológicas, e está presente em análises sob o prisma da esquerda, mas também no campo liberal.

Contudo, as entrevistas na África do Sul, envolvendo intelectuais, *policy-makers* e funcionários de alto escalão nos setores público e privado, apontam em outra direção. Sob o prisma desses observadores, o país sob o comando da ANC emerge como uma potência econômica no contexto regional em que está inserido, mas cujo potencial de liderança política não se realiza. Salientam-se múltiplas contradições que atravessam o governo e, em última análise, o próprio capitalismo sul-africano, dentre as quais: negócios principalmente nas mãos de brancos, enquanto o Estado é comandado pelos negros; relações econômicas superavitárias com os vizinhos que, por sua vez, sustentam relações deficitárias com o mercado mundial; a expansão de negócios sul-africanos que, ao se internacionalizarem, frequentemente deixam de ser africanos; contradições entre as exigências mercantis imediatas (por exemplo, do DBSA) e a necessidade de consolidar as estruturas para uma articulação econômica e política regional.



Nesse contexto, a descrição dos governos da ANC como subimperialistas deve ser matizada, pois embora constatem-se relações assimétricas na região, o Estado parece simplesmente impotente para consolidar um projeto político coerente nessa direção. Talvez a África do Sul pretendesse ser subimperialista, mas parece não reunir a capacidade para isso sob a ANC.

## Referências

- ALENCE. Rod. ‘Trading with the frenemy: how South Africa depends on African trade’. In: KHADIGALA, NAIDOO, PILAY & SOUTHALL. *New South African Review 5. Beyond Marikana*. Johannesburg: Wits University Press, 2015, 284-297.
- BOND, Patrick (ed.). *Fanon’s warning. A civil society reader on the New Partnership for Africa’s Development*. 2<sup>nd</sup> edition. Asmara: Africa World Press. 2005.
- . ‘O império norte-americano e o sub-imperialismo sul africano’. Em: PANITCH, Leo; LEYS, Colin. *O império reloaded. Socialist Register 2005*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- BOND; Patrick; GARCIA, Ana; BRICS: an anti-capitalistic critique. Johannesburg: Jacana, 2015.
- COUSINS, Ben; HALL; Ruth (2018). ‘Exporting contradictions: the expansion of South African agrarian capital within Africa’. *Globalizations*, 15:1, 12-31, DOI: 10.1080/14747731.2017.1408335.
- DELOITTE REPORT. South African construction trends. 2015. Disponível em: <<https://www2.deloitte.com/za/en/pages/energy-and-resources/articles/africa-construction-trends-report.html>>. Acesso em 27/10/2018.
- FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo. Teoria e história*. 3ed., Rio de Janeiro: UERJ, 2012.
- FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO. *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- GARCIA, Ana Saggioro. *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: PUC, 2012.
- GARCIA, Marco Aurélio. *A opção sul-americana*. São Paulo: Perseo Abramo, 2018.
- GLEIJESES, Piero. *Visions of freedom. Havana, Washington, Pretoria and the struggle for Southern Africa*. University of California Press (reprint), 2016.
- GOVENDER, G. Financing for development? The development bank of South Africa and its footprint in Africa. Internal discussion document. Johannesburg: Action Aid, 2013.
- HADLER, João Paulo de Toledo Camargo. *Dependência e super-exploração: os limites das reflexões de Fernando Henrique Cardoso e Ruy Mauro Marini sobre o capitalismo dependente*. (Campinas) Tese de Doutorado, Instituto de Economia da UNICAMP, 2013.



- LUCE, M. S. *O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. Porto Alegre, UFRGS, 2007 (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais) Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.
- MAIA, J., MONDI, L.; ROBERTS, S. *Industrial Development and Industrial Finance in South Africa and Brazil: A comparative assessment*. Trade and UnevenDevelopment: Opportunities and Challenges. TIPS Annual Forum, 2005.
- MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT (NEPAD). 'Concept note. Nepad 5% agenda: Mobilizing Domestic Pension and Sovereign Wealth Fund Capital for PIDA and other African Infrastructure Projects'. Setembro 2017. Disponível em: <<http://www.nepad.org/resource/concept-note-nepad-5-agenda-mobilizing-domestic-pension-and-sovereign-wealth-fund-capital>>. Acesso em 27/12/2018.
- NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT – INFRASTRUCTURE PROJECT PREPARATION FACILITY. Disponível em: <<https://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/nepad-infrastructure-project-preparation-facility-nepad-ippf>>. Acesso em 27/12/2018.
- OFFICE OF THE SPECIAL ADVISOR IN AFRICA(OSSA). *Financing Africa's infrastructure development*. Policy Brief, 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/policybriefs/2015\\_financing\\_infrastructure.pdf](http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/policybriefs/2015_financing_infrastructure.pdf)>. Acesso em 27/12/2018.
- PERE, Gareth le. 'The evolution of South Africa's foreign policy'. In: KHADIGALA, NAIDOO, PILAY & SOUTHALL. *New South African Review 5. Beyond Marikana*. Johannesburg: Wits University Press, 2015, 249-267.
- PROGRAM FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN AFRICA. 2017. Disponível em: <<https://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/programme-for-infrastructure-development-in-africa-pida>>. Acesso em 27/12/2018.
- SOUTH AFRICA HISTORY ONLINE 'Xenophobic violence in democratic South Africa.' Disponível em: <<https://www.sahistory.org.za/article/xenophobic-violence-democratic-south-africa>>. Acesso em 27/12/2018.
- SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY REVISED REGIONAL INDICATIVE STRATEGIC DEVELOPMENT PLAN 2003. Disponível em: <[http://www.sadc.int/files/5713/5292/8372/Regional\\_Indicative\\_Strategic\\_Development\\_Plan.pdf](http://www.sadc.int/files/5713/5292/8372/Regional_Indicative_Strategic_Development_Plan.pdf)>. Acesso em 20/1/2017.
- SCHOLVIN, Soren; DRAPER, Peter. "The gateway to Africa? Geography and South Africa's role as an economic hinge joint between Africa and the world". *South African Journal of International Affairs*, 19:3, 381-400, 2012.



SUSTAINABLE INFRASTRUCTURE FOUNDATION (SIF). ‘Nepad launches 5 per cent Agenda initiative’ Setembro 2017. Disponível em: <<https://public.sif-source.org/mdbs-infra-news/nepad-launches-5-per-cent-agenda-initiative-bridging-africas-usd-68-billion-infrastructure-finance-gap/>>. Acesso em 27/12/2017.

TANDON, Yash. “On Sub-imperialism and BRICS-bashing.” Pambazuka News, May 21, 2014. Disponível em: <<http://www.pambazuka.org/en/category/features/91832/print>>. Acesso em 27/5/2017.

ZAMBIA DEVELOPMENT AGENCY. *Report status on privatization as at 30<sup>th</sup> November 2010*. Lusaka: ZDA, 2010.

ZIBECHI Raúl. *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2012.

## Entrevistas citadas, realizadas em junho de 2018

### **África do Sul**

BERTELSMANN-SCOTT, Talitha. Diretora do Regional Observatory do SAIIA.

BOND, Patrick. University of the Witwatersrand School of Governance.

GOGA, Sumayya. Centre for Competition, Regulation and Economic Development (CCRED). University of Johannesburg.

GWYNNE-EVANS, Nigel. & Industrial Development. Department of Trade and Industry. Governo da África do Sul.

KASSIM, Fuad. Assessor do Minister of Finance at Treasury (2010 a 2018).

MARKOWITZ, Chelsea. Pesquisadora do SAIIA.

MONDI, Lumkile P.. Foi Chief Economist e Executive Vice President of Professional Services at The Industrial Development Corporation of South Africa Limited. Também foi Vice President at the Industrial Development Corporation. Trabalhou por sete anos como Deputy Treasurer at Transnet.

MOSHOESHOE, Mopeli. Professor do Departamento de Relações Internacionais da Wits University.

MULLER, Mike. Engenheiro, consultor de empresas do setor hidroelétrico. Pesquisador da Wits School of Governance.

NAIR, Reena Das. School of Economics, College of Business and Economics. CCRED, University of Johannesburg.

NOTSHULWANA, Mxolisi. Senior Specialist. Infrastructure projects. International Financing Division. Development Bank of Southern Africa (DBSA).



NYOKA, Nkateko (conhecido como Snakes). Chief Officer of Legal and Regulatory at Vodacom.

Anteriormente, trabalhou na MTN, a outra grande empresa de telecomunicações de origem sul-africana.

PARSHOTAM, Asmita. Pesquisadora do South African Institute of International Affairs (SAIIA).

TSHANDU, Zwelakhe. Development Bank of South Africa.

### ***Zimbabwe***

BOMBA, Briggs. Diretor do Trust for Africa.

CHIRIMAMBOWA, Tamuka. Secretário executivo do Institute of Public Affairs in Zimbabwe.

DUBE, Cornelius. Zimbabwe Economic Policy Analysis and Research Unit.

MAJAHIA, Danai. Regional Economic Development Integration Department. Southern.

African Development Community Research and Document Institute.

MUDZONGA, Evangelista. Zimbabwe Economic Policy Analysis and Research Unit.

### ***Zâmbia***

CHEELO, Caesar. Macro-economic and monetary policy. Zambia Institute for Policy Analysis and Research.

HAMUSAKWE, Basil. Diretor do Mass and Media communication center, University of Zambia.

MADIMUTSA, Clever. Departamento de Política, University of Zambia.

MUDENDA, Dale. Departamento de Economia, University of Zambia.

MULOBELA, Whitney. Jornalista e ativista social, Non-Governmental Gender's Organization Cordinating Council.

TEMBO, Bernard. Zambia Institute for Policy Analysis and Research (ZIPAR).



# Sino-Philippine relations as the modern tributary game: moving beyond the South China Sea disputes

*As relações sino-filipinas como o jogo tributário moderno: para além das disputas no Mar do Sul da China*

DOI: 10.21530/ci.v14n1.2019.877

Bruno Hendler<sup>1</sup>

## Abstract

This article examines the China-Philippines relations in the South China Sea (SCS) from 1997 to 2017. The premise is that the China's interaction with litigating neighbors in the SCS (such as Vietnam and the Philippines) is shaped by strategic, political-economic and symbolic relations analogous to the dynamics of the Imperial China with the nomadic peoples of Central Asia in the so-called "tributary game" (ZHOU, 2011). The central hypothesis is that, just as the tributary game lasted for centuries in an asymmetric but relatively stable pattern, the same asymmetrical and stable pattern tends to prevail in the contemporary stage. In this scenario of a *de facto* Chinese control of many positions in the SCS and the expectation of economic gains by the Philippines, it is more likely that the tributary game shall move away from a conflictive stance and towards the conciliation-submission stance consolidated by the mutual learning process and by the inevitable economic and diplomatic gravitation of Asian countries around China.

**Key-words:** China-Philippines Relations; China's Pre-modern Tributary Game; South China Sea Disputes; China's Foreign Policy; Philippines' Foreign Policy.

## Resumo

Este artigo examina as relações China-Filipinas no Mar do Sul da China (MSC) de 1997 a 2017. A premissa é que a interação da China com os vizinhos litigantes no MSC (como o Vietnã e as Filipinas) é moldada por relações estratégicas, político-econômicas simbólicas análogas à dinâmica da China Imperial com os povos nômades da Ásia Central no chamado "jogo

<sup>1</sup> Professor Adjunto do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria.

Artigo submetido em 04/01/2019 e aprovado em 17/04/2019.



tributário” (ZHOU, 2011). A hipótese central é que, assim como o jogo tributário durou séculos em um padrão assimétrico, mas relativamente estável, o mesmo padrão assimétrico e estável tende a prevalecer no estágio contemporâneo. Em um cenário de relações bilaterais com controle chinês *de facto* de muitas posições no MSC e de expectativa de ganhos econômicos pelas Filipinas, é mais provável que o jogo tributário se afaste do polo conflituoso e se aproxime do polo de submissão-conciliação, consolidado pelo processo de aprendizagem mútua e pela inevitável gravitação econômica e diplomática dos países asiáticos em torno da China.

**Palavras-chave:** Relações China-Filipinas; Jogo Tributário Pré-moderno da China; Disputas no Mar do Sul da China; Política Externa da China; Política Externa das Filipinas.

## Introduction

This article examines the China-Philippines relations in the South China Sea (SCS) from 1997 to 2017. The premise is that the China's interaction with litigating neighbors in the SCS (such as Vietnam and the Philippines) is shaped by strategic, political-economic and symbolic relations analogous to the dynamics of the Imperial China with the nomadic peoples of Central Asia in the so-called “tributary game” (ZHOU, 2011). The central hypothesis is that, just as the tributary game lasted for centuries in an asymmetric but relatively stable pattern, the same asymmetrical and stable pattern tends to prevail in the contemporary scenario, in line with Steve Chan's (2016, 36) argument.

Nevertheless, we argue that the contemporary tributary game (which oscillates between poles of cooperation and conflict) is embedded in a gradual long-term process in which China, as a regional power, creates new core-periphery relations with its Asian neighbors. The cooperation-conflict oscillation is constant in international relations, but the core-periphery dynamic adds complexity to the specific case of Sino-Philippine territorial disputes in the SCS, resembling the pre-modern tributary game. Furthermore , the US' projection in Asia Pacific is another novelty of the contemporary period and must be considered as an intervening variable in the tributary game, as well as its historical proximity with the Philippines in particular.

This article is also inspired by the “lines in the sand” research agenda, which offers an unconventional interpretation of territorial boundaries: rather than a territorially fixed static line, the concept of border should be understood as dynamic



and flexible, product of a series of political, social and economic practices (PARKER et al., 2009). And just as lines in the sand are easily erased and redrawn, lines in the water, such as the SCS case, are also constantly drawn and redrawn as the product of material and symbolic processes among societies and sovereign states.

In order to understand this process, the article is divided into the following topics: i) a conceptual debate on the pre-modern tributary game; ii) the new core-periphery relations produced by China's rise in the 21<sup>st</sup> Century; and iii) the new tributary game between China and the Philippines, in which the SCS issue and the "lines in the water" play a relevant role.

## The tributary game in China's history

The idea of a Chinese tributary system was developed by the American scholar John K. Fairbank in the first half of the twentieth century. The author suggested the existence of a set of relations among nations of Central and East Asia in which an outer periphery (of barbarian peoples) and an inner periphery (of Sinicized peoples) would gravitate towards the Chinese Empire (LEE, 2016). Fairbank (1942) argues that China's civilizational centrality would derive both from a material basis of military power and economic strength and also from a cultural superiority expressed in Confucian literature, arts, and codes of conduct.

Above all the cited elements, the author emphasizes the symbology of the rituals of submission to the Chinese emperor and the subsequent diffusion of Chinese values. The emperor's political authority conferred by Confucianism would be the basis of the Empire's relations with foreigners, in a dynamic of mutual expectations and mutual gains. Foreign leaders would send tributary missions with rare commodities, exotic animals and a commission of official representatives (or the foreign ruler himself) would perform the ritual of formal submission (kowtow). Such products had a rather symbolic value, strengthening the prestige of the emperor before his subjects and the foreign polities (FAIRBANK, 1942). In addition, the Chinese sovereign granted titles and investitures, coopting allies and forming a buffer zone of sinicized kingdoms that protected the heart of the empire against the attacks of non-sinicized "barbarian" peoples. Thus, in addition to symbolic gains, the formation of an allied belt also had an important military function.

On the other hand, the tributary system was also important for its vassals. Formal submission conferred prestige to legitimize foreign leaders before their





subjects and neighboring polities. The connection with China guaranteed not only symbolic status, but also access to trade in high value-added Chinese products and military support in conflicts against internal factions and against neighboring kingdoms. Thus, in Fairbank's view, the symbolic sphere was the core of the tributary system and was complemented by material gains in trade and regional and domestic power disputes. Although the centrality of the symbolic ties is often questioned, much of the academic literature that followed is based on at least one of these three elements (civilizational/cultural centrality, military power and economic strength) hence Fairbank's importance for the area studies.

One of these lines of research, the borderland studies, examines the interaction between Imperial China and the nomadic peoples. In this field, Fangyin Zhou (2011) perceives a pattern of interactions and proposes a theoretical tool to examine specific cases in history. The author aims to analyze the stability of what he calls the "tributary system" and to see it as "a continuous set of abstract principles that were applied to both diplomatic strategy and foreign policy over several thousand years of Chinese history" (ZHOU, 2011).

Feng Zhang (2009) infers that each Chinese dynasty had its own tributary system and ponders: "Why was Chinese foreign policy characterized by rigidity at certain times and by pragmatism and flexibility at others?" (ZHANG, 2009) How can we explain the "constancy" of sinocentric discourse in face of historical "variables"? How did the narrative of Chinese centrality remain relevant despite the multiple aspects it acquired? And in a realistic perspective, Zhang's response (2009) is: through legitimacy and security. Thus, the author follows Fairbank's vision but attributes an equal relevance between the strategic and the symbolic dimension. To him, security stems from the premise that the Chinese Empire, like any empire, was concerned with its physical security and, whether in a strong dynasty (Ming) or in a weak one (Song), the same legitimacy granted by sinocentric discourse was used either for expansion or defense purposes.

In this line, Zhou (2011) adopts a neorealist view of the tributary system, which is defined by the distribution of power among state units and by rational choice in strategic interactions, in a kind of "tributary game". In face of the asymmetry of capabilities in favor of China, Zhou suggests that each agent faces a dilemma between two options: China may play a *conciliatory* strategy or that of a *punitive expedition*, each of which, respectively, represents peace or war; and the peripheral state can either engage in *border harassment* or *submit* to China.

**Figure 1 – The Tributary Game**

		Peripheral state	
		Border Harassment	Submission
China	Conciliatory stance	A ↓	B ↑
	Punitive mission	C →	D

Source: elaborated by the author based on Zhou, 2011.

The table above shows the possible results in the tributary game. (B) is the Nash Equilibrium, when neither player has incentives to change the status quo<sup>2</sup>. This is the optimal response, when submission to China, rather than border harassment, is more beneficial to the peripheral state; and a conciliatory stance, rather than a punitive mission, is more beneficial than a punitive mission for China. Thus, (B) is the ideal situation for an eternal balance in the tributary game: China adopts a peaceful and non-hostile stance towards its neighbor, which does not represent a military threat, and it eventually submits to the sinocentric world.

Zhou finds empirical cases in history with the following pattern:  $A = > C = > D = > B = > A$ . Confronted by border harassment from a peripheral state ( $B = > A$ ), China moves from the conciliatory stance to the punitive one ( $A = > C$ ). In this case, the peripheral state maintains the aggressions despite the punitive missions because the benefits from looting are high. But there is a moment when the costs of fighting Chinese forces are greater than the gains from looting, so the peripheral state passes to the submission stance ( $C = > D$ ).

This model is applied to regions and peoples that China was unable to formally annex due to geographic, social or military reasons, i.e., if an independent polity was incorporated to the Chinese Empire, it would lose the autonomy to play the tributary game. Thus, if the ultimate conquest is impossible, China tends to end the punitive missions and subjugate its neighbors by a mix of economic and symbolic incentives. The Middle Empire moves to the conciliatory stance ( $D = > B$ ) when Chinese emperors send gifts and give symbolic titles to neighboring leaders (investitures) and grant privileged access to long-distance trade networks, giving up the military option temporarily.

Zhou argues that the tributary game prevailed in the following cases: Qing Dynasty's Emperor Qianlong relations with the Kingdom of Burma in the mid-18<sup>th</sup>

<sup>2</sup> In game theory, the Nash equilibrium is a kind of solution concepts of a game involving two or more players, where no player has anything to gain by changing only his own strategy. In other words, If each player has chosen a strategy and no player can benefit by changing his strategy while the other players keep theirs unchanged, then the current set of strategy choices and the corresponding pay-offs constitute a Nash equilibrium (Hotz).

Century; Ming Dynasty's response to the Japanese invasion of Korea in the 17<sup>th</sup> Century; and the Sui-Tang dynasties' relations with the kingdoms of Korea in the 7<sup>th</sup> century. Nevertheless, if we consider only the last two Chinese dynasties (Ming and Qing), the frequency of conflicts with nomadic peoples is much greater than those with sedentary kingdoms. There is a vast bibliography that portrays Central Asia but not East Asia as the main source of military threats to China (KANG, 2010; PERDUE, 2005). Actually, clashes with nomads accounted for almost 80% of all China's external conflicts during Ming and Qing<sup>3</sup> Dynasties (1368-1841).

**Table 1 – Frequency of conflicts in the tributary system**

	Ming (1368-1644)	Qing (1644-1841)	Total (1368-1841)
Nomads	200	52	252
Pirates	60	0	60
Sinic Sates (Vietnam, Korea, Japan)	11	1	12

Source: Elaborated by the author, based on KANG, 2010.

Based on this data, we assume that Late Imperial China's strategic thinking for the north-west boundary arc (with the nomadic peoples) had a discernible pattern. It was the *locus* of security threats where "war" properly happened. In this scenario, it was necessary to adopt a defensive stance, either by conciliation or by punitive missions, and even territorial expansion was justified by the creation of buffer zones with sinicized peoples to protect the agricultural heart of the empire and to ensure the security of long-distance trade routes.

The construction of the Great Wall in various periods of China's history illustrates a great contradiction in this case. On one hand, it represents the defensive logic against the constant harassment of smaller polities. On the other, it depicts the inefficiency to deal with the mobile military forces of these nomadic peoples, preventing the emergence of a well-defined territorial boundary. In spite of the Great Wall effort, China's north and western borders were truly mutable and flexible "lines in the sand". It was a transitional area containing merchants, nomads, oasis settlers, peasants, fortifications and military men – all from multiple nationalities (PERDUE, 2005).

In a dialogue between Peter Perdue and Zhou, we infer that there was a well-defined pattern in China's northern and western frontiers, a certain degree

<sup>3</sup> The Qing Dynasty lasted until 1911 but the data ends in 1841, when the Opium War put an end to the Sinocentric World.



of predictability in the instable borderlands. In other words, the frequent clashes between nomads and Chinese forces were not chaotic, they were crises *within* the system, but not crises *of* the system itself. Thus, the existence of a stable tributary game that faced constant military instability is a plausible thesis. The means of violence between polities was a relevant variable of this system, although not the only one.

In sum, we know the Chinese were unable to hold the invasions of Mongols and Manchus in different moments of history, but in spite of these two failures, they were successful in preventing hundreds of other incursions from northern/western polities. And this was a consequence of: a) the choice, by other polities, to avoid direct confrontation with China or to submit to its world order; and b) the tributary system, which could bear a “limited instability” of border harassment and punitive missions in order to preserve itself.

## **The structural contemporary process: China's rise in the 21<sup>st</sup> Century and the new Core-Periphery relations**

Zhou's tributary game (2011) is a type of game theory with the following premises: i) there is an asymmetry of capacities between two actors (China and the peripheral state); ii) this asymmetry is moderate, i.e., the maximum gain does not imply the annihilation of one actor by the other; and iii) as a theoretical model, it is ahistorical and not subjected to long-term processes.

The tributary game oscillates between two poles: cooperation (neighbor's submission and China's conciliation) and conflict (neighbor's harassment and China's punitive missions). As a cycle, there are no eternal points of maximum gain or loss: there are occasions when border harassment is more advantageous than submission (to the neighbor) and others when a punitive mission is more advantageous than co-optation (for China). However, the system tends to a cycle of cooperation and conflict that would be eternal if it was not affected by a learning curve process between the actors, who familiarize and predict the behavior of the other, and by historical processes of medium and long duration.

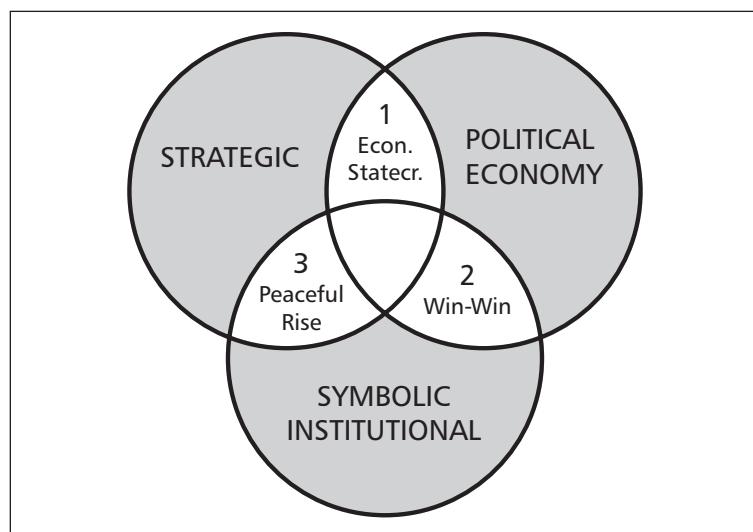
Our central hypothesis is that China's disputes with the Philippines in the South China Sea (SCS) present a dynamic analogous to the tributary game. However, instead of the eternal oscillation between the conflict and cooperation poles, it has been gradually shaped by the mutual learning process and, above all,



by China's rise as a regional power. Even though it does not imply the annexation of peripheral states such as the Philippines, it tends to reduce their margin of maneuver and push them to the submission stance with economic and symbolic gains in lieu of strategic concessions.

The disputes in the SCS are "lines in the sand" in the sense that they are affected by flexible and dynamic issues. It is a phenomenon that shapes and is shaped by social, political and economic matters that stretch far beyond hard politics. The three vectors of China's external projection since 1997 are expressed in the intersections 1, 2 and 3 and the question that this model intends to answer is: if the abstract model of the tributary game reemerged today, what would be its concrete implications?

**Figure 2 – China's vectors of external projection**



Source: elaborated by the author, 2019.

The political economy vector has undergone profound transformations since 2008. Based on a successful and complex struggle between the government and the national bourgeoisie, there was a complexification of economic relations with the outside world under state guidance (NOGUEIRA, 2018). If this vector was driven by structural reforms, foreign direct investment attraction, public investment and export incentives in the 1990s and 2000s, foreign trade remained important, but it started to share attention with other sectors that make up a complex "toolkit" of economic projection, which we call economic statecraft. Leonard (2016) points out China's five major tools since the late 2000s: trade, investment, financial services, Renminbi internationalization and logistics integration through the Belt and Road Initiative (BRI).



These processes arise from the saturation of a model based on public investments and exports surplus. One of the main internal constraints that impel this economic statecraft is the idle capacity of numerous productive sectors, which enhances a growing reliance on infrastructure works, an inflation of the real estate market, indebtedness of provinces and local governments, and a high leverage rate of banking and non-banking sectors. In order to mitigate these tendencies, state banks such as the Export-Import Bank of China (China Exim Bank) and the China Development Bank (CDB) started to support the internationalization of public enterprises through cheap credit (CINTRA; PINTO, 2017). In addition, China's high savings rate and corporate governance structure were combined with the distorted capital market to support the Chinese Outward Foreign Direct Investment (OFDI). Therefore, with the high competition in the domestic market, exploited by domestic and foreign companies, and the competitive leap of Chinese firms, the country's OFDI rose considerably in the mid-2000s and 2010s.

This way, Chinese companies started to invest abroad to gain more control over value chains and to access new technologies, markets and resources (NOGUEIRA, 2012). The approach to African countries, for example, has taken place through internal articulations that bring together the Chinese government, the financial institutions (Exim and CDB) and the state companies (Ribeiro, 2017) and such processes denote a change of focus from developed to developing countries. In short, the political economy projection through the state's dirigisme in vital sectors such as energy, infrastructure, food and technology has functioned as a relief for internal constraints.

The strategic vector underwent significant changes in the last decade as well. In quantitative terms, there were no surprises because public spending in the military remained around 2% of the GDP since the late 1990s. However, there was a sharp growth in absolute values: the official data indicates that, from 2008 to 2016, investment jumped from US\$60 billion to US\$151 billion, but there is evidence that the Chinese government minimizes the indicators. Other sources such as the SIPRI point to a leap from around US\$86 billion to US\$215 in the same period. Thus, in spite of a relative decline in military spending in 2017 (1,3% of the GDP in 2016), absolute values are still rising and remain much higher than other Asian countries' spending.

However, the great strategic shift is qualitative and consists on a military doctrine change: from an extensive and defensive logic (it focused on quantity of troops and weaponry for border protection) to an intensive and offensive one

(centered on non-conventional sectors, such as space program and cyberwar, and greater emphasis on power projection in the Asia-Pacific scenario and beyond through the Navy and the Air Force). These changes began in the 1990s and 2000s, with cuts in personnel, improvements in the industrial-military complex and integrated joint operations in the armed forces (FISHER JR, 2010), gaining *momentum* in the last decade with the construction of aircraft carriers, submarines and other vessels capable of navigating beyond the Asia-Pacific's first island chain. Finally, there is a growing focus on informatization of command and control lines, air force modernization and investments in cyber and space sectors.

Above these doctrine changes there are permanent strategic concerns: separatism (Tibet and Xinjiang), the status of Taiwan, the Koreas issue and the relations with the great powers. But one of the main changes, which is linked to the new military doctrine, refers to the maritime territorial disputes with Japan and the Southeast Asian countries. The military asymmetry with the latter and the historical resentments with the former are elements of growing relevance in Chinese strategic calculation and reinforce a doctrine focused on the projection of naval power. As a matter of comparison for further analysis, China is ranked in the 3th in the global firepower index, while the Philippines is only the 64th. The unbalanced correlation of naval power between both countries is expressed in numbers: 52 to 3 frigates, 76 to 0 submarines, 42 to 10 corvettes, 192 to 39 patrol craft and the total naval assets is 714 to 119 (GFP).

The interface between the political economy and the strategy vectors is the hard core of the Chinese post 2008 external projection. The asymmetric economic interdependence that China has built with its neighbors has been shaping their behavior on sensitive topics such as Taiwan and the SCS, hence the more dependent on Chinese capitalism the less combative these countries tend to be. Another issue is that Chinese state owned enterprises (SOE's) have operated in strategic sectors of neighboring countries such as energy, communications and transport and can be used to blackmail or threaten governments in case of a military escalation. In that sense, Chong (2014) presents an interesting debate on Singapore's cyber vulnerability towards China. In a complementary way, the strategic vector is also important to the political economy one because it ensures the safety of sea lanes and generates income from the exports of the industrial-military complex products.

Finally, the symbolic and institutional vector goes far beyond traditional diplomacy and encompasses the activities of politicians such as Xi Jinping and Li Keqiang, academics, military, media and envoys to international organizations.



Naturally, Chinese diplomacy has its own dynamics, but its performance tends to be an extension of the other two vectors both in bilateral and multilateral contexts.

The interface with the political economy sphere is clear by the diffusion of the “win-win game” motto, which creates a positive image of Chinese enterprises through media and political direct support in negotiating contracts with foreign firms and governments. In bilateral relations, particularly with developing countries, the Chinese government has promoted cooperation projects in several topics such as agriculture, trade, finance, investment, tourism, technology, circulation of people, etc. (Clemente, 2016). In the multilateral level, Beijing has sponsored and/or actively participated in hundreds of medium and high-level meetings, strengthening the image of China as a responsible partner and a promoter of development.

The symbolic interaction with the strategic vector has appeared on the so called military diplomacy, with China's participation in joint military exercises, training of foreign forces, humanitarian aid and transfer of arms and military equipment. From 2003 to 2016 Beijing participated in 349 joint military exercises with 56 countries, ranging from combat training to operations of hospital-ships in poor countries in Africa. In the multilateral arena, China has been actively participating in UN peacekeeping missions and joined regional institutions and regimes such as the Asean Regional Forum and the Declaration of Conduct in the South China Sea. Thus, the military diplomacy reinforces the image of China as a rising, responsible and non-revisionist power, concerned with peace and stability in its regional and global environments.

Nevertheless, the US projection in Asia Pacific, recently updated to Indo-Pacific by the White House vocabulary, remains a relevant factor to counterbalance China's rise. The US presence in Asia Pacific dates back to the mid-nineteenth century when, in 1854, Commodore Perry's celebrated Naval Expedition, inspired by the Manifest Destiny, used gunboat diplomacy to establish formal relations with Japan and open the ports of Hakodate and Shimoda for free trade. At the turn of the twentieth century the Americans also secured trade interests with China. In 1902, as a consequence of the Spanish-American War, the US took Spanish territories in Central America (Cuba and Puerto Rico), in the Pacific Ocean (Guam and Wake) and, after supporting the Moro Rebellion against Spanish rule, they repressed this nationalist movement and turned the Philippines into a formal protectorate until 1946 (Pires, 2013).

Throughout the Cold War, American influence became even stronger with the creation of SEATO and the hub-and-spoke system of bilateral alliances with Japan,



South Korea, Australia, Taiwan, Indonesia, Thailand and the Philippines. At the end of the Cold War, this system gained new contours: instead of containing the socialist bloc, it became a tool to counterbalance China through softer elements of power such as its participation in the ASEAN Regional Forum, increased economic interdependence and cooperation on non-conventional security issues such as counterterrorism and humanitarian aid in cases of natural disasters and pandemics (Acharya, 2008, 41).

## **The tributary game between China and the Philippines: is China acting as its former self?**

“China is acting as its former self”. This is how Julio Amador III described the current posture of the Asian giant in the 21<sup>st</sup> Century<sup>4</sup>. He continued: “China wants new tributaries? It might even be true, but the former tributary system lasted long only because its associates had commercial benefits with China. Philippine sailors landed in China before Chinese sailors landed in the Philippines” (AMADOR III, 2017). If that is the case, how can the tributary game explain the current affairs between the two countries?

The disputes in the SCS are at the intersection of China’s three outward-projection vectors because the states involved are tightly bound by strategic, symbolic, and political economic issues. Furthermore, the tensions bring to the surface the contradictions of China’s rise in a mirrored version, a kind of upside-down world in allusion to the series Stranger Things. That is, China’s economic statecraft may be affected by unprofitable projects and may jeopardize the national security of its neighbors; the win-win motto can turn into a win-lose game because of socio-environmental impacts and asymmetric interdependence; and the “peaceful rise” may be overshadowed by the “China threat” due to military modernization and to Chinese assertiveness in territorial disputes.

Isolating variables and identifying causal links are difficult tasks, but a historical glance may reveal some clues about this process. Based on the Philippines’ presidential mandates we perceived how the country moved from a cooperative relationship with China (with Gloria Macapagal Arroyo) to a conflictive one (with Benigno Aquino III) and from that to a new friendly dynamic (with Rodrigo Duterte) that fits into the “conciliation-submission” analogy of the tributary

---

<sup>4</sup> Interview conceded during the author’s fieldtrip to Southeast Asia in October and November, 2017.



game. And comprising all these mandates from 2001 up to date (2019), there was a gradual process of mutual learning between the two countries' bureaucracies and China's regional rise has built new core-periphery relations with its neighbors (including the Philippines).

The elements of rapprochement in Arroyo's two mandates (2001-2010) are notorious. China's peaceful rise motto was reinforced by joint military exercises with Manila, the signing of a bilateral memorandum of understanding (in 2004), the first official visit of a Philippine warship to Beijing and China's multilateral adherence to the Code of Conduct in the SCS in 2002. Nevertheless, president Arroyo put into practice a policy of equi-balancing between China and US (Castro, 2016: 139). She visited Washington in November 2001, received George W. Bush in 2003 and strengthened security cooperation in the context of the War on Terror: the US military assistance rose from US\$38 million in 2001 to US\$114 million in 2003<sup>5</sup>; the country was granted, along with Thailand, the status of major non-NATO ally and became a center of logistics operations for the US military; moreover its armed forces received training to fight the guerrillas in Mindanao (CHIANG, 2017: 11). Due to the kidnapping of a Filipino worker in Iraq in 2004, Angelo de la Cruz, Arroyo chose to withdraw the supporting troops in the American occupation in Iraq, shaking relations with the US, but only temporarily.

China's win-win motto was reinforced by the prolific presidential diplomacy between Hu Jintao and Arroyo, coined as the "golden age of partnership" and materialized in the subsequent signing of 83 bilateral cooperation agreements. The economic statecraft was reinforced in two ways: bilateral trade grew exponentially with a considerable Philippine surplus; and Chinese companies invested about three billion dollars in the Philippine energy sector between 2008 and 2010 (AEI; CLEMENTE, 2016: 222).

The table below presents the main topics of bilateral relations through the lenses of China's vectors of external projection. For the most part of the 2000s the interaction leaned toward the cooperation pole, as Beijing adopted a more conciliatory stance and Manila a more submissive one. Because these are only ideal concepts, it does not mean that the Philippines were totally obedient to China – actually, Arroyo adopted a wise equi-balancing foreign policy between US and China as aforementioned. The point is that both countries developed a "mutual learning process" made possible by Manila's openness to engage Beijing

<sup>5</sup> There are divergences about these numbers. The USAID website displays a change from US\$10 million to US\$55 million.



and by China's charm offensive in Asia, which took shape precisely in the 2000s. In broad terms, the SCS issue was not a top priority in the bilateral agenda: it was neither used to promote "border harassment" by the Philippines nor used to promote "punitive missions" by China.

**Figure 3 – Arroyo and China: cooperation and equibalancing  
in the “Golden Age of Partnership” (2001-2010)**

<b>Security/Strategic</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• MOU (2004);</li><li>• JME's with China;</li><li>• Philippine Vessel visits Beijing;</li><li>• US cooling in 200 (Angelo de la Cruz)</li></ul>
<b>Symbolic – Institutional</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cooperation projects (83 projects);</li><li>• Presidential diplomacy: “Golden Age of Partnership”</li></ul>
<b>Political Economy</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Chinese FDI rises (2008 onwards);</li><li>• Philippine positive bilateral trade with China</li></ul>
<b>South China Sea</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Note top priority issue until 2009, when both countries officialized their claims on SCS</li></ul>

Source: elaborated by the author, 2019.

The golden era of partnership showed signs of exhaustion in 2009: President Arroyo was linked to corruption allegations involving Chinese investments. Furthermore, in March 2009 the president approved the Philippine Archipelagic Baselines Law, which defines the territorial jurisdiction of the country and includes the Scarborough Reef. In May 2009 the Chinese delegation submitted to the UN the 9-dash line, Beijing's official demand on SCS, which overlaps the 200 miles exclusive economic zone of many countries in SE Asia. As a result, the number of bilateral agreements fell abruptly and bilateral relations have cooled.

These facts changed the stances in the tributary game: Manila moved from "submission" to the "border harassment" stance and Beijing from the "conciliatory" to the "punitive mission" one. This trend gained *momentum* with the succeeding president, Benigno S. Aquino III (2010-2016), who came to power with a campaign of criticism on the rapprochement with China. It is impossible to infer which side took the "first move" and it is sufficient to assume that both sides embarked in a new phase of mutual misperceptions and hostilities that were channeled to the SCS.

This process was developed in three phases: first with the sparse clashes between navies and fishermen from both countries in 2011. Second, with the rise of tensions that culminated in a maritime standoff in Scarborough Shoal



(April, 2012), which affected the multiple facets of the bilateral relations and pushed Aquino to institute arbitral proceedings against China in the PCA in January, 2013 (PCA). And third, the withdrawal of Philippine forces from Scarborough and the subsequent Chinese occupation of several SCS elevations (including Scarborough), sparkling a process of construction works of civil and military facilities in these islands from 2013 onwards.

The table below describes the main events and characterizes them according to China's vectors of external projection.

**Figure 4 – Philippines-China escalation in the South China Sea**

Date	Description of event	Category
<b>Feb, Mar, Oct, 2011</b>	Sparse clashes between navies and fishermen	Strategic and Economic Statecraft
<b>April, 8, 2012</b>	Scarborough standoff between navies	Strategic
<b>April, 12, 2012</b>	Hackers invade PH's Universities websites	Symbolic-Institutional
<b>April, 25, 2012</b>	US-PH Joint Military Exercises	Strategic
<b>May, 2012</b>	China's trade boycon	Economic Statecraft
<b>May, 2012</b>	China's tourism boycon	Economic Statecraft
<b>May, 2012</b>	Mutual protests in each other's Embassies	Symbolic-Institutional
<b>May-August, 2012</b>	China vetoes fishing activities in Scarborough	Strategic and Economic Statecraft
<b>May-August, 2012</b>	PH's fishermen ignore the veto	Strategic and Economic Statecraft
<b>June, 2012</b>	PH forces retreat from Scarborough	Strategic
<b>January, 2013</b>	PH opens the case against China in the PCA	Symbolic-Institutional
<b>April, 2014</b>	PH-US sign the Enhanced Defense Cooperation Agreement (EDCA)	Strategic
<b>May, 2014</b>	China: Construction sites in Johnson Reef (Airstrip)	Strategic
<b>April, 2015</b>	China: Construction sites in Mischief Island	Strategic
<b>September, 2015</b>	China: Construction sites in Fiery Cross Reef (Airstrip)	Strategic
<b>January, 2016</b>	China: Submarine base in Mischief	Strategic
<b>February, 2016</b>	PH accuses China of building missile facilities in the SES	Strategic

Source: elaborated by the author, 2019.

Chan (2016) infers that Beijing's counterparts in the maritime disputes "face a trade-off between promoting thriving economic relations with China and contesting vigorously its sovereignty claims". The asymmetric economic interdependence induces the peripheral country to seek a separation between economic and political affairs, while the stronger party usually mixes them because it has more resources to act on both boards.

Chan (2016) argues that China adopts a "reactive assertiveness" in the SCS: "It has shown a general inclination to postpone confrontation unless it perceives the other party in a dispute to have taken unilateral actions to breach or threaten the status quo". This concept fits China's "conciliatory" stance in the tributary game, when cooptation is less costly than coercion. But in 2011-2015 China was far from a conciliatory power: it used economic and strategic tools as punitive missions to push the Philippines to the "submission" stance. And only in 2016, with a more favorable government in Manila, did Beijing switch to the reactive assertiveness.

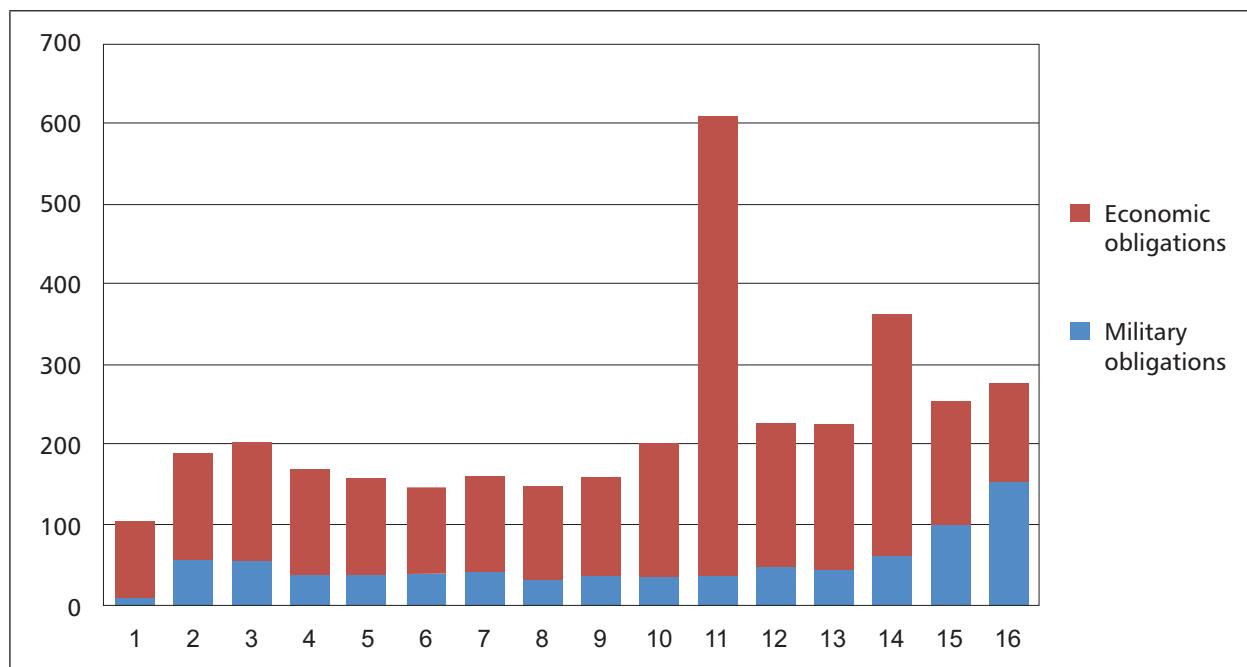
If we examine this process through China's three vectors of foreign projection we will find evidences of their "mirrored versions". The peaceful rise motto was jeopardized by its mirrored version – the China threat -, as Beijing started its assertive policy in the SCS generating friction between Philippine and Chinese navies on the oil exploration in Reed Bank and harassing Filipino fishermen around the Scarborough reef. After the first clashes in 2011 and 2012, Aquino launched a legal challenge to China's demand in the SCS (in January, 2013) at the Permanent Court of Arbitration, based on the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and cooled the bilateral relations (CHIANG, 2017).

Pushing even harder to the "border harassment" stance, Aquino found US support with Barack Obama's Pivot to Asia policy, which sought to strengthen ties in the region to counterbalance China. The parties reached the Framework Agreement on Enhanced Rotational Presence and Agreement in 2012 and the Enhanced Defense Cooperation Agreement (EDCA) in 2014 (AMADOR III, MERCED, TEODORO, 2015). This sequence of agreements can be seen as the update of the Mutual Defense Treaty of 1951, for it grants access to military facilities in the Philippines for US troops in return of modernization, maintenance and transfer of supplies to local forces and aid to Filipino Coast Guard in maritime surveillance (CHIANG, 2017; CASTRO, 2016). Furthermore, Aquino also strengthened military cooperation ties with Japan, signing maritime security agreements and carrying out the purchase of its vessels, naval technology and supplies (CASTRO, 2016).



The chart below demonstrates the sharp rise in US' aid to the Philippines both in economic and military sectors.

**Chart 1 – Philippines: US Financial Aid (in US\$ millions, from 2001 up to 2016)**



Source: explorer.usaid.gov<sup>6</sup>.

This move may be perceived as a threat by China for three reasons: first, for the quasi-permanent return of American forces in the Philippines. Second, because Japan's influence in the Philippines also grew. And finally because the concept of rotating US forces in the Philippines could serve as an example for other countries that feel threatened by China, such as Vietnam and Malaysia. In short, after a decade of Arroyo's equi-balancing with a smart move towards China, Aquino moved away from Beijing and strengthened ties with US.

The win-win game was also affected by its win-lose mirrored version. The number of cooperation projects fell from 52 (in 2005-2010) to 9 (in 2011-2016) and the presidential diplomacy of Xi Jinping-Benigno Aquino did not replicate the golden age of partnership of its predecessors. Instead of official visits, both leaders met only briefly at the occasion of the APEC Summit, in 2014 in Beijing, when only vague words on "finding constructive ways to resolve the SCS dispute" were stated (ARCANGEL, 2014). Besides, Aquino also cancelled an official visit to China in 2013, during the peak of maritime tensions.

<sup>6</sup> This data was collected by March, 2018.

Finally, Beijing used its economic statecraft to pressure Manila's defiant posture in three ways. First, the number and value of China's FDI projects fell (Table 7). Second, there was a tourism boycott applied by Chinese agencies concerned with the safety of their citizens (Agbayani, 2012). And third, China started a trade war against Philippines' exports of tropical products, especially bananas. Through non-tariff barriers, the Chinese authorities slowed inspections of perishable goods from the Philippines in 2012 such as bananas, papayas, mangoes, coconuts and pineapples, sending Manila a message without seriously damaging the Philippine and Chinese economies (ASIA SENTINEL, 2012; STRATFOR, 2012). Instead of harming strategic sectors such as electronics, Beijing used a limited "punitive mission" to press the Philippine "border harassment" in the SCS. Subsequently, since CAFTA came into force in 2010, the Philippines trade with China turned into negative balance and the deficit faced a sharp fall after 2012.

The table below presents the main topics of bilateral relations during Aquino's administration. In the three axis of analysis there was a move from cooperative to conflictual stance. And if the SCS issue was put aside in the "Golden Age of Partnership", it was turned into the focal point of distrust and mutual hostilities.

**Figure 5 – Aquino and China: from cooperation to escalation (2010-2016)**

<b>Security</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SCS Clashes;</li> <li>• Permanent Court of Arbitration (PCA)/UNCLOS litigation;</li> <li>• US Rapprochement (EDCA);</li> <li>• Strategic cooperation with Japan.</li> </ul>
<b>Symbolic-Institutional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decline of cooperation projects;</li> <li>• Cooling of presidential diplomacy. Cease of official visits.</li> </ul>
<b>Political Economy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decline of FDI projects;</li> <li>• Trade boycott;</li> <li>• Tourism boycott;</li> <li>• Slight commercial deficit (cafta came into force in 2010).</li> </ul>
<b>South China Sea</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escalation of clashes between Marines and fishermen of both countries;</li> <li>• Litigation at the Permanent Court of Arbitration.</li> </ul>

Source: elaborated by the author, 2019.

After the escalation in 2011-2013, there was a turning point, when the costs of the "border harassment-punitive mission" instance were higher than its benefits. Of course, the facts on the ground changed: since the Scarborough standoff, China



took gradual control of many islands and islets in the SCS. But the gains in the security dimension had a price – the peaceful rise and the win-win mottos were stained as the country faced a defeat at the Permanent Court of Arbitration (PCA), practiced an intense bullying against Philippines' Navy and fishermen, and used its economic statecraft to press Aquino's administration. As for the Philippines, despite the symbolic triumph at the PCA and the “return” of American troops under the EDCA, the economy suffered with the Chinese boycott in trade, investments and tourism. In other words, Beijing used economic and strategic “punitive missions” that eventually coerced Manila to alter its stance from “border harassment” to “submission”, although it also meant some symbolic and even strategic blowbacks for China, such as the PCA case and the US “return” to Asia.

The tributary game changed to the cooperative pole when Rodrigo Duterte became the new president of the Philippines in July, 2016: Manila leaned in favor of a rather submissive stance and Beijing to a conciliatory one. Again, it is not our goal to identify what exactly triggered this process and it is sufficient to assume that the learning process of an intense asymmetric relation in the recent decades played a role with mutual signs of rapprochement.

The table below presents the main topics of bilateral relations during the first years of Duterte’s administration.

**Figure 6 – Duterte and the “China’s pivot” (2016-)**

<b>Security</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dubiety towards US: end of JME but keeps the military cooperation;</li> <li>• China’s Navy visits Davao City;</li> <li>• Duterte halts construction work in Sandy Cay;</li> <li>• Military cooperation with US and China (fight against Abu-Sayyaf).</li> </ul>
<b>Symbolic-Institutional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidential diplomacy: Pivot to China, “New Alliance”, BRI, disagreement with Obama;</li> <li>• PCA dismiss.</li> </ul>
<b>Political Economy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chinese FDI growth: diversification of projects (infrastructure, tourism, services);</li> <li>• The Philippines joins the AIIB;</li> <li>• Sharp trade deficit with China.</li> </ul>
<b>South China Sea</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De-escalation of tensions in the SES.</li> </ul>

Source: elaborated by the author, 2019.

Despite the didactic separation, these processes are all interconnected. It is possible that the wind of change came with Duterte’s speech act: he declared an

alignment of another ideological type with China and Russia and promoted his “pivot to China” motto (BLANCHARD, 2016; HEYDARIAN, 2017). The presidential diplomacy between Duterte and Xi Jinping seems to retake the Arroyo-Jintao’s “Golden Age of Partnership” given the resumption of official visits, the promise of new cooperation agreements, the Philippines’ accession to BRI and the slight cooling between Manila and Washington. However, the historical conjuncture in 2016 is much different from that of the 2000s, so now we shall examine the ruptures and continuities.

Duterte’s rhetorical twist matches with China’s win-win motto, economic statecraft and peaceful rise, but would be just empty words if it was not accompanied by symbolic and material changes. The first twist was the timid reception of the favorable decision granted by the PCA on the SCS. The decision came two months after Duterte’s election, in July 2016, who had adopted a much more moderate speech than his predecessor, defending a negotiated resolution with China and a possible agreement for the joint exploration of resources in the SCS.

Another diplomatic twist came with the jolting of the Manila-Washington relations in the early months of Duterte’s administration, when the president declared that he would put an end to the joint military exercises and would prohibit the US Navy to use Philippine ports for operations in the SCS (CHIANG, 2017: 18). In addition, the president made some controversial statements: he personally offended President Obama during the ASEAN Summit in Laos, in May 2016, and in another occasion he stated that the Philippines would be divorcing the US and forming an alliance of a different ideological line with China and Russia. Now, with Trump in the White House, Duterte seems to be adopting a more moderate approach due to the US aid in the struggle against Abu-Sayyaf and to Trump’s blind eye with regards to alleged human rights violations of Duterte’s War on Drugs (KURLANTZICK, 2017). It is not a coincidence that the US’ military aid to Manila kept growing in 2016 in spite of a decline in economic aid (Chart 1).

On the other hand, the Manila-Beijing military cooperation also boomed during the last years, when the Chinese promoted their military diplomacy in many ways. China sent \$16 million worth of rifles and ammunition, and a donation of almost \$300,000 for the rehabilitation of Marawi, a city in Mindanao threatened by Abu-Sayyaf guerrilla in 2016-2017 (CHAVES, 2017). The Philippines-China Annual Defense Security Talks (ADST) (PARAMESWARAN, 2017a), created in 2005 and halted in 2013, was resumed in 2017. Three ships from the PLA’s Navy Task Group 150 were part of a three-day visit at Sasa Wharf in Duterte’s hometown of Davao



City from April 30 to May 2, 2017 (PARAMESWARAN, 2017b). Duterte stopped construction work on a newly formed sandbar (Sandy Cay) in the disputed South China Sea after China protested in November, 2017 (GOMEZ, 2017). Thus, in the strategic arena, Duterte seems to be playing an equi-balancing policy between the great powers, trying to find a middle ground between the submissive and the hostility stances towards China, although the historical ties with US are still more relevant.

China's economic statecraft gained a new *momentum* with Duterte. The main indicators are the foreign direct investment projects over US\$ 100 million. The table below shows that, coincidentally, administrations closer to China were the recipients of larger investment flows. Arroyo's second term presented considerable numbers, with five projects amounting to a total of US\$ 3.3 billion. The Aquino government presented a fall, with three projects for a total of US\$ 1.9 billion. And after a little more than one year the Duterte's government has already accounted for eight projects worth a total of US\$ 4.2 billion.

**Table 2 – China's FDI in the Philippines (in US\$ millions)**

	<b>Value of projects</b>	<b># of projects</b>	<b>President</b>
2008	\$ 1.580	1	Arroyo
2009	\$ 690	2	
2010	\$ 1.060	2	
2011	\$ 0	0	Aquino III
2012	\$ 350	1	
2013	\$ 600	1	
2014	\$ 1.000	1	
2015	\$ 0	0	
2016	\$ 3.340	6	Duterte
2017	\$ 910	2	
<b>Total</b>	<b>\$ 9.530</b>	<b>16</b>	

Source: American Enterprise Institute<sup>7</sup>.

Another characteristic of Chinese FDI in the Philippines is the gradual reduction of the share dedicated to the energy sector, particularly coal (from 96% to 70%). This is due both to Beijing's effort to encourage domestic renewable energy market

<sup>7</sup> This table presents only projects that represent more than US\$ 100 million.

and to the opportunities offered by Duterte's government in areas such as tourism, construction and transportation, which answer for the other 30% not linked to energy. And this trend seems to gain *momentum* as the Senate of the Philippine ratified the Article of Agreements of the Asian Infrastructure Investment Bank in December, 2016 (RAPPLER, 2016).

**Table 3 – China's FDI in energy/total China's FDI (in US\$ million)**

	2005-2010 (Arroyo)	2011-2015 (Aquino)	2016-2017 (Outerte)
FDI in energy	\$ 3.220	\$ 1.600	\$ 2.990
Total FDI	\$ 3.330	\$ 1.950	\$ 4.250
Energy/total FDI	96%	82%	70%

Source: American Enterprise Institute (2018).

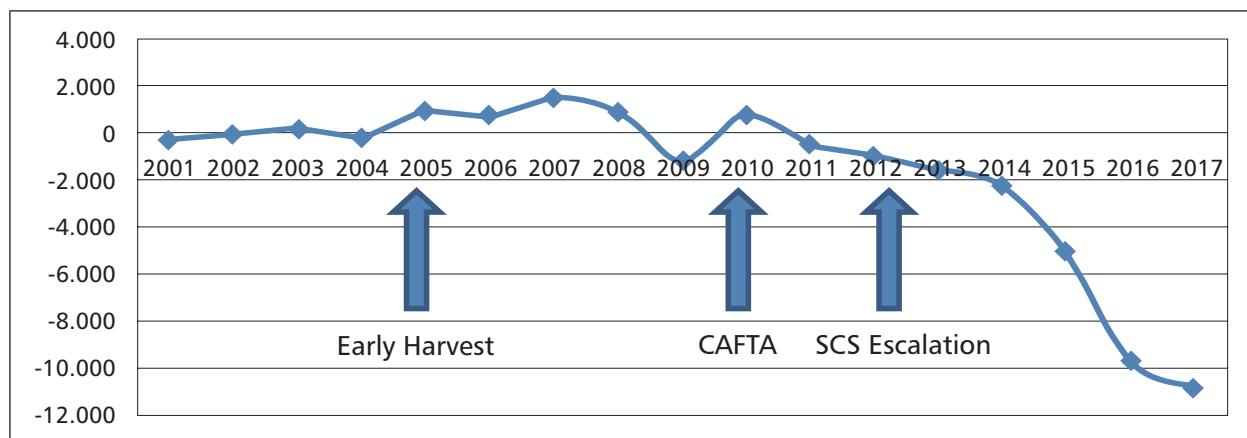
The tourism sector was especially reinvigorated after the de-escalation in the SCS. China became the second source of tourists for the Philippines after South Korea, surpassing the US. New direct flights from Xiamen (Fujian) to Puerto Princesa (Palawan) were inaugurated in February 2018 (UNITE, 2018). Only in 2017, the Philippines received a total of 968,000 Chinese tourists, an increase of 43% compared to the previous year (CHI, 2018).

With regards to trade balance, the dynamics are different. The chart below presents the Philippines' balance of trade with China. Until 2004, the balance was close to zero, but from 2005 to 2010 the country presented a surplus (except for 2009). China's demand for primary products grew and was undoubtedly one of the factors that attracted Arroyo's administration by enhancing exports of nickel, copper, oil and coal, but also parts of electronic products such as optical readers and conductors. China's Early Harvest program<sup>8</sup> in 2005 also contributed, though modestly, to increase exports of tropical fruitlike bananas, mangoes, papayas and vegetable oil.

<sup>8</sup> The Early Harvest Program is a free trade arrangement under the framework of China-ASEAN Free Trade Area (FTA) and is designed to accelerate the implementation of China-ASEAN Economic Cooperation Framework Agreement. By reducing the tariffs of some products, agricultural products in particular, including livestock, meat, fish, dairy products, live plants, vegetables, fruits and nuts, the ASEAN countries can attain early access to China's huge domestic market prior to the establishment of the FTA (Embassy of the People's Republic of China in the Republic of the Philippines, 2004).



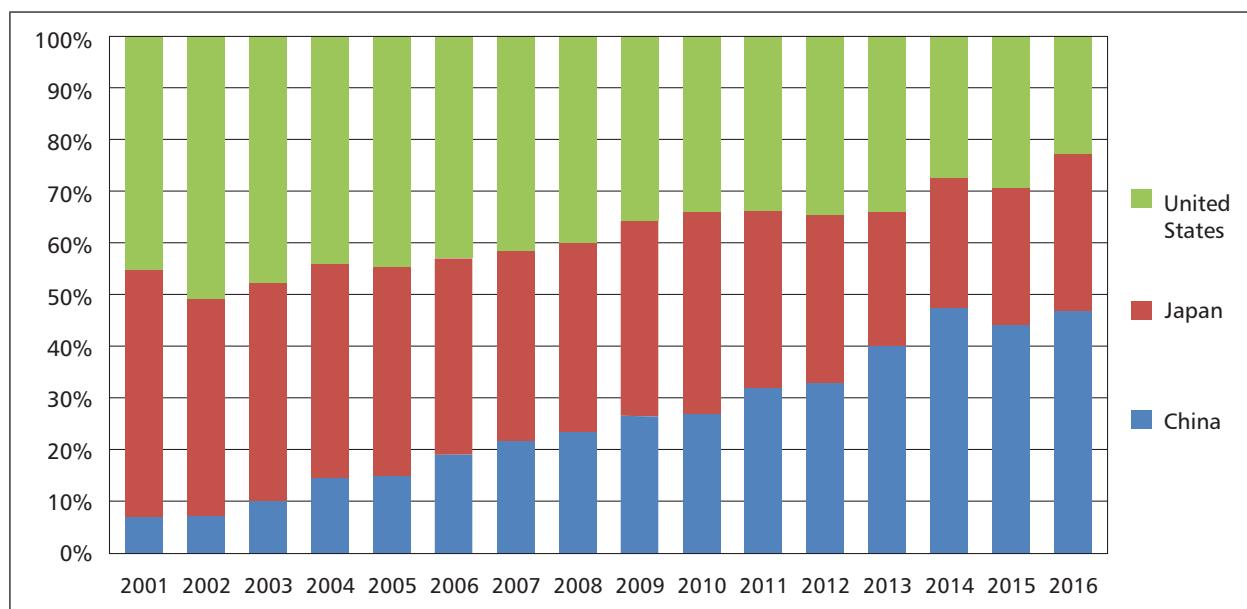
**Chart 2 – The Philippines' trade balance with China (in US\$ million)**



Source: Trademap.com<sup>9</sup>.

However, trade balance was reversed since China-ASEAN Free Trade Agreement (CAFTA) came into force in 2010. The sharp fall was mainly due to the flood of Chinese products like electronics, toys, textiles, footwear and diesel fuel<sup>10</sup> – but the geopolitical tension in 2012-2015 has also influenced the decrease in the Chinese imports (CLEMENTE, 2016, 217) mainly with the non-tariff barriers for tropical products. In 2016-2017 the sharp decline was softened, but remained significant. As a consequence, China surpassed the US and Japan as the main exporter to the Philippines (chart below).

**Chart 3 – Relative share of the three main exporting countries to the Philippines**



Source: International Trade Center, 2019.

<sup>9</sup> This data was collected in March, 2018.

<sup>10</sup> The full data can be accessed at tradedata.org.





Sino-Filipino economic ties were strengthened in these two years of Duterte's administration. The three vectors of China's projection were activated in face of Manila's willingness to seek economic benefits and put aside the SCS dispute. China's economic statecraft and win-win motto gained sympathy in the Philippines with booming trade, diversification of FDI, influx of tourists and adherence to AIIB. In sum, Manila adopted a submissive stance towards the SCS as Beijing displayed its conciliatory face, which is expressed in economic incentives that keep the main military threat (the US) at bay and reproduces the logic of the tributary system.

However, the peaceful rise motto is constantly overshadowed by its inverse concept of "China threat". If Chinese military diplomacy prospered with Duterte, it was only possible because the PLA Navy secured *de facto* control of many positions in the SCS in previous years. In addition, Duterte's pivot to China was motivated not only by the expectation of economic gains, but also by the mutual learning process of the previous administrations, when Aquino exposed Beijing's geopolitical ambitions and Arroyo fostered vectors of communication and cooperation with China.

## Final considerations

Two conjunctural processes shaped the Sino-Philippine tributary game: the growing complexity of China's vectors of external projection and the mutual learning process. Naturally, other factors are also relevant, such as the domestic politics in both countries and the US influence in East Asia. However, this study defined the first two variables as more relevant.

China's vectors of external projection have progressed considerably since 1997 and economic statecraft and the win-win motto became more complex. The gravitational power the Chinese exercised in Arroyo's Philippines, which was halted during Aquino's administration tends to be resumed on a larger scale with Duterte. On one hand, this also meant more investment, more tourists and more financial services from China. On the other, Manila faces a colossal deficit in bilateral trade since CAFTA came into force in 2010 and as China became a major trading partner it may represent a stronger pressure on the Philippines' Balance of Payments.



China's strategic projection in SE Asia gained *momentum* with the shift to the expansive naval paradigm and displayed its two faces. The peaceful rise was enhanced by China's accession to multilateral forums and to a memorandum of understanding, military diplomacy, joint military exercises and cooperation in the fight against terrorism. In contrast, China's threat was evident in the escalation of tensions in the SCS, in the very shift of the military paradigm and in the huge amount of military investment.

Faced with *de facto* Chinese control of many of the elevations in the SCS and the economic gains that can be earned by the Philippines, the tendency is for the tributary game to return to the pole of conciliation-submission supported by the mutual learning process and the inevitable economic and diplomatic gravitational pull which China is exerting in Asia. In the words of Steve Chan (2016), "increasing economic interdependence and an emphasis by almost all the region's governing elites [in East Asia] work to restrain China's maritime disputes from getting out of hand".

In the scenario of a *de facto* Chinese control of many positions in the SCS and the expectation of economic gains by the Philippines, it is more likely that the tributary game shall return to the conciliation-submission pole consolidated by the mutual learning process and by the inevitable economic and diplomatic gravitation of Asian countries around China. Furthermore, it also means that US might face a decline of its influence in the Philippines – and in Southeast Asia in general.

As Professor Lucio Pitlo<sup>11</sup> (from the University of the Philippines) defined to me in an interview (in November, 2017), it is a matter of "managing the disputes" rather than "solving them". And as Professor Alan Chong<sup>12</sup> (RSIS, Singapore) stated to me also in an interview (in October, 2017), there is no reason for a permanent closure in the SCS: it is more likely that it will remain an open issue because Asians might even prefer this way. In the end, we turn to the first words of this article to infer that the "lines in the water" in the SCS are just like "lines in the sand": fluid, dynamic and the product of political, social and economic practices.

---

<sup>11</sup> Interview conceded during the author's fieldtrip to Southeast Asia in October and November, 2017.

<sup>12</sup> Interview conceded during the author's fieldtrip to Southeast Asia in October and November, 2017.



## References

- ACHARYA, Amitav. *Asia Rising: who is leading?* Singapore: World Scientific Publishing Co, 2008.
- AGBAYANI, Apa M. 2012. Impact of China travel boycott ‘immediate but temporary’. *Rappler*. At: <<https://www.rappler.com/nation/5166-dot-chinese-travel-boycott-unfortunate>> . [Accessed on April, 4th, 2018].
- AMADOR III, Julio; MERCED, Louie; TEODORO, Joyce. The Philippines’ foreign policy and relations towards major powers. *Étude trimestrielle « pays » n° 5/8*, cycle 2014/2015, Observatoire Asie du Sud-est Septembre, 2015.
- AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE (AEI). *China Global Investment Tracker*. At: <http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>. [Accessed on April, 4th, 2018].
- ARCANGEL, Xianne. 2014. Belmonte lauds PNoy’s ‘icebreaker’ meeting with Xi Jinping. *GMA News*. At: <<http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/387859/belmonte-lauds-pnay-s-icebreaker-meeting-with-xi-jinping/story/>> . [Accessed on April, 4th, 2018].
- ASIA SENTINEL. 2012. The China-Philippine Banana War. *Asia Sentinel*. At: <<https://www.asiasentinel.com/society/the-china-philippine-banana-war/>> . [Accessed on April, 4th, 2018].
- BLANCHARD, Ben. 2016. Duterte aligns Philippines with China, says US has lost. *Reuters*. At: <<https://www.reuters.com/article/us-china-philippines/duterte-aligns-philippines-with-china-says-u-s-has-lost-idUSKCN12K0AS>> . [Accessed on April, 4th, 2018].
- CHAN, Steve. *China’s Troubled Waters: Maritime Disputes in Theoretical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- CHAVES, Alexandra. 2017. In fighting ISIS, the Philippines gets tangled in US-China tensions. At: *Public Radio International*. <<https://www.pri.org/stories/2017-09-05/fighting-isis-philippines-gets-tangled-us-china-tensions>> . [Accessed on April, 4th, 2018].
- CHI, Dehua. 2018. China becomes second largest tourist source for the Philippines. *GB Times*. At: <<https://gbtimes.com/china-becomes-second-largest-tourist-source-for-the-philippines>> . [Accessed on April, 4th, 2018].
- CHIANG, Jeremy. Philippine Foreign Policy in the 21st Century: the Influence of Double-Asymmetric Structure. *Isanet*. At: <<http://web.isanet.org>> . 2017.
- CINTRA, Marcos A.M; PINTO, Eduardo C. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 37, nº 2 (147), 2017.
- CLEMENTE, Tina S. Understanding the Economic Diplomacy between the Philippines and China. *International Journal of China Studies*, Vol. 7, No. 2, pp. 215-233, August 2016.
- CHONG, Alan. China and Southeast Asia: offline information penetration and suspicions of online hacking – strategic implications from a Singaporean perspective. In: VENTRE, Daniel. *Chinese cybersecurity and defense*. Londres: Iste Wiley, 2014.



CASTRO, Renato Cruz de. The Duterte Administration's Foreign Policy: Unravelling the Aquino Administration's Balancing Agenda on an Emergent China. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 35, 3, pp. 139–159, 2016.

Embassy of the People's Republic of China in the Republic of the Philippines. Is the Early Harvest good for RP? 2004. At: <<http://ph.china-embassy.org/eng/sgdt/t171568.htm>> . [Accessed on April, 4th, 2018 ].

FAIRBANK, John. Tributary Trade and China's Relations with the West. *The Far Eastern Quarterly*, Vol. 1, No. 2, pp. 129-149, 1942.

FISHER JR, Richard D. *China's military modernization: building for regional and global reach*. Stanford: Stanford University Press, 2010.

GLOBAL FIRE POWER (GFP). At: <<https://www.globalfirepower.com/>> . [Accessed on April, 4th, 2018].

GOMEZ, Jim.. Philippines backs down in S. China Sea after Beijing protest. *Chicago Tribune*, 2017. At: <<http://www.chicagotribune.com/sns-bc-as--south-china-sea-20171108-story.html>> . [Accessed on April, 4th, 2018].

HEYDARIAN, Richard. 2017. Philippines' Duterte seeks alliance with China but defence officials warn of strategic threat. *South China Morning Post*. At: <<http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2082090/philippines-duterte-seeks-alliance-china-defence>> . [Accessed on April, 4th, 2018].

HOTZ, Heiko. A Short Introduction to Game Theory. Unavailable date. At: <[https://www.theorie.physik.uni-muenchen.de/lsfrey/teaching/archiv/sose\\_06/softmatter/talks/Heiko\\_Hotz-Spieltheorie-Handout.pdf](https://www.theorie.physik.uni-muenchen.de/lsfrey/teaching/archiv/sose_06/softmatter/talks/Heiko_Hotz-Spieltheorie-Handout.pdf)> . [Acessed on March, 30<sup>th</sup>, 2019].

KANG, David C. *East Asia before the West: five centuries of trade and tribute*. New York: Columbia University Press, 2010.

KURLANTZICK, Joshua.. Is Duterte Warming to the United States? *Council of Foreign Relations*, 2017.. At: <<https://www.cfr.org/blog/duterte-warming-united-states>> . [Accessed on April, 4th, 2018].

LEE, Ji-Young. Hegemonic authority and domestic legitimization: Japan and Korea under Chinese hegemonic order in Early Modern East Asia. *Security Studies*, 25:2, pp. 320-352, 2016.

NOGUEIRA, Isabela. Estado e Capital em uma China com Classes. *Revista de Economia Contemporânea* 22(1): p. 1-23, 2018.

LEONARD, Mark. Introduction. In: World Economic Forum, Regional Agenda. *Geo-economics with Chinese Characteristics: How China's economic might is reshaping world politics.*, 2016.

NOGUEIRA, Isabela. “Cadeias produtivas globais e agregação de valor: A posição da china na indústria eletroeletrônica de consumo”. *Revista Tempo do Mundo*, 4 (3): 5-46, 2012.

- \_\_\_\_\_. Estado e Capital em uma China com Classes. *Revista de Economia Contemporânea*. 22(1): p. 1-23, 2018.
- PARAMESWARAN, Prashanth. 2017a. What's With the "Revival" of the China-Philippines Military Dialogue? *The Diplomat*. At: <<https://thediplomat.com/2017/12/whats-with-the-revival-of-the-china-philippines-military-dialogue/>> . [Accessed on April, 4th, 2018].
- \_\_\_\_\_. 2017b. Why Did China's Warships Visit the Philippines? *The Diplomat*. At: <<https://thediplomat.com/2017/05/why-did-chinas-warships-visit-the-philippines/>> . [Accessed on April, 4th, 2018].
- PARKER, Noel; et al. Lines in the Sand? Towards an Agenda for Critical Border Studies. *Geopolitics*, 14: 3, 582-587, 2009.
- PERDUE, Peter. *China marches west: the Qing conquest of Central Eurasia*. Harvard: Harvard University Press, 2005.
- PERMANENT COURT OF ARBITRATION (PCA). At: <<https://pca-cpa.org/en/cases/7/>> . [Accessed on April, 4th, 2018].
- PIRES, Marcos Cordeiro. Desenvolvimento Pacífico Chinês frente à estratégia de "um século americano no Pacífico". *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, 2(3), 2013.RAPPLER. 2016. Philippine Senate ratifies treaty to join China-led AIIB. *Rappler*. At: <<https://www.rappler.com/business/154695-senate-ratifies-aiib-treaty>> . [Accessed on April, 4th, 2018].
- RIBEIRO, Valéria L. A expansão chinesa recente e novas determinações do imperialismo no século XXI. *Estudos Internacionais*, V. 5, N. 1, 2017.
- STRATFOR. 2012. China's Banana Diplomacy With the Philippines. *Stratfor*. At: <<https://worldview.stratfor.com/article/chinas-banana-diplomacy-philippines>> . [Accessed on April, 4th, 2018].
- THE STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). At: <https://www.sipri.org/>. [Accessed on April, 4th, 2018].UNITE, Betheena Kae. 2018. More Chinese tourists expected via better air connectivity – DOT. *Manila Bulletin*. At: <<https://news.mb.com.ph/2018/01/29/more-chinese-tourists-expected-via-better-air-connectivity-dot/>> . [Accessed on April, 4th, 2018].
- ZHANG, Feng. Rethinking the "Tribute System": broadening the conceptual horizon of Historical East Asian Politics. *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 2, pp. 545-574, 2009.
- ZHOU, Fangyin. Equilibrium analysis of the Tributary System. *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 4, pp. 147-178, 2011.



# International conflict and strategic games: challenging conventional approaches to mathematical modelling in International Relations

*Conflitos internacionais e jogos estratégicos:  
desafios às abordagens convencionais de  
modelagem matemática em Relações Internacionais*

DOI: 10.21530/ci.v14n1.2019.865

Enzo Lenine<sup>1</sup>

## Abstract

The pervasiveness of international conflict makes of it one of the main topics of discussion among IR scholars. The discipline has extensively attempted to model the conditions and settings under which armed conflict emerges, at sometimes resorting to formal models as tools to generate hypotheses and predictions. In this paper, I analyse two distinct approaches to formal modelling in IR: one that fits data into mathematical models and another that derives statistical equations directly from a model's assumption. In doing so, I raise the following question: how should maths and stats be linked in order to consistently test the validity of formal models in IR? To answer this question, I scrutinise James Fearon's audience costs model and Curtis Signorino's strategic interaction game, highlighting their mathematical assumptions and implications to testing formal models. I argue that Signorino's approach offer a more consistent set of epistemological and methodological tools to model testing, for it derives statistical equations that respect a model's assumptions, whereas the data-fit approach tends to ignore such considerations.

**Keywords:** Formal Modelling; Empirical Testing; International Conflict; Audience Costs; Strategic Interaction Games.

---

<sup>1</sup> Enzo Lenine Nunes Batista Oliveira Lima is Professor of International Relations at the Institute of Humanities of the University of International Integration of the Afro-Brazilian Lusophony (UNILAB/Malês). His works focus primarily on theory and methodology, hierarchies of knowledge, mathematical modelling and international conflict.

Artigo submetido em 13/11/2018 e aprovado em 08/04/2019.



## Resumo

A prevalência dos conflitos internacionais faz deste um dos principais tópicos de discussão entre os acadêmicos de Relações Internacionais. A disciplina tem tentado extensivamente modelar as condições e configurações sob as quais o conflito armado emerge, às vezes recorrendo a modelos formais como ferramentas para gerar hipóteses e previsões. Neste artigo, analiso duas abordagens distintas para a modelagem formal em RI: uma que encaixa dados em modelos matemáticos e outra que deriva equações estatísticas diretamente das premissas do modelo. Ao fazê-lo, levanto a seguinte questão: como a matemática e a estatística devem ser vinculadas para testar consistentemente a validade dos modelos formais em RI? Para responder esta pergunta, examino o modelo de custos de audiência de James Fearon e o jogo de interação estratégica de Curtis Signorino, destacando suas suposições matemáticas e implicações para testar modelos formais. Argumento que a abordagem de Signorino oferece um conjunto mais consistente de ferramentas epistemológicas e metodológicas para testar modelos, uma vez que deriva equações estatísticas que respeitam as premissas do modelo, enquanto a abordagem de ajuste de dados tende a ignorar tais considerações.

**Palavras-chave:** Modelagem Formal; Teste Empírico; Conflito Internacional; Custos de Audiência; Jogos de Interação Estratégica.

## Introduction

Studies of armed conflicts date back to ancient times, even when International Relations was not known as a distinct field or discipline. Thucydides' account of the Peloponnesian War is perhaps one of the oldest texts dealing with the implications of military conflict under a realist perspective. However, it was in the 20<sup>th</sup> century that IR thrived as a discipline of its own, becoming known for its intense theoretical debates about the nature of the international system and its effects in the prospects of war and peace. Anarchy characterises the international arena, and the absence of central authority may lead states towards paths of conflict or cooperation.

The theoretical debates in IR attempt to explain state behaviour based on models of power, decision and cooperation. Hans Morgenthau's *Politics Among Nations* (2003) presents the balance of power model, which underlies the realist theory of IR, and has become one of the most pervasive explanations for state interactions in the international arena. Robert Keohane's and Joseph Nye's *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (2011) offers a more cooperative



model of state interaction, being a classic of IR's neoliberal theories. However, these models are not formal in the sense that they contain mathematical expressions, theorems, propositions. Balance of power and complex interdependence are rather discursive constructs, often connected to historical assessments of state behaviour.

Formal modelling *per se* can be attributed to Lewis Richardson's arms race model (1960) and Thomas Schelling's deterrence model (1960). They allowed further improvement and advances in the literature of international conflict, stimulating the designing of more accurate formal models and the subsequent testing of these models. Furthermore, the construction of datasets on conflicts provided scholars with tools for assessing the validity of their models and the hypotheses they generate.

Most models borrow their assumptions and methodological procedures from Rational Choice Theory (henceforth, RCT): they frequently assume states are rational unitary actors and utility-maximizers. Game theory is the commonest approach to modelling international conflict and cooperation, for they presuppose bargaining, which is more efficiently represented by game-theoretical settings. As one would expect, such RC-oriented approach generates criticisms within the scholarship, with researchers questioning the empirical validity of formal models.

Testing a model in terms of its empirical value is a hard task. There is a tension between fitting data into the model without previous derivation of proper equations, on the one hand; and devising statistical tests directly from the mathematical model, on the other hand. This issue is of uttermost importance if one is willing to assess the explanatory power of a model. The literature addresses empirical testing in different ways, reaching, as consequence, distinct conclusions about a model's validity. There is no straightforward, unique answer to the question about how one should devise empirical tests of formal models, and one of the goals of this paper consists in discussing the different approaches taken by designers of formal models. Many researchers prefer to conduct empirical tests separately, as in data-fit models: building a mathematical model and then checking for statistical significance or historical examples. This procedure opens doors to a variety of questionings on selection bias, proper representation of mathematical assumptions, etc. More recently, some political scientists have devoted efforts towards direct derivation of statistical equations from the model, respecting its mathematical assumptions whenever possible. Computational simulations aid this endeavour by providing a setting where the model can be tested by real-world and computer-generated data.



That said, I propose the following puzzle: how should maths and stats be linked in order to consistently test the validity of formal models in IR? I argue that statistical tests derived directly from the mathematical model provide firmer validity. For the derivation process respects the structure of the model. Throughout the remainder of the paper, I shall scrutinise two examples of both approaches and their epistemological consequences to formal modelling in IR. James Fearon's audience costs model and Curtis Signorino's strategic interaction game will be analysed in depth in order to unravel their underlying rationales.

The paper is divided into four sections. The first discusses the literature on audience costs that has thrived after the publication of Fearon's paper in the American Political Science Review (APSR). It has mostly focused on data-fit tests to test the model. The second section discusses Signorino's extrapolative model of strategic interaction, and the implications to model testing in political science and IR. Finally, the last section sums up the lessons taught by both approaches and assesses their advantages and disadvantages in respect to the empirical testing of models.

## Fitting data into models: audience costs and the crisis game

Since the publication of James Fearon's article in APSR in 1994, the research agenda on international crises has been developing further tests of the audience costs model. As Fearon describes:

I characterize crises as political contests with two defining features. First, at each moment a state can choose to attack, back down, or escalate the crisis further. Second, if a state backs down, its leaders suffer audience costs that increase as the crisis escalates. These costs arise from the action of domestic audiences concerned with whether the leadership is successful or unsuccessful at foreign policy (FEARON, 1994, p. 577).

In other words, a leader facing an international crisis (either economic or political) has to deal simultaneously with the complex decision-making process entailed in the crisis itself and domestic reactions in favour or against her performance. The audience costs theory has become pervasive in a variety of fields, such as military crises, economic sanctions, alliances, foreign trade, etc. (TOMZ, 2007). Fearon justifies his game-theoretical approach to the problem



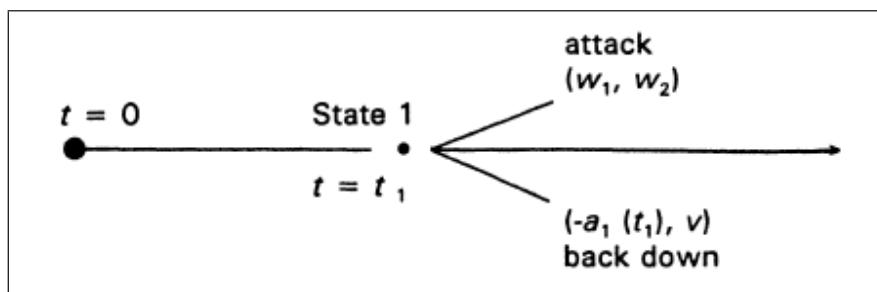
by stating that “the major benefit of the formal analysis is a set of comparative statics results that provide insights into the dynamics of international disputes” (FEARON, 1994, p. 577). The international crisis game is framed as follows:

States in a dispute thus face a dilemma. They have strong incentives to learn whether there are agreements both would prefer to the use of force, but their incentives to misrepresent mean that normal forms of diplomatic communication may be worthless. I argue that international crises are a response to this dilemma. States resort to the risky and provocative actions that characterize crises (i.e., mobilization and deployment of troops and public warnings or threats about the use of force) because less-public diplomacy may not allow them credibly to reveal their own preferences concerning international interests or to learn those of other states. (FEARON, 1994, p. 578)

The main argument underlying the model is as the crisis escalates, audience costs increase, forcing the leader to demonstrate/signal resolve. In democracies, this effect tends to be exacerbated, for the leader must be responsive to the public.

The international crisis game has a simple game tree. The crisis unfolds in continuous time, starting at  $t = 0$ . Each point in time constitutes a node where player 1 can choose either to attack, to quit or to escalate. If either player attacks before the other quits, each receives her own expected utilities; if a player quits before the other has quit or attacked, she suffers audience costs, which display linear behaviour (I shall discuss the implications of linearity when analysing Signorino’s works) in Fearon’s model. The model also sets a time horizon ( $t_h$ ) where war is inevitable, and it is a function of increasing audience costs. The crisis game is depicted in figure 1.

**Figure 1: International crisis game**



Source: FEARON, 1994.

Fearon derives two lemmas and three propositions to solve for the equilibrium in the incomplete information game. The model indicates that there exists a variety of equilibria up to  $t^*$ , which is the limiting horizon before any player decides to



attack. Fearon describes the equilibrium as a war of nerves, based on expectations towards making quiet concessions or escalating and eventually waging a war. As time passes by, however, audience costs increase linearly and  $t_h$  is reached. Escalation constrains the courses of action available, making it difficult for a state to back down. Furthermore, the probability density functions, which represent players' initial beliefs, play an important role in defining the outcomes of the game, for they entail the observable capabilities and the interests of each player.

Two questions could be raised about Fearon's model. The first one concerns the very existence of audience costs. The second, assuming that audience costs exist, refers to the behaviour of the  $a_i(t)$  function, which is assumed to be linear in the original model. The literature has dealt extensively with the first question, yet there are many contentious issues in that debate. The matter of the linear function might sound as a mathematical technicality, but it offers a window of opportunity for testing the model. If audience costs exist and can be measured, one can collect data points, run a curve-fit model and assess how it changes the equilibrium. Curiously, Fearon (1994) does not provide any explanation why he has chosen the linear form – which would make us assume he did so for matters of mathematical simplicity, yet this is not clear in his work.

Works that followed the publication of Fearon's article have praised his model and have attempted to test its outcomes by deriving hypotheses and fitting data into classical statistical tests. Eyerman and Hart (1996), for example, attempted to test Fearon's model using a Poisson test, and measures of democracy as a proxy to audience costs. Their interest was tightly tied to the theory of democratic peace, which lacks, in their view, a compelling explanatory mechanism. They use SHERFACS phase-disaggregated conflict management dataset to test Fearon's hypothesis, announced as: "the only way to test his hypotheses is to observe the behaviour of democracies and nondemocracies within crises" (EYERMAN; HART, 1996, p. 603). The Poisson model assumes the form of Eq. (1):

$$\text{Phase Count} = f(\text{joint democracy, enemies, allies, ethnicity, territory, antagonism}) \quad (1)$$

It is not the goal of this paper to reproduce their findings, but rather what they have not found: any proof of the existence of audience costs. They state: "It appears that bloc dynamics (...) serve to aid communication. Fearon (1994) suggests that this communication may stem from international audience costs in addition to domestic audience costs but that they might be secondary concerns"



(EYERMAN; HART, 1996, p. 611). Eyerman and Hart repeat a similar statement in their conclusion, even though they have not tested for audience costs. Apparently, they assume it is the natural explanation that follows from the outcomes of the Poisson model, yet as it was not derived directly from Fearon's model, one can cast doubts whether the model was correctly specified to suggest the existence of audience costs. Furthermore, as Partell and Palmer (1997, p. 395) point out: “[T]he use of a state's democratic status is problematic because audience costs can be incurred by undemocratic states as well”.

In order to solve the flaw in Eyerman and Hart's model, Partell and Palmer (1999) use institutional constraints as a proxy to measure audience costs. They affirm that “the more a leader is constrained in her ability to implement policy on her own, the more reliant she is on others for her position of authority, and thus the more likely it is that she can be removed from office if she fails to perform her duties to the satisfaction of others in the political system” (PARTELL and PALMER, 1999, p. 395). As Fearon's model is based on a principal-agent relationship, where the principals are the voters in democracies and high-ranking generals in most dictatorships, it sounds reasonable to measure audience costs in this way. Nevertheless, the existence of audience costs is assumed and Partell and Palmer fail to make a strong case of why their proxy actually measures audience costs. A measure of audience costs would be more closely related to Tomz's (2007) experiment, which attempts to assess the existence of audience costs based on public opinion surveys. If Tomz is right, the existence of audience costs may be a case solved, but how they generate outcomes is still an open question.

The common feature in the aforementioned works concerns the disconnection between audience costs and the statistical test performed. Authors focused on the outcomes of the model rather than on audience costs, for the tests they had designed were based on data about phases in a crises and measures of democracy (such as Polity and Freedom House). They assume democracies necessarily entail audience costs, never questioning the relevance of foreign policy to the audience. In terms of methodological precision, there is no solid argument to believe that the assumption of audience costs is correct. As Gartzke and Lupu suggest:

[T]his literature is primarily concerned with testing an implication of Fearon's model, that is, that democracies fare better in certain crisis situations. Yet this implication largely rests on Fearon's assumption that democracies have 'stronger domestic audiences'. If this assumption is incorrect, then there is reason to doubt the specific processes posited in Fearon's model. (GARTZKE; LUPU, 2012, p. 393)





Summing up, Fearon's model could be tested for the existence and the functional form of the audience costs relationship to time. It is tempting to accept Tomz's (2007) findings and Gartzke and Lupu (2012) make an important point about experiments being useful to unravel the mechanisms in play. Nevertheless, at the current state, Fearon's model has only been tested in respect to its outcomes. To be sure, none of the tests performed by the aforementioned authors was strictly derived from the mathematical model. They used data generated in exogenous research contexts and attempted to fit them into the mathematical model. This procedure casts doubts over the validity of those tests – critics of RC models could argue that positive results that corroborate a model's assumptions are just what one would expect from a biased selection of cases (GREEN; SHAPIRO, 1994). In order to avoid such criticisms, one needs to check for the empirical validity of a model's assumptions – meaning that the audience costs assumption should be tested for its existence and linear behaviour – and derive a statistical model directly from the mathematical one.

## **Designing structure-oriented tests: the international interaction game**

Modelling and testing international conflict is a hard task that demands the construction of a representative game and the derivation of adequate equations to build a bridge between mathematical assumptions and statistical tests. This is precisely where Curtis Signorino's approach offers a different perspective over model testing. Building on Bruce Bueno de Mesquita's and David Lalman's (1992) War and Reason, Signorino attempts to provide a mathematical-statistical framework to test game-theoretical models of strategic interaction in international relations.

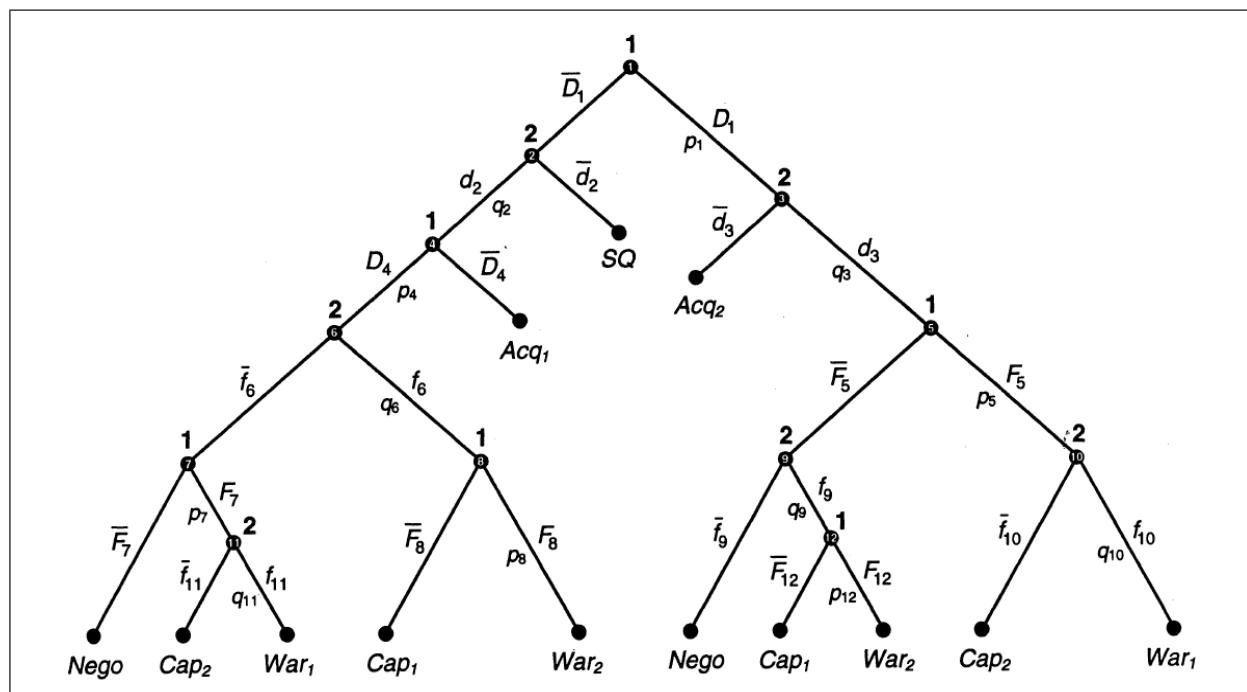
Bueno de Mesquita and Lalman (1992) aimed at explaining why states wage wars knowing that they are a costly and risky endeavour. Instead of tackling the problem through the lenses of realist and neorealist accounts of international relations, they resort to formal modelling as a means to directly, clearly and unambiguously state their assumptions (BUENO DE MESQUITA; LALMAN, 1992, p. 21). In addition, they perform statistical tests of the model and examine historical narratives about specific conflicts in their dataset. However, they justify their use of models based on the following reason:



We model because we believe that how we look at the facts must be shaped by the logic of our generalizations. We are deeply committed to the notion that evidence cannot be both the source of hypotheses and the means of their falsification or corroboration. By approaching our analytic task from a modelling perspective we improve the prospect that our propositions follow from a logical, deductive structure and that the empirical assessments are derived independently from the theorizing (BUENO DE MESQUITA; LALMAN, 1992, p. 20).

Their model assume the game-theoretical form depicted in figure 2 (states are represented by the indices 1 and 2). It is constructed based on the elementary assumptions of RCT: rationality, unitary actor and utility maximization. Initially, it takes the form of a non-cooperative, perfect information game, which is tested to evaluate the fitness of realist/neorealist claims of foreign policy. Once data show that these predictions are not supported by statistical relevance, Bueno de Mesquita and Lalman test for the effects of domestic factors, finding strong statistical significance. They then proceed to analyse the effects of norms and beliefs, as well as the prospects of cooperation.

**Figure 2: Bueno de Mesquita and Lalman's game**



Source: SIGNORINO, 1999.

The authors establish a set of seven assumptions that result in the expected utilities for each terminal node in the model. For each proposition derived from the model, the authors conduct logit statistical tests. They use data of dyadic relations

in Europe between 1815 and 1970, a total of 707 observations classified according to the characteristics of each dispute. The dependent variables are coded based on this classification and are named BIGWAR, WAR and STATUSQUO. However, their biggest challenge consists in measuring utilities, which they estimate via alliance portfolios. Alliances, in their view, serve “as a revealed choice measure of national preferences on questions related to security”, and they “assume that the more similar the patterns of revealed foreign policy choices of two states, the smaller the utility of any demand that one such state makes on the other, and concomitantly, the smaller the difference between  $U_i(\Delta_i)$  and  $U_i(\Delta_j)$ ” (BUENO DE MESQUITA; LALMAN, 1992, p. 288). The Kendall Tau<sub>b</sub> correlation is the proxy of alliances portfolios in their analysis. Nevertheless, the authors do not have data on the costs represented by  $\alpha$ ,  $\tau$  and  $\gamma$  ( $\phi$  is operationalized via the use of force).<sup>2</sup>

Bueno de Mesquita and Lalman’s work has been subjected to scrutiny by Curtis Signorino, who has been consistently working on mathematical-statistical models since the publication of his paper in the American Political Science Review in 1999. Such models build bridges between the mathematical part of the model and empirical testing, sometimes drawing valuable insights from computational simulations (especially Monte Carlo)<sup>3</sup> and/or statistical models. The essence of Signorino’s argument, which is pervasive in his work, is that formal models can only be properly tested if statistical tests are derived directly from the model itself (BAS; SIGNORINO; WALKER, 2008; SIGNORINO, 1999, 2007; SIGNORINO; YILMAZ, 2003). The challenge of empirical testing of formal models lies precisely in the fact that researchers try to forcefully push data into the model without any consideration for the model’s assumptions and the theory underlying them (BAS; SIGNORINO; WALKER, 2008). Tests of such nature cannot validate nor falsify a model, for the mathematical bridge is lacking.<sup>4</sup> Furthermore, in many cases, data

<sup>2</sup> In Bueno de Mesquita and Lalman’s model,  $\alpha$  represents the cost borne by the attacked for fighting away from home in a war;  $\tau$  represents the cost borne by the target in a war;  $\gamma$  represents the cost borne by a state that gives in after being attacked; and  $\phi$  represents domestic political cost associated with the use of force. The authors provide details of these costs in assumption 6 of their model.

Monte Carlo methods consist of computational algorithms based on randomness used to solve mathematical problems where repeated iterations are necessary. Randomness is introduced artificially and is typically used for: sampling, estimation and optimisation (KROESE et al., 2014). Monte Carlo simulations allow for “exploring and understanding the behaviour of random systems and data” by carrying out “random experiments on a computer and [observing] the outcomes of these experiments” (KROESE et al. 2014, p. 387).

<sup>3</sup> By mathematical bridge, I mean the set of equations that link the mathematical part of the formal model and the mathematical part of the statistical test.

<sup>4</sup> There is a price that should be paid by using higher-order terms, which entail higher-order derivatives. As Burden and Faires point out: “The Taylor methods (...) have the desirable property of high-order local truncation error,



comes in forms that do not fit directly in the model: this is the case, for example, of binary data on international conflict, which are usually coded as presence or absence of war, which is not directly representative of an interaction game (for the game setting generally assumes three possible outcomes: war, capitulation and status quo) (BAS; SIGNORINO; WALKER, 2008; SIGNORINO; YILMAZ, 2003). According to Signorino (1999), the literature on international conflict relies automatically on logit and probit models to test formal models. He disagrees with this approach, for the strategic interaction entails processes and nonlinearities that are not captured by straightforward application of the aforementioned statistical tests. As Signorino suggests:

[I]f game theory has taught us anything, it is that the likely outcome of such situations can be greatly affected by the sequence of players' moves, the choices and information available to them, and the incentives they face. In short, in strategic interaction, structure matters. Because of this emphasis on causal explanation and strategic interaction, we would expect that the statistical methods used to analyse international relations theories also account for the structure of the strategic interdependence. Such is not the case. (SIGNORINO, 1999, p. 279)

The interactions entailed in the strategic game are pervaded with uncertainties and subgames which are not captured by the formal structure of a logit functional form (SIGNORINO, 1999, 2003; SIGNORINO; YILMAZ, 2003). Applying logit directly results in loss of information about important steps in the interaction game – not to mention the sources of uncertainty faced either by the players or researcher. Moreover, straightforward application of statistical models without adequate adjustments reduces the strategic game to a dyadic setting, either on the side of outcomes (as mentioned previously), or on the side of the number of players involved in the game (SIGNORINO, 1999). This is rather a mathematical problem of incompatibility between linear statistical tests and nonlinear strategic interaction, a misspecification that is common in much of the literature in political science and IR (SIGNORINO; YILMAZ, 2003; SIGNORINO; TARAR, 2006). In sum:

---

but the disadvantage of requiring the computation and evaluation of the derivatives", which "is a complicated and time-consuming procedure" (BURDEN; FAIRES, 1989, p. 240). Furthermore, it is important to notice that small errors may be exaggerated by numerical differentiation used for estimating the rate of change of measured data (FAUSETT, 2003). Signorino and Yilmaz (2003) strategically overcame this problem in their model by maintaining the parameters  $\beta$  linear, redirecting the effects of nonlinearities solely to the regressors X.



[A]s implemented, the independence assumptions of the statistical models are often inconsistent with strategic interdependence assumptions of the theories. Indeed, these criticisms apply not only to analyses of international conflict but also to logit and probit analyses of any phenomenon involving strategic interaction in international relations, comparative politics, or American politics. Because of this, we should expect, (...) that logit analysis of strategic interaction can lead to parameter estimates with wrong substantive interpretations: Fitted values and predictions of outcome probabilities can be grossly incorrect, as can calculations of the effects of variables on the changes in outcome probabilities. (SIGNORINO, 1999, p. 280)

The standard rationale for model testing is primarily based on the principle of linearity. Mathematically, linearity implies the principles of additivity and homogeneity, expressed below in Eqs. (2) and (3) respectively, where k is a constant.

$$f(a + b) = f(a) + f(b) \quad (2)$$

$$f(k \cdot a) = k \cdot f(a) \quad (3)$$

Together, additivity and homogeneity constitute the superposition principle of linear algebra. Thanks to superposition, the effects of different independent variables can be computed independently in respect to a dependent variable. In structural engineering, for example, for infinitesimal displacements one can apply the superposition principle and calculate separately the effects of torsion, bending and shear caused by a given load, and then compute the total stress at points of interest in the structure by simply adding the values of each separate effect in that point (BEER et al., 2014; BOWER, 2009). Linearity, therefore, decouples effects resulting from the interactions between variables: it assumes that the variables are independent and do not affect each other.

As seducing it is, linearity has become the standard approach in political science and IR. The classical linear regression, for instance, assumes the functional form expressed in Eq. (4), where X is the matrix of regressors,  $\beta$  is the vector of linear parameters, and  $\epsilon$  the matrix of error variables.

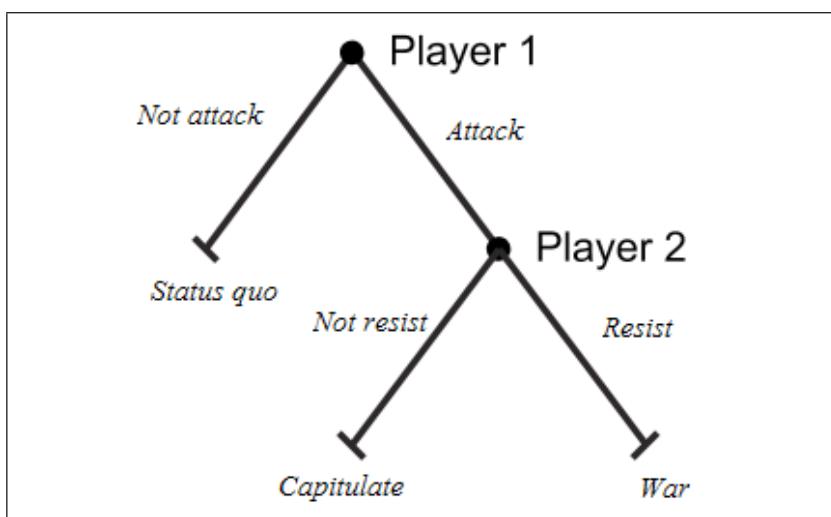
$$y = X\beta + \epsilon \quad (4)$$

Where:  $y = \begin{bmatrix} y_1 \\ y_2 \\ \vdots \\ y_n \end{bmatrix}$ ,  $\beta = \begin{bmatrix} \beta_1 \\ \beta_2 \\ \vdots \\ \beta_n \end{bmatrix}$ ,  $\epsilon = \begin{bmatrix} \epsilon_1 \\ \epsilon_2 \\ \vdots \\ \epsilon_n \end{bmatrix}$ , and  $X = \begin{bmatrix} 1 & X_{11} & \cdots & X_{1j} \\ 1 & X_{21} & \cdots & X_{2j} \\ \vdots & \vdots & \ddots & X \\ 1 & X_{n1} & \cdots & X_{nj} \end{bmatrix}$  (5)



However, the linearity principle entailed in such statistical models fails to capture the effects of dependence between each step of an interaction game and the uncertainties of the decision-making process (SIGNORINO, 2003; SIGNORINO; YILMAZ, 2003). Each branch of the game tree is dependent on the previous node – even the status quo branch – and hence one cannot assume independence between decisions without distorting the game setting. Player 2 makes a decision based on the decision of player 1, entailing thus a sequence of dependent moves, as shown in figure 3.

**Figure 3: Game tree of the sequential interaction game**



Source: Author's design, 2019.

The question concerns how to derive the statistical model whilst preserving the assumptions and structure of the formal model. Signorino and his colleagues have been consistently working on this matter, offering a variety of approaches to solving for the derivation problem. One of the main challenges consists in representing the level of uncertainty entailed in each step of the game tree. A proper model has to be capable of representing the extreme cases (perfect information and complete uncertainty), as well as the cases in-between them.

Signorino and his colleagues work extensively with logit and probit models, adjusting them to the formal model of the strategic interaction. Both models deal with binary, categorical data (war, not war; married, not married etc.), and are related to the regression model. In his works, Signorino expresses the utility functions of each player in each branch (either at the final node or on the branch itself) of the game tree via regression, adding error variables that correspond to different theoretical assumptions. The next step consists in injecting these utility



functions into the aforementioned models. The logit model [ $F(x)$ ] implements the regression via the term  $Y$  (the regression form expressed in Eq. (4)) in Eq. (6), whereas probit [ $\Pr(Y = 1|X)$ ] does so via Eq. (7), where  $\Phi$  is the cumulative normal distribution.

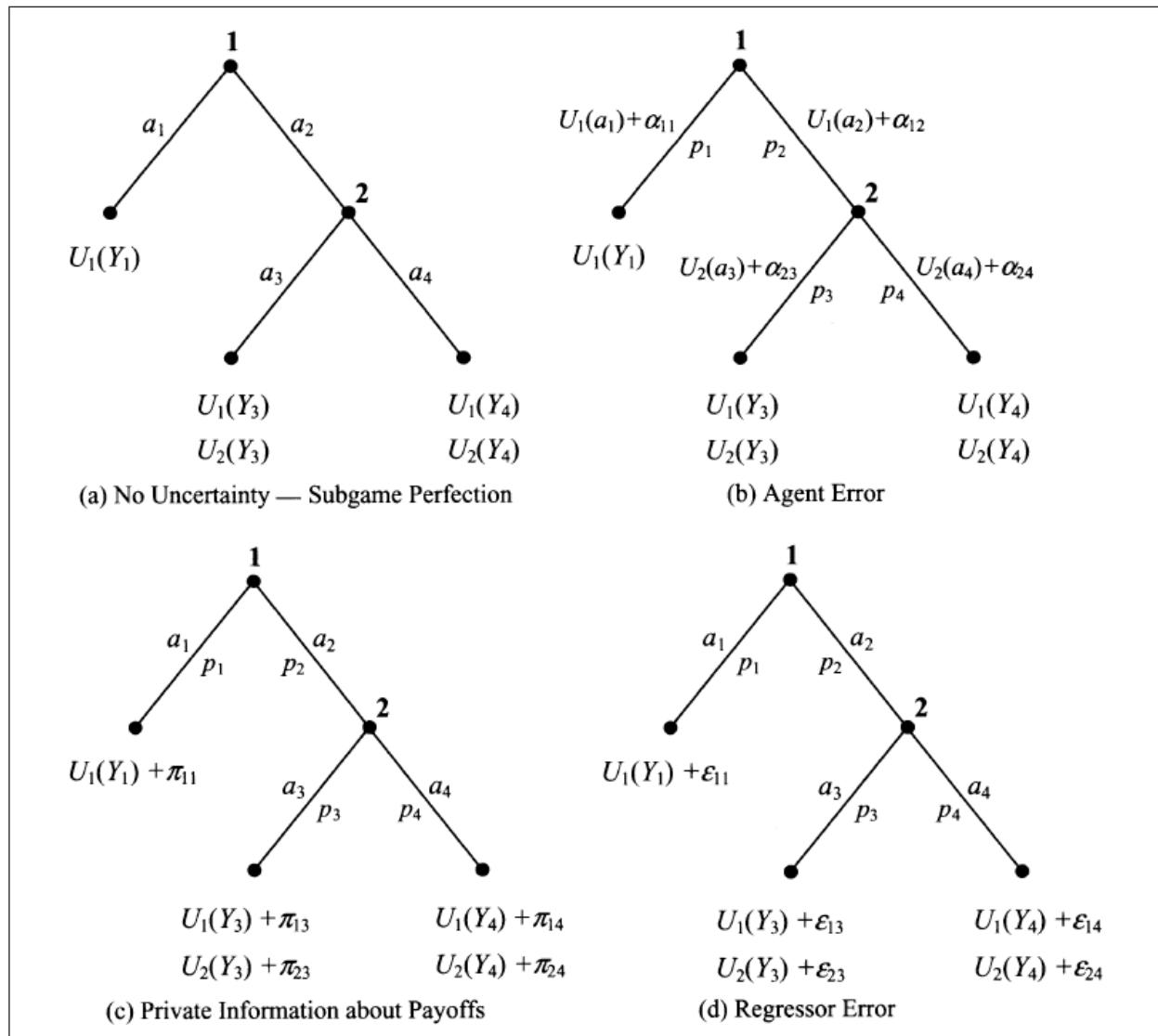
$$F(x) = \frac{1}{1+e^{-Y}} \quad (6)$$

$$\Pr(Y = 1|X) = \Phi(X^T\beta) \quad (7)$$

In the strategic interaction model, utility functions are assigned to each player in respect to each possible outcome in the game. There is a component of the utility function that is observable, and this is precisely the component to be regressed (SIGNORINO, 2003). If the model assumes uncertainty, it must be implemented depending on the source of that uncertainty. Signorino (2003) defines three sources of uncertainties: agent error, which assumes that players have bounded rationality and misperceive other players' utilities or that they make erroneous decisions; private information about outcome payoffs, meaning that a player only knows the distribution of others' true utility; and regressor error, which rather reflects the analyst's incapability of modelling players' utilities with the explanatory variables at her disposal. Figure 4 (next page) depicts how the utility functions are implemented in each model.



Figure 4: Implementation of discrete choice models



Source: SIGNORINO, 2003.  $U_p(Y_k)$  represents each player's observed utilities;  $\alpha$ , which is the term for agent error, is implemented on each action branch;  $\pi$  represents the distribution of private information about a player's own outcome payoffs; finally,  $\varepsilon$  represents the regressor error caused by the analyst's incapability of observing the players' payoffs.

The utility functions in each game specify the source of uncertainty for each case. Based on the example of regressor error (case d), I will explore next how Signorino (2003) derives his model. The utility function is represented by Eq. (8) and the subgame perfect equilibrium is given by Eq. (9).

$$U_m^*(Y_k) = U_m(Y_k) + \varepsilon_{mk} \quad (8)$$

$$y = \begin{cases} Y_1 & \text{if } U_2^*(Y_3) > U_2^*(Y_4) \text{ and } U_1^*(Y_1) > U_1^*(Y_3) \text{ or} \\ & \text{if } U_2^*(Y_4) > U_2^*(Y_3) \text{ and } U_1^*(Y_1) > U_1^*(Y_4) \\ Y_3 & \text{if } U_2^*(Y_3) > U_2^*(Y_4) \text{ and } U_1^*(Y_3) > U_1^*(Y_1) \\ Y_4 & \text{if } U_2^*(Y_4) > U_2^*(Y_3) \text{ or } U_1^*(Y_4) > U_1^*(Y_1) \text{ or} \end{cases} \quad (9)$$



Remember that in the regressor model, the analyst does not observe the true utilities, and is only capable of making probabilistic statements about the outcomes. Following Signorino (2003), the probability of outcome  $Y_1$  is given by Eq. (10), which is the sum of the probabilities comprised by the “or” clause.

$$p_{Y_1} = \Pr[U_2^*(Y_3) > U_2^*(Y_4), U_1^*(Y_1) > U_1^*(Y_3)] + \Pr[U_2^*(Y_4) > U_2^*(Y_3), U_1^*(Y_1) > U_1^*(Y_4)] \quad (10)$$

Eq. (10) can be further clarified by substituting each  $U_m^*$  term by its corresponding version of Eq. (9), yielding Eq. (11).

$$p_{Y_1} = \Pr[U_2(Y_3) + \varepsilon_{23} > U_2(Y_4) + \varepsilon_{24}, U_1(Y_1) + \varepsilon_{11} > U_1(Y_3) + \varepsilon_{13}] + \Pr[U_2(Y_4) + \varepsilon_{24} > U_2(Y_3) + \varepsilon_{23}, U_1(Y_1) + \varepsilon_{11} > U_1(Y_4) + \varepsilon_{14}] \quad (11)$$

In order to solve computationally for Eq. (11), it has to be converted into integrals over bivariate normal densities. Signorino does so by denoting the variance of  $\varepsilon_{ij}$  as  $\sigma_{\varepsilon_{ij}}^2$  and its covariance with  $\varepsilon_{ijk}$  as  $\sigma_{\varepsilon_{ijk}}$ . Also, let  $\eta_{ijk} = \varepsilon_{ij} - \varepsilon_{ik}$ . Eq. (11), after some reorganising of terms within the brackets, becomes Eq. (12), which can be solved numerically by an appropriate computational routine.

$$p_{Y_1} = \int_{-\infty}^{U_2(Y_3)-U_2(Y_4)} \int_{-\infty}^{U_1(Y_1)-U_1(Y_3)} \Phi(\eta_{243}, \eta_{131}) d\eta_{131} d\eta_{243} + \\ \int_{-\infty}^{U_2(Y_4)-U_2(Y_3)} \int_{-\infty}^{U_1(Y_1)-U_1(Y_4)} \Phi(\eta_{234}, \eta_{141}) d\eta_{141} d\eta_{234} \quad (12)$$

This derivation specifies the strategic game depicted in figure [4d]. As one can see, the mathematical work was facilitated by the simple structure of the game, which allowed for a straightforward specification of the subgame perfect equilibrium conditions. However, as Signorino suggests: “[T]he complexity of the underlying game will affect the dimensionality of the integration required for the equilibrium probabilities” (SIGNORINO, 2003, p. 335). Higher dimensionality implies more computational power, which might be time-consuming and too laborious to work out. In this sense, one has to be very careful with modelling in order to make sure that the final model is solvable.

It is worth noting that these models are not constrained to one single source of uncertainty. In other words, it is possible to model agent error, private information and regressor error altogether, yet this would render the model more complicated. The issue here, however, consists in understanding the process of deriving a



statistical model from a formal one. The mathematical procedures followed by Signorino (2003) translate the theory into the model and that is precisely where his argument adds to the debate of whether formal models are testable or not. In his words:

In general, for discrete or continuous dependent variables, one derives a statistical model from a theoretical model using the same general steps: (1) specify the theoretical choice model, (2) add a random component (i.e., source of uncertainty) if none exists, (3) derive the probability model associated with one's dependent variable, and (4) construct a likelihood equation based on that probability model. (SIGNORINO, 2003, p. 318)

Evidently, building a statistical model requires defining further mathematical assumptions, about which the formal model is rather silent. For example, it is commonplace to assume that errors are normally distributed. This is not a flaw of this specific model itself, for the normal distribution is extensively applied in practically all sciences. The question here is that the formal and statistical models are connected via theory, and it is theory that provides the compass to translate a formal model's assumptions into a viable and consistent statistical test (BAS; SIGNORINO; WALKER, 2008; SIGNORINO, 2003).

Another issue of great interest concerns the effects of nonlinearities. To be sure, nonlinear phenomena have been observed in nature since ancient times. Turbulence is perhaps the most widely known phenomenon, and anyone who has ever travelled by plane has already felt the effects of turbulent flow. Eddies and swirls are characteristic features of turbulence and they disrupt a fluid's flow in an irreversible fashion. Turbulence consists of intrinsically disordered movement, caused by small disruptions in the flow. Changes in velocity or pressure might generate turbulent flow, which escalates and propagates as time passes. Likewise, political phenomena are frequently disturbed by noise and nonlinearities, and much of our explanation tries to confer meaning on such complicated features of the political life. That is the case of the strategic interaction game, whose nonlinearities lie precisely on uncertainties.

Overcoming the intrinsic nonlinear aspects of reality is no easy task, and the mainstream in IR would rather pick linear models to deal with their research objects. Signorino and Yilmaz (2003) offer an alternative approach based on a very common procedure in physics and engineering for deriving functions: the Taylor series expansion. A function of one or more variables can be expressed via an



infinite sum of terms of increasingly orders, which is useful to approach physical problems, such as the derivation of the equations for pressure field. Taylor series are also useful for analysing error of approximation methods (BURDEN; FAIRES, 1989). The series expansion is represented by Eq. (13) in its original form, which is based on Taylor's theorem.

$$f(x) = P_n(x) + R_n(x) \quad (13)$$

Where:  $P_n(x) = \sum_{k=0}^n \frac{f^{(k)}(x_0)}{k!} (x - x_0)^k$ , and  $R_n(x) = \frac{f^{(n+1)}(\xi(x))}{(n+1)!} (x - x_0)^{n+1}$

$P_n(x)$  is the  $n^{\text{th}}$  Taylor polynomial for  $f$  about  $x_0$  and  $R_n(x)$  is the remainder term associated with the error of expanding  $f(x)$  in terms of  $P_n(x)$ .  $R_n(x)$  is also known as the truncation error and it measures the error involved in truncating the infinite expansion at a finite point, i.e. by expanding until a certain term of higher order. As  $n \rightarrow \infty$ , the error decreases.

Signorino and Yilmaz (2003) used Taylor series precisely to account for nonlinear phenomena (via higher-order terms) in their strategic interaction game<sup>5</sup>. They have done so by applying the series expansion to a regression model and rearranging the terms as a linear function of its parameters  $\beta$ . This elegant solution is theoretically more consistent and the results it produces via Monte Carlo simulations seem to be more convincing than the ones generated by the logit model.

Despite its mathematical-statistical consistency, the strategic interaction model has been considered by some as a very complicated model, whose results could be achieved with less sophisticated tools. Carrubba, Yuen and Zorn (2007a, 2007b) challenged Signorino's stochastic approach to strategic decision-making and proposed a return to comparative statics and standard logit and probit testing. They agree with Signorino's argument of placing careful attention on translating a formal model's assumptions into an empirical test. According to them:

Strategic behaviour will lead to complex parametric relationships, and, as a result, simply including a list of covariates in a linear-form logit is almost certainly a fatal misspecification of the theory. Any well-designed test of a strategic theory must entail accurate operationalization of precisely derived predictions. (CARRUBBA; YUEN; ZORN, 2007a, p. 466)

<sup>5</sup> Signorino and Yilmaz's model based on Taylor series yields Eq. (14):

$$y^* = -\ln(3) + \frac{1}{3}\beta_{13}X_{13} + \frac{1}{3}\beta_{14}X_{14} + \frac{2}{3}\beta_{24}X_{24} + R + \varepsilon \quad (14)$$

Where:  $R = \frac{-1}{36}X_{13}^2\beta_{13}^2 - \frac{1}{36}X_{14}^2\beta_{14}^2 - \frac{1}{9}X_{24}^2\beta_{24}^2 - \frac{1}{18}X_{13}X_{14}\beta_{13}\beta_{14} - \frac{1}{9}X_{13}X_{24}\beta_{13}\beta_{24} + \frac{2}{9}X_{14}X_{24}\beta_{14}\beta_{24} + v_3$ .



What we can learn from the disagreement between Carrubba et al. (2007a, 2007b) and Signorino (2007) is that different statistical models can be used to test a formal model, as long as they are properly derived from the latter. Furthermore, since models are based on mathematics, we may take advantage of this fact and set the boundaries within which they are applicable. Signorino's argument follows this line:

[A]lthough deterministic models may under certain conditions approximate the relationships in models with uncertainty, in many other situations the predictions will be very different. If one's theoretical model includes uncertainty (e.g., private information or agent error), then the equilibrium conditions should be derived based on the assumed uncertainty. That was actually one of the points of Signorino (2003). If one wants to conduct comparative statics analysis, one should then do so based on the equilibrium conditions for the theoretical model with uncertainty. Similarly, derivation of an estimator, observable implications, or insights for model specification should be based on the equilibrium conditions of the model with uncertainty. (SIGNORINO, 2007, p. 494)

The final question regarding the strategic interaction game and the prospects of empirical testing comes naturally from the Carrubba-Signorino debate: how does a researcher choose between rival models? Luckily, the scholarship has recently been working on feasible tests for comparing the predictions generated by rival models. Clarke (2003, 2007) and Clarke and Signorino (2010) have reached preliminary results with their tests for non-nested discrete choice models, but they do recognise that further research is necessary.

## **Assessment: towards structural modelling in IR?**

I have explored two models of international bargaining that had become important in recent literature: Fearon's model of audience costs and Signorino's strategic interaction game. Each model entails different rationales when it comes to using statistics as means for testing their assumptions and outcomes. The literature on audience costs has mostly focused on the outcomes of the international crisis game, taking Fearon's assumption of audience costs for granted. Signorino derives his models directly from the game setting to account for mathematical aspects such as nonmonotonicity and nonlinearities, running simulations and performing statistical tests to check the validity of his models.





The standard approach to model-testing in IR follows the lines of the literature on audience costs. Although this approach might render fruitful tests, it does not address the criticisms of selection bias and model-testing properly. It is true that statistical tests based on data alien to the formal model may shed light on certain outcomes of the formal model, but the nature of the test might not suit to validate its results. What I mean by nature is the mathematical construction of the statistical model: it must somehow correspond to the assumptions of the original formal model, for the theorems, lemmas and propositions of the mathematical model are tightly tied to its assumptions. Testing the outcomes might leave crucial questions unanswered, as pointed out in the case of Fearon's model.

In this respect, Signorino's endeavour seems to tackle the issue of model-testing in a more consistent fashion. By deriving a statistical model directly from the assumptions of the formal model, one can be sure about the test's validity once it is confronted with empirical data. Evidently, such derivations require some degree of mathematical manipulation, for many formal models are designed without empirical concerns in mind. In this process, further assumptions may be needed, and having a solid understanding of mathematical concepts will be extremely useful. Furthermore, the pitfalls of linearity should be accounted for, especially when it is known that they are present in the observed phenomenon. As I suggested elsewhere:

Despite the temptation to trust on linearity, real-world phenomena are pervaded with nonlinear effects. Our brains are wired to think in terms of linear relationships, preferring models where variables behave in a more-or-less linear fashion to those where variables take nonlinear paths. However, nature and society display a variety of phenomena that do not follow the tenets of linearity. Turbulence, fracture propagation, combustion, and conflict escalation are just a few examples of nonlinearities. (LENINE, 2018, p. 93)

For this reason, IR scholars may have to represent nonlinear phenomena in their models, following approaches similar to Signorino's treatment of uncertainty. Failing to incorporate nonlinearities in a model might affect its explanatory power, more specifically when subjecting it to statistical testing. As we have learned, structure matters, and failing to adequately represent a model's structure may generate incorrect and imprecise outcomes, or even outcomes that are confined to certain boundaries where linearity can be assumed.



It is also important to note that Signorino's bargaining models are more general than Fearon's, for they deal with strategic interaction of any sort. Bargaining takes place not only in the international arena, but practically in all realms of political, social and economic life. Likewise, by recognising the existence of nonlinear behaviour and nonmonotonicity, Signorino shows us the representational gap between the formal model and the statistical test. Such gap might have deleterious effects on the outcomes of the test, leading to implausible conclusions. By drawing our attention to the problem of misspecification error, Signorino demonstrates how fundamental it is to build a mathematically consistent bridge between model and test.

Finally, another approach with which political scientists and IR scholars alike are less familiar is suggested by Rein Taagepera (2008). He recommends scholars to extrapolate from the classical linear regression equation and look for functionals based on boundary conditions and logical considerations. In mathematical terms, it may lead to the expressing of the observed phenomenon in terms of differential equations, such as Richardson's arms race model. Solving for differential equations results in functional forms that respect the boundary and initial conditions, and the resulting functional is often nonlinear. Nevertheless, basic mathematics does not suffice to deal with such equations, and specific training would be necessary to model phenomena in this fashion. The results, however, would illuminate the understanding of international conflict, for IR scholars would reflect upon the assumptions that should be considered in each situation in a phenomenon-oriented fashion instead of automatically fitting data collected in the real world into a statistical test.

## Conclusion

Throughout the paper, I examined the mathematics behind two approaches to testing formal models, attempting to answer the question of how maths and stats should be combined to provide valid and firm tests. I raised issues on the representational character of tests of formal models, arguing that validity is theoretically and methodologically tied to the structural derivation of statistical tests.

Conventional wisdom in most of IR recommends testing a model for its outcomes. Hypotheses are derived from propositions and theorems, and tested via statistical methods. However, information is usually lost in this process, for



statistical methods are standardised, meaning that they do not represent the mathematical structure of the formal model. By resorting to structural derivation, one can solve for the limitations imposed by the standard test whilst respecting the assumptions and phases entailed in the mathematical model. In the particular case of games of international conflict with subgame branches, bridging the maths and stats is quintessential to firmly test the model.

## References

- BAS, Muhammet Ali; SIGNORINO, Curtis S.; WALKER, Robert W. Statistical Backwards Induction: A Simple Method for Estimating Recursive Strategic Models. *Political Analysis*, v. 16, n. 1, p. 21-40, 2008.
- BEER, Ferdinand Jr.; JOHNSTON, E. Russel; DeWOLF, John; MAZUREK, David. *Mechanics of Materials*. New York: McGraw-Hill Education, 2014.
- BOWER, Adam. *Applied Mechanics of Solids*. Boca Raton: CRC Press, 2009.
- BUENO DE MESQUISTA, Bruce; LALMAN, David. *War and Reason: Domestic and International Imperatives*. New Haven: Yale University Press, 1992.
- BURDEN, Richard L.; FAIRES, J. Douglas. *Numerical Analysis*. Boston: PWS-KENT Publishing Company, 1989.
- CLARKE, Kevin A. Nonparametric Model Discrimination in International Relations. *Journal of Conflict Resolution*, v. 47, n. 1, p. 72-93, 2003.
- CLARKE, Kevin A. A Simple Distribution-Free Test for Nonnested Hypotheses. *Political Analysis*, v. 15, n. 3, 2007, p. 347-363.
- CLARKE, Kevin A.; SIGNORINO, Curtis S. Discriminating Methods: Tests for Non-nested Discrete Choice Models. *Political Studies*, v. 58, n. 2, p. 368-388, 2010.
- CARRUBBA, Clifford J.; YUEN, Amy; ZORN, Christopher. In Defense of Comparative Statics: Specifying Empirical Tests of Models of Strategic Interaction. *Political Analysis*, v. 15, n. 4, 2007a, p. 465-482.
- CARRUBBA, Clifford J.; YUEN, Amy; ZORN, Christopher. Reply to Signorino. *Political Analysis*, v. 15, n. 4, 2007b, p. 502-504.
- EYERMAN, Joe; HART, Robert A. Jr. An Empirical Test of the Audience Cost Proposition. *Journal of Conflict Resolution*, v. 40, n. 4, 1996, p. 597-616.
- FAUSETT, Laurene V. *Numerical Methods: Algorithms and Applications*. Upper Saddle River: Pearson Education, 2003.
- FEARON, James D. Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes. *American Political Science Review*, v. 88, n. 3, 1994, p. 577-592.



- GARTZKE, Erik; LUPU, Yonatan. Still Looking for Audience Costs. *Security Studies*, v. 21, n. 3, 2012, p. 391-397.
- GREEN, Donald; SHAPIRO, Ian. *Pathologies of Rational Choice Theory*. New Haven: Yale University Press, 1994.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S., Jr. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. London: Longman, 2011.
- KROESE, Dirk P.; BRERETON, Tim; TAIMRE, Thomas; BOTEV, Zdravko I. Why the Monte Carlo Method is so Important Today. *Computational Statistics*, v. 6, n. 6, 2014, p. 386-392.
- LENINE, Enzo. Models, explanation, and the pitfalls of empirical testing. *Estudos Internacionais*, v. 6, n. 3, 2018, p. 82-97.
- MORGENTHAU, Hans. Política entre as Nações. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003.
- PARTELL, Peter J.; PALMER, Glenn. Audience Costs and Interstate Crises: An Empirical Assessment of Fearon's Model of Dispute Outcomes. *International Studies Quarterly*, v. 43, n. 2, 1999, p. 389-405.
- RICHARDSON, Lewis F. *Arms and Insecurity*. Chicago: Quadrangle Books, 1960.
- SCHELLING, Thomas C. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press, 1960.
- SIGNORINO, Curtis S. Strategic Interaction and the Statistical Analysis of International Conflict. *American Political Science Review*, v. 93, n. 2, 1999, p. 279-297.
- SIGNORINO, Curtis S. Structure and Uncertainty in Discrete Choice Models. *Political Analysis*, v. 11, n. 4, 2003, p. 316-344.
- SIGNORINO, Curtis S.; YILMAZ, Kuzey. Strategic Misspecification in Regression Models. *American Journal of Political Science*, v. 47, n. 3, 2003, p. 551-566.
- SIGNORINO, Curtis S.; TARAR, Ahmer. A Unified Theory and Test of Extended Immediate Deterrence. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 3, 2006, p. 586-605.
- SIGNORINO, Curtis S. On Formal Theory and Statistical Methods: A Response to Carrubba, Yuen and Zorn. *Political Analysis*, v. 15, n. 4, 2007, p. 483-501.
- TAAGEPERA, Rein. Making Social Sciences More Scientific: The Need for Predictive Models. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- TOMZ, Michael. Domestic Audience Costs in International Relations: An Experimental Approach. *International Organization*, v. 61, n. 4, 2007, p. 821-840.





# Adapting for Survival: Islamic State Shifting Strategies<sup>1</sup>

*Adaptar para Sobreviver:  
As Estratégias Mutantes do Estado Islâmico*

DOI: 10.21530/ci.v14n1.2019.826

Jorge M. Lasmar<sup>2</sup>  
Guilherme Damasceno Fonseca<sup>3</sup>

*"I wonder if I've been changed in the night. Let me think.  
Was I the same when I got up this morning?  
I almost think I can remember feeling a little different.  
But if I'm not the same, the next question is  
'Who in the world am I?' Ah, that's the great puzzle!"*

Lewis Carroll, *Alice in Wonderland*

## Abstract

This article discusses the strategic shifts that the Islamic State (IS) has implemented in order to survive, especially in what regards its propaganda and military tactics. We argue that – for a long time now and in both domains – the IS and its predecessors have been flexible and resilient enough to adapt to new realities on the ground being able to shape and reshape its strategy and tactics towards its enemies' capabilities and policies. In terms of propaganda, despite a decrease of its online presence, the IS has struggled to adapt some of its main narratives to the new reality brought about by the beginning of the international coalition

<sup>1</sup> The authors would like to thank Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais – FAPEMIG (APQ 00808-14) – for financially supporting the research project that generated the findings for this article.

<sup>2</sup> Jorge M. Lasmar holds a PhD in International Relations from the London School of Economics and Political Sciences (LSE), UK. He is currently Professor of International Relations at PUC Minas, Brazil and Professor of International Law at Milton Campos, Brazil.

<sup>3</sup> Guilherme Damasceno Fonseca is a Brazilian Federal Police Agent and holds a Master in International Relations from PUC Minas, Brazil.

Artigo submetido em 11/07/2018 e aprovado em 17/10/2018.



attacks. However, evidence seems to suggest that the group will likely be able to maintain its online relevance yet for some time. Regarding its military tactics in Syria and Iraq, history and current evidence points to a return to its insurgent roots. This seems to be corroborated by the group's current increasing resort to terrorism and guerrilla tactics. Lastly, we argue that it is still premature to either claim the rebirth of the IS or to declare its demise.

**Keywords:** Islamic State; Iraq; Propaganda; Insurgency; Terrorism.

## Resumo

Este artigo discute as mudanças estratégicas que o Estado Islâmico (EI) tem implementado para sobreviver, especialmente no que diz respeito à sua propaganda e táticas militares. Argumentamos que, já há muito tempo e nas duas áreas, o EI e seus predecessores têm sido flexíveis e resilientes o suficiente para se adaptarem às novas realidades locais e moldarem e adaptarem suas estratégias e táticas às políticas e capabilities de seus inimigos. Em termos de propaganda, apesar de uma diminuição de sua presença on-line, o EI tem buscado adaptar algumas de suas narrativas principais à nova realidade trazida pelo início dos ataques da coalizão internacional. Contudo, a evidência aponta que o grupo provavelmente ainda será capaz de manter sua relevância on-line por algum tempo. No que diz respeito às suas táticas militares na Síria e Iraque, a história e as evidências atuais apontam para o retorno às suas raízes insurgentes. Isto parece ser corroborado pelo crescente recurso ao terrorismo e às táticas de guerrilha pelo grupo. Finalmente, argumentamos que ainda é prematuro declarar o renascimento ou a morte do EI.

**Palavras Chave:** Estado Islâmico; Insurgência; Iraque; Propaganda; Terrorismo.

## Introduction

Over the last three and a half years, the Islamic State<sup>4</sup> (IS) has been suffering uncountable defeats. The group has now lost over 90% of the territories it once controlled (HASSAN, 2017a; 2017b). The Iraqi and Syrian governments have even declared the defeat of the group while US has already signaled that the IS is no

---

<sup>4</sup> In this article, we chose to use the expression "Islamic State" to refer to the group also known as ISIS (Islamic State of Iraq and al-Sham); ISIL (Islamic State of Iraq and the Levant), or Daesh (al-Daula al-Islamiya al-Iraq wa Sham), since this is its most commonly used denomination. We are aware that the term "Islamic State" is inadequate to refer to the group as not only it is not a state but also several Islamic leaders strongly contest the "Islamic" nature of the group. Therefore, following Jacques Derrida, the use of this expression in this article should be understood as being "under erasure". In Derrida's words, being under erasure means that even though "these terms are problematic we must use them until they can be effectively reformulated or replaced." (DERRIDA, 1983, p.3).





longer at the top of its security agenda (JOSCELYN, 2018). Nevertheless, many analysts have been warning that territorial losses of the organization does not necessarily imply its demise. In fact, there are increasing signs that the group may not even have been militarily defeated, let alone ideologically socially and politically (CLARKE; MOGHADAM, 2018).<sup>5</sup>

Evidence<sup>6</sup> now suggests that the group has been recalibrating its strategies in at least two important areas – propaganda and military tactics – both of which will be the focus of this article. In order to understand how IS has been adapting its strategies in light of recent setbacks, we undertook a thematic analysis of its primary sources. To be more specific, we analysed their propaganda material as drawn from the *Al Hayat* Media Centre and *Al Furqan* as well as content drawn from social networks, especially Twitter. This analysis was further corroborated by the use of secondary sources. Amongst the secondary sources used, we opted for working mainly with material produced by local and/or on-the-ground researchers such as consultants of the Iraqi government (e.g. Renad Mansour and Hisham Al-Hashimi) as well as Syrian academics (e.g. Hassan Hassan and Aymenn al Tamimi). This was in part a deliberate choice and in part a decision incentivised by the content of this piece. Given that we are discussing on-going events that are continuously evolving, there is thus far, little engagement with this subject in academic publications. However, we have also consciously attempted to balance our secondary sources by also leveraging publications by academics from the global North whose research focusses upon monitoring the publications and/or strategic shifts of the Islamic State.

Thus, we will first shed light on the extent to which IS's virtual productions have decreased since its territorial losses as well as highlight the key shifts in its narratives since the beginning of the attacks by the international coalition in Syria. However, while this article clearly demonstrates that IS's propaganda structure is flexible enough to guarantee a degree of relevance in the near future, it is further stressed that the key problem with the idea of a “Virtual Caliphate” is that it falls into the trap of believing that the organization is already permanently defeated on the ground. In light of this assertion, we analyze how the IS has been adapting

<sup>5</sup> See also: JOSCELYN, 2018; DEMPSEY, 2018; HASSAN, 2017a; 2017b; 2017c; BURKE, 2017; BUNZEL, 2016; 2017; COTTEE, 2017; COCKBURN, 2018; 2017; AL-AZM, 2017; MANSOUR; AL-HASHMI, 2017; BAHNEY; JOHNSTON, 2017; ABRAMS, 2017; MESEROLE, 2017; SKY 2017.

<sup>6</sup> This article is based on a thematic analysis of Islamic States' primary sources. To be more specific, it is based on an analysis of their propaganda material as drawn from the *Al Hayat* Media Centre and *Al Furqan* as well as content from social networks. This analysis is further corroborated by secondary sources (see references).



its military approach in order to, first and foremost, survive thereby waiting for a more promising moment in which to re-invigorate their armed struggle. Finally, we peruse some possible scenarios for the IS's future, especially the two most likely outcomes under discussion today: the first, that the IS is definitively finished, and the second; that the group, although weakened, will rise once again. In contrast, we posit that it is still too early to reliably predict either outcome.

## A “Virtual Caliphate”?

The term “Virtual Caliphate” was initially used by the media and academia around 2015 less than a year after the organization proclaimed the creation of an Islamic Caliphate in the Levant. Winter was one of the first analysts who used the term to describe the entire apparatus of IS propaganda. He used the term virtual Caliphate to refer not only to IS's propaganda structure and capacity but also to incorporate its strategy and support network comprised by formal members, informal fans, disseminators and “media operatives”<sup>7</sup> (WINTER, 2015a; 2015b). Nevertheless, as the group progressively loses control of its territories inside Syria and Iraq, the term “Virtual Caliphate” has begun to be used in a different meaning. The term has recently been used to express the idea that the IS will survive only on the virtual battlefield relying on its online presence and propaganda strategy to both endure and retain its appeal. As it will be discussed below, this understanding is deeply problematic as it is founded upon the premature premise that the IS is facing an irreversible defeat on the ground (HASSAN, 2017b)<sup>8</sup>.

Indeed, it is likely that the organization and its ideology will survive on the internet<sup>9</sup> (WINTER; PARKER, 2018). It will probably maintain itself as one of the most prominent Sunni jihadist groups, at least for the next few coming years

---

<sup>7</sup> In 2016, the IS published a document named “Media operative: You are a Mujahid too”. It reveals the extent to which the organization made efforts to inflate the ego of its online supporters by equating their importance to those who fights on battles. The IS argues that the jihad fought with words can be even more important than the jihad with the sword and thus considers its online fans who share jihadist contents true “virtual warriors” (WINTER, 2017a).

<sup>8</sup> See also: CLARKE; MOGHADAM, 2018; INGRAM; WHITESIDE, 2017.

<sup>9</sup> Although it is probable that the IS ideology will survive online for some time yet, its ideology and part of its appeal has been intimately linked to the territorial aspect of its project. In this sense, the failure of the Caliphate may harm the IS'S attractiveness (COOLSAET, 2017). However, the extent to which it will impact the appeal of its narrative is still unknown as the narrative itself has also been adapting to the losses. See also: CLARKE; MOGHADAM, 2018; WINTER, 2017a; GAMBHIR, 2016.



(GAMBHIR, 2016)<sup>10</sup>. The IS has long created a resilient propaganda strategy and structure that has been proving to be able to endure even in the face of both the reduction of its output capacity<sup>11</sup> as well as the more controlled and policed internet (WINTER, 2017b)<sup>12</sup>. This resilience can be attributed to both the operational and material (content) characteristics of the IS's propaganda machinery. On the operational side, the IS's internet propaganda machinery is operated by different kinds of media operatives<sup>13</sup> – such as formal and informal members – which grants it a strong capacity to adapt under unfavorable circumstances (LISTER 2015a; 2015b)<sup>14</sup>. On the material perspective, the very IS's narratives have been constantly changing and diversifying since the group began to dominate vast swaths of territory in 2014 to better reflect their social reality and needs (WINTER, 2015a; GAMBHIR, 2016). In fact, there are already evidences that the organization has been recalibrating its messages and overall narrative since its leaders realized that territorial retraction was inevitable (WINTER, 2017b).

In this sense, it is useful to shed a light on how the messages and their contents changed since the declaration of the Caliphate in 2014<sup>15</sup> before analyzing how the IS has been adapting its narratives and propaganda to survive after the recent

---

10 See also: WINTER; PARKER, 2018; WINTER, 2017a.

11 According to Winter (2017c), during its height, the organization was able to publish more than 200 media outputs weekly (including videos, radio programs, magazines and photo reports), as well as daily claims about its military operations. Evidence suggests that media officials had a direct line to the Caliph himself and their work pervaded every aspect of the group in order to create a brand and a utopia of a perfect and functional state. Currently, the IS can hardly release 20 media outputs weekly with the utopian message being replaced by a nostalgic feeling of missing the glorious days of the Caliphate (WINTER, 2017b). As this reduction of its publishing capacity coincides with its territorial losses, it can be inferred that a great part of its propaganda was dependent on its territorial control. However, this decrease can also be explained by Intelligence, counterterrorism (as many strategists and media centers were neutralized by air strikes) and cyberwarfare actions (WINTER; PARKER, 2018; WINTER, 2017d).

12 See also: VIDEO; STERN; BERGER, 2015; WEISS; HASSAN, 2015; ZELIN, 2015.

13 IS has crowdsourced its propaganda in an unprecedented way relying on formal and informal members and followers to spread its publications (BARRETT, 2014). These informal members can act as “disseminators”, IS fans who share their beliefs and ideology and helps the group by sharing all the IS'S official content (BARRETT, 2014; WINTER; PARKER, 2018). Some informal members even produced their own propaganda supporting the group. These informal members have already become increasingly important due to the decrease of IS'S official production. In fact, the informal propaganda is currently responsible for most available pro-IS online material (WINTER; PARKER, 2018). These unofficial “operative member” are one of the reasons why IS can sustain its presence on the internet.

14 See also: WINTER, 2017a, 2017b; GAMBHIR, 2016; STERN; BERGER, 2015; WEISS; HASSAN, 2015; ZELIN, 2015, WARRICK, 2015.

15 The declaration itself represented a turning point regarding the group's propaganda. Although they were already active online before, the declaration of the creation of a Caliphate allowed the construction of new narratives related to the utopian idea of a “truly” Islamic state being constructed on earth (LASMAR; FONSECA, 2017).



setbacks. It was no accident that the IS precipitous rise captured the attention of the international media like no other terrorist group before it (NAPOLEONI, 2015)<sup>16</sup>. The IS created a well-planned branding strategy integrated with a professional production of propaganda and a unique outsourced dissemination network (GARTENISTEIN-ROSS; BARR; MORENG, 2016)<sup>17</sup>. The production of content and narratives of the IS is also very professional and well-thought. The content and message of their propaganda is not homogeneous and vary according to both the different audiences as well as their diverse strategic goals. These goals range from influencing opponents, attracting and seducing potential recruits, to even guiding and managing active members, disseminators and proselytizers (WINTER, 2015a; 2015b). During its height, the IS was also very skillful in customizing and tailoring different narratives to different target audiences (LASMAR, FONSECA, 2017). One example of such customized messaging can be easily perceived in the dissimilar contents found comparing the English and Arabic language IS's propaganda (KHALIL; SHANAHAN, 2016)<sup>18</sup>. Another example is the distinct difference in the messages geared towards western women and those directed at women from Muslim-majority countries (RAFIK; MALIK, 2015)<sup>19</sup>.

In terms of the propaganda's content, one can identify at least nine recurring themes: 1) the religious obligation to migrate to the Caliphate; 2) sectarianism; 3) discrediting competition; 4) brutality; 5) mercy; 6) victimhood; 7) war; 8) sense of belonging; and 9) utopianism (GARTENISTEIN-ROSS; BARR; MORENG, 2016; WINTER, 2015a; 2015b). Possibly one of the main theme in IS's propaganda after the declaration of the Caliphate was the narrative that framed the migration to IS's controlled territories in the same lights of the religious obligation of able Muslims to migrate from one's home when they are persecuted and unable to practice their religion (*Hijra*). This narrative helped portray the migration to the so-called Caliphate as a religious obligation amongst those who accepted such discourse and consequently helped to attract thousands of foreign volunteers to their ranks. However, as the territorial losses increased, the IS almost stopped invoking religion in order to pressure Muslims to travel and join the group (WINTER; PARKER, 2018). Another important recurring narrative is the discredit of other rival groups –

16 See also: WINTER, 2015a; WEISS; HASSAN, 2015; STERN; BERGER, 2015; COCKBURN, 2015, McCANTS, 2015.

17 See also: WEISS; HASSAN, 2015; STERN; BERGER, 2015; ZELIN, 2015; ALI, 2015; WINTER, 2015a; 2015b; COCKBURN, 2015.

18 See also: EL-BADAWI; COMERFORD; WELBY, 2015.

19 See also: TARRAS-WAHLBERG, 2016; SALTMAN; SMITH, 2015; ALI, 2015.



especially *Al Qaeda* – and the sectarian message fueling conflict between Shias and Sunnis<sup>20</sup> (VALLEE, 2015). Another important aspect of its propaganda has been the displays of brutality used to support their triumphalism<sup>21</sup> (WINTER, 2015a; 2017b). The carefully designed use of violence in their propaganda sought to intimidate adversaries, warn local populations of the dangers associated with espionage or dissent, provoke outrage from the international media and cause hasty and unwise decisions from hostile countries (WINTER, 2015a). The triumphalism, in its turn, sought to prove that not only their victories were the sign that their ideals were righteous and had God's blessing, but also to highlight the fact that those who joined the group were part of the few enlightened ones (LASMAR; FONSECA, 2017). Thus, war and violence has always played an important element of their propaganda and it is present in roughly 92% of the IS's current propaganda. However, despite the fact that the IS initially tried to deny its recent military defeats, it has been forced to abandon the triumphalist discourse. The IS still relies on violent images related to the war in Syria and Iraq – such as battles, armored vehicles and martyrdom operations – but has increasingly focused more on its external operations and the promotion of terrorist attacks around the world. This is especially true after mid 2015 when the international coalition began to bomb its positions (CLARKE, 2017; LASMAR; FONSECA, 2017). Thus, currently, violence and brutality persist in their propaganda materials and narratives. Nevertheless, the way violence is framed has significantly changed revealing an underlying shift in their objectives. The narrative of violence is no longer used with the objective of recruiting or demanding the migration to its territories. Rather, it has become geared towards the instigation and guidance of worldwide terrorism (WINTER; PARKER, 2018; WINTER, 2017d).

“Mercy” is another powerful sentiment commonly explored in their material. Aimed at potential fighters of other groups as well as civilians who are looking for a “second chance”, the IS is portrayed as a merciful group that can forgive any previous sins committed by their new recruits. “Victimhood” and “belonging”

---

20 Sectarianism is not only an intrinsic part of IS's ideology but also historically crucial to its strategy. Even now, while the dream of the Caliphate was at least interrupted in the Middle East, the IS continues to instigate sectarian tensions by targeting Shias and even Christians in countries such as Afghanistan and Egypt (HUME, 2018; HASSAN, 2017c).

21 However, since the group can no longer boast about its military victories, the IS currently avoids repeating the idea that its successes in the battlefield against infidels were enough proof that the Caliphate project was sanctioned by God thus abandoning most of the triumphalism present in its older statements. As its military victories and territorial control were important features of its narrative, it is possible that the territorial losses will have a significant impact in the attractiveness of its propaganda.



are another classic and recurrent themes in the propaganda of all jihadist groups which also figures in a significant share of IS's publications<sup>22</sup>. The first conveys the message that Muslims worldwide are victims at the hands of a perceived global war against Islam. The latter was mostly drawn to its western recruits and used to emphasize the idea of brotherhood in the Caliphate (WINTER, 2015a). Although these two narratives will always exist, their use has considerably decreased due to the IS's territorial losses (WINTER, 2017d). However, the feeling of "victimhood" is being reshaped to explore a feeling of nostalgia about the "unforgettable days" of the Caliphate, a project only momentarily interrupted. However, the most impacted narrative is that about the utopian life in the Caliphate. In 2015, the propaganda about the utopian life in the Caliphate represented more than a half of its media output painting a perfect civilian life ranging from free schooling and thriving agriculture to an exemplar social welfare. Today, the depictions of the Caliphate utopia have almost vanished with only some nostalgic productions about its glorious days remaining (WINTER, 2017b; 2017d).

However, one of the most important shifts in IS's propaganda in the last 3 years is that related to the far-near enemy dilemma (CLARKE, 2017). Traditionally, the IS and its predecessors have always chosen to focus on its closer enemies, i.e. the "apostate" regimes ruling Muslim-majority countries (near enemy). Even while considering *Al Qaeda* in Iraq – the most famous IS's predecessor – it disobeyed Bin Laden's instructions of focusing the attacks on the United States of America (far enemy). Nevertheless, after the beginning of the coalition strikes in 2015, IS's propaganda increasingly began to instigate terrorist attacks abroad, especially in the Western far enemy countries. Even though most part of the group's energies were spent on local battles against its adversaries on the ground, the IS propaganda became more and more interested in portraying any violence against Western civilians as a legitimate retribution against the coalition (LASMAR; FONSECA, 2017). Insofar as the group was losing control of most of its territories, the messages that instruct and instigate international terrorism against its "far enemies" became one of its main narratives. The scale and number of attacks attributed to IS (being it inspired or directed) in the West after 2015 further blurred the lines between the

<sup>22</sup> During its height, between 2014 and 2015, the IS used the narrative of victimhood less than other jihadist groups since it was trying to portray itself as victorious and invincible army. The IS has always overstated its gains while also downplaying its losses and vulnerabilities (GARTENSTEIN-ROSS; BARR; MORENG, 2016). However, after the beginning of coalition's bombings, the group started to develop the thesis of an existent international conspiracy against the Caliphate and the Muslim world (FRONSOM; SIMON, 2015; LASMAR; FONSECA, 2017).





far/near enemy focus. Furthermore – and rather unfortunately – since the group began to change its focus, it has become more effective on inspiring, facilitating and enabling foreign terrorist entrepreneurs than *Al Qaeda* in its best moments<sup>23</sup>.

There is yet another interesting revision on the IS's narrative. From the moment the group's setbacks became evident, the group has been relying more often on classic jihadist concepts such as "long war". This is because they want to downplay its defeats by painting them as a merely temporary complication. The IS has ever since sent messages conveying the idea that they are fighting a cross-generational war. Therefore, according to the IS's leaders, the apostates and the "enemies of Islam" are being deceived by thinking that the loss of territories equals the IS's demise (HASSAN, 2017b; COTTEE, 2017). An audio released in 2016 by the then IS's number two, al-Adnani, is a good example of how the group started to change its narrative insofar IS's setbacks was becoming undeniable (CLARKE; MOGHADAM, 2018)<sup>24</sup>:

Whoever thinks that we fight to protect some land or some authority, or that victory is measured thereby, has strayed far from the truth. Oh America, would we be defeated and you be victorious if you were to take Mosul or Sirte or Raqqa? Certainly not! We would be defeated and you victorious only if you were able to remove the Quran from Muslims' hearts (AL-ADNANI Apud COTTEE, 2017, p. 1).

More recently, the IS has also re-calibrated their narratives regarding hot-topics such as the Israel-Palestine conflict. Even more so after Trump recognized Jerusalem as Israel's capital and decided to relocate the American embassy from Tel Aviv. The IS has become increasingly critical and vocal about the Palestine authorities and organizations such as Hamas. In their view, these groups should call for less words and more action. The IS takes advantage of Trump's moves to criticize other Islamist groups: "sixty years and Jerusalem has been in the hands of Jews, and it is only now that people cry when the crusaders announced it today as their capital" (OSTAEYEN; HAMMING, 2018, p. 1).

---

<sup>23</sup> The IS not only proved to be more effective on using internet, and especially social media platforms but also was more efficient on taking advantage of more recent apps which provide the possibility to encrypt messages. Some attacks initially attributed to lone actors were later classified as "directed attacks" or even "remote controlled" by the IS (CALLIMACHI, 2017).

<sup>24</sup> See also: HASSAN, 2017b; COTTEE, 2017.



Last, but not least, the IS also changed the narratives regarding the tactics it has been forced to implement to survive. One interesting example of this shift lies in its repositioning on whether or not women can actively engage in combat (WINTER; MARGOLIN, 2017)<sup>25</sup>. While the IS's predecessor groups (AQI and ISI) did extensively use female suicide bombers, the IS and other jihadist groups strictly ruled that women should focus on their roles as mothers and wives instead of becoming fighters. Possibly, the recent setbacks and sharp decrease in its recruitment forced the group to lift its moratorium on women combatants. Recent videos and announcements clearly call women to action<sup>26</sup> (PEARSON, 2017; DEARDEN, 2018; 2017)<sup>27</sup>. However, it is still controversial whether the group has, in fact, lifted the restrictions regarding the role of women in military operation and how much of the discourse is actually implemented on the ground<sup>28</sup>. (COTTEE; BLOOM, 2017). Nevertheless, it is clear that IS has indeed changed its narrative on the discourse level. Considering the significant implications of this change – and regardless if it is only a propaganda strategy or an actual military shift – the debate on the women's role in war is another example of how the IS has been adapting its narratives to survive.

There is no doubt that the virtual arena is one of the main domains in which the IS struggles to maintain its prominence<sup>29</sup> and keep alive the idea of an Islamic Caliphate. If, on the one hand, we can verify a relevant decrease of its propaganda

25 See also: PEARSON, 2017; DEARDEN, 2018; 2017.

26 It is important to highlight that this is a controversial topic. Charlie Winter is one of the analysts who have been extensively researching the IS's propaganda. In a sequence of tweets posted on February 9<sup>th</sup> on his Twitter account, Winter (2018) outlined an interesting timeline showing the evolution of the IS's messages regarding how the group saw the role of women in combat.

27 See also: WINTER; MARGOLIN, 2017.

28 Until September 2017, before witnessing the most recent publications, Cottée and Bloom (2017) were skeptical about an actual shift in terms of ideology. In spite of acknowledging that the IS had already stipulated some very specific situations in which women were allowed to fight – as it can be easily seen in documents such as the al-Khansaa Brigade “manifesto” (AL KHANSAA BRIGADE, 2015) –, the authors seemed to believe that it was more a matter of tactical innovation, or a propaganda strategy to shame wavering male supporters into action, than a true ideological adaptation.

29 It is also important to emphasize that the IS propaganda is not restricted to online productions. Much, if not most, of the IS's propaganda is primarily designed and implemented for offline purposes. On the ground, many locals interviewed said that the bulk of IS's propaganda efforts were put in face-to-face interactions and written materials such as pamphlets and letters as well as others kinds of campaigns such as intimidation of clerics who oppose the group. To properly address the extent to which the territorial losses will damage the IS's appeal in the region, it is relevant to understand whether off line propaganda will also be damaged to the same degree. Moreover, even the online production decline appears to have been inconsistent, with output levels partially recovering in 2018 probably due to production hubs being relocated (WINTER; INGRAM, 2018).





output, on the other hand, the IS has long been structuring its networks and adapting its narratives to remain relevant and alive, winning both hearts and minds. However, as argued before, the biggest problem with the idea that the IS will become only a “virtual Caliphate” is that it takes the IS’s defeat for granted ignoring how the group has, time and again, proved its resilience and overcame even harder times throughout its history. As we are going to discuss in the next section, there is evidence that the IS has also been changing its military approach in tandem with the reshaping of its propaganda (DEMPSEY, 2018). In fact, hints of a shift in its military strategy – now much more visible – were already present in previous IS’s statements dating back to 2016.

## Going underground...again!

There is a general agreement amongst analysts who have been following the history of IS and its predecessors<sup>30</sup> that the recent territorial losses do not necessarily imply the defeat and demise of the organization (SPYER, 2018)<sup>31</sup>. In spite of having lost over 90% of the lands it once controlled, there is a chance that the group might actually not be definitively defeated in neither military nor social/ideological terms (AL-AZM, 2017)<sup>32</sup>. As will be discussed below, there is some evidence that, following its narrative amends, the IS has also been changing its military strategy. Increasingly, the group is going back to acting underground and progressively relying more on guerrilla tactics and terrorism (SPYER, 2018)<sup>33</sup>. In some instances, the group seems to be even avoiding combat in order to preserve its manpower to use it in more favorable times<sup>34</sup> (HASSAN, 2017b, AL-AZM, 2017). Therefore, repeating a now familiar cycle of expansion and contraction, it is very

<sup>30</sup> Almost two decades if we take into account that the IS originated with the foundation of the Jama'at al-Tawhid wal-Jihad back in 1999.

<sup>31</sup> See also: CLARKE, 2018; CLARKE; MOGHADAM, 2018; JOSCELYN, 2018; JONES; DOBBINS; BYMAN; CHIVVIS; CONNABLE; MARTINI; ROBINSON; CHANDLER, 2017; DEMPSEY, 2018; HASSAN, 2017a; 2017b; 2017c; BURKE, 2017, BUNZEL, 2016; 2017; COTTEE, 2017; COCKBURN, 2018; 2017; Al-AZM, 2017; MANSOUR; AL-HASHMI, 2017; BAHNEY; JOHNSTON, 2017; ABRAMS, 2017; MESEROLE, 2017; SKY 2017; HASSAN, 2017c.

<sup>32</sup> See also: JONES; DOBBINS; BYMAN; CHIVVIS; CONNABLE; MARTINI; ROBINSON; CHANDLER, 2017; BUNZEL, 2016; 2017.

<sup>33</sup> See also: CLARKE; MOGHADAM, 2018; DEMPSEY, 2018; JONES; DOBBINS; BYMAN; CHIVVIS; CONNABLE; MARTINI; ROBINSON; CHANDLER, 2017; HASSAN, 2017a; 2017b; 2017c.

<sup>34</sup> This strategic and temporary “cease-fire” can be compared to the idea of *Hudna* implemented in certain occasions by islamist groups such as Hamas.



likely that the IS will once again act from the shadows of the urban centers and remote areas of desert attempting to preserve some strength while it awaits an opportunity to reemerge (DEMPSEY, 2018)<sup>35</sup>.

It can be argued that the campaign to destroy the Caliphate started in 2014 has largely achieved its objective. After three and half years, the international coalition and its regional partners were able to recover as much as 90% of the territories that IS once seized (SPYER, 2018; HASSAN, 2017a; 2017b). The flux of foreign fighters to the region was also interrupted, seriously reducing the group's capacity to expand and threat other countries. As mentioned above, the territorial losses also impacted the group's ability to produce propaganda in a large scale. In sum, one can say that the IS is in its weakest moments since 2014 and it no longer represent the same degree of threat (JOHNSTON, 2017)<sup>36</sup>. Nevertheless, although all these statements are true, these accomplishments are not enough to draw any conclusions. Whereas the IS might have been adapting itself to survive, some of the conditions and external events that enable its last resurgence – such as the American withdraw or the Arab Spring – are unlikely to be replicated in the near future (COCKBURN, 2018; ZELIN, 2017).

It is important to remember that the organization has overcome worse periods before. Around 2010, for instance, before the US withdraw, the IS had also almost suffered a total defeat. However, it managed to rise again doing exactly what they seem to be currently doing. Even before 2010, the IS predecessor (named ISI, Islamic state of Iraq) adapted its strategy downsizing and returning to guerilla and terrorism tactics. It avoided open battles against US counterinsurgency and the Sunni tribe forces that had rebelled against the group (CHANDLER, 2017)<sup>37</sup>. The pattern of the recent attacks on the ground seems to support the IS's statements suggesting that it has already contracted in order to preserve its manpower and regroup in a more favorable operational environment (COCKBURN, 2018)<sup>38</sup>. Although since 2016 the group has been increasingly adopting terrorism and guerrilla tactics in Syria and Iraq, the great mark on the strategic and tactical shifts happened after the liberation of Mosul (CLARKE; MOGHADAM, 2018; HASSAN, 2017b). In the fall of 2016, the IS's leader al-Baghdadi called on IS fighters to fight to death in

<sup>35</sup> See also: HASSAN, 2017a; 2017b; 2017c; BUNZEL, 2017; AL-AZM, 2017.

<sup>36</sup> See also: HASSAN, 2017a; 2017b; BURKE, 2016; BUNZEL, 2016; 2017; COTTEE, 2017; AL-AZM, 2017; MANSOUR; AL-HASHMI, 2017; BAHNEY.

<sup>37</sup> See also: JONES; DOBBINS; BYMAN; CHIVVIS; CONNABLE; MARTINI; ROBINSON; HASSAN, 2017a; 2017b; STERN; BERGER, 2015; WEISS; HASSAN, 2015; BAHNEY; JOHNSTON, 2017.

<sup>38</sup> See also: CLARKE; MOGHADAM, 2018; HASSAN, 2017a; 2017b; BURKE, 2017; BAHNEY; JOHNSTON, 2017.





order to defend the city. Such a call was strictly obeyed by thousands of people who ended up killed after bloody urban battles and airstrikes that left Mosul in ruins. Since losing its second major urban center, the IS has not again fought to the last man to maintain control of any other city or village, even in crucial areas (HASSAN, 2017b)<sup>39</sup>. In regions such as Tal Afar and Hawija, hundreds of fighters chose to flee or even surrender rather than resisting the liberation forces. In Raqqa – while most analysts were expecting the same determination displayed in Mosul – hundreds of local IS's fighters seemed to have even struck a deal to be evacuated from the city without being killed (SOMMERVILLE; DALATI, 2017)<sup>40</sup>. Even more surprisingly, the resistance in the Euphrates River area, around towns as such Deir ez-Zor, was low. These towns were once the most important remaining IS base of operations. In summation, recently, IS forces have largely melted away from places rather than openly confronting Iraqi, Syrian and Kurdish forces (COCKBURN, 2018)<sup>41</sup>. Surely, many factors have contributed to explain why IS's fighters have been vanishing before the battles: loss of morale after the fall of Mosul; the desire of less committed fighters to save themselves, and; the disintegration of part of the group leadership after years of war. Still, the lack of resistance displayed suggests that these withdraws are actually part of an old strategy of dispersing and conserving its manpower in order to adopt a more calculated insurgency (BAHNEY; JOHNSTON, 2017)<sup>42</sup>. Regarding some liberated areas and even zones where the IS never had the full control, such as Baghdad and Diyala Province, the group has been mounting successful terrorist attacks. As it did around 2010, the IS is already working to provoke the Iraqi government to crack down on Sunnis and, thus, cause sectarian strife. The Sunni/Shia opposition in Iraq has been one of the group's core narratives for recruiting locally and forms a strong part of its political legitimacy claims (CLARKE; MOGHADAM, 2018)<sup>43</sup>. The use of tactics such as hit-and-run strikes as well as assassinations of authorities are increasing at these areas and at the borderlands straddling Iraq and Syria<sup>44</sup>. This is also

39 See also: COCKBURN, 2018; 2017, BURKE, 2017; BAHNEY; JOHNSTON, 2017.

40 See also: HASSAN, 2017b; COCKBURN, 2018; 2017.

41 See also: CLARKE; MOGHADAM, 2018; HASSAN, 2017b.

42 See also: JONES; DOBBINS; BYMAN; CHIVVIS; CONNABLE; MARTINI; ROBINSON; CHANDLER, 2017; CLARKE; MOGHADAM, 2018; HASSAN, 2017a; 2017b; COCKBURN, 2018; 2017; BURKE, 2017.

43 See also: HASSAN, 2017b; BAHNEY; JOHNSTON, 2017.

44 Interestingly Hassan (2017b) compares what the border between Syria and Iraq means to the IS to what the border between Afghanistan and Pakistan means to the Taliban. According to the author, even though the IS has suggested that it could withdraw to the desert as in the past, its attacks will still focus on urban centers with rural areas as pathways allowing the movement between the two terrains. In this sense, the border region



important because these attacks are rarely accounted for in official statements related to the progress of the fight against the IS (HASSAN, 2017b). Additionally, the group is already taking advantage of all areas where the geography and social environment is difficult for counterinsurgency operations, such as deserts<sup>45</sup> and certain urban centers and rural areas (HASSAN, 2017b).

Some analysts state that actually this shift is part of a strategy planned around mid 2016. In that occasion, the IS leadership realized that territorial losses were inevitable due to the involvement of Russia and Turkey with the international coalition (DEMPSEY, 2018)<sup>46</sup>. This claim is based on the fact that the IS has been sporadically hinting at this kind of strategic shift since some unclear messages came out in 2016. The speech given by al-Adnani in May 2016, for example, conveyed that the rise and fall of his group was only part of a larger historical flow – as a deliberate process – since the early days of the Iraq war. Therefore, territorial losses would be just a new chapter in which the objective of weakening the enemies would assume other forms. Hence, the propaganda works in tandem with the tactics (DEMPSEY, 2018) increasing the morale of its members with the idea of an organization impossible to be defeated in much the same way as the mythical Phoenix (HASSAN, 2017b). Coincidentally or not, after this speech IS's videos and publications such as *Al Naba* increasingly began to portray the desert as the best place to launch its post-Caliphate insurgency<sup>47</sup>. In recent statements, the IS's leaders have explicitly compared the current situation with the dire conditions faced by the group around 2008 and suggested that adopting the same strategy will work now as it did before (BAHNEY; JOHNSTON, 2017)<sup>48</sup>. In a series of articles published in *Al Naba* in September and October 2017, the group explains why it would be unwise to openly confront military forces that have the continuous support of American and Russian air forces. These articles argued that such enemy's ground forces had as their main objective to expose IS's ground fighters so that they could be targeted by drones and aerial strikes

between the two countries – an area full of desert areas, river valleys, rural towns and small urban centers – will likely be crucial to the IS's strategy as it provides a hospitable environment and strategic sanctuaries.

45 According to Cockburn (2017), since 2016 the IS has prepared bunkers, weapons caches and food stocks in the deserts and semi-deserts between Iraq and Syria as they did around 2011 in order to prepare for its comeback.

46 See also: HASSAN, 2017a; 2017b; 2016; BUNZEL, 2017; BAHNEY; JOHNSTON, 2017.

47 Multiple videos released by the IS reflect the return of the group's insurgency activities in liberated areas using hit-and-run attacks as well as assassinations in order to lower the enemy's morale and spread fear, just like the IS did around 2010 (HASSAN, 2017b).

48 See also: HASSAN, 2017b.





(HASSAN, 2017b). According to Hassan (2017b) these statements likely support and reflect the shifts in the IS's strategy after the fall of Mosul<sup>49</sup>.

## The future of Isis

Prudence is always warranted when making predictions, perhaps more so when it comes to the Middle East. Although history and current signs of adaptations seem to suggest that the IS could rise again, it is premature to state either its rebirth or its demise. Many intermediary outcomes may take place between these two extremes of the spectrum. Possible future scenarios include the disintegration of the organization (FARAS, 2017); and the appearance of splinters or sub-organizations (which usually are more extreme than their parent organization). A less probable scenario of merger with *Al Qaeda* or other insurgent or terrorist groups; a shift in focus towards other regions such as Libya, Afghanistan, Yemen or Philippines in order to create new sanctuaries, and so on. So far, however, it is hard to identify any other geographical theater exerting the force of attraction that Iraq and Syria have most recently (COOLSAET, 2017).

Altogether, the problems with stating that the IS has already been defeated are threefold. First, and as explained in the previous section, the IS has overcome worse moments before. The second reason why assuming a definitive defeat of IS would be a hasty analysis is that the international coalition may have defeated the organization militarily, but not ideologically, socially or even politically (BURKE, 2017)<sup>50</sup>. The United States and its partners may claim to have won the war that began in 2014 but they certainly seem to have lost the political and social battles that began much earlier, especially given the evidence that the Sunni communities in both Syria and Iraq feel more hopeless now than ever before (MESEROLE, 2017)<sup>51</sup>. The coalition has not yet identified any Sunni actors in either country who command broad local legitimacy and, in the absence of effective Sunni governance, it is likely that the population will turn to new, old or rebranded armed militant groups (BUNZEL, 2017)<sup>52</sup>. Furthermore, with many actors posing as victors in

49 It is important to highlight that even the coalition's US commander, Gen. Joseph Votel, had acknowledged in 2016 that the IS was apparently "reverting in some regards back to their terrorist roots" (HASSAN, 2017b, p.4).

50 See also: BUNZEL, 2017; HASSAN, 2017a.

51 See also: BURKE, 2017; HASSAN, 2017a; 2016.

52 See also: HASSAN, 2016; 2017a; MESEROLE, 2017; AL-AZM, 2017.



the war against the IS – including the Kurds, Iranians, Russians and Turks – and, more importantly – with all of them more concerned with war spoils rather than effective governance, it is fair to expect that most of the ongoing arrangements regarding who will administer the areas once controlled by the IS will engender more instability as well as ethnic and sectarian tensions. All this uncertainty will potentially continue to fuel extremism creating conditions that could eventually warrant the rise of a reincarnated version of the IS in the region (AL-AZM, 2017). Unless this aspect of the war on the IS is acknowledged, Western-backed forces are likely to “keep winning” the same war countless times. Yet whilst they congratulate themselves, as the world has been witnessing since 9/11, entire towns face multiple destructions, their populations suffer and extremism becomes both more widespread and much more deeply entrenched (BURKE, 2017; HASSAN, 2017a). To sum up, the prospects of a new IS resurrection in the Levant depends upon three main factors: 1) the quality of governance and legitimate Sunni leadership in Sunni areas; 2) the continuation of sectarian politics by the Shia dominated central governments of Iraq and Syria; and 3) the capacity to rebuild Sunni majority towns destroyed in the war against IS, either through external assistance or through initiatives undertaken by local institutions (BAHNEY; JOHNSTON, 2017). If these issues remain unresolved, they could potentially enable the IS to continue using its preferred tactics of insurgency and terrorism, which would in turn undoubtedly provoke a harsh government response against local Sunni communities that are perceived to provide legitimacy to the organization. The danger thus lies in potentially engendering a cyclical pattern of violence and retribution, which would make conflict resolution in the region even more difficult, if not downright impossible (BAHNEY; JOHNSTON, 2017; HASSAN, 2017a).

A third reason as to why it is too early to state whether or not the IS has already been defeated is related to its finances. Only two years ago, the organization was regarded as one of the wealthiest terrorist group in existence. Its funding was derived from a variety of sources ranging from levying taxes and human trafficking to the export of commodities such as oil and blood antiquities (AL TAMIMI, 2015)<sup>53</sup>. Much of its revenue was contingent upon its control over vast tracts of territory across Iraq and Syria. In the recent months the IS has lost considerable swaths of areas it previously dominated and concomitantly an estimated 80% of its funds (MANSOUR; HASHIMI, 2018a; 2018b). In addition, the United States

53 See also: FATF, 2015; STERN; BERGER, 2015; BARRETT, 2014.



and its allies undertook an aerial bombing campaign striking not only revenue-generating locations but also warehouses, caches and trucks holding IS cash. Still, some analysts continue to believe that this damage is not enough to undermine IS's capacity to finance and organize a dangerous insurgency (MANSOUR; HASHIMI, 2018a; 2018b; 2017; HAID, 2017). One of the problems seems to be that, as is the case with its ongoing tactical innovations<sup>54</sup> and narrative adaptations, not much attention is being paid to how the IS's economic practices are also evolving. This pattern of evolution in all three fields is effectively enabling the group to rapidly adjust to its significant losses on the ground. It is important to note that while territorial losses jeopardize the IS's sources of revenue on the one hand, they also generate tremendous opportunities for financial innovation and evolution thanks to the existence of a 'war economy' (EUROPEAN PARLIAMENT, 2017)<sup>55</sup>.

Mansour and Hashimi (2018a; 2018b) argue that, according to their Iraqi government sources, the IS has smuggled an estimated 400 million dollars out of Iraq and Syria during its recent retreat. Apart from the "*hawala* system"<sup>56</sup> that has been used to transport cash outside the Caliphate (HAID, 2017), it has been reported that since 2016 the group is using the cash looted from Mosul as well as that earned from its diverse funding sources to speculate on international stock markets. Evidence suggests that much of its money was wired to Jordanian banks and could be re-introduced into the Iraqi financial system (i.e. the white market) via Baghdad or even through "*hawala*" (FREEMAN, 2016)<sup>57</sup>. The group has also already heavily invested in the Iraqi market via legitimate businesses, relying on middlemen who are inspired not by the IS's ideology but by the prospect of economic gain (MANSOUR; HASHIMI, 2018a; 2018b; 2017; HAID, 2017). Many of these middlemen are tribal leaders or businessmen with clean records who can easily hide their links to the organization. According to analysts, the IS's *modus operandi* involves providing a sum of cash to these middlemen who then invest it in a business enterprise – for instance, car dealerships, electronic shops or pharmacies and small exchange houses – and the group then simply takes a cut from the profits accrued. These sorts of enterprises typically do not require formal qualifications or high investments and tend to be cash-intensive. As a result, they

<sup>54</sup> On terrorist groups' innovation, see SINGH, 2016.

<sup>55</sup> See also: MANSOUR; HASHIMI, 2018; 2017; HAID, 2017; EMERSON, 2018.

<sup>56</sup> *Hawala* denotes "in the care of" in Hindi. This popular way of transmitting cash across state boundaries does not involve any formalised movement of money. Thus, there is no way to trace the transaction.

<sup>57</sup> See also: EUROPEAN PARLIAMENT, 2018; HAID, 2017.



are particularly attractive to terrorist groups because cash intensive businesses are characterised by high-volume, low-value transactions, often with lax financial oversight, which can be easily manipulated to hide gains and/or co-mingle with illegal assets (FATF, 2015; SINGH; LASMAR, forthcoming).

On the other hand, and at the other end of the spectrum, a resurrection by the IS would be more difficult feat to accomplish than the last time because local, regional and international forces supposedly would not make the same mistakes. In other words, whilst undoubtedly the IS has learned since the American intervention of Iraq in 2003, most of its enemies have also grasped how the organization tends to behave during unfavorable periods (COCKBURN, 2018). Furthermore, even those Sunnis who once welcomed the rule of the IS has learnt from experience that the tyranny of the IS can be worse than that of previous leaders, suggesting that these communities would be less likely to view the group as the lesser of two evils a second time (COCKBURN, 2018). Moreover, analysts like Zelin (2017) also highlight the many differences between the current overall circumstances and the environment that existed in the region in 2013-2014, which makes it highly unlikely that the IS would be able to once again dominate territory to the extent, and at the pace, that it did previously. It seems more likely that the IS's current territorial swarth will dissolve into a series of unconnected strongholds rather than the large swaths of land it once dominated. As stated previously, the fortuitous sequence of events that enabled the rise of IS after 2011 such as the American military withdraw from Iraq, the Arab Spring or massive operations such as "Breaking the Walls"<sup>58</sup> are unlikely to occur again.

Furthermore, the region is unlikely to receive a massive flow of foreign fighters as it did in the 2012-2015 period, not only because their countries of origin have already implemented new legal regimes in order to impede the recruitment of potential volunteers but also because neighboring Turkey has cracked down on foreign fighter movement through its territories. Without the same scale of foreign recruitment, the IS will have less potential manpower (ZELIN, 2017). According to Zelin (2017) another difference would be that regional Shia forces, under expanding Iranian influence, will not tolerate any visible efforts by the IS

---

<sup>58</sup> During the American counterinsurgency campaign against the IS predecessor (ISI), the US and Iraq governments arrested most of the captured group's members in just a few prisons. This allowed the IS to both recruit new members in prison as well as to keep their ideology alive. Later, between 2011 and 2014, the IS stormed Iraqi jails in operations, such as "Breaking the Walls" and filled its ranks with thousands of freed inmates that were hardcore jihadists and veteran insurgents.



to reconsolidate and rebuild in the Levant, making future territorial gains by the group more difficult to both achieve and/or sustain (ZELIN, 2017). The ground in Syria is also now much less favorable to the IS since, unlike in 2011, the group now faces a multitude of new actors in the region (e.g. Russia and Turkey), which, once again, makes it more difficult to conquer territory and/or recruit local Sunnis than it has in the past (ZELIN, 2017). Lastly, Coolsaet (2017) points out that prediction exercises often tend to overestimate the capacity of jihadist groups to survive significant setbacks, especially given that in times of crises terrorist leadership is more inclined to be preoccupied with its own survival rather than organizational integrity, as was seen with Al Qaeda's core immediately post-9/11 for instance.

The future of the IS or the appearance of a successor depends much more on local politicians and institutions rather than measures implemented by world and regional powers intervening in Syria and Iraq. Still, some external assistance may well be necessary to strengthen Iraqi institutions thereby preventing other insurgent/militant actors from filling any vacuum left by the IS (JOSCELYN, 2018; SKY, 2017). Just as the 2010 Iraqi elections exerted a significant impact upon the group's rebirth in the post-2011 period, the presidential elections due to be held in 2018 also represent a critical turning point for the future of Sunni extremism in Iraq. The chances of an IS resurgence is more likely if Iraq once again fails to achieve effective Sunni political representation and a more inclusive government (JOSCELYN, 2018; SKY, 2017). In short, the territorial defeat of IS should not lull the United States and other powers into a false sense of security with the concomitant danger of military and political disengagement (HASSAN, 2015b)<sup>59</sup>. One of the key problems of the current administration in Washington is that it seems determined to disengage from the region, especially given that the 2018 National Defense Strategy appears to have shifted the United States' focus from terrorism to what appears to be long-term strategic competition with countries like Russia and China<sup>60</sup> (JOSCELYN, 2018). Even though the future of the region is heavily dependent upon local actors and their capacity to rebuild effective political and social institutions, diplomatic efforts by the US and the international community can still play an important role in enabling more inclusive and less sectarian politics and thus help to undercut extremism and instability in the region.

59 See also: JOSCELYN, 2018; SKY, 2017; WEISS, HASSAN, 2015 c.

60 Recently, president Trump has also talked about an American withdraw from Syria and Iraq.



## Conclusion

So far, the campaign to destroy the Caliphate project is questionably successful even though the international coalition and its regional partners have largely recovered almost all the land the IS once controlled. The campaign also successfully interrupted the massive flow of foreign fighters to the IS and other regional Islamist groups. As described above, these territorial losses also negatively impacted the IS propaganda output. Thus, one can argue that the IS is at its weakest since 2014 (HASSAN, 2017a; 2017b)<sup>61</sup>. Nevertheless, there is much evidence that the group is already adapting to survive, especially in what regards its propaganda and military tactics.

This is also true in another important battlefield: the internet. The IS has been recalibrating its on-line narrative on a variety of issues ranging from new understandings about the women's role in combat to an increased focus on "external terrorist operations" in order to keep its ideology alive. It is important to understand that due to its decentralized and flexible network of informal disseminators, the group ideology will likely remain alive online despite all the efforts to curb its propaganda and output. However, the survival of an idea of a virtual Caliphate is as dangerous as the existence of a territorial Caliphate. The danger lies in believing that the current military defeats of the IS in Iraq and Syria necessarily equals to a permanent military, social and political demise of the group. In fact, as argued here, there are strong evidences that the IS has long prepared for surviving a loss of territory by morphing, adapting, and returning to low-intensity warfare tactics such as terrorism, assassinations and hit-and run attacks. It is important to remember that this would not be the first time the IS adopted this *modus operandi*.

However, we argue that predicting either the demise or the survival of the IS is still a premature endeavor. The current scenario on the ground is starkly different from 2011 when many believed the group was defeated. When predicting the future of the IS in the region it is necessary to acknowledge that it will be heavily impacted, first and foremost, by Syria and Iraq's ability to not only develop their political and social institutions but also address Sunni and Shia grievances in their respective territories. Furthermore, the role of ideology cannot

---

<sup>61</sup> See also: BURKE, 2016; BUNZEL, 2016; 2017; COTTEE, 2017; AL-AZM, 2017; MANSOUR; AL-HASHMI, 2017; BAHNEY; JOHNSTON, 2017.



be understated. Indeed, unless and until Iraq, Syria as well as intervening countries and international society are unable to understand both the power of ideologies as well as that the fact that the existence of the IS and similar groups are symptoms of deeper local problems rather than the cause, the challenges in the region will persist. This is significant because, as Sky says, “what happens in Iraq, does not stay in Iraq” (SKY, 2017, p. 1).

## References

- ABRAMS, Elliot. The United States Can't Retreat From the Middle East. *Foreign Policy*, 20 November, 2017.
- ALI, Mah-Rukh. *Isis and Propaganda: How ISIS Exploits Women*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, 2015.
- AL TAMIMI, Aymenn J. Unseen Islamic State Financial Accounts for Deir az-Zor Province. *Jihadology*, 5 October, 2015.
- BAHNEY, Benjamin; JOHNSTON, Patrick B. ISIS Could Rise Again. *Foreign Affairs*, 15 December, 2017.
- BARRETT, Richard. *The Islamic State*. New York: The Soufan Group, 2014.
- BUNZEL, Cole. The Islamic State Will Survive. *Foreign Policy*, 10 July, 2017.\_
- BUNZEL, Cole. Islamic state of Decline: Anticipating the Paper Caliphate. *Jihadica*, 15 June 2016.
- BURKE, Jason. Rise and fall of ISIS: Its Dream of a Caliphate is over. *The Guardian*, 21 October 2017.
- CALLIMACHI, Rukmini. Not ‘Lone Wolves’ After All: How ISIS Guides World’s Terror Plots From Afar. *New York Times*, 4 February, 2017.
- CLARKE, Colin. How ISIS is Transforming. *The RAND Blog*. 2016.
- CLARKE, Colin; WINTER, Charlie. The Islamic State may be Falling, but Its Strategic Communications Legacy Is Here to Stay. *War on the Rocks*, 17 August, 2017.
- CLARKE, Colin; MOGHADAM, Assaf. Mapping Today’s Jihadi Landscape and Threat. *ORBIS FPRI’s Journal of World Affairs*, May 2018.
- COCKBURN, Patrick. Preview 2018: After a String of Defeats in Iraq and Syria what 2018 Means for ISIS. *Independent*, 1 January 2018.
- COCKBURN, Patrick. ISIS Is Facing Near Total Defeat in Iraq and Syria – But It Has Been Beaten and Come Back Before. *Independent*, 11 October. 2017.
- COCKBURN, Patrick. *The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution*. New York: Verso, 2015.



- COOLSAET, Rik. *Anticipating the Post-Daesh Landscape*. Brussels: Egmont, 2017.
- COTTEE, Simon. ISIS Will Fail, but What About the Idea of ISIS? *The Atlantic*, 23 March 2017.
- COTTEE, Simon; BLOOM, Mia. The Myth of the ISIS Female Suicide Bomber. *The Atlantic*. 8 September. 2017.
- DEARDEN, Lizzie. ISIS Calls on Women to Fight and Launch Terror Attacks for First Time. *Independent*, 6 October. 2017.
- DEARDEN, Lizzie. ISIS Propaganda Video Shows Women Fighting for First Time Amid Desperation to Bolster Ranks. *Independent*, 8 Feb. 2018.
- DEMPSEY, Michael P. How ISIS' Strategy is Evolving. *Foreign Affairs*, 18 January 2018.
- DERRIDA, Jacques. Letter to A Japanese Friend, in WOOD, David and BERNASCONI, Robert (eds.) *Derrida and Différance*, Warwick: Parousia, 1983.
- FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (Isil)*. Paris: Financial Action Task Force, 2015.
- FREEMAN, Colin. Islamic State Earning Millions by Playing the Stock Market. *The Telegraph*, 02 march 2016.
- GAMBHIR, Harleen K. *Dabiq: The Strategic Messaging of the Islamic State*. Washington: Institute for the Study of War, 2016.
- GARTENSTEIN-ROSS, Daveed; BARR, Nathaniel; MORENG, Bridget. *The Islamic State's Global Propaganda Strategy*. The Hague: International Centre for Counter-terrorism, 2016.
- JONES, Seth G.; DOBBINS, James; BYMAN, Daniel; CHIVVIS, Christopher; CONNABLE, Ben; MARTINI, Jefrey; ROBINSON, Eric; CHANDLER Nathan. *Rolling Back the Islamic State*. Santa Monica: RAND, 2017.
- JOSCELYN, Thomas. ISIS Hasn't defeated. *Long War Journal*, 22 February. 2018.
- HAID, Haid. How the Economic Model of ISIS evolves Post-Caliphate. *Syria Deeply*, 17 July. 2017.
- HASSAN, Hassan. The Islamic State After Mosul. *New York Times*, 24 October 2016.
- HASSAN, Hassan. Down But not Out: ISIL will Regroup and Rise Again. *The National*, 25 December, 2017a.
- HASSAN, Hassan. Insurgents Again: The Islamic State's Calculated Reversion to Attrition in the Syria-Iraq Border Region and Beyond. *Sentinel* v. 10 n. 11, p. 1-8, 2017b.
- HASSAN, Hassan. Its Dreams of a Caliphate are gone. Now ISIS Has a Deadly New Strategy. *The Guardian*, 31 December. 2017c.
- HUME, Tim. ISIS and the Taliban compete to kill the most people in Afghanistan. *Vice News* 29 January, 2018.
- KHALIL, Lydia; SHANAHAN, Rodger. *Foreign Fighters in Syria and Iraq: The day After*. Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2016.
- LASMAR, Jorge M.; FONSECA, Guilherme D. *Passaporte Para o Terror: Os Voluntários do Estado Islâmico*. Curitiba: Appris, 2017.



- MANSOUR, Renad; AL-HASHIMI, Hisham. ISIS Is Still in Business. *Chatham House Expert Comments*, 17 January. 2018a.
- MANSOUR, Renad; AL-HASHIMI, Hisham. ISIS Inc. *Foreign Policy*, 16 January, 2018b.
- MANSOUR, Renad; AL-HASHIMI, Hisham. ISIS and the New War Economy. *Chatham House Expert Comments*, 8 June, 2017.
- McCANTS, William. *The ISIS Apocalypse: The History, Strategy, and Doomsday Vision of the Islamic State*. New York: St. Martin's Press, 2015.
- MESEROLE, Chris. *Raqqa Has fallen. Has ISIS?* Washington: Brookings Institution, 2017.
- NAPOLEONI, Loretta. *The Islamist Phoenix: The Islamic State (ISIS) and the Redrawing of the Middle East*. New York: Seven Stories Press, 2015.
- OSTAEYEN, Pieter Van and Tore Hamming. Jihadists respond to Trump: 'In al-Quds we meet'. *Stratejik Bakış*, 3 February, 2018.
- PEARSON, Elizabeth. Why ISIS Female Suicide Bombers Mean the End of the Caliphate Dream. *Newsweek*, 18 July, 2017.
- RAFIK, Haras, MALIK, Nikita. *CALIPHETTES: Las Mujeres, Objeto y Sujeto de la Llamada de DAESH*. London: Quilliam Organization, 2015.
- SALTMAN, Erin M.; SMITH, Melanie. "Till Martyrdom Do Us Part"- *Gender and the ISIS Phenomenon*. London: Institute for Strategic Dialogue, 2015.
- SINGH, Rashmi. A Preliminary Typology Mapping Pathways of Learning and Innovation by Modern Jihadist Groups. *Studies in Conflict & Terrorism*, v. 40 n. 7, 2016, pp. 624-644.
- SINGH, Rashmi; Lasmar, Jorge M. *Understanding Terrorism*. London: Routledge, Forthcoming.
- SKY, Emma. Mission not Accomplished in Iraq. *Foreign Affairs*, 16 October, 2017.
- SOMMERVILLE, Quentin; DALATI, Riam. Raqqa's Dirty Secret. *BBC*, November, 2017.
- SPYER, Jonathan. Welcome to Syria 2.0. *Foreign Policy*, 25 January, 2018.
- STERN, Jessica; BERGER, J.M. *ISIS: The State of Terror*. New York: Happer Collins Publishers Inc., 2015.
- TARRAS-WAHLBERG, Louisa. *Promises of Paradise? A Study on Official ISIS Propaganda Targetting Women*. Master thesis in Political Science with a focus on Security Policy, Department of Security, Strategy and Leadership. Swedish Defence University. May 2016.
- VALLEE, Charles. *Digital Jihad: Al-Qaeda and the Islamic State -Dabiq vs. Inspire*. Herzilia: International Institute for Counter-Terrorism, 2015.
- WEISS, Michael; HASSAN, Hassan. *ISIS: Inside the Army of Terror*. New York: Regan Arts, 2015.
- WARRICK, Joby. *Black Flags- The Rise of ISIS*. New York: Penguin Random House, 2015.
- WINTER, Charlie. *The Virtual 'Caliphate': Understanding Islamic State's Propaganda Strategy*. London: Quilliam, 2015a.
- WINTER, Charlie. *Documenting the Virtual Caliphate*. London: Quilliam, 2015b.



- WINTER, Charlie. *Media Jihad: The Islamic State's Doctrine for Information Warfare*. London: International Centre for the Study of Radicalisation, 2017a.
- WINTER, Charlie. The Islamic State: Terrorism and Influence. *Lecture at Norwegian Institute of International Affairs*. Youtube. 2017b. Available at: <<https://www.youtube.com/watch?v=AmCChpa2mZM>>. Accessed on: 15 jan. 2018.
- WINTER, Charlie. Is Islamic State losing control of its ‘virtual caliphate? BBC, 9 November, 2017c.
- WINTER, Charlie. Inside the collapse of Islamic State’s propaganda machine. *Wired*, December. 2017d.
- WINTER, Charlie. A Couple of Days Ago ISIS Explicitly Discussed (and Filmed) the Women’s Deployment in the Battlefield. Charlie Winter’s Account on Twitter. 09 Feb. 2018. Available at: <<https://twitter.com/charliewinter/status/961903270749974528>> Accessed on: 26 feb. 2018.
- WINTER, Charlie; MARGOLIN, Devorah. The Mujahidat Dilemma: Female Combatants and the Islamic State. *Sentinel* v. 10 n. 7, 2017, pp. 23-9.
- WINTER, Charlie; INGRAM, Haroro J. Terror, online and Off: Recent Trends in Islamic State Propaganda Operations. *War on the Rocks*, 2 March 2018.
- WINTER, Charlie; PARKER, Jade. Virtual Caliphate Rebooted: The Islamic State’s Evolving Online Strategy. *Lawfare*, 7 January 2018.
- ZELIN, Aaron Y. Picture Or It Didn’t Happen: A Snapshot of the Islamic State’s Official Media. *Perspectives On Terrorism*. v. 9, n. 4, 2015.
- ZELIN, Aaron. *Revisiting the Islamic State’s 2011-2014 Reemergence: Lessons for the Future*. Washington: The Washington Institute, 2017.



# A influência do complexo industrial-militar na Política Externa dos Estados Unidos da América após os atentados do 11 de Setembro<sup>1</sup>

*The influence of the military industrial complex on the Foreign Policy of the United States of America after the attacks of September 11*

DOI: 10.21530/ci.v14n1.2019.866

Elias David Morales Martinez<sup>2</sup>

Thaís Regina Servidoni<sup>3</sup>

## Resumo

O presente artigo analisa as influências do complexo industrial-militar (CIM) na tomada de decisões dos *policymakers* estadunidenses e o posterior aumento do orçamento militar no início do século XXI, a partir dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001. Além disso, pretende-se discorrer sobre a legitimação da securitização da defesa e da consequente adoção de uma política externa constantemente militarizada, justificada pela Guerra Global Contra o Terror, a qual é subsidiada pelos trabalhos desenvolvidos por alguns *think tanks* específicos e que são financiados pelo CIM, sendo disseminadas as ideias securitizantes nos discursos dos principais *stakeholders* governamentais.

**Palavras-chave:** Complexo Industrial-Militar; Securitização da Defesa; Política Externa Americana; Guerra Global Contra o Terror.

1 Esta pesquisa contou com o apoio do CNPq/CAPES.

2 Professor Adjunto Universidade Federal do ABC – UFABC. Professor do Curso de Relações Internacionais, da Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais e Vice-coordenador da Pós-Graduação em Relações Internacionais – UFABC. Dr. Integração da América Latina, PROLAM/USP. Mestre em Relações Internacionais, Universidade de Brasília – UnB. Cientista Político, Universidad Nacional de Colômbia.

3 Bacharel em Ciências e Humanidades – Universidade Federal do ABC. Bacharel em Relações Internacionais – Universidade Federal do ABC. Consultora de Relações Governamentais – Concordia Public Affairs Strategies São Paulo.

Artigo submetido em 26/11/2018 e aprovado em 24/04/2019.



## Abstract

The present paper analyzes the influence of the Military-Industrial Complex on the decision-making of the US policymakers and the consequent increase in the military budget in the period that covers the beginning of the 21st century, from the terrorist attacks of September 11. In addition, we intend to discuss the legitimacy of the securitization of defense and the consequent adoption of a constantly militarized foreign policy justified by the global war on terror, which is subsidized by the work developed by some specific think-tanks that are financed by the Military-Industrial Complex, being disseminated the securitization ideas through the main governmental stakeholder's speeches.

**Keywords:** Military-Industrial Complex, Defense Securitization, US Foreign Policy, Global War on Terror.

## Introdução

Este artigo tem como cerne analisar o poder de influência do complexo industrial-militar (CIM) dos Estados Unidos e verificar as suas implicações na formulação da política externa, especificando seu surgimento e sua importância como um dos eixos centrais da economia norte-americana. Além disso, apontamos como os atentados de 11 de setembro de 2001 implicaram o aumento maciço dos investimentos militares por parte do governo, remontando a picos do período da Guerra Fria, justificando-se por meio da securitização da defesa nacional e da consequente Guerra Global ao Terror.

Analisa-se também a interdependência existente entre governo, o complexo industrial-militar e os principais *think tanks* com relação à formulação de políticas e estratégias de defesa. Os *think tanks* são genericamente definidos como organizações independentes e autônomas que conduzem pesquisas visando disseminar suas ideias para promover a formulação de políticas. Porém, a ideia de um *think tank* independente é um ideal comprometido devido às necessidades dessas organizações por financiamentos. Além disso, essas organizações interagem em cenários bastante adversos, coexistindo no meio de diversos tipos de pressões e jogos de interesse domésticos e externos (McGann; Jonhson, 2005).

Parte do levantamento bibliográfico foi dedicado à pesquisa documental, tendo em vista que os dados necessários para o mapeamento foram obtidos diretamente dos relatórios desenvolvidos pelo Departamento de Estado e pelo Departamento de



Defesa dos EUA, os quais trazem informações e dados relevantes para entender a dinâmica do orçamento militar. Além disso, a análise de discursos de presidentes e dos principais atores governamentais envolvidos com a temática em questão foi utilizada, tendo em vista que explicitam as posições desses últimos no que tange à imbricação das questões de segurança, política externa e defesa.

Parte-se do pressuposto de que a legitimação da Guerra Global ao Terror possibilitou ao governo norte-americano aumentar os gastos com o orçamento militar, os quais estavam em declínio desde o início da década de 1990, portanto, tem-se como hipótese que interesses corporativos do complexo industrial-militar, assim como interesses estratégicos de governantes, beneficiam-se dessa retomada do aumento do orçamento militar para agir em prol das vantagens possibilitadas sob a retórica de Guerra Global ao Terror.

Haja vista os pontos relatados acima, é de extrema relevância averiguar a influência e poder que o CIM exerce sobre o Congresso americano e consequentemente sobre a política externa dos Estados Unidos. Faz-se imprescindível analisar a dinâmica da relação entre *think tanks*, CIM e Congresso e de que forma esse conjunto afeta a segurança internacional, tendo em vista a necessidade da existência de ameaças constantes e a abrangência do conceito de guerras preventivas contra o terrorismo, as quais abalam os princípios de soberania das nações e de autodeterminação dos povos, elementos que até hoje têm se constituído como alicerces do direito internacional e de referência fundamental para a procura da paz e segurança mundiais.

## O pós-11 de Setembro e a Guerra Global ao Terror

O período que se estende da Primeira Guerra Mundial ao término da Segunda Guerra Mundial foi marcado por grandes mudanças na esfera internacional, tanto no campo político e econômico como no equilíbrio de poder entre as nações. A Europa, extremamente fragilizada, perdera sua posição hegemônica para os Estados Unidos, que saíram vitoriosos não apenas moral e política, como também economicamente do conflito, assumindo um compromisso com a construção de uma nova ordem mundial, estimulada pela fundação da Organização das Nações Unidas e pelos acordos de Bretton Woods.

Haja vista que o dispêndio militar durante a Segunda Guerra Mundial teve efeitos positivos gigantescos na economia norte-americana, pode-se extraír disso



que a trajetória da hegemonia estadunidense está intimamente relacionada à importância econômica do complexo industrial-militar (CIM) para o país. No período analisado nesse artigo, o CIM desempenha um papel crucial no curso de desenvolvimento dos Estados Unidos como potência e, concomitantemente, exerce grande influência sobre a estrutura decisória de política externa que, gradualmente, está centrada no Pentágono e nos interesses de um setor da elite norte-americana. De acordo com Dunne e Sköns (2009), não há uma definição conceitual clara do CIM, o conceito tende a ser mais descritivo do que analítico. Argumenta-se que o CIM deve ser analisado como uma coalização de interesses e que o foco deve estar nas combinações estruturais que se desenvolveram entre esse ator privado, as Forças Armadas e o governo. Embora o CIM não seja um conceito teórico claro, a sua existência e seu poder de influenciar a trajetória dos gastos militares americanos é evidente. Existem algumas semelhanças com outros “complexos industriais” em áreas como saúde e educação, mas há diferenças importantes, em particular o fato de que a indústria de armas produz os meios para violência.

Mills (1969) já alertava, à época, para a existência de uma constelação de interesses, formada por poderosos atores políticos e econômicos que se beneficiavam do contínuo aumento com os gastos militares no país. De acordo com a análise de Wolfe (1979), tais atores influenciaram, durante toda a Guerra Fria, a percepção americana sobre a ameaça que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) representava aos valores e interesses americanos. Essa influência fica explícita nos relatórios NSC-68, publicados durante a presidência Truman, em 1950, e *Gaither Report*, editado sob o governo Eisenhower, em 1957, dois importantes documentos que disseminavam a visão mais negativa possível da União Soviética, implementando políticas de ataque e defesa para aumentar o orçamento militar apoiado pela opinião pública, a qual temia o “futuro vermelho” que os relatórios supracitados previam. “Futuro” esse que seria inevitável caso os Estados Unidos não se posicionassem e agissem rapidamente.

O presidente Eisenhower, em seu famoso discurso de despedida no ano de 1961, já alertava a sociedade americana para o perigo que a crescente influência do CIM representava aos interesses e valores da nação, haja vista que tais atores estavam tornando-se cada vez mais fortes e expandindo seu escopo de atuação para todos os órgãos do governo.

Essa conjunção de um imenso *establishment* militar e uma grande indústria de armas é nova na experiência estadunidense. A influência total – econômica, política e, até mesmo, espiritual – é sentida em cada cidade, em cada legislativo



estadual, em cada gabinete do Governo Federal (EISENHOWER, 1961, p. 1038, tradução livre)<sup>4</sup>.

Quando Eisenhower proferiu o referido discurso, o principal inimigo a ameaçar a segurança dos Estados Unidos, a paz e a liberdade seria o comunismo soviético, porém, apesar do fim da Guerra Fria, do desmantelamento da URSS e da provável nova ordem unipolar, houve, ao menos nos momentos iniciais dessa nova década, uma continuidade da agenda militar tradicional, mesmo com a ausência de um novo conflito. Essa agenda era sustentada pelo trabalho dos *think tanks*, os quais eram financiados por empresas militares ou apoiados pelo Departamento de Estado norte-americano, logo, a qualidade do trabalho de suas pesquisas poderia ser questionável pelo fato de não ser imparcial (WALT, 1991).

Com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, houve uma grande concentração das atenções dos governantes ocidentais para um tipo particular de crime político transnacional, majoritariamente focado em grupos islâmicos extremistas. É contra esse tipo específico de terrorismo que a Guerra ao Terror, impulsionada pelo presidente Bush, propõe-se a combater, designando tais grupos como representação do maior desafio à manutenção da segurança internacional do início do século XXI. Dessa forma, os atentados e a consequente existência de uma constante ameaça externa funcionaram como pretexto para uma nova escalada dos gastos militares, os quais alcançariam os picos registrados no período da Guerra Fria.

Destaca-se, nesse momento, a existência de uma relação tênue, ainda que sólida, entre: 1) a securitização da defesa legitimada pelos discursos de George W. Bush; 2) os objetivos do Estado na Guerra Contra o Terror; 3) a nova agenda de militarização e aumento do orçamento militar; 4) o lobby do complexo militar-industrial; e 5) a influência que as pesquisas e recomendações dos *think tanks* exercem sobre a política externa norte-americana.

De acordo com Cox (2014), após o 11 de setembro de 2001, o CIM ampliou ainda mais sua influência na estruturação dos gastos militares dos Estados Unidos. O que torna necessário destacar que as corporações que fazem parte desse complexo, como a Lockheed Martin, BAE e Raytheon, dependem da venda de materiais bélicos para expandirem e consequentemente aumentarem seus lucros.

<sup>4</sup> This conjunction of an immense military establishment and a large arms industry is new in the American experience. The total influence-economic, political, even spiritual--is felt in every city, every State house, every office of the Federal government.



Por outro lado, a economia norte-americana depende, de certa forma, desse setor para prosperar e manter empregos. Essa interdependência corrobora para que as decisões, no que tange à agenda de política externa americana, estejam diretamente atreladas aos interesses do complexo militar-industrial.

## **Os ataques terroristas de 11 de Setembro e suas repercussões imediatas**

Em 11 de setembro de 2001 aconteceram os atentados terroristas nos Estados Unidos da América, nos quais três aeronaves sequestradas colidiram com o World Trade Center e com o Pentágono, e “as estimativas do total de vítimas giram em torno de 3000 mortos, o que poderia ser classificado como o dia de maior perda de vidas na história americana” (CAMERON, 2002, p. 134, tradução livre)<sup>5</sup>.

As conceituadas agências de inteligência norte-americanas foram acusadas de falhas extremas. A segurança dos aeroportos também foi colocada em xeque pela falta de coordenação, assim como o governo foi considerado culpado por não impedir os atentados. A resposta dos americanos aos ataques envolveu uma mistura de medo, determinação e patriotismo, o que é nítido quando o então presidente George W. Bush, em seu discurso no Congresso americano em 20 de setembro de 2001, explicitou que, em resposta aos ataques, o governo americano não faria distinção entre os terroristas que cometeram esses atos e quaisquer outros que fossem direta ou indiretamente coniventes com o mesmo. O presidente George W. Bush prometeu uma “cruzada” contra o terrorismo, contudo os termos “guerra” e “cruzada” talvez tenham sido desafortunados, na medida em que criaram uma percepção de que o terrorismo é um mal que pode ser erradicado ao invés de considerá-lo como um fenômeno complexo com muitos fatores a serem analisados.

Na Guerra Contra o Terror ganha destaque o uso de estratégias militares em detrimento da diplomacia, meios econômicos ou políticos. “Washington deixou bem claro que não só estava pronto para usar a força em retaliação por atos de terrorismo, mas que tem as melhores capacidades militares do mundo para tal tarefa” (CAMERON, 2002, p. 143, tradução livre)<sup>6</sup>. De acordo com dados do

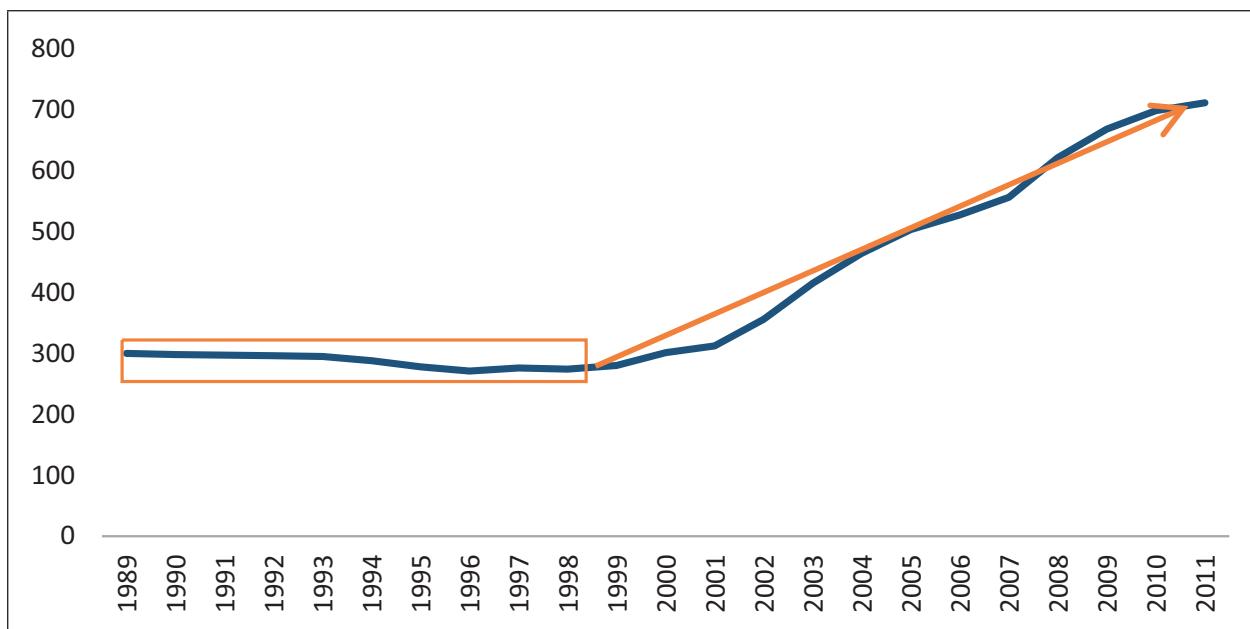
<sup>5</sup> The estimates of the total number of victims revolve around 3000 dead, which could be classified as the day of greatest loss of life in American history.

<sup>6</sup> Washington made it clear that it was not only ready to use force in retaliation for acts of terrorism, but that it has the best military capabilities in the world for such a task.



Departamento de Estado americano, logo nos primeiros anos do século atual, verificou-se, após uma década de declínio, uma mudança na trajetória dos gastos com orçamento militar dos Estados Unidos da América. A chamada Guerra Contra o Terror intensificou essa mudança, impulsionando o governo norte-americano a investir maciçamente no setor militar de defesa nacional.

**Gráfico 1 – Alteração na trajetória dos Gastos Militares dos EUA no início do século XXI (milhões de dólares)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIPRI- Military Expenditure Database (2018).

De acordo com Pecequilo (2013), os ataques de 11 de Setembro não alteraram o equilíbrio de poder mundial naquele momento, contudo, tiveram efeitos tanto em âmbito interno quanto externo. Houve, a partir disso, uma onda neoconservadora que construiu um novo inimigo, qual seja, o fundamentalismo islâmico de caráter transnacional. Motivado no combate a essa ameaça, George W. Bush implementou o Ato Patriota, em 2001, que consistiu em uma lei de combate ao terror, permitindo a prisão de suspeitos de ataques terroristas, espionagem de civis, prisão sem direito a advogado e autorização para interrogatórios mais duros, ou seja, legalizando em certa medida a tortura. Para amparar essas ações, foram criados o Departamento de Segurança Doméstica e o Comando do Norte, ambos em 2001. A Guerra Global Contra o Terror gerou duas guerras na primeira década do século, uma no Afeganistão, na qual os alvos eram a Al-Qaeda de Bin Laden e o Talibã; e no Iraque, cujo alvo era Saddam Hussein.



Em seu discurso em maio de 2002, na Academia de West Point, George W. Bush deu início à doutrina que designou um suposto Eixo do Mal, conformado por Estados chamados de *falidos e bandidos*, países que, de certa forma, protegeriam grupos terroristas e tenderiam a produzir armas de destruição em massa. Em um primeiro momento, os Estados que se enquadravam no designado eixo foram Coréia do Norte, Irã e Iraque. Posteriormente, foram incluídos também Cuba, Líbia e Síria.

No mesmo ano, consolidou-se a Doutrina Bush, através da promulgação da Estratégia Nacional de Segurança,<sup>7</sup> estabelecendo-se então o terrorismo como inimigo e a introdução do conceito de prevenção como referencial de ação. Os objetivos principais da NSS-2002 eram o combate militar aos inimigos, destituir regimes não democráticos e implantar a democracia, impedindo ataques similares aos de 11 de Setembro.

De acordo com Pimentel (2013), nesse cenário de crescente instabilidade, a segurança internacional passa a abranger novos elementos e concepções que ampliam seu sentido cognitivo. É impressionante o substancial aumento dos gastos militares no período pós-11 de Setembro, visto que, desde 2001, os gastos americanos com defesa aumentaram em 54%, atingindo a cifra de US\$ 687 bilhões em 2011, representando aproximadamente 45% de todos os gastos em defesa no mundo. Segundo Pecequilo (2013), em vez de ter que enfrentar um inimigo único, como fora a URSS, os EUA iriam deparar-se cada vez mais com ameaças pontuais e localizadas de difícil percepção e resolução. Surgem daí corporações que têm como principais causas para o seu florescimento o perfil dos novos conflitos internacionais e o aumento exponencial do orçamento militar destinado ao contraterrorismo a partir de 2001.

## A ascensão e disseminação do conceito de contraterrorismo no mundo ocidental

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos da América colocaram em pauta, em todo o mundo ocidental, a necessidade de se repensar questões relacionadas à segurança, tanto em âmbito doméstico quanto

<sup>7</sup> *The National Security Strategy* – NSS é um documento publicado periodicamente pela Casa Branca no qual concentra as diretrizes e recomendações a serem implementadas pelo governo em exercício em matéria de segurança e defesa do país (UNITED STATES OF AMERICA, 2002).



internacional, resultando na declaração de Guerra Global ao Terror durante a administração Bush, e na consequente escalada de políticas de contraterrorismo.

Existem diversos elementos associados ao combate ao terrorismo internacional, abarcando diplomacia, inteligência, controle financeiro e força militar para dissolver grupos terroristas, reduzir suas capacidades e elaborar estratégias de defesa e de ataque. Vale ressaltar que essas medidas entram muitas vezes em conflito com valores como a liberdade pessoal e a privacidade, haja vista que medidas de contraterrorismo não têm seus alvos claramente delimitados, podendo ser uma porta para justificar violações na privacidade de indivíduos ou até mesmo na soberania de Estados.

As formas de se prevenir e combater o terrorismo adotadas por governos têm seus alicerces fundamentados nos desdobramentos do neorealismo, que engloba o realismo ofensivo e o defensivo. O maior expoente do realismo ofensivo, John Mearsheimer, enfatiza que os Estados estão constantemente buscando a hegemonia do sistema por meio da maximização de seu poder, pois dessa maneira garantiriam sua segurança, eliminando a possibilidade de serem desafiados (MEARSHEIMER, 2001). Ainda, segundo o mesmo autor, não é possível prever quanto poder é necessário para se garantir a segurança de um Estado, logo, agir ofensivamente é a melhor maneira de se proteger dos rivais, conquistando influência e poder.

O realismo defensivo ou estrutural, representado por Kenneth Waltz (1979), profere que, apesar do sistema ser anárquico, a estrutura existente estabelece certos limites à maximização do poder por parte dos Estados, haja vista que certas atitudes não seriam aceitas pela comunidade internacional e gerariam represálias. Dessa forma, os adeptos do realismo defensivo acreditam que os Estados buscam se defender por meio da maximização da segurança para manter sua posição no sistema, e para isso são levados a cooperar entre si para promover seus interesses mútuos.

Dessas vertentes desenvolvem-se também as estratégias de contraterrorismo ofensivo e defensivo. De acordo com Pillar (2003), o contraterrorismo ofensivo tem claras vantagens em relação ao contraterrorismo defensivo, pois não é preciso adivinhar onde e como os terroristas irão proceder, uma vez que o ataque partirá do Estado que busca extinguir esses grupos. De qualquer forma, o contraterrorismo defensivo não é uma alternativa ao ofensivo, ambos devem acontecer mutuamente, pois são complementares, para garantir a segurança estatal. Deve-se ressaltar também que as políticas contraterroristas envolvem diversas técnicas além do ataque e defesa do território, como táticas de inteligência para enfraquecer



econômica e ideologicamente os grupos terroristas. A escolha dessas políticas reflete a forma como os *policymakers* encaram a questão.

Com a expansão dos poderes e das funções das políticas contraterroristas após o 11 de Setembro, suscitou-se um debate acerca de sua efetividade e dos interesses implícitos na adoção de certos instrumentos de combate. O tratamento dado a suspeitos de serem terroristas, institucionalizado através do Ato Patriota, estava no centro das discussões, principalmente pelo fato de desrespeitar os direitos humanos, embora também afetasse diretamente os direitos civis dos cidadãos americanos. A privacidade dos cidadãos também está comprometida quando o Estado coleta, sem autorização direta, os mais diversos dados dos indivíduos, tais como bancários, pessoais, financeiros, jurídicos, de trabalho, dentre outros, que são considerados de interesse na eventualidade de identificar um terrorista.

Tendo essas questões em vista, fica nítido que, para se manter um programa contraterrorista, deve-se mobilizar a opinião pública, no intuito de que os cidadãos aceitem certas restrições e violações de privacidade por um longo período em prol de um bem maior, qual seja, a prevenção e dissuasão de grupos terroristas.

O acesso ilimitado do governo a informações e o poder de entrar em territórios, quebrando a soberania institucional sob a justificativa de combate ao terrorismo, possibilita uma gama gigante de ações que antes não seriam toleradas pela comunidade internacional. Além disso, propicia um cenário de ameaça constante, o que fundamenta a adoção de uma política externa militarizada e, consequentemente, o grande investimento dos Estados Unidos no orçamento militar. Mais uma vez, depara-se com as possíveis influências do complexo industrial-militar na agenda de política externa norte-americana, com o intuito de se investir cada vez mais no setor bélico sob a retórica de guerra permanente ao terror.

Dessa forma, busca-se explicitar as consequências e desdobramentos dos atentados terroristas de 11 de Setembro, a postura do governo Bush frente à ameaça terrorista e às diversas vertentes que abordam o terrorismo. Além disso, salienta-se qual o tipo de terrorismo que a Guerra Global ao Terror se propunha combater e as implicações dessa política de contraterrorismo para o aumento do orçamento militar que, consequentemente, leva à manutenção de uma política externa cada vez mais militarizada.

Seguidamente, discorre-se sobre o complexo industrial-militar (CIM) dos Estados Unidos, analisando as circunstâncias de seu surgimento, sua relevância econômica e seu poder de influência política no país.

## O Complexo Industrial-Militar – CIM

O termo complexo industrial-militar foi usado pela primeira vez pelo então presidente americano Eisenhower, em 1961, durante seu discurso de despedida do governo para explicitar que havia uma grande força advinda das grandes corporações bélicas, e que os interesses dessas agremiações poderiam se infiltrar e influenciar todo o sistema político dos Estados Unidos.

O complexo industrial-militar tem suas raízes fundamentadas no período que abrange a II Guerra Mundial, consolidando seu poder durante a Guerra Fria. Segundo Wolfe (1979), até esse ponto, a história dos investimentos militares americanos era intermitente, ou seja, havia um período em que se aumentava o gasto militar e, logo após o fim de conflito, o aparato militar era de certa forma desmontado. A Guerra do México de 1812 e a Guerra Civil americana foram seguidas por períodos de baixíssimos níveis de investimento no setor militar. Após a I Guerra Mundial, instaurou-se entre os cidadãos dos Estados Unidos o desejo de “*return to normalcy*”, promessa de campanha do candidato à presidência dos Estados Unidos, Warren G. Harding, na eleição de 1920. Essa onda de isolacionismo de assuntos internacionais estendeu-se até o início da II Guerra Mundial.

Durante a II Guerra Mundial, os Estados Unidos haviam sido transformados em um estado de guerra com uma economia centrada em torno do complexo militar-industrial (SWANSON, 2013). Em abril de 1950, foi apresentado ao presidente Truman um documento intitulado *National Security Council Report 68*, NSC-68, o qual preconizava uma grande expansão no orçamento militar dos Estados Unidos, o desenvolvimento de uma bomba de hidrogênio e o aumento da ajuda militar aos aliados dos Estados Unidos. Esse documento enfatizava que, se os Estados Unidos não se preparassem militarmente, iria em poucos anos sofrer um ataque da União Soviética e não teria como se defender. Para conseguir manter a segurança da nação e não permitir a expansão do socialismo para todo o globo, o NSC 68 fez diversas recomendações ao então presidente Truman, entre elas estava o desenvolvimento e manutenção por tempo indeterminado do setor militar dos Estados Unidos:

Desenvolver um nível de prontidão militar que possa ser mantido, pelo tempo necessário, para dissuadir a agressão soviética, como apoio indispensável à nossa atitude política em relação à URSS, como uma fonte de encorajamento às nações que resistem à agressão política soviética e como uma base adequada



para compromissos militares imediatos e de rápida mobilização, caso a guerra se torne inevitável (NATIONAL SECURITY COUNCIL, 1950, p. 12, tradução livre).<sup>8</sup>

Em 1953, três quartos do orçamento federal foram destinados a programas de segurança nacional, os gastos com defesa chegaram a 18% do produto interno bruto e um terço da atividade comercial do país. Nas duas primeiras décadas da Guerra Fria, os Estados Unidos destinaram 60% de seu orçamento federal aos gastos de defesa (SWANSON, 2013).

A fim de justificar esse curso sem precedentes nos Estados Unidos, o NSC-68 alegou que o país estava em perigo de uma crescente ameaça soviética. Também argumentou que, em poucos anos, a União Soviética estaria em condições de invadir a Europa Ocidental com forças convencionais e poderia atacar os Estados Unidos de surpresa com força atômica, a menos que o Congresso e o presidente aprovassem novos gastos de defesa maciça. O NSC-68 serviu como embasamento para a elaboração da nova política externa dos Estados Unidos, e alterou profundamente o papel do país no mundo, por justificar e legitimar a sua transformação em um Estado de guerra (SWANSON, 2013).

Ainda que, de acordo com Swanson (2013), nenhuma das projeções sobre o poderio soviético e sua capacidade de atacar os Estados Unidos fossem reais, a indústria de defesa se expandiu, legitimada pela necessidade de se preparar e se proteger de um iminente ataque, gerando cada vez mais lucros, além de poder e influência para os burocratas ligados ao Estado de guerra. Em 1961, o presidente Dwight Eisenhower (EISENHOWER, 1961), em seu discurso de despedida à nação, alertou sobre o poder do que ele denominou como “complexo industrial-militar”.

Esse pronunciamento, direcionado ao povo americano, ficou conhecido como o “alerta sobre o complexo industrial-militar”. Eisenhower teve uma carreira que abarcou o serviço militar na Primeira Guerra Mundial, os cortes militares de pós-guerra, o serviço como Comandante na Segunda Guerra Mundial e a função de presidente dos Estados Unidos, que exerceu de 1953 a 1961, experiência vasta que lhe rendeu conhecimento e vivência do meio militar. Dessa forma, quando um ator com o *background* de Eisenhower se mostra preocupado com as dimensões que corporações militares têm ganhando dentro da administração, dizendo que “nos

---

<sup>8</sup> Develop a level of military readiness which can be maintained as long as necessary as a deterrent to Soviet aggression, as indispensable support to our political attitude toward the USSR, as a source of encouragement to nations resisting Soviet political aggression, and as an adequate basis for immediate military commitments and for rapid mobilization should war prove unavoidable.



conselhos de governo, devemos nos resguardar contra a aquisição de influência indevida, procurada ou não, pelo complexo militar-industrial” (EISENHOWER, 1961, p.1038, tradução livre)<sup>9</sup>, gera-se certa indagação de qual seria a real influência desse complexo, e por que ele pode se mostrar como um perigo para a liberdade. Nas palavras de Eisenhower:

Essa conjunção de um imenso *establishment* militar e uma grande indústria de armas é nova na experiência americana. A influência total – econômica, política, até mesmo espiritual – é sentida em todas as cidades, em todas as instâncias governamentais do Estado, em todos os escritórios do governo federal. Reconhecemos a necessidade imperativa desse desenvolvimento. No entanto, não devemos deixar de compreender suas graves implicações. Nossa trabalho, recursos e meios de subsistência estão todos envolvidos; assim é a própria estrutura da nossa sociedade (EISENHOWER, 1961, p. 1038, tradução livre).<sup>10</sup>

Ao mesmo tempo em que Eisenhower problematiza as influências do CIM, ele reconhece a necessidade dos contínuos investimentos no setor, haja vista que, na conjuntura da Guerra Fria, havia uma tensão em decorrência da disputa ideológica entre os Estados Unidos e a União Soviética. Na perspectiva de Eisenhower:

No longo caminho da história que ainda está para ser escrita, a América sabe que esse nosso mundo, cada vez menor, deve evitar tornar-se uma comunidade de medo e ódio terríveis, e ser uma confederação orgulhosa de confiança e respeito mútuo. Tal confederação deve ser uma de iguais. Os mais fracos devem chegar no âmbito da conferência com a mesma confiança com que nós chegamos, protegidos como pela nossa força moral, econômica e militar. Esse espaço, embora marcado por muitas frustrações passadas, não pode ser abandonado pela existência de uma certa agonia no campo de batalha (EISENHOWER, 1961, p. 1039, tradução livre).<sup>11</sup>

9 In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military-industrial complex.

10 This conjunction of an immense military establishment and a large arms industry is new in the American experience. The total influence — economic, political, even spiritual — is felt in every city, every State house, every office of the Federal government. We recognize the imperative need for this development. Yet we must not fail to comprehend its grave implications. Our toil, resources and livelihood are all involved; so is the very structure of our society.

11 Down the long lane of the history yet to be written America knows that this world of ours, ever growing smaller, must avoid becoming a community of dreadful fear and hate, and be instead, a proud confederation of mutual trust and respect. Such a confederation must be one of equals. The weakest must come to the conference table with the same confidence as do we, protected as we are by our moral, economic, and military strength. That table, though scarred by many past frustrations, cannot be abandoned for the certain agony of the battlefield.



Eisenhower explicita que, apesar da necessidade de investir em defesa, não se poderia deixar que o poderio militar dos Estados Unidos, advindo majoritariamente de seu complexo industrial-militar, tomasse conta da agenda política, promovendo guerras e conflitos desnecessários apenas para manter seu *status quo*.

A despeito do alerta de Eisenhower e do fim da Guerra Fria, não houve um desmonte do complexo industrial-militar, muito pelo contrário, seu poder e influência aumentaram. O discurso de Eisenhower, que salientava a necessidade de não se acabar com os investimentos militares, mas, ao mesmo tempo, ter cautela com a institucionalização do setor, continua válido no período pós-Guerra Fria, caracterizado pela constituição de novos inimigos internacionais, não mais centrados nos Estados nacionais, como era então em 1961?

Em 2001, quarenta anos após o discurso de Eisenhower, identificou-se um outro inimigo perigoso e permanente à segurança dos Estados Unidos, o terrorismo islâmico fundamentalista que demonstrou seu alcance e sua capacidade destrutiva nos ataques do 11 de Setembro. O complexo industrial-militar aproveitou-se da conjuntura crítica promovida pelos atentados para ampliar ainda mais sua influência na tomada de decisões do governo norte-americano em prol de seus interesses comerciais. É a partir desse ponto que se pode observar, na prática, quando se analisa as decorrências do 11 de Setembro, o que Eisenhower de fato temia que acontecesse.

O debate a seguir destina-se a mostrar como o complexo industrial-militar arquitetou sua estratégia de ação para tentar perpetuar sua influência nos Estados Unidos, sobretudo por meio da Guerra Global ao Terror. Analisaremos como se dá a relação de interdependência entre o CIM, o governo e os *think tanks* mais influentes, no que tange à política externa norte-americana durante a administração Bush e o primeiro mandato de Obama, tendo como foco o jogo de interesses sustentados pelos diversos atores aqui discutidos.

## A constelação de interesses e o lobby do CIM após o 11 de Setembro

O teórico Wright Mills (1969) foi um dos pioneiros a estudar a influência dos interesses corporativos sobre o processo político, enfatizando sobretudo uma constelação de interesses atrelada ao crescimento do Departamento de Defesa dos EUA e certas empresas que lucram por meio de aquisições militares por parte



do governo. Ainda, segundo esse autor, a rede de interesses que se beneficia dos gastos militares governamentais torna extremamente complicado mudar as prioridades e percepções de ameaças constantemente existentes à segurança dos EUA. Tanto a política econômica quanto fatores ideológicos desempenham um papel para a percepção dessas ameaças externas e, consequentemente, do nível necessário de militarização para enfrentá-las.

Para analisar essa linha tênue entre os interesses do complexo industrial-militar e o aumento dos gastos militares após o 11 de Setembro, faz-se necessário compreender como esse complexo é fundamentado e qual sua influência na política externa norte-americana.

O complexo industrial-militar inclui vários componentes, tais como o setor corporativo que produz armamentos; empresas contratadas para desempenhar funções militares e de inteligência; estrutura burocrática governamental, como o Departamento de Defesa e a Agência de Inteligência; assim como congressistas e senadores que estão fortemente ligados aos interesses do complexo devido ao financiamento de campanhas e por representarem estados que dependem majoritariamente dos gastos militares. Deve-se salientar também a relevância do lobby e das organizações de planejamento político que influenciam diretamente a agenda governamental e, consequentemente, implicam a definição e construção do que será considerado uma ameaça, moldando-a da forma mais benéfica a seus interesses.

De acordo com Cox (2014), diferentemente de outras corporações que têm seus lucros fundamentados em pesquisa e tecnologia, posse de patentes ou de investimentos, a indústria de armas depende da venda de armamentos para garantirem seus lucros. Dados divulgados pelo autor mostram que, em 2012, grandes empresas, como a Lockheed Martin, Raytheon e a BAE System, tiveram mais de 70% de seus lucros atrelados à venda de armamento. Logo, essas indústrias têm um enorme interesse que a venda de armamentos se expanda, fato que seria dificultado pela ausência de uma suposta ameaça externa, pois as justificativas políticas para se investir no setor militar seriam extremamente limitadas.

Os ataques de 11 de Setembro propiciaram uma conjuntura perfeita para justificar o aumento de investimentos no setor militar, pois identificou-se ameaças de longo prazo, as quais precisavam ser constantemente combatidas, legitimando-se assim a militarização da política externa, por meio da securitização da defesa.



## Bush e seu papel de agente securitizador da Guerra Global ao Terror

Conforme visto anteriormente, é necessário que a população aceite e aprove a necessidade de se investir maciçamente no setor militar em detrimento de outras áreas prioritárias, tais como saúde e educação. O presidente George W. Bush teve um papel essencial na disseminação da ideologia de Guerra Global ao Terror, que pregava, por meio de discursos e da mídia, a necessidade de combater o terrorismo e garantir a segurança dos cidadãos dos Estados Unidos da América, bem como da democracia e da liberdade no mundo em geral.

Os pressupostos teóricos da Escola de Copenhague, na qual se insere o conceito de securitização, criado por Barry Buzan (1998), diz que o ato de securitizar configura-se quando uma questão é apresentada como uma ameaça existencial que requer medidas extraordinárias e emergenciais, justificando ações fora dos limites do escopo político. Dentro do processo de securitização, existe a noção de que a ameaça é tão iminente que, caso nenhuma medida seja tomada, será muito tarde para agir (BUZAN, 1998). Justifica-se, dessa forma, abandonar as práticas políticas do Estado de Direito e aceitar algumas violações para bloquear a presente ameaça que, em outras circunstâncias, seriam condenadas.

O ponto de partida para que determinada temática seja securitizada se dá através do discurso de um *stakeholder* que exerce grande influência e tenha poder político. No entanto, apenas o discurso não é suficiente para securitizar uma questão, pois ainda há a necessidade que ele seja aceito pelo público (BUZAN, 1998). Dentro dessa dinâmica, o ator que invoca a securitização necessita de poder e capacidade dentro do cenário internacional para articular politicamente, junto aos demais atores, o convencimento da urgência presente nessa questão, pois somente assim a securitização poderá ser realizada. Dessa forma, de acordo com Buzan (1998), a segurança internacional não pode ser considerada de maneira objetiva, uma vez que ela é acionada por uma estrutura retórica, ou seja, pelo surgimento de um discurso securitizante, em que se requer prioridade máxima para uma questão. A construção social dessa questão como uma ameaça à sobrevivência de um ou mais atores depende da capacidade do agente securitizador em movimentar o debate político em torno da sua proposta.

Deve-se salientar que não é necessário que a ameaça construída e disseminada pelo agente securitizador seja de fato real, o importante é que o público aceite que essa ameaça realmente exista. Com relação à Guerra Global ao Terror, George W. Bush desempenhou com maestria o papel de agente securitizador, haja visto

o impacto de seus discursos pós 11 de Setembro, em especial no que tange à empreitada de guerra em prol da liberdade por meio da destruição do Taleban e da Al Qaeda, mas que “não terminará até que todos os grupos terroristas de alcance mundial tenham sido identificados, detidos e derrotados” (BUSH, Discurso ao Congresso em 20 de setembro de 2001, p. 68, tradução livre).<sup>12</sup> Com essas palavras, Bush abre espaço para uma guerra constante, declarando que os Estados Unidos da América agiriam militarmente, de maneira preventiva e unilateral, para defender sua segurança.

Além disso, em 2002 o presidente George W. Bush divulgou o documento “A Estratégia de Segurança Nacional”, o qual ficou conhecido como “Doutrina Bush”, e que trazia em discussão possíveis formas de intervenção dos EUA em outros Estados. As principais características do documento envolvem a guerra preventiva, a classificação de Estados em párias e falidos, a reafirmação do termo “eixo do mal”, assim como a categorização de certos Estados nessa classificação, além da necessidade de criar mecanismos para evitar que grupos terroristas e alguns Estados hospedessem ou patrocinasse, de alguma forma, a posse de armas de destruição em massa.

De acordo com Owens (2009), a Doutrina Bush é uma clara manifestação de que o interesse nacional dos EUA com o aumento dos gastos militares sempre esteve além da simples preocupação com a segurança do país. Assim, houve intensos investimentos no governo Bush para fortalecer a indústria bélica nacional, buscando um aprimoramento dos ganhos comerciais, não somente atendendo à demanda nacional, mas também fornecendo ao comércio internacional de armamentos produtos sofisticados, de alta qualidade e com tecnologia de ponta inserida.

Já para Jervis (2003), é necessário compreender o porquê da emergência da Doutrina Bush em um contexto atípico aos processos históricos recentes da política externa dos EUA. Na essência da doutrina, o autor aponta para quatro elementos característicos que nortearam a *práxis* dos EUA na primeira década do século XXI: uma forte crença de que o momento era oportuno para transformar a política internacional às necessidades dos EUA; a percepção de que as novas ameaças só poderiam ser derrotadas através de políticas novas e vigorosas, principalmente através da estratégia do ataque preventivo, o que implicaria a sofisticação do armamento tático e ofensivo; disposição para agir unilateralmente, quando necessário; e, por último, a percepção de que, para garantir a paz e a estabilidade dos EUA, é necessário afirmar a sua primazia na política mundial.

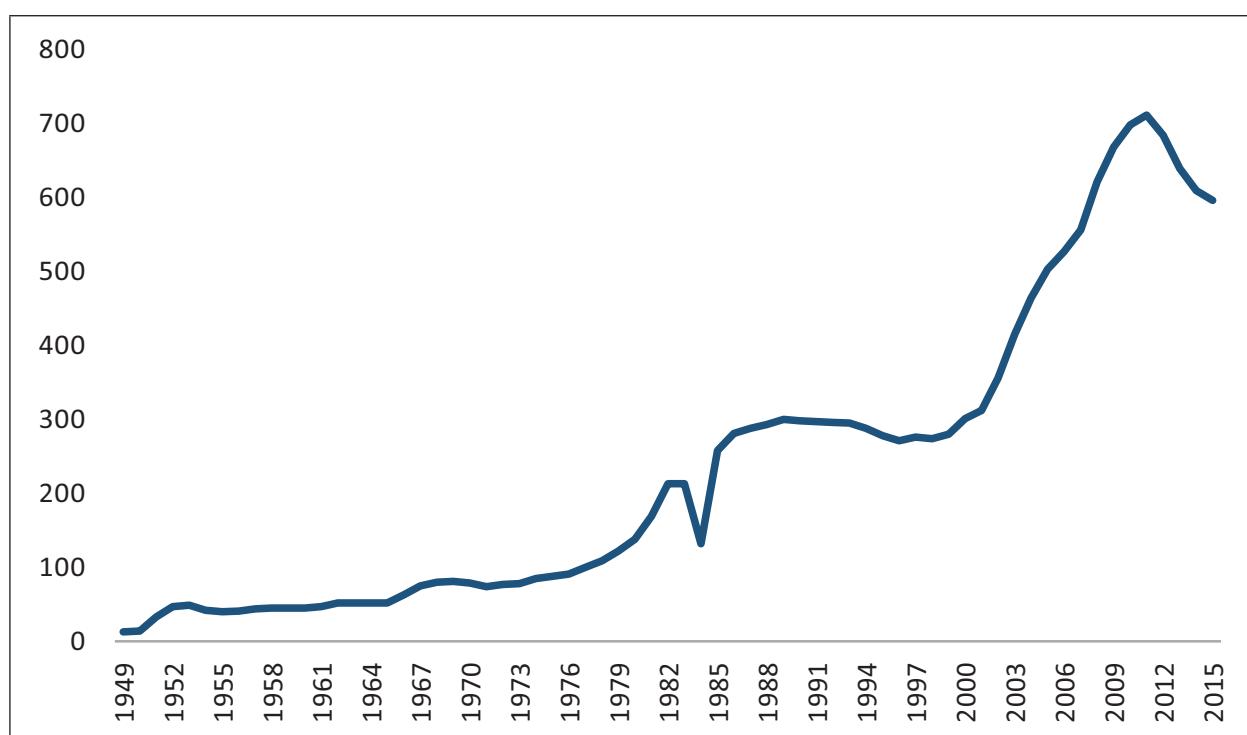
---

12 it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated.



Logo após a implementação da Doutrina Bush e da Guerra Global ao Terror, as quais foram securitizadas e tiveram aval da opinião pública, verificou-se uma mudança na trajetória dos gastos com orçamento militar dos Estados Unidos da América, os quais vinham caindo em proporção ao resto do mundo desde o final da Guerra Fria. A Guerra Contra o Terror impulsionou o governo norte-americano a investir maciçamente no setor militar de defesa nacional. O Gráfico 2 demonstra como os Estados Unidos aumentaram significativamente sua participação no montante total dos gastos militares mundiais ao longo dos anos 2000, representando, desde 2003, mais de 40% do total mundial.

**Gráfico 2 – Gastos Militares dos EUA em milhões de dólares (1949-2015)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2018).

A conjuntura crítica após o 11 de Setembro e a legitimação da Guerra ao Terror possibilitaram uma ascensão do poder do CIM, por aumentarem a percepção de ameaças e, consequentemente, a necessidade de defesa entre os políticos, as elites e a população em geral. Os eventos do 11 de Setembro proporcionaram uma oportunidade ímpar para as corporações militares, as quais, por meio dos *think tanks* financiados por elas próprias, congressistas e funcionários centrais no governo da administração Bush, usaram os fatídicos acontecimentos como pretexto para justificar o vasto alcance da expansão do orçamento militar. Uma análise desse aumento do orçamento sugere a existência de um relacionamento





tênuas entre os objetivos do Estado na Guerra ao Terror e uma ligação robusta da agenda de militarização estatal fundamentada nos *think tanks*.

De acordo com Hartung (2010), cada elemento importante da estratégia de segurança nacional do governo George W. Bush, como a postura nuclear agressiva e o compromisso de implantar um sistema de defesa antimísseis, foram desenvolvidas e refinadas previamente pelos *think tanks* conservadores apoiados por corporações militares como o Centro de Política de Segurança (Center for Security Policy), o Instituto Nacional de Política Pública (National Institute for Public Policy) e o Projeto para um Novo Século Americano (Project for a New American Century).

Ainda, segundo o mesmo autor, o *lobby* de armas está exercendo mais influência sobre a elaboração de políticas do que em qualquer momento anterior. Não são apenas os grupos de reflexão apoiados pela indústria militar que se infiltraram na administração Bush, mas consultores e acionistas das principais empresas de defesa dos EUA também compuseram a equipe de segurança nacional de Bush, aproveitando-se e explorando os medos após 11 de Setembro. Para Hartung (2010), Bush desempenhou meramente o papel de interlocutor desses interesses e de disseminação da ideologia para a população. Apesar desse aumento de poder do CIM após a instauração da Guerra Global ao Terror, não houve, segundo Cox (2014), mudanças drásticas na política externa norte-americana: Bush apenas reforçou uma estratégia política amparada e advogada pelo CIM desde muito tempo, a qual tem sua continuidade garantida graças aos seus vínculos com o poder executivo.

## Governo Barack Obama e a manutenção do poder do CIM

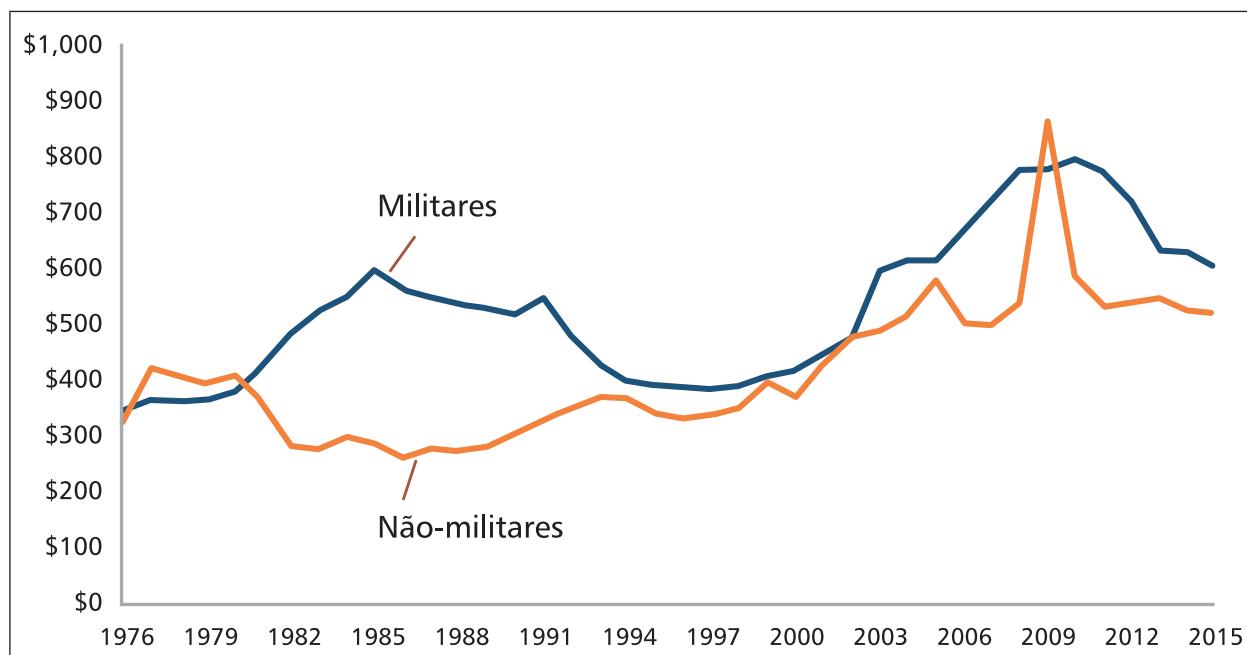
Ao tomar posse na Casa Branca, em janeiro de 2009, o presidente Barack Obama aboliu algumas medidas da administração Bush, como os interrogatórios considerados abusivos que foram institucionalizados pelo Ato Patriota. Ainda sob o governo Obama, os Estados Unidos anunciaram o fim da guerra do Iraque em dezembro de 2010 e também o fim da guerra no Afeganistão, que se concretizou em dezembro de 2014. Além disso, iniciou-se um plano para o fechamento da prisão de Guantánamo, localizada em Cuba. Apesar dessas medidas, não houve, durante o primeiro governo de Barack Obama, cortes significativos no orçamento destinado ao setor militar por meio do Departamento de Defesa.



Apesar da grave crise financeira que abalou grande parte do mundo a partir de 2008, a força do CIM continuou tão robusta quanto foi em certos períodos da Guerra Fria. A crise financeira pode ser analisada como uma conjuntura crítica, assim como foi o 11 de Setembro. No entanto, as decorrências da crise financeira tinham grande potencial para contribuir com uma drástica redução nos gastos militares dos Estados Unidos (COX, 2014). Porém, apesar de ser a pior crise financeira desde a Grande Depressão, houve pouquíssimos planos e medidas para reduzir o investimento nesse setor.

O Gráfico 3 ilustra a diferença entre o montante dos gastos militares e não militares dos Estados Unidos desde o final da Guerra do Vietnã (1976) até o fim do primeiro mandato de Obama (2009 – 2012). Pode-se observar a trajetória de ascensão dos gastos militares a partir dos eventos de 11 de Setembro de 2001, atingindo, em meados dos anos 2000, investimentos mais altos do que durante os picos Guerra Fria.

**Gráfico 3 – Gastos Militares e não Militares dos Estados Unidos (em milhões de dólares)**



**Fonte:** Elaboração própria com base em INSTITUTE FOR POLICY STUDIES (2015).

É possível notar também que, apesar de haver um declínio dos gastos militares em 2010, o montante continua extremamente elevado e superando ainda todos os investimentos em áreas não militares. Houve uma nítida resistência da administração Obama em cortar os gastos militares – nem mesmo o fechamento da prisão de Guantánamo se concretizou –, mesmo não existindo uma ameaça



externa à segurança e hegemonia dos EUA e em meio a uma grave crise econômica. Mais uma vez, há fortes indícios do poder que o complexo industrial-militar exerce sobre a Casa Branca, independente da ideologia partidária que está à frente do governo.

## **Uma estreita relação de interdependência entre o CIM, os *think tanks* e o Governo**

Elucidados os fatos anteriores, pode-se constatar que há uma relação forte entre os produtores militares e os *policymakers* atrelados à formulação de política externa, principalmente no Departamento de Defesa. Mudanças no curso da política externa norte-americana, nas quais ameaças de longo prazo são identificadas e planos estratégicos são desenvolvidos para combatê-las, fornecem um cenário ideal para observar o grau de envolvimento entre as corporações e a burocracia do executivo, principalmente no que tange ao seu trabalho conjunto na identificação de ameaças à segurança dos Estados Unidos, de modo a maximizar o acesso à receita governamental para esse setor (COX, 2014).

Pode-se assim reiterar, no que concerne à estratégia adotada pelo governo Bush após os atentados de 11 de Setembro, que o CIM esteve envolvido na formulação e implementação da Guerra Global ao Terror. No entanto, faz-se necessário entender que a influência do CIM sobre a Casa Branca não se dá de forma autônoma, ao contrário, ela só é viabilizada por fatores que ajudam a explicar os motivos da manutenção dos gastos militares, e vão além da identificação de uma ameaça externa. Um dos fatores pelos quais o governo se permite influenciar pelo CIM é a chamada “economia de guerra permanente”, termo cunhado ao final da Segunda Guerra Mundial para designar a dependência da economia norte-americana em relação ao seu setor militar.

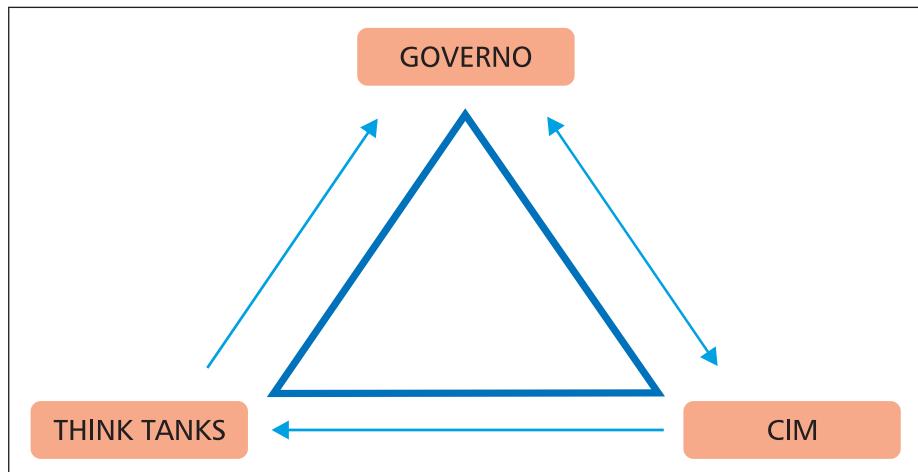
Conforme explicitado anteriormente, a indústria bélica funcionou como um anabolizante para a economia norte-americana durante e após a II Guerra Mundial, e por isso os investimentos militares passaram a desempenhar uma função de “keynesianismo militar”, na qual foram estimuladas a economia e a demanda através de gastos militares (COX, 2014). Os Estados Unidos, então, adotaram como modelo padrão investir no setor militar para gerar inovações industriais e tecnológicas.



Além disso, outro fator que não pode ser ignorado, conforme citado anteriormente, é a relação entre o CIM e conceituados *think tanks* americanos. Hartung (2010) explicita, em seu trabalho, as grandes contribuições do CIM aos *think tanks* conservadores. Essa relação emergiu após a Guerra Fria e acentuou-se ainda mais com os atentados de 11 de Setembro. Para o autor, os *think tanks* mais influentes e poderosos junto ao governo são também os que mais recebem recursos provenientes do CIM, como o Project for the New American Century (PNAC) e o National Institute for Public Policy e Center for Security Policy, os quais foram consultados pela administração Bush para darem seus pareceres sobre quais ações deveriam ser tomadas após o 11 de Setembro. Isso demonstra, mais uma vez, os fortes indícios da influência do CIM no desenvolvimento da Guerra Global ao Terror.

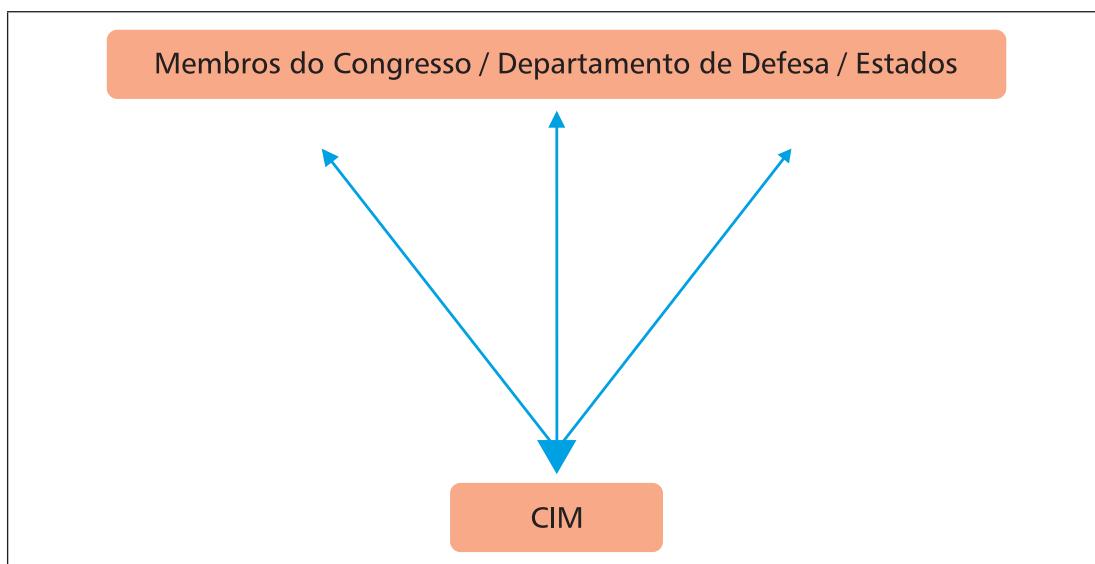
Outro ponto que deve ser levado em consideração, quando é analisada a relação entre o CIM e o governo, é o papel que o Departamento de Defesa adquiriu após o 11 de Setembro, passando a controlar áreas que anteriormente eram de competência do Departamento de Estado, tais como os gastos com assistência e desenvolvimento. Ademais, o Departamento de Defesa politizou a alocação dos recursos destinados à Guerra ao Terror, de forma que regiões rurais pouco povoadas passaram a receber grandes montantes de verba, e isso se deve ao fato de que essas regiões tendem a voltar a eleger representantes que sejam favoráveis à continuidade e à expansão dos gastos militares, pois suas economias dependem majoritariamente dos investimentos militares para terem recursos (COX, 2014).

Tendo todos esses fatos em vista, podemos resumir a interdependência entre o CIM, o Governo e os *think tanks* conforme a figura 1. A relação de dependência mútua entre o CIM e o governo é evidente: lembremos que o CIM é um importante eixo da economia e tem poder suficiente para mobilizar membros do governo a seu favor. Por outro lado, o CIM depende do governo para que o orçamento destinado ao setor militar seja mantido de forma contínua. O CIM financia os principais *think tanks* ligados diretamente à tomada de decisões governamentais no que tange à política externa. Esses *think tanks*, por sua vez, identificam ameaças à segurança nacional e elaboram relatórios aconselhando o governo a aumentar o investimento no setor militar. O governo, então, passa a investir maciçamente no setor militar do país e, dessa forma, o CIM, que depende da venda de armamentos para ter lucro, expande ainda mais seu poder, fechando assim o ciclo de interdependência.

**Figura 1: O triângulo da interdependência.**

Fonte: Elaboração própria com base em Cox (2014).

No entanto, a relação entre o CIM e o governo deve ser analisada mais profundamente, haja vista que é uma via de mão dupla na qual há diversos interesses envolvidos. Membros do congresso norte-americano têm suas campanhas financiadas pelo CIM e, além disso, representam Estados que têm as economias dependentes das corporações militares. O Departamento de Defesa ganhou força e investimentos devido à identificação de uma ameaça externa e à adoção da política de Guerra Global ao Terror, a qual tomou proporções no governo Bush devido à forte influência do CIM. Logo, a relação entre o CIM, os membros do Congresso, o Departamento de Defesa e os estados que dependem majoritariamente das corporações bélicas é extremamente estreita.

**Figura 2: Relação direta do Complexo Industrial-Militar com o Governo**

Fonte: Elaboração própria com base em Cox (2014)



Dito isso, é indubitável que o CIM vem desempenhando um papel de protagonismo na agenda de política externa dos Estados Unidos, principalmente após o 11 de Setembro, inclusive incentivando a promoção de intervenções militares ao redor do mundo. Essa economia de guerra permanente encontrou respaldo para se justificar na Guerra Global ao Terror, a qual foi legitimada pelos discursos e ações securitizantes de George W. Bush, apadrinhadas pelo CIM, pelo Departamento de Defesa e por membros do Congresso e do Executivo.

## Considerações Finais

O complexo industrial-militar norte-americano constitui efetivamente uma força tremenda nos Estados Unidos, contando com mecanismo para influenciar diretamente na postura adotada pelos governantes em prol da adoção de uma política externa militarizada, que depende constantemente da existência de uma ameaça externa para poder legitimar os grandes investimentos no setor militar ao invés de em outras áreas prioritárias, tais quais saúde e educação.

Os atentados de 11 de Setembro e a consequente Guerra Global ao Terror propiciaram um ambiente ideal para que os interesses do CIM e seu escopo de atuação fossem expandidos a uma escala praticamente ilimitada, tendo em vista que a declaração de guerra constante ao terror e guerra preventiva dão margem a ações unilaterais e que não necessitam de respaldo da população ou da comunidade internacional, haja vista que os perigos advindos dos grupos terroristas teriam se disseminado por todo o globo. No entanto, vale notar que, como visto nos Gráficos 1, 2 e 3, desde o início dos anos 2000 a trajetória dos gastos militares vinha aumentando, ou seja, o 11 de Setembro serviu como uma justificativa para potencializar e sofisticar o poder do CIM.

A Doutrina Bush, baseada nas quatro dimensões apontadas por Jervis (2003), implicaria uma nova orientação à política externa dos EUA, na qual o CIM ganharia um maior destaque e capacidade de influência no desenvolvimento das políticas de indústria e comércio de armamento bélico. Isso, na visão de Owens (2009), demonstraria que, de fato, a Doutrina Bush foi além da procura básica da segurança nacional: encaminhou o aparato institucional a políticas de aprimoramento tecnológico e fortalecimento dos mecanismos e estratégias de ataque e defesa das Forças Armadas do país.

Dado o atual cenário da constelação de interesses existentes para a continuidade do poder do complexo industrial-militar, torna-se difícil vislumbrar outra realidade. Deve-se ressaltar que há pressões internas para que isso se modifique, para que os gastos militares sejam reduzidos e direcionados para áreas sociais. O setor financeiro, que também tem um grande poder dentro dos Estados Unidos, é um exemplo dos grupos que são contrários à perpetuação da economia de guerra, haja vista que ela pode acarretar inflação e uma conjuntura desfavorável para investimentos, além de abalar a estabilidade do dólar (COX, 2014). No entanto, o poder do CIM não deve ser abalado no médio prazo, haja vista a influência e os interesses de todos os atores envolvidos em favor da manutenção de altos níveis de investimentos militares por parte do governo.

Essa análise corrobora com as questões que afligiam Eisenhower quando cunhou o termo “complexo industrial-militar”, em 1961, mostrando que suas preocupações eram realmente consideráveis, tornando-se realidade, dada a dimensão e poder que o CIM adquiriu ao longo dos anos, em todas as esferas de influência, principalmente na política e na economia. Além disso, a adoção de uma política externa militarizada e suas implicações sociais, em âmbito interno e externo, desencadearam uma redução doméstica de recursos para áreas sociais e a configuração de um ambiente internacional mais propício a novos conflitos e políticas intervencionistas.

## Referências

- BUSH, George. *Discurso ao Congresso*. 20 setembro 2001. Disponível em: <[https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf)> . Acesso em: 20 set. 2018.
- BUZAN, B. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner, 1998.
- CAMERON, Fraser. *US Foreign Policy After the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?* London: Routledge, 2002.
- COX, Robert. *The Military-Industrial Complex and US Military Spending After 9/11*. Florida: Class, Race and Corporate Power. Vol.2, 2014.
- DUNNE, Paul; SKÖNS, Elisabeth. *The Military Industrial Complex*. 2009. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/7170012.pdf>> . Acesso em: 18 abr. 2019.
- EISENHOWER, Dwight. *Farewell Address to the Nation*. Washington: Casa Branca, 17 jan. 1961. Disponível em: <<https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0011/1683358.pdf>> . Acesso em: 10 set. 2018.



- HARTUNG, William. *Prophets of War: Lockheed Martin and the Making of the Military-Industrial*. New York: Nation Books, 2010.
- INSTITUTE FOR POLICY STUDIES. Federal Spending: Where Does the Money Go. National Priorities Project. Washington, DC: 2015. Disponível em: <<https://www.nationalpriorities.org/budget-basics/federal-budget-101/spending/>>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- JERVIS, R. Understanding the Bush Doctrine. *Political Science Quarterly*. Vol. 118, n. 3, Fall, 2003, p. 365–388. Disponível em: <<https://www.psqonline.org/article.cfm?id=14813>>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton, 2001.
- MCGANN, James; JOHNSON, Erik. *Comparative Think Tanks, Politics and Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005.
- MILLS, C. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press, 1969.
- NATIONAL SECURITY CONCIL – NSC. A Report to the National Security Council by the Executive Secretary on United States Objectives and Programs for National Security – NSC 68. 1950. Disponível em: <[https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf](https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- OWENS, Mackubin. The Bush Doctrine: the Foreign Policy of Republican Empire. *Orbis*. Vol. 53, Issue 1. January 2009, p. 23-40. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0030438708000860>>. Acesso em: 5 abr. 2019
- PECEQUILO, Cristina. *A política Externa dos Estados Unidos: Continuidades ou mudanças?* Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- PILLAR, Paul. *Terrorism and US Foreign Policy*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2003.
- PIMENTEL, Cauê. Empresas Militares Privadas e a Construção da Política Externa Americana. 2011. Dissertação de Mestrado – Curso de Pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2013.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI. Military Expenditure Database. 2018. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases>>. Acesso em: 19 abr. 2019.
- SWANSON, M. *The War State: The Cold War Origins Of The Military-Industrial Complex And The Power Elite, 1945-1963*. South Carolina:CreateSpace, 2013.
- UNITED STATES OF AMERICA. The National Security Strategy of the United States of America. National Security Strategy – NSS. Setembro, 2002. Disponível em <<https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2018.
- WALT, Stephen. The Reinassance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, Vol. 35; No. 2; Junho 1991, pp. 211-239. Disponível em <<http://users.metu.edu.tr/utuba/Walt%20Renais.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2018.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Massachusetts: Addison-Wesley, 1979.
- WOLFE, Alan. *The Rise and Fall of the ‘Soviet Threat’*. Washington DC: IPS, 1979.



# Genealogia e Agonismo como Metodologia nas Relações Internacionais: Reflexões a partir da Justiça de Transição<sup>1</sup>

*Reflecting upon Genealogic and Agonistic  
Methodologies in International Relations:  
the case of Transitional Justice*

DOI: 10.21530/ci.v14n1.2019.821

Emerson Maione<sup>2</sup>  
Thiago Rodrigues<sup>3</sup>

## Resumo

Este artigo baseia-se em sugestões teórico-metodológicas de Michel Foucault. Em especial, focaremos a analítica das relações de poder/saber, a genealogia, o agonismo, e as visões desse autor sobre justiça, veridicação e constituição dos sujeitos. Para sugerir como trabalha a metodologia genealógica, trazemos breves ilustrações sobre justiça de transição. Daí emerge uma sugestão de análise da justiça de transição que visa enxergá-la não como algo que apenas busque romanticamente a “verdade” e a “justiça”, mas também como uma verdadeira frente de batalha cujo resultado dependerá das variações das relações de força em embates localizados. Sugere-se, portanto, que a genealogia é uma metodologia capaz de gerar análises que fujam do maniqueísmo que estabelece, rigidamente, o “certo” e o “errado”, o “justo” e o “injusto”. E uma vez que a genealogia é, em si mesma, uma abordagem altamente política,

1 Agradecemos às/aos pareceristas e a Acácio Augusto (Unifesp) pelos instigantes e provocativos comentários e sugestões à versão original deste artigo.

2 Emerson Maione é professor do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ. Doutor em Ciência Política pela UFF com estágio doutoral no Institute of the Americas do University College London (UCL); mestre em Relações Internacionais pelo IRI PUC-Rio. E-mail: emerson.maione@ufrj.br

3 Thiago Rodrigues é Professor do Instituto de Estudos Estratégicos da UFF (INEST); Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST-UFF); Diretor de Relações Institucionais da Associação Brasileira de Estudos Estratégicos (ABED); Diretor de Comunicação da International Studies Association's Global South Caucus; Pesquisador no LEPEB/INEST e no Nu-Sol/PUC-SP. Foi Professor Visitante da Universidad Nacional de Colombia (Colombia).E-mail: trodrigues@id.uff.br

Artigo submetido em 02/07/2018 e aprovado em 30/01/2019.



parcial, ela busca questionar discursos que, ao contrário, se apresentam como neutros e universais. Por isso ela se foca não em “objetos” rígidos e supostamente isoláveis do conjunto de acontecimentos sociais, mas interpela os acontecimentos, discursos e práticas de poder, interessada em identificar quais relações de poder e saber moldaram tal objeto.

**Palavras-chave:** Justiça de Transição; Genealogia; Michel Foucault.

## Abstract

This article is based on theoretical-methodological suggestions by Michel Foucault. It focuses on the analytics of power/knowledges relations, on genealogy, on agonism and on his visions on justice, veridiction and the constitution of subjects. To suggest how the genealogic methodology works we bring brief illustrations from Transitional Justice. From this, it emerges an analysis of Transitional Justice that sees it not just as a romantic search for “truth” and “justice” but also as a battle front whose results will depend on the variations of force relations in localized struggles. Therefore, we suggest that genealogy is a methodology capable of produce analyses that skip rigid dichotomies such as “right” and “wrong”, “just” and “unjust”. And since genealogy is, in itself, a highly political and partial approach it seeks to question discourses that, on the other side, presents itself as neutral and universal. Hence it does not focus on rigid research “objects” that supposedly could be isolated from the set of social events but questions the events, discourses and practices of power with the aim of identify which relations of power and knowledge has shaped this object.

**Keywords:** Transitional Justice; Genealogy; Michel Foucault.

## Introdução

Este artigo baseia-se em sugestões teórico-metodológicas de Michel Foucault e tem o objetivo de sugerir como tais conceitos, metodologias e modos de análise podem auxiliar no estudo da questão da justiça de transição (JT). Em especial, nos focaremos na analítica das relações de poder/saber, na genealogia, no agonismo e em suas visões sobre justiça, veridicção e constituição dos sujeitos. Apesar de trazermos indicações de como tais questões teórico-metodológicas podem ser aplicadas ao tema da JT, sugerimos que elas – como, em geral, quase todas as metodologias – podem ser aplicadas a diferentes temáticas da política internacional contemporânea, como os ilegalismos transterritoriais (narcotráfico, tráfico de seres humanos) e o chamado terrorismo transnacional (ver RODRIGUES e K KALIL FILHO, 2018; RODRIGUES, 2013 e 2017).



A genealogia do poder é método analítico sugerido pelo filósofo francês Michel Foucault (1979b; 1999; 2014; 2015) que visa examinar as condições de possibilidades dadas, em um determinado período histórico, para a produção de regimes de verdade, de conformação de táticas de governo, da emergência de formas de resistência política e do estabelecimento das mais diversas configurações das relações de poder. Usa a história como seu material bruto, porém seu objetivo é o de intervir no presente, identificando discursos (políticos, econômicos, jurídicos e sociais) vitoriosos em um determinado momento e sociedade, assim como as práticas e discursos soterrados ou sujeitados à autoridade de grupos sociais prevalecentes. Portanto, numa perspectiva genealógica, nenhum discurso ou saber sobre qualquer aspecto da vida social é neutro ou desvinculado de determinadas práticas, projetos de sociedade ou intenções políticas. O genealogista, por sua vez, tampouco é neutro ou se considera o detentor da “verdade”, pronto a indicar a parcialidade e falsidade dos demais discursos. A genealogia é, consequentemente, sempre intencionada e parcial: explicita seu ponto de vista e assume a impossibilidade de descrever todas as variáveis de um dado fenômeno ou objeto. Essa intencionalidade assumida pelo genealogista visa questionar discursos que, ao contrário, se apresentam como neutros e universais.

Baseados nas sugestões acima, na primeira parte deste artigo, destacamos como a genealogia se foca não em “objetos” rígidos e supostamente isoláveis do conjunto dos acontecimentos sociais. Voltada às controvérsias ao redor da definição e construção dos diversos “objetos”, a genealogia interpela os acontecimentos, discursos e práticas de poder interessados em identificar quais relações de poder e saber moldaram esse objeto. Como uma determinada questão, uma determinada causa ou objetivo político é produzido enquanto “problema”, ou seja, enquanto um tema a ser equacionado, teorizado, classificado e regido por um conjunto específico de normas e práticas de governo.

Na segunda parte, enfatizamos outra questão central para uma análise baseada na analítica genealógica que é o tema da constituição dos sujeitos ou, como colocou Michel Foucault, a dinâmica dos processos de subjetivação (FOUCAULT, 1995). Nesse movimento do artigo, destacamos, de maneira indicativa, como o conceito de justiça de transição (JT) produz todo um processo de subjetivação que lhe é próprio, instituindo, por exemplo, identidades como a da “vítima”, a do “perpetrador de violações aos direitos humanos” e a do “mediador”. A JT tem a ver com o modo como um país lida com o legado de violações em massa de direitos humanos, seja de um período autoritário ou de guerra civil. Este modo de lidar



com o legado pode envolver a instalação de Comissões da Verdade, a instituição de julgamentos, reformas institucionais, reparações financeiras, ou mesmo uma lei de anistia. Nos processos de JT temos, preferencialmente, vítimas e algozes. Ao mesmo tempo, subjetividades mais complexas, que não cabem em histórias pautadas em avaliações binárias – como a do(a) cúmplice, do(a) colaborador(a), do(a) combatente da resistência – não são bem aceitas nos processos de JT e, portanto, evitadas. Por seus papéis serem polêmicos e potencialmente produtores de dissenso nos processos de JT, tendem a ser deixados de lado. Uma analítica do poder sobre a prática da JT busca apontar, portanto, as limitações desse quadro “vítima-perpetrador”, abrindo a possibilidade para que emergam outras subjetividades distintas desse binarismo.

Na terceira parte do artigo, propomos o exercício de analisar conceitos centrais na JT, como os de “justiça” e “verdade”, a partir de uma *análise agonística* que rejeita a descoberta ou estabelecimento de saberes ou verdades absolutas. Por esse prisma, a questão da *justiça* é vista como parte da luta social e não como algo que se pressupõe neutro e universal. A “verdade” também não depende de uma instância suprema ou de revelações religiosas, filosóficas ou científicas, mas seria apenas e tão somente uma produção local e transitória – e às vezes brutal – resultante de relações agonísticas (de luta, de combate)<sup>4</sup> entre as pessoas, valores morais, projetos político-sociais, interesses econômicos etc.

Concluímos o texto destacando que a contribuição da análise genealógica, entre outros pontos, permite-nos acompanhar de perto as contingências de um determinado tema, no nosso caso, a JT, possibilitando a elaboração de sua *história efetiva*. Saber que nenhuma técnica, saber ou prática é ontologicamente dirigido a um fim único libera-nos para pensar taticamente que alianças fazer e que alvos selecionar. Nesse sentido, não nos interessa classificar ou julgar a JT como um mero instrumento de dominação travestido de intenções humanitaristas, tampouco de considerá-la como uma solução universalmente aplicável para reconciliar sociedades fraturadas por violências e conflitos profundos. O que efetivamente

---

<sup>4</sup> No texto “O sujeito e o poder” (F FOUCAULT, 1995), o filósofo francês Michel Foucault indica que a análise dos processos de subjetivação, ou seja, como as pessoas são constituídas em sua individualidade, deveria ser tomada como o efeito de incontáveis e infinidáveis confrontos entre diferentes forças externas e internas ao próprio indivíduo. Desse modo, para Foucault, a ideia de “natureza humana” (“boa” ou “má”, “sociável” ou insociável”) deveria ser superada pela noção de uma modelação a partir de uma perspectiva que não conceba as individualidades como “naturais” e/ou “universais”. Ao contrário, o que somos é produto de *combates* (*ágon*, em grego antigo) realizados cotidianamente das mais ínfimas às mais gerais relações de poder. O conceito de agonismo será desenvolvido nas seções seguintes deste artigo.





buscamos é oferecer uma leitura da JT como técnica, instrumento político e dispositivo de governo que pode assumir muitas funções táticas, tanto liberadoras e conciliadoras, quanto instauradoras de novas práticas de sujeição e controle.

## **“Desfuncionalização e desinstitucionalização” das relações de poder**

Quando Michel Foucault (1998, 1999, 2002, 2014) estudou a produção de conceitos como os de loucura, delinquência, sexualidade, ou a emergência do Estado moderno, não foi sua intenção analisá-los em relação à instituição, à função e aos objetos em si. Seu foco, por outro lado, era em como procedimentos, técnicas, tecnologias, táticas e estratégias associadas a determinadas *práticas* formavam uma instável economia geral das relações de poder/saber que constituíam subjetividades associadas a esses objetos de saber. Tais relações constituíam aquilo que em determinado período era entendido como “loucura”, “crime/criminoso”, “conduta moral/perversidade”, e quais eram as respostas institucionais, científicas ou jurídicas adequadas para lidar com essa questão. Por isso, Foucault não compreendia as “identidades” e os “saberes” sobre tais identidades como algo acabado, mas que dependiam de regimes de verdades (conjunto de discursos, valores e definições) formados ao seu redor para lhes darem significado.

Desse modo, ao efetuar o deslocamento da instituição como foco de análise ele cita, por exemplo, que ao invés de partir do que é o hospital psiquiátrico, seria mais interessante “passar por trás da instituição a fim de tentar encontrar, detrás dela e mais globalmente que ela, o que podemos chamar grosso modo de tecnologia de poder”, visando mostrar “como essa ordem psiquiátrica coordena por si mesma todo um conjunto de técnicas variadas relativas à educação das crianças, à assistência aos pobres, à instituição do patronato operário” (2008, p. 157). Assim, ele destaca que esse tipo de análise poderia substituir a análise da gênese ou origem de um conceito ou problema por uma análise genealógica que “reconstitui toda uma rede de alianças, de comunicações, de pontos de apoio” (*ibid;*)<sup>5</sup>.

Sobre o segundo deslocamento, com relação à função, Foucault cita o caso da prisão. Pode-se estudá-la a partir das funções que foram definidas como ideais

<sup>5</sup> Para outras críticas sobre a análise do poder nos espaços institucionais, ver Foucault (1995, p. 245-247) e Eribon (1995, p. 75-77).



e depois partir para estabelecer um balanço funcional do que era esperado e do que na verdade foi alcançado. Mas ele destaca que, ao estudar a prisão pelo viés da disciplina (isto é, “métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade” (2014, p. 135), seria possível evitar esse ponto de vista funcional e “ressituar a prisão numa economia geral de poder”. Assim, uma análise genealógica da prisão “sem dúvida não é comandada pelos sucessos e fracassos da sua funcionalidade, mas que ela se inscreve na verdade em estratégias e táticas que se apoiam até mesmo nos próprios déficits funcionais”. Portanto, Foucault substituiu “o ponto de vista interno da função pelo ponto de vista externo das estratégias e táticas” (idem, 2008, p. 158).

O terceiro *descentramento*, a terceira passagem ao exterior, é em relação ao objeto. Aqui Foucault explica que assumir o ponto de vista das disciplinas era “recusar-se a adotar um objeto já pronto, seja ele a doença mental, a delinquência ou a sexualidade”. Era recusar-se “a querer medir as instituições, as práticas e os saberes com o metro e a norma desse objeto já dado. Tratava-se, em vez disso, de apreender o movimento pelo qual se constituía através dessas tecnologias movediças um campo de verdade com objetos de saber” (2008, p. 158). Dessa forma, nos limites desse artigo, analisamos como a JT se constitui, simultaneamente, como um *objeto de saber* e uma *tática de poder*. Assim, pode-se investigar, por exemplo, como os primeiros discursos sobre o tema da JT construíram um *objeto* a partir do acoplamento de antigas práticas (julgamentos, comissões da verdade, reparações e reformas institucionais), e os questionamentos críticos mais recentes que enfatizam as disputas, deslocamentos, instabilidades implicados na própria construção da JT. Em suma, Foucault explica que

o ponto de vista adotado em todos [aqueles] estudos consistia em procurar destacar as relações de poder da instituição, a fim de analisá-las sob o prisma das tecnologias, destacá-las também da função, para retomá-las numa análise estratégica e destacá-las do privilégio do objeto, a fim de procurar ressituá-las do ponto de vista da constituição dos campos, domínios e objetos de saber (2008, p. 159).

Essas tentativas de “desinstitucionalizar e desfuncionalizar” as relações de poder, empreendidas por Foucault, visavam estabelecer sua genealogia, isto é, “a maneira como elas se formam, se conectam, se desenvolvem, se multiplicam, se transformam a partir de algo totalmente diferente delas mesmas, a partir de



processos que são totalmente diferentes das relações de poder” (2008, p. 160). Com esses deslocamentos, ele evitava remeter as relações de poder somente à centralidade do Estado e cita o exemplo do exército. Dizer que o “disciplinamento do exército deve-se à sua estatização” é explicar “a transformação de uma estrutura de poder numa instituição pela intervenção de outra instituição de poder. O círculo sem exterioridade” (*ibid.*). Ao passo que uma análise genealógica busca não o disciplinamento posto em relação à concentração estatal, mas o problema do governo das populações, a importância das redes comerciais, as invenções técnicas, os modelos de gestão de comunidade: “é toda essa rede de alianças, de apoio e de comunicação que constitui a ‘genealogia’ da disciplina militar. Não a gênese: filiação. Para escapar da circularidade que remete à análise das relações de poder de uma instituição a outra, só apreendendo-as onde elas constituem técnicas com valor operatório em processos múltiplos” (2008, p. 160-161).

Com relação à JT, sugere-se, nesse artigo, buscar entender como ela foi constituída como um campo transnacional de prática, de poder e de saber. Por isso, apesar da importância da aplicação de suas técnicas em lugares específicos, ela também se constituiu como algo que se estabeleceu “internacionalmente”, no sentido de ter se desenvolvido, se multiplicado e se transformado a partir de algo totalmente diferente das decisões domésticas dos Estados. Estas transformações ocorreram a partir de processos que refletiam transformações maiores, geopolíticas e ideológicas, no início dos anos de 1990. Portanto, conforme foram sendo estabelecidos tribunais internacionais *ad hoc* e permanentes, esses passaram a ser vistos como outros aparatos a mais a compor a *tática de poder* da JT, mesmo que não refletissem suas preocupações e teorizações iniciais. A partir dos anos de 1990, a JT não serviria apenas para as transições para democracia, mas deveria ser transformada e ampliada para estabilizar ambientes conflagrados e sociedades, passando por situações de pós-conflito. Com isso, ela passou a fazer parte de uma ampla gama de instituições e a atender a um espectro cada vez maior de interesses estatais, empresariais, de ONGs de expressão global, dentre outros atores. A JT foi, em termos da analítica genealógica, constituída como uma técnica com valor operatório em processos múltiplos (ver também FOUCAULT, 2015, p. 112). A partir dessa perspectiva, propomos uma história do processo de constituição e das dinâmicas que produziram e produzem a JT como um dispositivo global para o gerenciamento de conflitos e crises políticas, sociais, étnicas e geopolíticas contemporâneas.



## Genealogia, acontecimentos e processos de subjetivação

A genealogia, como método de análise histórico-político proposto por Michel Foucault, busca uma forma de história “que dê conta da constituição dos saberes, discursos, dos domínios de objeto, etc., sem ter que se referir a um sujeito (...) constituinte” (1979a, p. 7). Ela quer enfatizar as lutas históricas sobre a *verdade*, o *conhecimento*, a *autoridade* e o *poder*, sem tomar o que está sendo analisado como um objeto finalizado, como vimos na seção anterior. Para tanto, exige-se o esforço analítico de abrir mão de categorias “universais”, seja o Estado, a sociedade civil, a segurança e defesa, o povo ou mesmo a JT. Nas palavras de Foucault,

Suponhamos que os universais não existem (...) em vez de partir dos universais para deles deduzir fenômenos concretos, ou antes, em vez de partir dos universais como grade de inteligibilidade obrigatória para um certo número de práticas concretas, gostaria de partir dessas práticas concretas e, de certo modo, passar os universais pela grade dessas práticas (2008a, p. 5).

Por isso, ao analisar a emergência do Estado moderno, ele toma o Estado ao mesmo tempo como um dado e como algo ainda em construção: “O Estado é ao mesmo tempo o que existe e o que ainda não existe suficientemente” (2008a, p. 6). É um dado, pois existe como ente concreto no real – fruto de práticas reais a partir do momento em que são coordenadas a um regime de verdade – e algo ainda em construção, pois, para Foucault, ele existe como “correlato de uma certa maneira de governar”. Dessa forma, “o problema está em saber como se desenvolve essa maneira de governar, qual a sua história, como ela ganha, como ela encolhe, como ela se estende a determinado domínio, como ela inventa, forma, desenvolve novas práticas” (2008a, p. 9)<sup>6</sup>. Essa “certa maneira de governar” dará ao Estado seu caráter mutante, e não estático, como na concepção jurídica da soberania, pois seja na forma de governar baseada na razão de Estado, entre os séculos XVI e XVII, com estabilidade interna e competição externa, ou baseada na “biopolítica”, a partir dos séculos XVIII e XIX, com o controle da população como objeto de intervenção estatal, uma série de novas práticas, conhecimentos e sujeitos são formados para

<sup>6</sup> De modo a captar o caráter mutante e contestado da JT, talvez possamos dizer, parafraseando Foucault, que ela existe como correlato de “uma certa maneira de fazer justiça”. Assim, o problema está em saber como se desenvolve essa maneira de fazer justiça, qual a sua história, como ela se estende a determinados domínios, como ela é produtora de novas práticas, expertises, campos de saber, sujeitos conhecedores (acadêmicos, analistas, consultores), exclusões e inclusões.



responder a novas relações de poder. Portanto, para Michael Shapiro, “Foucault não começa com o Estado como um fenômeno universal e pergunta como ele age, mas, ao contrário, analisa como vários acontecimentos criaram o fenômeno móvel, em constante mudança conhecido como Estado” (SHAPIRO, 2015, p. 21).

A genealogia, como um saber que busca reativar as lutas passadas para compreender os combates do presente, procura trazer à tona as táticas e estratégias que permitiram, historicamente, o governo de homens e mulheres. Portanto, foca justamente em como esta luta secular atravessou seus corpos, disciplinou-os e forjou um regime jurídico e de saber que reinscreve cotidianamente a batalha da política na vida civil (R RODRIGUES, 2010). Por isso, Foucault é enfático: “Seria um erro acreditar, segundo o esquema tradicional, que a guerra geral, se esgotando (...) acaba por renunciar à violência e aceita sua supressão nas leis da paz civil”. Ao contrário, a lei “permite reativar sem cessar o jogo da dominação; ela põe em cena uma violência meticulosamente repetida” (1979b, p. 25; ver também, 1999, p. 23).

Por isso, uma perspectiva genealógica ativa e articula uma “analítica do poder” e não uma *teoria geral do poder*. Uma analítica do poder busca compreender relações específicas de forças, de enfrentamentos, focar um *acontecimento* no que ele tem de singular, “uma relação de forças que se inverte, um poder confiscado, um vocabulário retomado e voltado contra seus utilizadores, uma dominação que se enfraquece, se distende, se envenena e uma outra que faz sua entrada, mascarada” (FOUCAULT, 1979b, p. 28). O genealogista, para Foucault, examina efetivamente o que possibilitou a inversão, a luta, a resistência e o combate. Ali, no calor do combate, vemos o “acaso da luta” (*ibid.*), o “jogo casual das dominações” (*ibid.*, p. 23). Pois essa *luta* determinará a regra geral ou as leis que, por sua vez, sofrerão resistências, constituirão novos sujeitos, novas relações de saber-poder e, eventualmente, novas regras e novas lutas e resistências: “a humanidade não progride lentamente, de combate em combate, até uma reciprocidade universal, em que as regras substituiriam para sempre a guerra; ela instala cada uma de suas violências em um sistema de regras, e prossegue assim de dominação em dominação” (*ibid.*, p. 25). A história dos povos seguiria errática, entre lutas, resistências e sujeições sem a possibilidade – ou a expectativa – de uma pacificação final (RODRIGUES, 2010, p. 288).

Nessa perspectiva, não devemos ter a visão romântica da JT como algo que apenas busca como destinação uma “reconciliação” final da sociedade consigo mesma, ou mesmo uma “justiça” para os que sofreram sob o julgo autoritário ou de



uma guerra civil. A JT também é uma frente de batalha, ativada permanentemente quando um acontecimento inverte uma relação de forças ou estabiliza um sistema: quando uma guerra civil acaba, um regime político cai, uma maioria oprimida se insurge contra a minoria opressora. São muitos os exemplos históricos e contemporâneos de que uma troca de governo, uma reeleição, uma decisão jurídica doméstica ou no exterior, um documento encontrado, uma declaração de um antigo oficial trazem à tona toda uma rearticulação de forças que já se imaginava enfraquecidas, memórias supostamente esquecidas, grupos antes dispersos, novas estratégias que se formam para enfrentar novas batalhas (ver, entre outros, RONIGER e SNAJDER, 2004; ROTH-ARRIAZA, 2005; HOLLANDA, 2018; BERNARDI, 2015 e 2017). E essas batalhas, que são ao mesmo tempo políticas e jurídicas, determinarão se haverá ou não uma “comissão da verdade” (e sob quais restrições), se o conflito terá resolução, se indenizações serão pagas, se memoriais serão erguidos ou destruídos, se as vítimas verão os perpetradores nos bancos dos réus. Enfim, serão complexos jogos de poder que definirão, em cada caso, como se dará um processo de JT.

Autores de viés liberal/legalista enxergam a consolidação, principalmente no pós-Guerra Fria, de uma “justiça em cascata” (*justice cascade*, no original), na qual estaria incorporada tanto o direito doméstico quanto o internacional e que, por isso, seria de improvável reversão e que o passado de “um mundo sem nenhuma responsabilização por grandes episódios de violações de direitos humanos, [estaria] finalmente acabando” (SIKKINK, 2011, p. 262). Ao contrário, o viés genealógico põe ênfase não na progressiva difusão do direito internacional dos direitos humanos que estaria derrubando as barreiras das violações de uma vez por todas, mas nas batalhas visando trazer a perspectiva de uma “história efetiva”, outro nome que Foucault, a partir da leitura que fez de Friedrich Nietzsche, deu à genealogia. De uma perspectiva genealógica, não evolucionista ou teleológica (que vê um destino inevitável para a História da humanidade), a própria ideia de uma expansão inevitável e irreversível dos direitos humanos pelo globo pode ser vista como uma “meta narrativa triunfalista” de “acurácia duvidosa” (HOPGOOD, 2013, p. 48; ver também, MOYN, 2010 e 2014; GUILHOT 2005 e 2008; HOFFMAN, 2011 e 2011a; IRIYE, GOEDDE e HITCHCOCK, 2012; MADSEN, 2011; MUTUA 2001; MAIONE, 2014). Por isso será trazido para o centro da análise aqui proposta não uma história progressiva e progressista, indicando um suposto caminho ideal para a solução de conflitos e suas violências, mas a JT em suas “anomalias, contingências, manipulações e contradições” (*ibid.*).



Um texto fundamental para se entender os objetivos de Foucault ao realizar uma série dispersa de estudos genealógicos, como o autor se referia às suas pesquisas anteriores, e insistir nas análises das relações de poder, é o artigo “O Sujeito e o Poder” (FOUCAULT, 1995). O texto é importante, pois tendo sido publicado em 1984, ano de sua morte, permite uma reavaliação das pesquisas empreendidas por ele desde meados dos anos de 1960. Ele explica que “não foi o poder, mas o sujeito, que constitui o tema geral de minha pesquisa” (*ibid.*, 232). Seu objetivo foi “criar uma história dos diferentes modos pelos quais, em nossa cultura, os seres humanos tornaram-se sujeitos” (*ibid.*, 231). Ele cita como exemplo seus estudos sobre a história da sexualidade e diz que buscou neles apreender “o modo pelo qual um ser humano torna-se um sujeito (...) como os homens aprenderam a se reconhecer como sujeitos de ‘sexualidade’” (*ibid.*, 232).

Para dar conta das especificidades de estudos como esses, o filósofo destaca que sua escolha metodológica não seria a de analisar a racionalidade interna do poder, mas “ela consiste em usar as formas de resistência contra as diferentes formas de poder como ponto de partida (...) ela consiste em analisar as relações de poder através do antagonismo das estratégias” (*ibid.*); e cita que, para se entender a sanidade, deve-se olhar a insanidade, assim como para se investigar a legalidade, deve-se ver o que se comprehende por ilegalidade. Assim, “para compreender o que são as relações de poder, talvez devêssemos investigar as formas de resistência”. Ele cita uma série de oposições que se desenvolveram basicamente a partir dos anos de 1960: “a oposição ao poder dos homens sobre as mulheres, dos pais sobre os filhos, do psiquiatra sobre o doente mental, da medicina sobre a população, da administração sobre os modos de vida das pessoas” (*ibid.*). O que essas lutas têm em comum seria o fato de serem lutas “transversais”, não limitadas a um país; “são lutas ‘immediatas’, visam o inimigo imediato, são lutas anárquicas; elas questionam o estatuto do indivíduo; são lutas contra os privilégios do saber, e estas lutas contemporâneas questionam: quem somos nós?” (*ibid.*, p. 234-235; ver também, CAMPBELL, 1996; ASHLEY, 1989, p. 296-7; BASARAN *et. al.*, 2017; BUTLER, 2016).

O autor, em suma, explica que o principal objetivo dessas lutas “é atacar, não tanto ‘tal ou tal’ instituição de poder ou grupo de elite ou classe, mas, antes, uma técnica, uma forma de poder (...) [que] aplica-se à vida cotidiana imediata que categoriza o indivíduo (...) que faz dos indivíduos sujeitos” (*ibid.*, p. 235). Ele destaca “dois significados para a palavra sujeito: sujeito a alguém pelo controle e dependência, e preso à sua própria identidade por uma consciência



ou autoconhecimento. Ambos sugerem uma forma de poder que subjuga e torna sujeito a ” (ibid.). O filósofo, então, liga a formação dos sujeitos tanto ao poder do Estado quanto a essas lutas individuais. Para o autor, “o poder do Estado (e esta é uma das razões da sua força) é uma forma de poder tanto individualizante quanto totalizadora”. Seria uma “combinação (...) das técnicas de individualização e dos procedimentos de totalização” (ibid., p. 236).

Foucault traça a genealogia dessas técnicas de poder, ao mesmo tempo individualizantes e totalizadoras, desde o início da era cristã, com o “poder pastoral” (ver, 2008 e 2003b) e a “pastoral da carne” (2018); com o desenvolvimento das técnicas de confissão depois do Concílio de Latrão, em 1215 (ver, 2015, p. 65-77; 2001, p. 211-254); passando pelo desenvolvimento dos inquéritos judiciais na Idade Média (ver, 2002); e, nos últimos séculos, com o desenvolvimento da medicina, economia, estatística, psiquiatria e uma série de saberes que tanto controlam a população em geral quanto o indivíduo em particular (ver FOUCAULT, 2008a). São formados, desse modo, ao longo da história, diferentes dispositivos *produtores de verdade*. Assim, para Foucault, além do problema filosófico de questionarmos “o que somos”, diante desse “duplo constrangimento” político, individualizante e totalizador, próprio às estruturas do poder moderno, talvez tenhamos que “recusar o que somos” para imaginarmos e construirmos o que *poderíamos ser* para além do que nos tornamos ao sermos, de certa forma, constituídos por esses poderes (ver, 1995, p. 239).

Em seus últimos trabalhos, portanto, Foucault destacou a necessidade de problematizarmos os processos de subjetivação – “a produção de cada um de nós” (RODRIGUES, 2014, p. 417) – através de “um ethos filosófico que seria possível caracterizar como crítica permanente de nosso ser histórico” (FOUCAULT, 2005, p. 345). Essa crítica será genealógica na medida em que “deduzirá da contingência que nos fez ser o que somos a possibilidade de não mais ser, fazer ou pensar o que somos, fazemos ou pensamos (...) ela procura fazer avançar para tão longe e tão amplamente quanto possível o trabalho infinito da liberdade (...) ou seja, um trabalho paciente que dá forma à impaciência da liberdade” (ibid., p. 348 e 351). Por isso, Foucault destacava que o sujeito não se constitui apenas através de práticas de sujeição, mas também de “maneira mais autônoma, através de práticas de liberação, de liberdade” que vê a moral não apenas “como obediência a um código de regras”, mas como uma “ética pessoal”, uma “estética da existência” (FOUCAULT, 2004, p. 290-291; 2017a; 2017, p. 15, 18, 107, 111, 123, 176, 236-237).



Nesse sentido, podemos analisar como em torno das práticas históricas de JT foi possível produzir-se todo um processo de subjetivação que lhe é próprio. Nos processos de JT temos, como indicado anteriormente, “vítimas” e “algozes”, enquanto outras “identidades”, como a do(a) cúmplice, do(a) colaborador(a), do(a) combatente da resistência, são evitadas por razões diversas<sup>7</sup>. No caso da África do Sul, por exemplo, a Comissão de Verdade e Reconciliação, ativa entre 1996 e 1998, teve por objetivos oficiais tratar de “vítimas” e “perpetradores”. Essas duas categorias tiveram suas definições estabelecidas no relatório final da Comissão, de 1998, pois eram os critérios usados para se julgar as concessões de anistias. Para essa comissão, “quando lidamos com graves violações de direitos humanos [definidas como ‘casos de assassinato, tortura, sequestro e maus-tratos’] a pessoa contra quem a violação foi cometida só pode ser descrita como *vítima*, independente de ele ou ela terem sobrevivido” (Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report, 1998, vol. 1, p. 59, grifos nossos). Consequentemente, a palavra “perpetrador” era usada “para descrever todas as pessoas que a Comissão julgou ter cometido graves violações de direitos humanos” (*ibid.*).

A rigidez do quadro “vítima-perpetrador” fez com que a comissão sofresse uma série de críticas, inclusive por parte das próprias “vítimas”, já que a adoção do padrão de direitos humanos internacionais para julgar um crime deixou de fora uma série de outros atos perpetrados pelo regime do *Apartheid*, como as remoções forçadas, nas quais houve deslocamentos em massa de população negra para áreas especificadas pelo governo controlado pela minoria branca. Do mesmo modo, muitos dos que “lutaram com os movimentos de libertação não gostaram de ser rotulados como vítimas que necessitavam de cura, mas se viam como guerreiros(as) cujas feridas foram parte da luta” (LEEBAW, 2011, p. 84; HOLLANDA, 2013). O resultado foi que muitos partidários e apoiadores do Congresso Nacional Africano, o partido de Nelson Mandela, se recusaram a prestar depoimento à comissão. Fato esse lamentado no relatório final, por não poder passar um quadro completo do passado (LEEBAW, 2011, p. 84; Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report, 1998, vol. 5, p. 199). Mesmo assim, “muitos dos que foram depor acharam que a Comissão interpretou seus testemunhos como histórias de vitimização, ao mesmo tempo em que subestimavam suas atividades e visões políticas” (LEEBAW, 2011, pp. 84-85). Uma analítica do poder aplicada à JT busca

<sup>7</sup> Para instigantes análises de como o relatório da Comissão Nacional da Verdade, no Brasil, reproduziu essas exclusões, ver Furtado (2017) e Oliveira (2015).



apontar, portanto, as limitações desse quadro “vítima-perpetrador” para tentar abrir espaços para a potencialização de outras subjetividades.

## O agonismo das correlações de forças como produtor da justiça e dos regimes de veridicção

Conforme indicado na seção anterior, para analisar as relações de poder na sua especificidade e na sua capacidade de produzir sujeitos, saberes e direitos é preciso ver o *poder* não apenas como uma energia repressiva, mas, acima de tudo, como uma força produtiva, geradora de situações, de instituições, de leis, de subjetividades. Para Foucault, isso significa deixar de lado uma visão economicista e jurídica do poder, que o comprehende como um *bem* que se possui e que se aliena, partindo de um centro único e que teria apenas “a potência do ‘não’ incapacitado para produzir, apto apenas a colocar limites, seria essencialmente antienergia” (2015, p. 93; e 2014, pp. 28 e 189). Essa visão de poder, “o velho sistema que vocês encontram nos filósofos do século XVIII”, Foucault chama de o “esquema contrato-opressão” ou a “hipótese de Reich” (1999, p. 24). Ao se aterem a esse esquema, até hoje, as análises tradicionais da política e do direito – e, acrescentaríamos, das teorias das tradições realista e liberal das relações internacionais (RODRIGUES, 2012) – ainda não teriam “cortado a cabeça do rei” (2015, p. 97) ou, em outras palavras, não teriam se livrado de uma noção do poder como força meramente repressiva que emana de um centro, o Estado. Com o propósito de articular outra mirada sobre as relações de poder, uma que não dependa do contrato originário que seria constitutivo da soberania, Foucault propõe o “esquema guerra-repressão” ou a “hipótese de Nietzsche” (1999, p. 24). No lugar do contrato, cessão e alienação do poder de uma instância menor para outra maior, “não devemos analisá-lo [o poder] antes e acima de tudo em termos de combate, enfrentamento ou de guerra?” (*ibid.*, p. 22). Para isso, inverte a conhecida proposição de Clausewitz e propõe “a política é a guerra continuada por outros meios” (*ibid.*; RODRIGUES, 2010).

Nesse sentido, Foucault observa que busca analisar não *o que é* o poder, mas *como o poder é exercido de fato* (FOUCAULT, 1995, p. 240). Nessa visão, colocar a questão “*o que é isto?*” seria atrelar uma *essência* (ou uma *ontologia*) ao objeto que se vai analisar (FOUCAULT, 2013, p. 104; Shapiro, 2015; Ashley, 1987, p. 52; Ashley, 1989, p. 282-3 e 311). Michel Foucault destaca que, para escapar de uma



“metafísica” ou de uma “ontologia” do poder, e tentar uma investigação crítica, é importante focar na pergunta direta e empírica: como acontece quando os indivíduos exercem poder sobre os outros? (1995, p. 240). Em suma, “abordar o tema do poder através de uma análise do ‘como’ é, então, operar diversos deslocamentos críticos com relação à suposição de um ‘poder’ fundamental. É tomar por objeto de análise *relações de poder* e não um poder” (*ibid.*, p. 242; grifos no original). Visa analisar a especificidade das relações de poder, de uns sobre outros, e as dinâmicas desencadeadas a partir dessas confrontações.

Uma vez que tal exercício consiste em “conduzir condutas” e “ordenar probabilidades” (1995, p. 243 e 244), ele pressupõe que as condutas e as probabilidades estejam, a rigor, sempre abertas e sujeitas a reversões e a resistências: há uma disputa cujo resultado, por mais provável que possa parecer em algum embate, não está dado. Daí Foucault salientar que entre poder e liberdade não haveria uma oposição, onde o exercício de um anulasse o outro; mas haveria um jogo muito mais complexo:

neste jogo, a liberdade aparecerá como condição de existência do poder (...) A relação de poder e a insubmissão da liberdade não podem, então, ser separadas (...) Mais do que um “antagonismo” essencial, seria melhor falar de um “agonismo” – de uma relação que é, ao mesmo tempo, de incitação recíproca e de luta; trata-se, portanto, menos de uma oposição de termos que se bloqueiam mutuamente do que uma provocação permanente. (*ibid.*, p. 244-245)

Vemos a ênfase dada por Foucault ao embate entre relações de poder e estratégias de confronto. Uma vez que a liberdade é uma condição da relação de poder “não há relação de poder sem resistência, sem escapatória ou fuga, sem inversão eventual” (FOUCAULT, 1995, p. 248; sobre esse ponto, ver também FOUCAULT, 2015, p. 103-105; 1979c, p. 241; 2003a, p. 232). Como Foucault buscava articular uma analítica do poder e não uma teoria do poder, essa analítica teria um caráter parcial e limitado, e não neutro e universal, disposta a analisar “as relações de poder em sua concretude e localidade históricas (...) se coloca próxima ao acontecimento, à vista do exercício de força que se efetiva e das resistências que suscita” (RODRIGUES, 2010, p. 283-284). Para Foucault (2015, p. 103), “a racionalidade do poder é a das táticas muitas vezes bem explícitas no nível limitado em que se inscrevem – cinismo local do poder”. Com a articulação dessa analítica do poder, que analisa os mecanismos de poder pelo campo das



correlações de forças, Foucault destacou que seria “possível escapar ao sistema Soberano-Lei que por tanto tempo fascinou o pensamento político” (*ibid.*, p. 105). As relações de poder, vistas desse modo, são um conjunto de *situações estratégicas* que não são passíveis de pacificação na paz civil do Estado (ver RODRIGUES, 2010).

A partir das questões teóricas e metodológicas discutidas ao longo deste artigo, podemos analisar como conceitos centrais na JT, como os de “justiça” e “verdade”, seriam tratados a partir de uma análise genealógica e agonística. Nessa visão, que rejeita definições absolutas e universais de identidades e subjetividades, para examinar conceitos a partir de suas *práticas concretas* e como resultados de embates e correlações de forças, a questão da justiça é vista, consequentemente, como parte da luta social e não como algo que se pressupõe neutro e universal (ver Chomsky e FOUCAULT, 2014, pp. 63 e 69).

A partir da perspectiva da política como guerra, do “discurso da guerra perpétua” (FOUCAULT, 1999, p. 67), vê-se a política como espaço de combate onde “o direito, a paz, as leis nasceram no sangue e na lama das batalhas” (Foucault, 1999, p. 58). Por isso, não há pacificação possível, pois “a paz, na menor das engrenagens, faz surdamente a guerra” (*ibid.*, p. 59; ver também, 2014, p. 302). Percebe-se, por essa abordagem, como a “verdade” tem uma função estratégica, já que ela “funciona explicitamente como arma” (*ibid.*, p. 68). A luta pela verdade não seria “um combate ‘em favor’ da verdade, mas em torno do estatuto da verdade e do papel econômico-político que ela desempenha” (1979a, p. 13). A luta pela verdade seria, portanto, a disputa pela definição do que é “verdadeiro”; assim como a busca da “justiça” seria a luta pela definição do que é “justo”. Foucault trata da emergência de um regime de verdade como o princípio que vai dar o contorno conceitual hegemônico à construção de um determinado objeto de análise, ao articular ao seu redor um conjunto específico de saberes e práticas. Isto é, as práticas ao redor do objeto traçado – seja a loucura, a doença, a delinquência, a sexualidade, ou, no nosso caso, a JT – são inseridas na ordem do saber e do poder, no campo das técnicas políticas, constituindo assim o objeto como o conhecemos (ver FOUCAULT, 2008a, p. 26-27).

Nesse sentido, entende-se que se busca com a genealogia não a “unidade de uma causa principal”, mas “reconstituir as condições de aparecimento de uma singularidade a partir de múltiplos elementos determinantes, de que ela aparece não como produtor, mas como efeito” (*Ibid.*, p. 67). Pode-se destacar, por exemplo, como aquilo que veio a ser tido como “justiça de transição” emergiu a partir de um emaranhado de diferentes elementos: comissões da verdade, julgamentos,



expurgos, tribunais internacionais, anistias, reparações econômicas e psicológicas, dentre outros. O contexto político do final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990 também deve ser destacado para se analisar seus “múltiplos elementos determinantes”. Era uma época de grandes transformações. Chegava-se ao fim da Guerra Fria e com isso houve todo um rearranjo geopolítico e ideológico: os países do Leste Europeu tinham que lidar com o legado de décadas do comunismo autoritário; na América Latina, a questão premente era a transição política para a democracia; desde o final dos anos de 1970, os direitos humanos estavam na pauta da política externa dos EUA e, com isso, a questão da “democratização” ou a chamada “promoção da democracia” se tornou premente em todo o mundo; também, desde os anos de 1970, formou-se uma rede de ativistas de direitos humanos que passaram a pressionar os Estados tidos como violadores; na primeira metade dos anos de 1990, lutas nacionalistas ou reivindicadas por questões identitárias promoveram genocídios e massacres; tribunais internacionais vieram como resposta.

Todas essas questões mencionadas acima são processos diferentes (democratização, direitos humanos, genocídios, tribunais internacionais) em lugares diversos e com efeitos dispersos. No entanto, um conjunto de “interferências” por parte de instituições internacionais e locais, de saberes acadêmicos, de ONGs, de doadores, de políticos e de ativistas de direitos humanos formou um regime de verdade ao colocar essas diferentes práticas sob um mesmo nome e em busca de um mesmo objetivo. Em suma, pode-se analisar com relação ao campo da JT, como “o par ‘série de práticas/regimes de verdade’ forma um dispositivo de saber-poder que marca efetivamente no real o que não existe e submete-o legitimamente à demarcação do verdadeiro e do falso” (*ibid.*, p. 27). Por isso, Foucault destacava a importância política de se fazer a história do regime de veridicção, isto é, “determinar em que condições e com quais efeitos se exerce uma veridicção”, verificar o que permitiu determinado dispositivo de saber/poder “afirmar como verdadeiras algumas coisas que, aliás, hoje sabemos talvez não o fossem tanto assim” (*ibid.*, p. 50).

Para retornar ao que destacamos no início deste artigo, a análise genealógica não toma por análise um objeto já pronto, pois se trata de “apreender o movimento pelo qual se constituía através dessas tecnologias movediças [por exemplo, o conjunto de ‘interferências’ e ‘múltiplos elementos determinantes’, citados nos dois parágrafos acima] um campo de verdade com objetos de saber” (FOUCAULT, 2008, p. 158). Ela não foca “objetos” rígidos e supostamente isoláveis do conjunto dos acontecimentos sociais. Voltada às controvérsias ao redor da definição e



construção dos diversos “objetos”, a genealogia interpela os acontecimentos, discursos e práticas de poder interessada em identificar quais relações de poder e saber moldaram esse objeto. Como uma determinada questão, uma determinada causa ou objetivo político é produzido enquanto “problema”, ou seja, enquanto um tema a ser equacionado, teorizado, classificado e regido por um conjunto específico de normas e práticas de governo. A genealogia, portanto, não foca objetos de pesquisa propriamente ditos, mas nas relações e lutas de poder ao redor deles (BONDITTI et al., 2015, p. 169). Ao analisarmos como a JT foi constituída como um objeto de saber, devemos levar em consideração “a ‘vontade de saber’ que lhe serve ao mesmo tempo de suporte e instrumento” (FOUCAULT, 2015, p. 17). Assim, trata-se de “definir as estratégias de poder imanentes a essa vontade de saber (...) constituir a ‘economia política’ de uma vontade de saber” (ibid., p. 83). Na visão de Foucault, isso queria dizer a colocação do objeto analisado numa “economia geral dos discursos”: no nosso caso, levar em consideração o fato de se falar sobre a JT, “quem fala, os lugares e o ponto de vista de que se fala, as instituições que incitam a fazê-lo, que armazenam e difundem o que dele se diz” (ibid., p. 16). Enfim, sugerimos aqui o exame da produção da JT como um *discurso de verdade* nos últimos trinta anos.

## **Reflexões finais: para uma analítica do poder na justiça de transição**

Para uma genealogia da JT é necessário destacarmos as ligações do contexto político e dos saberes implicados em casos concretos nos quais o termo JT foi utilizado para conduzir processos de transição política ou de conciliação nacional. Em outras palavras, é preciso traçar as condições sob as quais a emergência histórica da JT foi possível em cada caso concreto. Busca-se uma análise das lutas de poder e das rivalidades interpretativas através das quais a JT emergiu como uma problematização, ou seja, como objeto de análises políticas e morais (FOUCAULT, 2017). Nessa perspectiva, as perguntas devem envolver questões como: quais são as condições políticas que levaram a que determinados problemas tenham sido formulados em termos de JT? Quais saberes foram vistos como adequados para responder aos novos problemas trazidos pelo que foi chamado de JT? Como isso se relaciona com a maneira que conceitos como os de justiça, transição, verdade e poder são compreendidos? Como a JT se desenvolve, se multiplica, se encolhe,

a partir de condições que são diferentes das que lhe deram origem? Sob quais condições os saberes e as práticas da JT estão sendo problematizados?

Pela perspectiva genealógico-agonística, a JT não deve ser tida como algo que está “naturalmente” ao lado da verdade, da justiça e da reconciliação, mas ela se constitui como uma *frente de batalha* na qual atores diversos e imersos em lutas específicas, enfrentam-se para estabelecer o que consideram como verdadeiro e justo. Como parte da luta social, a JT pode servir a vários propósitos, considerados válidos e justos por alguns atores, enquanto injustos ou punitivos por outros. O importante numa analítica da JT é questionar os discursos que partem do pressuposto teleológico de que ela é o caminho que levará a sociedade e o Estado de um passado obscuro para um futuro luminoso. O caminho a ser traçado dependerá, apenas, dos resultados dos confrontos entre as várias forças na sociedade.

Na história efetiva e genealógica da JT é possível encontrar práticas provenientes de tradições não punitivas e não jurídicas, como o *ubuntu* na África do Sul, que foram incorporadas e recondicionadas pelos procedimentos jurídicos de matriz ocidental. Quando isso ocorreu, os tribunais e comissões de verdade não se tornaram menos punitivos, mas, ao contrário, adaptaram-se a renovadas formas de punição. Novamente, no agonismo das forças, prevaleceu a “verdade” de quem triunfava após muitas décadas de opressão e violências. Se há elementos presentes na JT que podem ser reconhecidos, apropriados e ressignificados, não é possível saber *a priori*. A análise genealógica, no entanto, possibilita uma aproximação tática com a história dessas práticas e com as dinâmicas que modelaram seus modos de ação. Por esse caminho, é possível escapar do maniqueísmo que estabelece, rigidamente, o “certo” e o “errado”, o “justo” e o “injusto”. Saber que nenhuma técnica, saber ou prática é ontologicamente dirigida a um fim único, nos libera para pensar taticamente que alianças fazer e que alvos selecionar.

Neste artigo, mais do que realizar uma análise fechada a respeito da formação da JT, procuramos indicar uma perspectiva analítica, a partir das sugestões teórico-metodológicas de Michel Foucault, que explicitasse dois elementos fundamentais: o primeiro é a necessidade de deslocar-se do modelo epistemológico no qual se enraizam as discussões no campo do direito internacional e das relações internacionais, centradas nos princípios contratualistas e nas noções tradicionais de Estado, poder, política e justiça; o segundo é a proposição de uma analítica genealógica para JT, compreendendo-a como uma tática de gestão de conflitos em cada país na qual foi ativada, vinculada, portanto, aos contextos histórico-políticos locais e moldada pelas correlações de força em ação. A “justiça” no campo da JT



não é um conceito universal. Sua definição depende de quem a formula e quem a propõe. A perenidade de sua aplicação dependerá, por sua vez, das resistências e combates em torno da sua aplicação, não sendo definíveis *a priori*. O analista, no entanto, pode mapear as forças em luta e, a partir de uma noção agonística da política, tem condições de elaborar possíveis cenários nos quais elementos vinculados ao campo da JT – como as comissões de verdade, as negociações para reintegração civil de grupos armados, a punição de “perpetradores”, a compensação financeira e/ou simbólica das “vítimas” – serão arranjados numa determinada sociedade. Resta, então, compreender a JT como parte de um processo global de formação de um governo dos conflitos pela articulação entre as iniciativas de ONGs, organizações internacionais, Estados individualmente ou em associação etc. Essa análise, que não cabe nos limites deste artigo, pode ganhar muito em capacidade explicativa a partir dos fundamentos teórico-metodológicos aqui apresentados. A partir desse convite a um estudo da JT por lentes distintas das usualmente encontradas nos manuais de direito internacional ou de relações internacionais, pretendemos abrir uma conversação sobre o agonismo dos processos políticos, que não excluem, de modo algum, a busca pela justiça e pela apresentação de verdades soterradas pelas batalhas da vida social. Entrar nesse campo de embates com novas armas analíticas é nosso convite e sugestão.

## Referências

- ASHLEY, Richard. “Foreign Policy as Political Performance”. *International Studies Notes*, Special Issue, 1987, p. 51-54.
- \_\_\_\_\_. Living on Border Lines: Man, Poststructuralism, and War. In: DER DERIAN, James; SHAPIRO, Michael J. (orgs.). *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*. Lexington: Lexington Books, 1989, p. 259-282.
- BASARAN, Tugba; BIGO, Didier; GUITTET, Emmanuel-Pierre e WALKER, R.B.J. (orgs.). *International Political Sociology: Transversal Lines*. New York: Routledge, 2017.
- BERNARDI, Bruno Boti. *O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Justiça de Transição: Impactos no Brasil, Colômbia, México e Peru*. Tese de doutorado em Ciência Política, São Paulo, USP, 2015.
- \_\_\_\_\_. Ganhei na loteria! Mas e o prêmio? A mobilização sócio-legal do direito internacional dos direitos humanos no caso da guerrilha do Araguaia. *Carta Internacional*, v. 12, 2017, p. 130-152.



- BONDITTI, Philippe; NEAL, Andrew; OPITZ, Sven e ZEBROWSKI, Chris. "Genealogy". In: ARADAU, Claudia, HUYSMANS, Jef, NEAL, Andrew e VOELKNER, Nadine (orgs.) *Critical Security Methods: New frameworks for analysis*. Abingdon: Routledge, 2015, pp. 159-188.
- BUTLER, Judith. *Problemas de Gênero: Feminismo e Subversão da Identidade*. 12ª ed. Tradução Renato Aguiar; revisão técnica Joel Birman. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- CAMPBELL, David. "Political Prosaics, Transversal Politics, and the Anarchical World". In: SHAPIRO, Michael J. e ALKER, H. R. (orgs.). *Challenging Boundaries: Global, Flows, Territorial Identities*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996, p. 7-32.
- CHOMSKY, Noam e FOUCAULT, Michel. *Natureza Humana: justiça vs. poder: o debate entre Chomsky e Foucault*. Editado por Fons Elders; tradução Fernando Santos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.
- ERIBON, Didier. *Michel Foucault y sus contemporáneos*. Traducido por Viviana Ackerman. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1995.
- FOUCAULT, Michel. "Verdade e Poder". In: *Microfísica do Poder*. Org. e trad. MACHADO, Roberto. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979a, pp. 1-14.
- \_\_\_\_\_. "Nietzsche, a Genealogia e a História". In: *Microfísica do Poder*. Org. e trad. MACHADO, Roberto. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979b, pp. 15-37.
- \_\_\_\_\_. "Não ao sexo rei". In: *Microfísica do Poder*. Org. e trad. MACHADO, Roberto. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979c, pp. 229-242
- \_\_\_\_\_. "O Sujeito e o Poder". In: RABINOW, Paul; DREYFUS, Hubert. *Michel Foucault, uma trajetória filosófica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995, pp. 231-249.
- \_\_\_\_\_. *Em Defesa da Sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Os Anormais: Curso no Collège de France (1974-1975)*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- \_\_\_\_\_. *A Verdade e as Formas Jurídicas*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2002.
- \_\_\_\_\_. "Poder e Saber". In: *Ditos e Escritos vol. IV – Estratégia, poder-saber*. Org. Manuel Barros da Mota. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003a, pp. 223-240.
- \_\_\_\_\_. "Omnes et Singulatim": uma crítica da razão política". In: *Ditos e Escritos vol. IV – Estratégia, Poder-Saber*. Org. Manuel Barros da Mota. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003b, pp. 355-385.
- \_\_\_\_\_. "Uma Estética da Existência". In: *Ditos e Escritos vol. V – Ética, Sexualidade, Política*. Org. Manuel Barros da Mota. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 264-287.
- \_\_\_\_\_. "O que são as Luzes?". In: *Ditos e Escritos vol. II – Arqueologia das Ciências e História dos Sistemas de Pensamento*. Org. Manuel Barros da Mota. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, pp. 335-351.



- \_\_\_\_\_. *Segurança, Território, População: Curso no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Nascimento da Biopolítica: Curso no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.
- \_\_\_\_\_. *A Coragem da Verdade: O Governo de Si e dos Outros II – Curso no Collège de France (1983-1984)*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.
- \_\_\_\_\_. “Prefácio [Anti-Édipo]”. In: *Ditos e Escritos vol. VI – Repensar a Política*. Org. Manuel Barros da Mota. Tradução Ana Lúcia Paranhos Pessoa. 1<sup>a</sup> ed – 3<sup>a</sup> tiragem. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013, p. 103-106.
- \_\_\_\_\_. *Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão*. 42 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- \_\_\_\_\_. *História da Sexualidade 1: A Vontade de Saber*. 2<sup>a</sup> ed. Tradução Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- \_\_\_\_\_. *História da Sexualidade 2: O Uso dos Prazeres*. 3<sup>a</sup> ed. Tradução Maria Thereza da Costa Albuquerque; revisão técnica J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.
- \_\_\_\_\_. *História da Sexualidade 3: O Cuidado de Si*. 15<sup>a</sup> ed. Tradução Maria Thereza da Costa Albuquerque; revisão técnica J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017a.
- \_\_\_\_\_. *Histoire de la Sexualité IV: Les Aveux de la Chair*. Édition établie et introduire par Frédéric Gros. Paris: Gallimard, 2018.
- FURTADO, Henrique. On Demons and Dreamers: Violence, Silence and the Politics of Impunity in the Brazilian Truth Comission. *Security Dialogue*, v. 48, n. 4, 2017, p. 316-333.
- GUILHOT, Nicolas. *The Democracy Makers: Human Rights and the Politics of Global Order*. New York: Columbia Univeristy Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. Limiting Sovereignty or Producing Governmentality? Two Human Rights Regimes in U.S. Political Discourse. *Constellations*, v. 15, n. 4, 2008, p. 502-516.
- HOFFMAN, Stefan-Ludwig (ed). *Human Rights in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2011.
- \_\_\_\_\_. Introduction: Genealogies of Human Rights. In: HOFFMAN S-L (ed.). *Human Rights in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2011a.
- HOLLANDA, Cristina Buarque de. “Human Rights and political transition in South Africa: the case of the Truth and Reconciliation Commission”. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, p. 8-30, 2013.
- \_\_\_\_\_. Direitos Humanos e Democracia: A Experiência das Comissões da Verdade no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, 2018, p. 1-18.
- HOPGOOD, Stephen. *The Endtimes of Human Rights*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2013.

- IRIYE, Akira, GOEDDE, Petra, e HITCHCOCK, William I. (orgs.). *The Human Rights Revolution: an international history*. New York: Oxford University Press, 2012.
- LEEBAW, Bronwyn. *Judging State-Sponsored Violence, Imagining Political Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- MADSEN, Mikael Rask. Reflexivity and the Construction of the International Object: The Case of Human Rights. *International Political Sociology*, v. 5, 2011, p. 259-275.
- MAIONE, Emerson. "Justiça de Transição na Teoria das Relações Internacionais: Realismo, Construtivismo e as Possibilidades de um Engajamento Crítico". *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 3, n. 6, jul./dez., 2014, p. 91-119.
- \_\_\_\_\_. *O Justo e o Verdadeiro: Uma Genealogia da Justiça de Transição através da Parceria entre o International Center of Transitional Justice e a ONU*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, 2017.
- MOYN, Samuel. *The Last Utopia: Human Rights in History*. Cambridge, Mass.: Belknap/Harvard University Press, 2010.
- \_\_\_\_\_. O futuro dos direitos Humanos. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 11, n. 20, 2014, p. 60-69.
- MUTUA, Makau. Savages, Victims, and Saviors: The Metaphor of Human Rights. *Harvard International Law Journal* v. 42, n. 1, 2001, p. 201-245.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *Além da Anistia, Aquém da Verdade: o percurso da Comissão Nacional da Verdade*. 1.ed. Curitiba: Editora Prismas, 2015.
- RODRIGUES, Thiago. *Guerra e Política nas Relações Internacionais*. São Paulo: Educ, 2010.
- \_\_\_\_\_. "Agonismo y Genealogía: hacia a una analítica de las Relaciones Internacionales". *Relaciones Internacionales* (Madrid), n. 24, p. 80-107, 2014.
- \_\_\_\_\_. "Guerra e terror". In: Guilherme Castelo Branco. (Org.). *Terrorismo de Estado*. 1<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2013, p. 203-219.
- \_\_\_\_\_. "Pós-estruturalismo". In: André Luiz Varella Neves (org.). *Teoria das Relações Internacionais: As questões mundiais em debate*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 383-422.
- \_\_\_\_\_. *Política e Drogas nas Américas: uma genealogia do narcotráfico*. 02. ed. São Paulo: Desatino, 2017.
- \_\_\_\_\_. e KALIL FILHO, Marcos. "Discursos, verdade e linguagem: indicações metodológicas para as RI". In: Isabel Siqueira; Bruno Magalhães, Tatiana Castelo-Branco; Sebastián Granda. (Orgs.). *Metodologia e Relações Internacionais: debates contemporâneos*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2018, p. 17-52.
- ROHT-ARRIAZA, Naomi. *The Pinochet Effect: transnational justice in the age of human rights*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2005.
- RONIGER, Luis e SZNAJDER, Mario. *O legado de violações dos direitos humanos no Cone Sul*. Tradução Margarida Goldsztajn. São Paulo: Perspectiva, 2004.



- SHAPIRO, Michael J. *War Crimes: Atrocities and Justice*. Cambridge: Polity, 2015.
- SIKKINK, Kathryn. *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*. New York: W.W. Norton, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Evidence for Hope: Making Human Rights Work for the 21st Century*. Princeton: Princeton University Press, 2017.
- TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION OF SOUTH AFRICA. *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, volumes 1, 5. Cape Town: Juta, 1998.





# Ruling through the International Criminal Court's rules: legalized hegemony, sovereign (in)equality, and the Al Bashir Case<sup>1</sup>

*Governando por meio das regras do Tribunal Penal Internacional: hegemonia legalizada, (des)igualdade soberana e o Caso Al Bashir*

DOI: 10.21530/ci.v14n1.2019.841

Luisa Giannini<sup>2</sup>

Roberto Vilchez Yamato<sup>3</sup>

Claudia Alvarenga Marconi<sup>4</sup>

## Abstract

This article investigates sovereign (in)equality as a phenomenon that is manifested in the different levels of international institutions. The analysis is developed from the process against Omar Al Bashir, Sudan's President-in-Office, at the International Criminal Court. Considering that norms and rules have a social role in the multiple relations existing between agents and structures, that is, they transform relations in the international system, the article investigates

1 We would like to thank Professors João Pontes Nogueira and Stefano Guzzini for reading and commenting on previous versions of this paper. We are also grateful to Nicholas Onuf whose teachings and work have immensely influenced this article. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

2 Doutoranda e Mestre pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Professora da graduação do IRI/PUC-Rio. Pesquisadora e Coordenadora da linha de pesquisa em tribunais penais internacionais do Núcleo de Estudos em Tribunais Internacionais (NETI-USP).

3 Professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Doutorando em Direito, Birkbeck, University of London. Doutor em Relações Internacionais pelo IRI/PUC-Rio. Mestre em Ciências Sociais/Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direitos Humanos pela London School of Economics and Political Science.

4 Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2005). Mestre (2009) e Doutora (2013) em Ciência Política pela USP. É professora do curso de Graduação em Relações Internacionais e Tutora do Programa de Educação Tutorial de Relações Internacionais (PET-RI), com a temática dos direitos humanos e violência, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Artigo submetido em 20/08/2018 e aprovado em 06/02/2019.



the dispositions and principles present within the scope of the International Criminal Court that authorize a discrimination between States. This distinction implies the imposition of international rules for some actors and the maintenance of certain sovereign prerogatives for others. More specifically, international criminal justice is characterized by selectivity in judgments, as some countries are given certain authority over the regime. In this sense, it is argued that the sovereign (in)equality that is present in international criminal law is simultaneously a manifestation and condition of possibility for the hierarchy in the social, and therefore institutional normative, and political architecture of the international system. It is argued that the presence of this sovereign (in)equality can be identified at the different levels of the institutions of international society, insofar as they influence one another.

**Keywords:** International Criminal Court; Al Bashir Case; Norms; United Nations Security Council; Sovereign (In)equality.

## Resumo

Este artigo investiga a (des)igualdade soberana como um fenômeno que se manifesta nos diferentes níveis de instituições internacionais. A análise é desenvolvida a partir do estudo do processo contra Omar Al Bashir, presidente em exercício do Sudão, no Tribunal Penal Internacional. Considerando que normas e regras possuem um papel social nas múltiplas relações existentes em meio a agentes e a estruturas, ou seja, elas transformam as relações no sistema internacional, o artigo investiga as disposições e princípios presentes no âmbito do Tribunal Penal Internacional, que autorizam uma discriminação entre os Estados. Essa distinção implica a imposição de regras internacionais para alguns atores e a manutenção de certas prerrogativas soberanas para outros. Mais especificamente, a justiça internacional penal é caracterizada pela seletividade nos julgamentos, uma vez que é conferida a alguns países certa autoridade sobre o regime. Nesse sentido, defende-se que a (des)igualdade soberana que está presente no direito internacional penal é, simultaneamente, manifestação e condição de possibilidade da hierarquia na arquitetura social, e portanto normativa institucional, e política do sistema internacional. Argumenta-se, assim, que a presença dessa (des)igualdade soberana pode ser identificada nos diferentes níveis das instituições da sociedade internacional, na medida em que elas influenciam umas às outras.

**Palavras-chave:** Tribunal Penal Internacional; Caso Al Bashir; Normas; Conselho de Segurança das Nações Unidas; (Des)igualdade Soberana.



## Introduction

During the drafting process of the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC), there was a tension between two principles: sovereign autonomy and inequality (SIMPSON, 2004). One of the important topics discussed at the Plenipotentiary Conference in 1998 concerned the role of major powers in the functioning of the ICC. It was intended that the Court's jurisdiction could be triggered in two ways: the first, through a self-referral by sovereign states that autonomously ratified the Rome Statute; and, the second, following the referral of a case by the United Nations Security Council (UNSC). There was, however, a concern that this second triggering mechanism would establish a power prerogative of certain states over the regime of international criminal law. This aspect marks all institutional building enterprise and negotiation internationally, especially because it is intimately connected to a consequent increase in the production of unequal international orders while establishing international institutions and not undermining them as some enthusiasts would advocate.

In the final document of the Rome Statute, Article 13(b) established that the UNSC would have the power to refer cases to the Court due to its authority on matters relating to Chapter VII of the UN Charter. This section of the Charter famously establishes that it is for the UNSC to determine “the existence of any threat to peace, breach of peace or act of aggression” and, in such situations, it must take appropriate measures in order to “maintain or re-establish peace and security” (UNITED NATIONS, 1945, art. 39). Mirroring UN Charter’s article 2(6), the prerogative of the UNSC under Article 13(b) authorizes the initiation of a procedure by the ICC against any UN member-State – even if it is a *non-signatory* country of the Rome Statute. In other words, it makes possible for the UNSC to go beyond the sovereign prerogative of States – in voluntarily binding themselves to a treaty (or not) – by giving it the authority to ground universal jurisdiction, and, hence, *internationally* trumping the non-signatory State’s sovereign will and decision to – *not* – ratify the Rome Statute.<sup>5</sup>

---

5 The activation of a third-party jurisdiction – meaning that the Court could initiate an investigation over situations involving states that are not party to the Rome Statute – deserves to be mentioned as a complement of our argument. Morris (2000) argues, for instance, that the activation of the powers of ICC towards nationals of States that are not party to the Rome Statute has to do with two main patterns: “There will be cases involving strictly a determination of individual culpability and cases that will focus on the lawfulness of the official acts of states” (MORRIS, 2000, p. 364). This typology allows us to point to the fact that Sudan, our case study, lies in this second category of cases in which States do not opt, at any time, to have their nationals under the individual criminal accountability regime established by the Court.



Considering the UNSC's institutional architecture and (great) power composition, and, most specially (or exceptionally), the position occupied therein by the five (extra)sovereign states with permanent seats and veto powers, the ICC's jurisdictional (infra)structures institutionally express an – (*un*)equal – order and ordering (LINDAHL, 2013). While some States are structurally (self-)immunizable, the rest – signatories or *not* to the Rome treaty – are *subjectable*, that is, *not* (self-)immunizable to the *ad hoc* (or *exceptional*) universal jurisdiction of (the UNSC through) the ICC. This legal-political, institutional arrangement reflects, we argue, what Simpson (2004) calls “legalized hegemony,” that is, a condition in which the privileges of certain states are not only legitimized, but also legalized through legal rules and institutions such as the UN Charter and the UN, and the Rome Statute and the ICC.

The UNSC made use of this “hegemonic imperative” for the first time in its referral of the Darfur case to the ICC. After the UNSC referral and the ICCs preliminary investigations, the ICC issued in 2009 an international arrest warrant against Omar Al Bashir, the acting Head of the Sudanese sovereign state. Al Bashir was the first acting Head of State to be indicted by the ICC (and through the UNSC). This case points to two controversial issues in the ICC regime. The first concerns the UNSC’s authority to refer or defer a case from the ICC’s jurisdiction. The second regards the capacity of the UNSC to waive an acting head of state’s immunity.<sup>6</sup> The case against Al Bashir at the ICC is relevant and essential because it points not only to disputes within the framework of international criminal law, but also to constitutive tensions or aporias of the modern international order more broadly. In this case, questions about the power of the UNSC to submit a non-signatory state to the Court’s jurisdiction and the prerogative to remove the immunity of an incumbent head of state touches upon the sovereign (in)equality between the state actors in this international regime.

It is meaningful the fact that the Al Bashir Case has already been set as a precedent for a subsequent situation in Libya, involving the referral of Mr. Muammar al-Gadaffi by the same UNSC to the Office of the Prosecutor (OTP) at ICC’s headquarters. As a sort of path-dependent trajectory, Libya is also not a State Party to the Rome Statute and Muammar al-Gadaffi was also a serving head of state when targeted by the Court.

---

<sup>6</sup> If the state has signed the Rome Statute, the Court itself has the capacity to overthrow the immunity of the Head of State. According to Article 27(1) and 27(2) that official capacity is irrelevant when it comes to the individual criminal accountability established the Court and consent to the Rome Statute formally affirms this irrelevance of official capacity.



From this, it is understood that the political matters of the Al Bashir Case are associated not only with the more immediate issues of the regime, but also with the fundamental institutions and the political-legal order and ordering of international society. In order to establish such a relationship, the model of hierarchy of international institutions developed by Christian Reus-Smit (1999), which divides international institutions into three groups, is used as a theoretical framework. In general, the hierarchy to which the author refers recognizes the constitutional structure as the deepest level of values that constitute the international society. It conditions the fundamental institutions that, in turn, influence specific regimes. A study of the sovereign inequality manifested in the ICC regime is therefore necessary. The same goes to its manifestations in two other instances: the fundamental institutions and constitutional structure of the international order. Through the study of the Al Bashir Case, this paper questions the legalized hegemony crystallized in the rules of the ICC's institutional framework. In addition to the specific problems of the institutions, these controversies present in international criminal law point to other more fundamental questions of international relations, in the sense that it shows how justice can be used as a mechanism for ordering the international society.

If this is true, there would not be necessary to deal with the ICC framework in terms of a permanent *trade-off* between order and justice, sovereignty and (the enforcement of) human rights (YAMATO, 2014). For justice would be subordinated to the interests of those who claim the responsibility for the maintenance of international society and its (or their) 'law and order': the great powers. Agreeing with Cui and Buzan (2016, p. 183), who have recently affirmed, "We are particularly interested in uncovering whether and how particular conditions in international systems/societies facilitate or obstruct the operation of GPM [Great Power Management]", our contribution does not maintain ICC as a judicialized international institution that entails a universal justice and constrains international order, but as a secondary institution that kept a primary international society institution untouched, that is: the great power management.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> The concepts of primary and secondary institutions are connected to an English School theoretical tradition of IR (see, for instance, BULL, 2002; BUZAN, 2004; HOLSTI, 2004). While the former are connected to patterned international behaviours of states, the latter are a deliberate choice of states which design these formal institutions in a coherent manner, since they would allow for the maintenance and even naturalization of previously installed behaviours.



In this sense, the Al Bashir Case is important because it raises questions about the authority exercised by the five permanent UNSC members and their capacity to act on issues concerning international criminal law. Cases such as these, which point to problematic issues in the structure of international criminal law, allow for discussions about the very foundations underlying international society. In this sense, it can be seen that broader problems, often identified with the architecture of international relations, such as inequality among states, are also manifested in specific structures, such as the international criminal justice system. However, these are not a mere expression of a global phenomenon. The more specific international institutional practices and arrangements are embedded in a context of mutual constitution in which, in addition to reproducing a hierarchical logic that is manifested in the structure of international society, they also allow this structure to be maintained and reproduced. From this arises the need for problematization of the normative-institutional apparatus within which these situations are inserted.

In order to analyse these problems, we can also draw on Nicholas Onuf's proposal to think of social arrangements as indissociably related to the (re) production of three conditions of rule: hierarchy, hegemony, and heteronomy. Hence, the theoretical positioning adopted is, in some sense, plural, seeking to depart from the thought of Reus-Smit and Onuf, with influences of certain critical readings not only from International Relations, but also from International Law. In this sense, this paper seeks to establish a dialogue between the International Relations and International Law literatures, especially because it seeks to study the institutions of international law and international criminal law. Such interdisciplinary enterprise allows raising questions concerning international institutions that would otherwise not be possible.

Moreover, it is worth saying that there are different positions in the literature on the implementation of interdisciplinarity between International Law and International Relations. It includes debates on whether or not it is possible to establish a relationship between the two disciplines, the problems and advantages of adopting an interdisciplinary methodology, the boundaries established in each discipline, and the constant (re)definition of each discipline's identities that result from these efforts (LEANDER; WERNER, 2016; YAMATO; HOFFMANN, 2018).

Therefore, this paper seeks to engage with the critical literature of International Law and International Relations in order to analyse the problem of sovereign (in) equality in the regime of international criminal law and its relationship with the



architecture of international society.<sup>8</sup> For this, we begin with the conceptual basis of the paper, with the formulations of Christian Reus-Smit and Nicholas Onuf about the working of rules and institutions in international society. Then, we go into the case study,<sup>9</sup> explaining the most important aspects of the Al Bashir Case that help to point out the manifestation of sovereign inequality in the ICC's regime. In the following section, we focus on the literature that point this problem – sovereign inequality –exemplified by the case in the previous section. Finally, we draw our concluding notes, pointing to how the sovereign inequality highlighted in the Al Bashir Case can be seen, at the same time, as a manifestation and a condition of possibility of a phenomenon that is entrenched in the social architecture of international society.

## From international rules to the ruling of the international

Christian Reus-Smit (1999) draws a distinction between the institutions that compose the international order in three sets, which would be, from top to bottom, respectively: specific regimes; fundamental institutions; and constitutional structures. These institutions would be hierarchically ordered, in a way that a higher level would be influenced by that which represents its basis.

At the first level, are regimes dealing with specific areas. Under this category are the arrangements of rules built directly by the actors. The specific regimes are based on fundamental institutions which, in turn, are “the elementary rules of practice that states formulate to solve the coordination and collaboration problems associated with coexistence under anarchy” (REUS-SMIT, 1999, p. 14). They make up what Reus-Smit (1999) calls the “basic framework” for cooperation between states. Their existence is fundamental so that the regimes can be established, because they are the fundamental institutions. These institutions, unlike specific regimes, are not altered simply by a change in actor’s interests and they transcend

<sup>8</sup> This paper is heavily influenced by certain critical literature in both fields of International Relations and International Law, even though it does not engage directly with it. The paper pays significant attention to an IR literature, but we have been paying attention specially to TWAIL scholars and critical readings of International Law, such as Martti Koskenniemi. In particular, see Koskenniemi (2011), mainly chapter 7, which speaks directly with the topic addressed in this paper.

<sup>9</sup> Although we work with a case study, as was highlighted in a comment by one of the anonymous referees – which we are very grateful for – it is important to clarify that this article follows a more theoretical-interpretive line of argument instead of an empirical one.



changes in the balance of power in the international system. In the society of states, we can identify a series of fundamental institutions, among them diplomacy, international (criminal) law, multilateralism etc.

Finally, the basis is the constitutional structure, which influence the nature of fundamental institutions. These are “foundational institutions,” the deepest socio-normative level (REUS-SMIT, 1999). They represent

[C]oherent ensembles of intersubjective beliefs, principles, and norms that perform two functions in ordering international societies: they define what constitutes a legitimate actor, entitles to all the rights and privileges of statehood; and they define the basic parameters of rightful state action (REUS-SMIT, 1999, p. 30).

Constitutional structures, therefore, are so named because they incorporate the basic principles that, in turn, will produce and shape practices within international society. Thus, they restrict actors' actions by establishing guidelines for conduct. Three normative components allow constitutional structures to play this role: (1) a hegemonic idea about the moral purpose of the state; (2) the ordering principle of sovereignty; and (3) a rule of procedural justice (REUS-SMIT, 1999).

These elements operate in a way that the moral purpose represents the central part of this normative complex, since it provides the basis to justify the other components. The moral purpose of the state represents the reason to ensure the ordering of political life in communities that have autonomy in relation to the others and a centralized authority. It is characterized as moral by the fact that it establishes rules from a conception of what would be the best form of organization for political units. In addition, the existence of a hegemonic notion of a moral purpose of the state does not mean that this is the only one, but that this belief was socially approved to dictate the political principles of political life. This foundation establishes the rules of entry and for institutional practices. The ordering principle defines how the differentiation of units will be made. In the society of states, it is the principle of sovereignty that plays this role. However, it must be pointed out that the claims of sovereign authority in international society can take various forms. The norms of procedural justice are the last element that composes this complex. They determine the proper conduct taken by legitimate actors. However, they do not prescribe principles, just precepts about what would be right or fair behaviour within the international environment (REUS-SMIT, 1999).



However, this model is only partially of use in this paper. Reus-Smit (1999) attributes to the constitutional structure the function of conditioning the other international institutions. In this sense, he establishes a hierarchy between them according to their character of influence and consolidates the normative foundations of international society in the constitutional structure, attributing to it a character of foundational institution of the international order. His reading is, however, restricted, since it does not consider the social character of norms and rules in international society. The key to this understanding lies in the idea that these are neither situated in the agents nor in the structure.

Nicholas Onuf's (1998a, 1998b, 2002, 2013a, 2013b, 2016) reading allows us to escape from the foundational character present in Reus-Smit's formulation, through an understanding of the international as a social order. In this conception, the rules receive the status of a third element that lies amidst agents and structure. From this place, rules participate in the process of constitution of both, while it is also constructed in the process. Thus, “[t]hrough rules people constitute the multiple structures of society, and societies constitute people the agents” (ONUF, 1998b, p. 172), that is, the definition of agents by rules is made in relation to institutional arrangements and the same applies to institutions, which are defined by the rules in relation to agents. Many institutions play the role of agents, made possible by their rules.

With this understanding, it cannot be said that the conditioning of other institutions happens in only one sense, as proposed by Reus-Smit's scheme. As much as there are rules that have a distinct status, such as the ability to give some actors the power to introduce or end certain rules, Onuf's approach does not have a hierarchically superior rule structure. The author's reading points to a scenario in which the most important rules would not be crystallized in a structure, but would be determined by the agents themselves in the process of interaction.

In addition to helping to overcome some problems in Reus-Smit's approach to international institutions, Onuf's reading also makes it possible to understand the manifestation of sovereign inequality in the rules and institutions of international society. For Onuf, “[e]very society is saturated in rules” (ONUF, 2016, p. 4) and “where there are rules (and thus institutions) there is rule – a condition where agents use rules to exercise control and obtain advantages over other agents” (ONUF, 1998a, p. 63).

Rules, once they allow this unequal political and social interaction, possibly result in three conditions of rule, classified according to their function. The



hegemonic rule would correspond to the use of assertive discourses that inform the state of something and determine the agent's action in relation to it. A second form would be the hierarchy, which is associated with rules of direction, that is, imperative norms in which orders are implicit and results in its obedience and acceptance. Finally, the third type of rule is heteronomy, which is associated with the notion of an absence of (absolute, complete) autonomy. This form of rule is related to the rules of commitment which are carried out in the form of an agreement (ONUF, 1998b, 2013b; NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Even though agents are constituted from these forms of rule, they also participate in their constitution, since they have the capacity to act and change their social reality. Thereby, taking social arrangements as constituted from social relations allows us to understand the process of co-constitution between agents-society-rules. From this, we can understand that the analysis of social relations should take rules as its departing point.

Onuf's formulation of rules allows us to overcome the problem identified in Reus-Smit's model of crystallization of the meta-values of the constitutional structure:

With the concept of rules, Onuf doesn't admit anything as previously determined and provides instruments endogenous to his own theoretical contribution to analyse the diversity of social events. In this sense, the permanent construction and reconstruction of social life in general – and of international relations in particular – opens the door, indefinitely, for transformation, change or continuity. The world is truly 'a world that we make' (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 174, our translation<sup>10</sup>).

Moreover, with this conception, it becomes possible to account for the presence of sovereign inequality in the institutions of international society. Once it is understood that the power arrangement in the system has an impact on the formulation of new rules, this model allows us to study the phenomenon of sovereign inequality, and even legalized hegemony, a situation in which great powers use their position of superiority in resources to transform privileges – often already existing – into norms.

<sup>10</sup> Translated from the original: Com o conceito de regras, Onuf não admite nada como previamente determinado e providencia instrumentos endógenos à sua própria contribuição teórica para analisar a diversidade dos eventos sociais. Nesse sentido, a permanente construção e reconstrução da vida social em geral – e das relações internacionais em particular – abre a porta, de maneira indeterminada, para a transformação, a mudança ou continuidade. O mundo é verdadeiramente 'um mundo que nós fazemos.'





## The Al Bashir Case: (re)reading the relationship between the ICC and the UNSC

The Al Bashir Case is revealing as it was the first case of the ICC in which its jurisdiction was based on article 13 of the Rome Statute – and, as previously stated, served as precedent for the Libyan situation. In other words, the UNSC made unprecedented use of its prerogative under Chapter VII of the United Nations' Charter to initiate an investigation by the ICC. This case points to a central problem that is present in different spheres of international relations: the existence of rules that affirm *sovereign inequality*. The term describes the condition of a society of states in which some of them, in addition to their sovereign prerogatives, enjoy exclusive rights. From this privileged position, they have the capacity to restrict the sovereign rights of other states (SIMPSON, 2004).

The Al Bashir Case<sup>11</sup> began as of Security Council Resolution 1593 and is held by some authors as a milestone for international justice, for being the first time the UNSC triggered its jurisdiction over the ICC (BÖCKENFÖRD, 2010). However, the authority conferred on the UNSC by the Rome Statute is still a controversial topic, since the independence of the Court is considered to be an important institutional aspect that distinguishes ICC from its predecessor courts.

Since the establishment of the Al Bashir Case at the ICC, two arrest warrants have been issued against the acting head of state: the first on 4 March 2009 and the second on 3 February 2010.<sup>12</sup> The first warrant was sent to all States Parties to the ICC and to UNSC members who are not signatories to the Statute

---

<sup>11</sup> In the face of continued reports of massive human rights violations in the Darfur region, UNSC Resolution 1564 of 18 September 2004, made the following requests: (1) that an international commission be established by the UNSC to investigate allegations of violations of international humanitarian and human rights law in Darfur; (2) to ascertain whether acts of genocide had been perpetrated; and (3) that the perpetrators of these violations were identified in order to be held accountable (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2004, para. 12).

In accordance with Resolution 1564, the then UN Secretary General, Kofi Annan, established the International Commission of Inquiry on Darfur (ICID). The ICID report, which visited the country at the end of 2004, alluded to the practices employed by the Janjaweed militias, the Sudanese government and, to a lesser extent, by the rebels who, according to the rapporteurs, constituted crimes against humanity and war crimes (INTERNATIONAL COMMISSION OF INQUIRY ON DARFUR, 2005; OETTE, 2010, p. 374). In addition, it was stated that there were no indications of genocide, although acts of individuals with intent to genocide have been identified. Finally, the document further recommended that the UNSC refer the case to the ICC (OETTE, 2010, p. 347).

The UNSC accepted the recommendation of ICID, in accordance with its prerogative based on article 13 of the Rome Statute, and indicated that the case of Darfur should be investigated by the Office of the Prosecutor (OTP) of the ICC, through Resolution 1593, on 31 March 2005.

<sup>12</sup> Despite the issuance of arrest warrants, Omar Al Bashir remains at large, since he did not surrender – and was neither arrested nor surrendered – to the Court.



of the Court (AKANDE, 2009a, 2009b). Although the request for the arrest and surrender of Al Bashir was addressed to each of the States mentioned, Resolution 1593 made a request for States and regional organizations to cooperate with the Court's requests (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2005). In face of this situation, the Sudanese government refuses to cooperate with the ICC. Officials in the country claim that the Sudanese judicial system has already dealt with the crimes committed on its territory against the civilian population.<sup>13</sup> On the basis of the principle of complementarity,<sup>14</sup> provided for in the Rome Statute, this would remove the competence of the ICC –, which means, therefore, that it is not necessary for the case to be addressed in international bodies. In addition, Sudan claims that it has no obligation to the ICC since it is not a State Party to the Court's constitutive instrument (OETTE, 2010).

The Sudanese President, since the issuance of the first arrest warrant by the ICC, has carried out more than 60 official trips. Among the countries that have received Al Bashir, there are members and non-members of the ICC. In many

<sup>13</sup> In response to the indictment of Darfur's situation with the ICC, the Sudanese government established the Special Criminal Court for Darfur (SCCD) in June 2005. However, the defendants brought to SCCD were few and far from the country's high political leadership. In addition, crimes covered by internal trials were restricted, and cases of common offenses committed in isolated incidents were often brought to court (OETTE, 2010, p. 347).

<sup>14</sup> The principle of complementarity regulates the relationship between domestic and international criminal jurisdictions. It is provided for in the Rome Statute both in its tenth preambular paragraph and in Article 1. In the latter, it is defined that the jurisdiction of the ICC "shall be complementary to national criminal jurisdictions" (ROME STATUTE, 1998, art. 1). This means that the Court functions as a supplementary mechanism and should not overlap with investigations and prosecutions of domestic crimes as long as they are in accordance with international law. The ICC must therefore operate in a way that complements those judgments, being an "additional concurrent jurisdictional layer that can intervene if and when domestic jurisdictions fail to bring genuinely to justice those suspected of having committed **genocide, crimes against humanity, war crimes** and – once the ICC may exercise its jurisdiction in this respect – the crimes of **aggression**" (NERLICH, 2009, p. 346, emphasis in original). In theory, the ICC should give priority to the trial in a national forum, as established in article 17 (1) of the Rome Statute. It establishes that the Court must render inadmissible to try a case before the ICC in the following situations: (1) whether the case is being investigated or judged by the State that has jurisdiction over it (ROME STATUTE, 1998). However, in order to be considered inadmissible, there should be tried in the domestic proceedings the same individuals and crimes as in the ICC situation/case (PTC, 2006, para. 31). Moreover, it is possible that a case is admissible to the ICC once it considers that it is not being genuinely investigated and tried by the State; (2) if the State having jurisdiction over the case decides, after investigation, not to judge the individual, unless it is considered that the decision was taken by the inability or unwillingness of the State to judge; (3) if the individual has already been tried for the conduct for which he is accused in the complaint (ROME STATUTE, 1998, article 17). However, the principle *non bis in idem* – which establishes that an individual will not be tried more than once for the same fact – will not be applied, as stated in article 20 (3) of the Rome Statute, in cases in which the domestic trial happened "for the purpose of shielding the person concerned from criminal responsibility for crimes within the jurisdiction of the Court" or when the proceeding is not considered impartial or independent in accordance with the rules of international law, so that there is no intention to bring the individual tried the Justice; and (4) if the seriousness of the case does not justify interference by the ICC, even in the absence of a domestic proceeding (ROME STATUTE, 1998, art. 17).





cases, the failure to surrender Al Bashir to the Court resulted from a deliberate choice of those States.

With regard to the Rome Statute signatories that received the Sudanese President – as Chad, Djibouti, Malawi, Kenya, DRC and South Africa, for example – the Court requested the presence of their representatives, demanding explanations for non-cooperation in prison and handing over Al Bashir to the ICC (CRYER, 2015). Nevertheless, no concrete action was taken by the ICC against those States. This has to do with the fact that only the Assembly of States Parties of the ICC (ASP) and the UNSC (in cases initiated by UNSC resolutions) have the power to implement decisions in the event of non-compliance with arrest warrants.

In July 2009, at a regular meeting of the African States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, which took place within the framework of the African Union (AU), members expressed great concern about the implications of the arrest warrant issued by PTC against Omar Al Bashir for the ongoing peace process in the country (AFRICAN UNION, 2009, para. 2). The Decision called for a number of issues to be discussed at the ASP meeting in Kampala, Uganda, in May 2010, of which the most relevant were: (1) the existence of Articles 13 and 16 in the Rome Statute, which provides the UNSC with the ability to initiate or discontinue cases at the ICC; (2) a need for clarification by the Court the question of immunities of officers whose States are not parties to the Rome Statute; and (3) the implications of the practical application of articles 27 and 98 of the Rome Statute (AFRICAN UNION, 2009, para. 8).

In addition, the Decision expressed the frustration of African States with the fact that the request of the AU to the UNSC – asking it to defer proceedings against Omar Al Bashir in the ICC – in line with the prerogative conferred on that body by article 16 of Rome Statute – had not been even heard. The request was thus reiterated. Lastly, the most striking aspect in the decision of the African States Parties to the Rome Statute was the request for its signatories to not cooperate with the ICC regarding the Al Bashir Case – a possibility provided for in article 98 of the Rome Statute (AFRICAN UNION, 2009, para. 9 and 10).

This situation led to the debate regarding the obligation to arrest Al Bashir when in the territory of a state party of the ICC, considering his status as head of state and the consequent prerogative of immunity based on international law.

The question of Al Bashir's immunity, which stems from his status as acting head of state, is controversial. For the first time the ICC has a case against an acting head of state. There are precedents of judgments of former heads of state who did



not have immunity rights because they were nationals of Rome Statute member countries, which implies the waiver of their immunities.<sup>15</sup> Before the question of whether, under international law, incumbent heads of state would enjoy the right to immunity from criminal jurisdiction and from orders of arrest in foreign states, many authors consider that Al Bashir is entitled to absolute immunity, even though he is accused of committing international crimes (AKANDE, 2009a).

The immunity of state officials was addressed in the ruling of the International Court of Justice (ICJ) in the Case of the Arrest Warrant of 11 April 2000. In this case, which concerned, however, an individual who exercised the position of Minister of Foreign Affairs, the ICJ judged itself:

[U]nable to deduce [...] that there exists under customary international law any form of exception to the rule according immunity from criminal jurisdiction and inviolability to incumbent Ministers for Foreign Affairs, where they are suspected of having committed war crimes or crimes against humanity (ICJ, 2002).

The ICJ understood that the mere issuance of the arrest warrant by Belgium against an interim member of the Democratic Republic of Congo's government constituted a violation of international law's customary rules concerning the personal immunities enjoyed by foreign officials (*author*). The same reasoning can be applied to heads of state. There are, however, some differences: the arrest warrant against the Sudanese president was not issued by a foreign court and circulated in an international environment. It comes from an international court, being an international warrant for the arrest and surrender of Al Bashir (GAETA, 2009).<sup>16</sup>

After arguing that the immunity of heads of state is an impediment to the exercise of criminal jurisdiction by national courts, the ICJ sought to clarify the issue with regard to international criminal courts, ruling that immunity does not apply the same way. The ICJ decision referred to judgments in the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), in the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) and in the ICC. Regarding the ICC, it emphasized Article 27(2) of the Rome Statute, according to which immunities recognized under

---

<sup>15</sup> Even the trial of heads of state in other international criminal tribunals created after the 1990s is different, since the ICC was created based on a treaty.

<sup>16</sup> The issue of immunity of heads of state was also discussed in two other situations: in the Pinochet Case, before the House of Lords, in the United Kingdom; and in the Belgium v. Senegal, at the ICJ. However, both cases concerned trials of former heads of state before national courts, claiming universal jurisdiction due to the crimes perpetrated.





domestic or international law do not prevent the ICC from exercising jurisdiction over an individual (ICJ, 2002). However, the ICJ's assessment of immunity from international criminal tribunals did not go further, as it was unnecessary for the *sub judice* case. As a result, a number of questions remain regarding the observation of the immunity of government officials before international criminal tribunals.

The ICJ's assessment of the invalidity of immunities before international criminal tribunals is widely criticized, mainly because it mentions the ICTY, the ICTR and the ICC, without considering the differences between these courts. These distinctions are central to the discussion of the (in)applicability of the principle of immunity of heads of state. Although the ICTY and ICTR are international courts, they are *ad hoc* tribunals, different from the ICC, which is a permanent court. The two courts were created from UNSC resolutions, so they are vested with the authority of a measure adopted under Chapter VII of the UN Charter. The ICC, as explained above, was created on the basis of a treaty, so it is founded on the direct consent of the contracting states.

This distinction is fundamental because it has an impact on the obligations of states to execute the arrest and surrender warrants issued by those courts against individuals who enjoy personal immunities based on international law (GAETA, 2009). When the ICTY and ICTR were created, the UNSC imposed obligations on all UN members to cooperate with these tribunals (UNSC, 1993, 1994). Therefore, although the ICTY Statute – or the UNSC Resolution establishing it – does not contain provisions on the breach of immunity, the issuance of the arrest warrant by the ICTY against Slobodan Milošević has been little questioned,<sup>17</sup> since it is considered that the UNSC is able to remove the immunities of officials and governments' representatives of UN Member States by virtue of their acceptance of Articles 25 and 103 of its Charter. In the case of the ICC, because it's based on a treaty, it cannot do the same, since the Vienna Convention on the Law of Treaties states in article 34 that treaties cannot create obligations and rights to third states without their consent (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1969). In that sense, the Court only has authority to require the execution of an arrest warrant to its members.

The Al Bashir Case presents a difference from the situations referred to the Court by states themselves or by the Office of the Prosecutor: the fact that Sudan

---

<sup>17</sup> The questions raised indicate that the existence of jurisdiction does not imply absence of immunities, a position that is in line with the decision of the ICJ in the Arrest Warrant Case (ICJ, 2002).



is not part of the Rome Statute. This implies that Sudan has not waived its rights to immunity. On the other hand, since the Al Bashir Case stems from a UNSC resolution, it is argued that only the Security Council has authority to remove the immunity from Al Bashir.

Although not a state party to the Rome Statute, Sudan would be obliged to cooperate with the ICC because of Resolution 1593, which stated that “the Government of Sudan and all other parties to the conflict in Darfur, shall cooperate fully with and provide any necessary assistance to the Court and the Prosecutor pursuant to this resolution” (UNSC, 2005). Resolution 1593, therefore, establishes an explicit obligation under international law for Sudan, which includes the duty to arrest and surrender any individual requested by the ICC. This case raises questions about the violation of Sudan’s sovereign autonomy by a rule of the ICC, which authorizes the UNSC to bind that state to the statutory provisions of the Court, and consequently imposing obligations that were not adopted voluntarily. In sum, the Al Bashir case is questioned in this article because of these traces of sovereign inequality, not only found in the ICC, but also in other instances of international society.

As noted, the Al Bashir Case raises the discussion about the prerogatives given to some states by the Rome Statute over the ICC. By investing in large powers the ability to initiate an investigation against a state – which may or may not be a member of the Court – and to order that an investigation or trial under way in the ICC be discontinued, the Rome Statute crystallizes the condition of a select group of states as possessor of powers over the sovereignty of others. The signing of an international treaty is considered an expression of the sovereign will/autonomy of states. However, since this group – the five permanent members of the UNSC – has an express authorization to submit any State – with the exception of themselves, since the objection of one means the non-progress of the proposal – to that treaty, there is a trail of hierarchy and inequality to be followed.

The Case highlights precisely this issue. As the UNSC indicated that the ICC should investigate the situation in Darfur, Sudan was subject to the standards established by the Rome Statute. Provisions such as these establish differences between state sovereignties: while some have their sovereign rights violated, others not only maintain their prerogatives, but are also allowed to infringe upon those of others. The Al Bashir Case thus exemplifies the expression of a legalized hegemony.



It is worth mentioning that the UNSC process of negotiation around the issue finished with the adoption of a resolution without any vote against it and eleven states in favour. To some literature, extreme influential on the ICC functioning, but that do not engage critically with our argument,

[...] the resolution was an international **vote of confidence in the ICC**. The US, which had been campaigning against the ICC since its creation precisely because of the Court's potential jurisdiction over nationals of states not parties to its Statute, had initially lobbied to other Security Council members to refer the situation in Darfur to another jurisdiction, for instance a joint African Union/United Nations Special Court for Darfur. But ultimately the US and even China, Sudan's largest trading partner, did not veto the Council's first referral to the ICC (NOUWEN, 2013, p. 248-249).

The veto power, being used or abstained by great powers, undoubtedly manifests the crystallization of a legalized hegemony within the United Nations. Nonetheless, the Al Bashir case makes evident that this transcends UN and both disseminate and articulate hegemony beyond it. Under any hypothesis – using or not the veto power – the Al Bashir case would be defined by the discretionary power of great powers and not by equal sovereign power of states.

## The Al Bashir Case, Sovereign (In)equality, and Ruling through Rules

The Al Bashir Case in the ICC, as shown, is inserted in a very controversial context. The objective is not of investigating whether or not Al Bashir should be tried for the perpetration of international core crimes. The work sought to problematize the manifestation of sovereign inequality in the ICC, using the case study to elucidate how this hierarchization of sovereignties is expressed in the relationship between the Court and the UNSC. This section, then, builds on discussions on how the relationship of mutual constitution between different levels of institutions related to the ICC has an impact on the expression of sovereign inequality in each of them. The Al Bashir Case provides the opening to begin the discussion on the manifestation of sovereign inequality in the institutions of international society. It points to an aspect around which various questions can be posed: the authority of some states – the five permanent members of the UNSC – under the ICC regime. While some have their sovereign capabilities preserved,



others do not enjoy this privilege. There is a hierarchy in international society that separates the great powers (and other developed states) from those whose sovereignty is vulnerable to violations.

The key point of the manifestation of sovereign inequality in the Al Bashir Case is in the subjugation of Sudan to the Rome Statute. In other words, once a state is forced to comply with the norms of a treaty that it has not ratified, it directly touches upon the principle of state sovereignty. Sudan neither signed nor ratified the Statute of the Court. There are rules within the framework of norms of international law, such as Article 34 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, which prohibits the creation of obligations by a treaty to a state that has not given its consent – through ratification. However, the Statute of the Tribunal, and other instruments such as the UN Charter, of which Sudan is a part, go in another direction. According to these documents, the UNSC has the competence to violate the sovereign prerogatives of a state.

This discussion points to the relationship between two types of institutions of international society, the specific regimes and the fundamental institutions, respectively the UNSC/ICC and international law/sovereignty/immunity of heads of state. One sees, therefore, how sovereign inequality is implied in the relation of mutual constitution. The establishment, by means of rules, of the relationship between the UNSC and ICC regimes, in the same way as the use of these rules by the Security Council to indicate a case to the Court – which, according to Onuf (2013b) also changes the rule, once it strengthens it – provokes changes in other fundamental institutions related to them. The adoption of a provision stating that the UNSC can enforce the Rome Statute's rules for a non-signatory state alters and even manipulates the content of key institutions. In international law, this has an impact because it creates variations on the rule in its framework, according to which the creation, through a treaty, of obligations to third parties without their consent is not allowed. In other words, state non-parties, which have not expressed their agreement, are not subject to conventional rules that provide for obligations. The circumstances of the case seem to show that the third-party obligations rule has another meaning. The original notion that the third state must express its agreement continues to prevail, except in situations in which the UNSC decides to create obligations, submitting it to the ICC regime.

Regarding the principle of sovereignty, it is modified, gaining greater flexibility. Sovereignty is (re)signified so that its preservation is tied to a series of conditions. There is also a redefinition of who has the capacity to transgress this principle.



The same is true about the immunity of heads of state. Those who voluntarily join the Rome Statute are considered to waive their immunity rights. In the case of those who are not members of the Court, but which become states treated as parties, it is considered that immunity is also lost. In this case, there is the influence of another fundamental institution: human rights. Increased concern about serious violations of human rights and the consequent growth of norms dealing with these issues lead to changes in some principles. Once the superiority of rules of that institution is established, the conflicting principles become more flexible. Regarding the principle of immunity of heads of state, the ICJ decision confirmed the existence of immunity of a government official before the jurisdiction of a national court. However, it was affirmed that, in the case of an international criminal court, that immunity is overturned. It was decided, therefore, that in the event of a case involving the perpetration of grave human rights violations, immunities will not be maintained, thereby bringing about a change in this fundamental institution.

So far, with the Al Bashir Case, it was shown how there is a process of interaction between specific regimes and fundamental institutions. In regimes, place of the most basic practices, decisions, actions and speech acts represent changes in the already existing fundamental institutions and, at the same time, these institutions have certain rules that limit the scope of action of the actors. Thus, the sovereign inequality affirmed in the Al Bashir Case, based on the rules established by the Rome Statute, is also present in the fundamental institutions, since these principles begin to express an unequal pattern, as is the case of sovereignty, which is (re)understood to encompass the notion that there are situations in which it can be violated.

These rules, such as those conferring authority to the UNSC over the ICC, also have an impact on the architecture of the international system. The crystallization of such rules would result in the condition that Onuf (2013b) calls heteronomy (which occurs in conjunction with the conditions of hierarchy and hegemony, but their characteristics prevail). This condition is reached once there is a significant set of commitment rules, which are standards that inform the actors of their rights and duties (ONUF, 2013b). These rules, therefore, define certain prerogatives of certain agents and guarantee for others that their rights will not be violated. However, in this scheme, this reaffirmation for the actors of their autonomy is nothing more than an illusion. Agents are never completely autonomous. Their decisions are always linked to social reality.



Under this condition of heteronomy is that much of the institutions of international society are formed. More specifically in the situation of the ICC, adherence to its constituent instrument, the Rome Statute, by ratification also creates such an illusion. The establishment of an international criminal court through a treaty, in contrast to the previous war crimes trials, was seen as a reaffirmation of the sovereignty of states, since the Court would exercise its jurisdiction only over those whom adhered to its statute. However, the idea of state autonomy was contrasted by a provision of the Rome Statute that established a mechanism through which the UNSC is given the capacity to indicate a case to be investigated and tried by the ICC. Hence, as already mentioned, the Council is empowered with the capacity to submit a state to a treaty to which it has not bound itself by its will.

The sovereign inequality that manifests itself in the regime of the ICC, as it has been emphasized, is not an isolated phenomenon. Although this institution is not directly associated with the UN system, once it defines that the UNSC has competence to act on all issues involving the theme of international peace and security, the ICC regime becomes closely intertwined with it. Thus, sovereign inequality in the UN is a condition for its expression in the ICC. And because Sudan is a member of the UN Charter, it is under the authority of the UNSC. In this sense, the Al Bashir case points to this phenomenon in both regimes in the Court and the UN.

In this interaction of different levels of international institutions, there is a second form of relationship – beyond the one among regimes and fundamental institutions – between the fundamental institutions and the architecture of the international system. The rules, insofar as they crystallize an inequality of resources existing between states, begin to express the disparities of the system. They establish a framework of legalized hegemony that gives the illusion that there is autonomy/equality between states, but also constitute a series of prerogatives for some. The establishment of such rules, marked by these two values – autonomy/equality and sovereign inequality – such as those present in the Rome Statute and the UN Charter, in turn, influence the architecture of the system. Thus, there is a relationship between the three levels of institutions of international society. Therefore, one can see that there is a clear relation between the sovereign inequalities that are manifested in the different levels of institutions that compose the international order. And rules are the central piece in this scheme, being the ones responsible for producing the condition of heteronomy.





## Conclusion

The present article sought to problematize a very common assumption in International Relations: the idea that the anarchy that marks the architecture of international society presupposes sovereign equality. From this assertion, it was argued that there is a sovereign inequality in the international system that is reproduced in the different institutional levels of that order. This hierarchy between sovereignties is legitimized through rules that crystallize inequality in the system. From this, the article sought to understand how this expression of sovereign inequality in the regime of the ICC – through the Al Bashir Case – is related to the manifestation of this phenomenon in other institutions.

The fact that the UNSC is empowered to carry out exceptional measures in international society – such as interventions, or even the indication of a non-member country to the ICC – denotes a hierarchy among states that grants privileges to some and restricts capacities from others. The article, therefore, questioned the idea of sovereign equality, seeking to understand how, through the Al Bashir Case, the opposite can be verified. The case study paved the way for the problematization of sovereign inequality in international institutions. From this, we inquire about the interaction between the institutions that compose the international society and the relation between the expression of inequality between them and the architecture of the system.

The Al Bashir Case serves as an entrance to the discussion of sovereign inequality in the institutions of international society. This Case marked the first time that the UNSC made use of one of the two prerogatives granted by the Rome Statute: that of requesting an investigation by the Court into a certain situation. In this case, the UNSC did so through Resolution 1593, which established an investigation into the situation in Darfur and held a reservation on the investigation of individuals of other nationalities other than Sudanese. By referring the case to the ICC, the UNSC submitted to an international treaty a state that had not ratified it, thereby violating the sovereign prerogative of binding international treaties by expressing its will. This relation between the ICC and the UNSC is considered a manifestation of sovereign inequality since it authorizes great powers to have interference over the regime of international criminal law. This hierarchy, as stated, is expressed in the ability of the UNSC to violate the sovereign prerogatives of a state through its subjection to a treaty to which it has not adhered.



Based on this situation, the article analyses how the relationship between the different levels of institutions of international society implies the manifestation of sovereign inequality. With the creation – and use – of the norm that allows the UNSC to interfere in the ICC regime, a relationship is also established between these two specific regimes and the fundamental institutions related to them. Thus, the sovereign inequality that is expressed in the first relation is transposed to the second one, since it changes the actors' understanding of these fundamental institutions. The standard that defines the relationship between the ICC and the UNSC also has an impact on the system architecture. As stated, the type of rules that prevails in the international society has an impact on its structure. And, as pointed out, the institutions of the international order are marked by ambiguity, so that they affirm at the same time the autonomy between states and sovereign inequality. The result of this type of rules, as stated by Onuf (2013b), is an environment marked by heteronomy, which is considered by the author as the situation in which actors believe they have autonomy but actually live in a hierarchical environment. In this sense, the assertion in these institutions of principles that point in different directions constitute international society as heteronomous.

This article, then, represents an effort of disputing the way anarchy in the international system is portrayed. The contribution of the present research, through a case study, to question the characterization of the international system as anarchic and marked by sovereign equality, through the use of theoretical conceptions explaining the interaction between institutions. While, on the one hand, the study of the Al Bashir Case in the ICC raises the discussion over the expressions of sovereign inequality in the international society, it also allows us to witness the material expression in international relations of the theoretical conceptions of the authors on whose ideas the present article was based. With this, it was highlighted how the different levels of institutions of the international society interact in terms of the expression of sovereign inequality. It has therefore been shown that, just as the structure of society has an impact on fundamental institutions and specific regimes, rules and norms are also participating in their construction and, therefore, in the making of a legalized hegemony in the international realm.



## References

- AFRICAN UNION (AU). Decision on the meeting of African States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) (Doc. Assembly/AU/13(XIII)), 3 July 2009.
- AKANDE, Dapo. The Legal Nature of Security Council Referrals to the ICC and Its Impact on Al Bashir's Immunities. *Journal of International Criminal Justice*, v. 7, n. 2, 2009a, p. 333-352. Available at: <<https://academic.oup.com/jicj/article/7/2/333/902217>> . Accessed: 08 June 2017.
- AKANDE, Dapo. Who Is Obliged to Arrest Bashir? *EJIL: Talk!*, 13 March 2009b. Available at: <<http://www.ejiltalk.org/the-african-union-the-icc-and-universal-jurisdiction-some-recent-developments/>> . Accessed: 08 June 2017.
- BÖCKENFÖRD, Markus. Sudan. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Online Edition. Oxford: Oxford University Press, 2010. Available at: <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/epil/9780199231690/law-9780199231690-e1360?prd=EPIL>> . Accessed: 06 June 2017.
- BULL, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Palgrave, 2002.
- BUZAN, Barry. *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- CRYER, Robert. 'The ICC and its Relationship to Non-States Parties'. In: STAHLN, Carsten. *The Law and Practice of the International Criminal Court*. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 260-280.
- CUI, Shunji; BUZAN, Barry. Great Power Management in International Society, *The Chinese Journal of International Politics*, v. 9, n. 2, p. 181-210, 2016. Available at: <<https://academic.oup.com/cjip/article/9/2/181/1745012>> . Accessed: 10 Sept. 2017.
- GAETA, Paola. Does President Al Bashir Enjoy Immunity from Arrest? *Journal of International Criminal Justice*, v. 7, n. 2, p. 315-332, 2009. Available at: <<https://academic.oup.com/jicj/article/7/2/315/902208>> . Accessed: 08 June 2017.
- HOLSTI, K. J. *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- INTERNATIONAL COMMISSION OF INQUIRY ON DARFUR (ICID). Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, 25 January 2005. Available at: <[http://www.un.org/news/dh/sudan/com\\_inq\\_darfur.pdf](http://www.un.org/news/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf)> . Accessed: 5 Aug. 2016.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ), Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), 14 February 2002.



INTERNATIONAL LAW COMMISSION, Vienna Convention on the Law of Treaties, 22 May 1969.

KOSKENNIEMI, Martti. *The Politics of International Law*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2011.

LEANDER, Anna; WERNER, Wouter, Tainted Love: The Struggle over Legality in International Relations and International Law. In RAJKOVIC, Nikolas; AALBERTS, Tanja E.; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (ed.). *The Power of Legality: Practices of International Law and their Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 75-98.

LINDAHL, Hans, *Fault Lines of Globalization: Legal Order and the Politics of A-Legality*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MORRIS, Madeline. The jurisdiction of the ICC over nationals of non-state parties. *ILSA Journal of International & Comparative Law*, v. 6, p. 363-369, 2000. Available at: <[https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2746&context=faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2746&context=faculty_scholarship)>. Accessed: 03 Sept. 2017.

NERLICH, Volker. 'ICC (Complementarity)'. In CASSESE, Antonio (ed.). *The Oxford Companion to International Criminal Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 346-348.

NOGUEIRA, João P.; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NOUWEN, Sarah M. H. *Complementarity in the Line of Fire*: the catalysing effect of the International Criminal Court in Uganda and Sudan. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

OETTE, Lutz. Peace and Justice, or Neither? The Repercussion of the al-Bashir Case for International Criminal Justice in Africa and Beyond. *Journal of International Criminal Justice*, v. 8, n. 2, p. 345-364, 2010. Available at: <<https://academic.oup.com/jicj/article/8/2/345/848198>>. Accessed: 09 June 2017.

ONUF, Nicholas G. Constructivism: A User's Manual. In KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul (eds.) *International Relations in a Constructed World*. New York: Routledge, 1998a. Cap. 3, p. 58-78.

\_\_\_\_\_. *The Republican Legacy in International Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998b.

\_\_\_\_\_. Institutions, intentions and international relations. *Review of International Studies*, v. 28, n. 2 p. 211-228, 2002. Available at: <<https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/institutions-intentions-and-international-relations/8414703197DB8B3E6B6C8447AC300E34>>. Accessed: 08 Sept. 2017.

\_\_\_\_\_. *Making Sense, Making Worlds*. New York: Routledge, 2013a.

- \_\_\_\_\_. *World of Our Making*: rules and rule in social theory and international relations. London: University of South Carolina Press, 2013b.
- \_\_\_\_\_. Many Worlds, Many Theories, Many Rules: Formulating an Ethical System for the World to Come. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 59, n. 2, p. 1-17, 2016. Available at: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292016000200201](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292016000200201)>. Accessed: 02 Sept. 2017.
- PRE-TRIAL CHAMBER (PTC). International Criminal Court (ICC). Decision Concerning Pre-Trial Chamber I's Decision of 10 February and the Incorporation of Documents into the Record of the Case against Mr. Thomas Lubanga Dyilo, Lubanga Dyilo (ICC-01/04-01/06-8-US-Corr), 24 February 2006.
- REUS-SMIT, Christian. *The Moral Purpose of the State*: Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- ROME STATUTE of the International Criminal Court, 17 July 1998.
- SIMPSON, Gerry. *Great Powers and Outlaw States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- UNITED NATIONS (UN). Charter of the United Nations, 26 June 1945.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Resolution 827 (S/RES/827), 25 May 1993.
- \_\_\_\_\_. Resolution 955 (S/RES/955), 8 November 1994.
- \_\_\_\_\_. Resolution 1564 (S/RES/1564), 18 September 2004.
- \_\_\_\_\_. Resolution 1593 (S/RES/1593), 31 March 2005.
- YAMATO, Roberto Vilchez. Relendo a Construção (Negativa) dos Direitos Humanos Internacionais. *Carta Internacional*, v. 9, n. 2, p. 3-30, 2014. Available at: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/74/101>>. Accessed: 30 Jan. 2019.
- YAMATO, Roberto Vilchez; HOFFMANN, Florian Fabian. Counter-disciplining the Dual Agenda: towards a (re-)assessment of the interdisciplinary study of International Law and International Relations. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 61, n. 1, ed. 013, 2018. Available at: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v61n1/1983-3121-rbpi-61-1-e013.pdf>>. Accessed: 30 Jan. 2019.



# Da audácia ao pragmatismo: política externa bolivariana e o Mercado Internacional de Petróleo (2007-2012)

*From audacity to pragmatism: bolivarian foreign policy and the International Petroleum Market (2007-2012)*

DOI: 10.21530/ci.v14n1.2019.853

Pedro Henrique de Moraes Cicero<sup>1</sup>

## Resumo

O artigo relaciona as particularidades do mercado internacional de petróleo com as potencialidades e limitações da política externa projetada e exercida pela Venezuela ao longo do terceiro mandato presidencial cumprido por Hugo Chávez Frías (2007-2012). Busca-se, pois, apresentar e problematizar as especificidades do rentismo petroleiro venezuelano e, em especial, suas implicações para sua política externa. A análise trata dos “efeitos pendulares” que os petrodólares causaram na inserção internacional do país caribenho: no primeiro biênio do período estudado, a alta histórica da *commodity* possibilitou aos venezuelanos consolidar ações inovadoras e ambiciosas de integração regional, as quais culminaram no aumento da presença e do peso político do país, em especial na América Central e Caribe. Contudo, no período subsequente, a pronunciada desvalorização do combustível causou o arrefecimento da “diplomacia do petróleo” em favor de uma postura mais pragmática no que concerniu à sua comercialização. Nesse contexto, analisam-se os limites e possibilidades da aproximação sino-venezuelana, bem como a interdependência comercial estabelecida entre Venezuela e Estados Unidos da América. Conclui-se que, em que pese seu propósito disruptivo, as ações de política externa empreendidas pelos bolivarianos estiveram condicionadas aos ora expressivos, ora insuficientes, recursos obtidos com a venda de petróleo.

**Palavras-Chave:** Petróleo; Economia Política Internacional; Venezuela; Rentismo; Política Externa.

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política (IFCH/Unicamp). Professor no "Instituto de Economia e Relações Internacionais" da Universidade Federal de Uberlândia. Docente permanente do "Programa de Pós-Graduação (Mestrado Acadêmico) em Relações Internacionais". Docente colaborador no "Programa de Pós-Graduação (Mestrado Acadêmico e Doutorado) em Ciências Sociais – Estudos Comparados sobre as Américas" (PPG/ECsA/UnB).

Artigo submetido em 15/09/2018 e aprovado em 08/04/2019.

## Abstract

The article relates the particularities of the international oil market with the potentialities and limitations of the foreign policy projected and exercised by Venezuela during the third presidential term of Hugo Chávez (2007-2012). It seeks, therefore, to present and problematize the specificities of Venezuelan oil revenue and, in particular, its implications for its foreign policy. The analysis addresses the “pendulum effects” that the petrodollars caused in the international action taken by the Caribbean country: in the first two years of the period, the historic high of the commodity allowed Venezuelans to consolidate innovative and ambitious Regional Integration actions, which culminated in an increase in the presence and political weight of the country, especially in Central America and the Caribbean. However, in the ensuing period, the pronounced devaluation of the fuel balanced the “oil diplomacy” in favor of a more pragmatic approach to oil commercialization. In this context, the limits and possibilities of the Sino-Venezuelan approach, as well as the commercial interdependence established between Venezuela and United States of America, are studied. The conclusion is that, despite its disruptive purpose, the foreign policy actions undertaken by the Bolivarians were limited to the sometimes expressive, sometimes insufficient, resources obtained from oil trade.

**Keywords:** Petroleum; International Political Economy; Venezuela; Rentism; Foreign Policy.

## Notas sobre o Mercado Internacional de Petróleo no contexto do “Sistema Energético Mundial”

### Segurança e Política Internacionais dos Recursos Energéticos

Historicamente, as iniciativas visando acesso aos recursos naturais apresentam-se enquanto importantes fontes para o relacionamento – conflitivo ou cooperativo – entre Estados. Especificamente, as disputas pelo controle dos mananciais energéticos vêm, ao longo do tempo e cada vez mais, colocando-se como catalisadoras das relações internacionais. Por conta da maneira não uniforme pela qual as reservas de hidrocarbonetos estão distribuídas pelo planeta, no que concerne ao comércio petroleiro, é fundamental ressaltar que, desde seus primórdios, essa tem sido uma atividade exercida essencialmente em escala internacional, ou seja, os países produtores não são, necessariamente, os mesmos que consomem o combustível. Tal característica implica, por conseguinte, o estabelecimento de multifacetadas interações entre os diferentes atores envolvidos, as quais, em grande parte, acabam por escapar às fronteiras dos Estados detentores das jazidas do combustível.



Tal cenário faz a atuação dos Estados se consubstanciar no sentido de valorar a “segurança energética” como um elemento tão estratégico quanto a própria segurança militar<sup>2</sup>, sendo aquela, segundo Kalicki e Goldwin (2005), a habilidade de acessar, através de uma rede de infraestrutura, as fontes de energia requeridas para o contínuo e eficiente desenvolvimento das relações econômicas. Nesse sentido, caso haja escassez de recursos energéticos em dado território, garantir “segurança energética” significa consolidar o acesso seguro, estável e financeiramente viável às fontes provedoras de energia. Para os países exportadores de hidrocarbonetos, por sua vez, a noção de “segurança energética” está atrelada ao acesso ao mercado consumidor demandante do combustível, situação essa que perpassa pela consolidação de relações comerciais juridicamente seguras e confiáveis, a ponto de se tornar possível, inclusive, a projeção e a negociação das transações em longo prazo.

Ainda sobre o tema da abundância e da escassez de recursos no contexto da “segurança energética”, é importante ressaltar que a maneira pela qual tais *commodities* estão aleatoriamente distribuídas pelo globo influencia decisivamente na consolidação dos arranjos geopolíticos estabelecidos entre os países, além de ser um componente central, porém não único, para a construção do comportamento a ser assumido por determinada nação no contexto das relações econômicas internacionais. Nessas condições, o valor aferido/dispendido e o grau de influência gerado pelo controle/dependência dos hidrocarbonetos são conformados tanto por indicadores essencialmente mercadológicos como, também, pela construção político-social que os pautam. Essa combinação é o que torna a energia um recurso estratégico. Sobre o tema elucida Hadfield (2008, p. 323-324):

Estados apresentam preocupações econômicas sobre a manutenção da oferta e da demanda entre exportadores e importadores, respectivamente, e tentam minimizar qualquer interrupção ou escassez de energia, na premissa de que esses choques de energia poderiam prejudicar seu bem-estar econômico. Além disso, Estados apresentam preocupações políticas sobre a alavancagem potencial exercida pelos Estados exportadores sobre os Estados importadores e os “Estados de trânsito” (países em cujo território a energia é transportada)

2 Para Kalicki e Goldwin (2005, p. 14, tradução livre) “a política externa exercida pelos países está evoluindo de uma visão mais tradicional da política externa, preocupada com assuntos militares e relativamente desconectada das questões econômicas, para uma visão mais moderna, a qual reage a fatores políticos e econômicos e reconhece que os eventos internacionais são muito mais determinados pelo fluxo de recursos – humanos e materiais – do que pelo fluxo de diplomatas, e, até, de soldados”.

devido simplesmente à sua posição dominante como fornecedores de energia. Preocupações políticas e econômicas sobre a oferta e a demanda de recursos energéticos estão fortemente conectadas.<sup>3</sup>

Além da referida dupla-determinação (a econômica e a política), um par de outras particularidades bastante significativas também emergem quando se trata do uso dos recursos energéticos como ferramentas de atuação em âmbito da política externa. A primeira delas impõe uma vinculação entre tais recursos e a soberania estatal, tendo em vista o fato dos mananciais dos primeiros serem, por definição, territorializados. Ou seja, a regulação sobre as jazidas é exercida pelo Estado cujo território abarca o manancial energético. Por isso, tanto os Estados que dispõem do acesso ao petróleo – os chamados “Petro-Estados” – como os que, por uma questão geológica, não o têm são impelidos a responder a essa situação, quer seja construindo uma alternativa ao problema da escassez de recursos energéticos, quer seja se beneficiando da abundância dos mesmos. Sendo assim, resta claro que dito recurso natural é, pelo fato de prover a determinados Estados uma situação favorável (ou não) no sistema energético internacional, uma inquestionável fonte de poder e influência no que concerne às relações internacionais (HADFIELD, 2008).

Por sua vez, a segunda característica aponta para a desproporcional força exercida pela exploração de recursos energéticos na estrutura econômico-social dos países petroleiros. Nesse sentido, dependendo da situação, essa pode aportar tanto benefícios quanto “efeitos-colaterais”. Assim, por um lado, há países como a Noruega e o Canadá, os quais figuram entre os maiores exportadores mundiais de petróleo e que, no início das atividades de exploração de hidrocarbonetos, já dispunham de uma estrutura econômico-produtiva sólida e um parque industrial relativamente competitivo. Nesses casos, os recursos oriundos do comércio petroleiro foram cruciais para o fortalecimento de ambas as economias, em especial por terem sido aplicados diretamente no fomento à diversificação de uma estrutura industrial pré-existente. Por outro lado, há experiências como a da Venezuela, onde, conforme se detalhará neste artigo, as estruturas econômicas resultantes do subdesenvolvimento capitalista fazem com que o recurso petroleiro gere,

<sup>3</sup> Tradução livre do original: “*States have economic concerns about maintaining supply and demand between exporters and importers respectively, and attempt to minimize any energy disruption or shortages, on the premise that such energy shocks could undermine their economic well-being. In addition, states have political concerns about the potential leverage exercised by exporters states over both importer states and ‘transit states’ (countries across whose territory energy is transported) due simply to their dominant position as energy suppliers. Political and economic concerns about the supply and demand of energy resources are strongly connected*” (HADFIELD, 2008, p. 323-324).



paradoxalmente, mais problemas do que, propriamente, soluções para nações nessa situação. Nesses Estados estabelecem-se, pois, um “duplo-caráter” resultante da hipertrofia do setor petroleiro: de um lado, internamente, uma situação político-econômica problemática, tendo em vista os “efeitos colaterais” ocasionados pelo *rentismo*<sup>4</sup>; de outro, graças ao peso geopolítico e estratégico aferido pela abundância do referido recurso natural, uma potencialidade para a inserção mais assertiva na dinâmica das relações internacionais. Ou seja, materializa-se um cenário de “subdesenvolvimento com abundância de divisas”, uma realidade considerada *sui generis* no interior do capitalismo dependente. Sobre a mesma problemática, o chamado “paradoxo da abundância”, esclarece-se:

Embora possa causar surpresa, evidências recentes e muitas experiências históricas nos permitem afirmar que países que se especializaram na extração e exploração de recursos naturais, não costumam se desenvolver [...] A profusão de recursos naturais disponíveis, entre muitos outros processos patológicos endógenos que o acompanham, tende a distorcer a estrutura e a alocação dos recursos econômicos do país, além de redistribuírem regressivamente a renda nacional e concentrarem a riqueza em poucas mãos, enquanto a pobreza generaliza. Ocorrem crises econômicas recorrentes, consolidam-se as mentalidades rentistas, aprofundam-se as instituições fracas e escassas, estimulando a corrupção e deteriorando o meio ambiente.<sup>5</sup> (SCHULD'T; ACOSTA, 2006, p. 15)

As diferentes trajetórias percebidas no contexto da “política internacional dos recursos energéticos” firma, assim, uma conjuntura caracterizada pelo complexo emaranhado de relações comerciais e políticas cotidianas que, juntas, e a partir

4 Desde a década de 1920, quando passou a superar em ampla distância o café como seu principal produto de exportação, a divisão dos proveitos advindos do comércio petroleiro é fator determinante para a aferição da política econômica e social colocadas em prática na Venezuela. Tal característica faz do país, segundo definição amplamente difundida, uma nação rentista, cujo desenvolvimento está atrelado à volatilidade dos preços do combustível no mercado internacional: na medida em que esses flutuam geram-se, ciclicamente, períodos de bonança econômica nos quais há relativa estabilidade política, seguidos por fases de graves crises financeiras que, entre outros desdobramentos, produzem o aumento da agitação social. O mencionado modelo de desenvolvimento caracteriza-se, essencialmente, pela extrema dependência do setor petroleiro.

5 Tradução livre do original: “Aunque pueda causar sorpresa, la evidencia reciente y muchas experiencias históricas nos permiten afirmar que los países que se han especializado en la extracción y la exploración de recursos naturales, normalmente no han logrado desarrollarse [...] La profusión de recursos naturales de que disponen tiende, entre muchos otros procesos endógenos de carácter patológico que la acompañan, a distorsionar la estructura y la asignación de los recursos económicos del país, redistribuye regresivamente el ingreso nacional y concentra la riqueza en pocas manos, mientras se generaliza la pobreza, da paso a crisis económicas recurrentes, al tiempo que consolida mentalidades ‘rentistas’, profundiza la débil y escasa institucionalidad, alienta la corrupción y deteriora el medio ambiente” (SCHULD'T; ACOSTA, 2006, p. 15).

da lógica e da prática capitalistas, compõem o chamado “Sistema Energético Mundial” (SEM), o qual, segundo Skinner (2006, p. 2-3):

[O sistema energético global] é uma estrutura vasta, de governança inercial, de grandes ativos fixos que levam anos para se planejar, sancionar e construir, e que tende a se manter em vigor por décadas. O negócio de longo prazo deve operar em um cenário político manifestamente motivado por preocupações de curto prazo. As políticas governamentais afetam o suprimento e a demanda de energia, mas não tão rapidamente quanto os políticos gostariam... Governos tendem a ser escravos do “urgente” ao invés de serem do “importante”, onde a urgência é em grande parte determinada por elites e interesses especiais.<sup>6</sup>

## Repertório de ação política e o Sistema Energético Mundial

Para completar esta breve incursão nas questões fundamentais que compõem o debate sobre os recursos energéticos no contexto da política internacional, é importante destacar, por fim, o repertório das ações políticas disponíveis aos atores internacionais diretamente envolvidos no comércio de recursos energéticos. Para os Estados detentores de grandes mananciais, apresentam-se, basicamente, duas posturas possíveis: a negociação em fóruns internacionais (tal como se propõe a Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP) ou, de maneira menos frequente, a imposição de embargos (como ocorreu, por exemplo, em 1973, por parte de alguns países árabes via Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo)<sup>7</sup>.

Já para os importadores, a situação é diferente. Dada a escassez de recursos, esses países se encontram em inferioridade no que concerne à política de poder estabelecida no SEM. Em contrapartida, porém, também há espaço e

6 Tradução livre do original: “[The global energy system] is a vast, inertia-ridden complex of large, fixed assets that take years to plan, sanction and construct, and they tend to be in place for decades. This long-term business must operate within a political context manifestly driven by short-terms concerns and developments. Government policies affect energy supply and demand, but not as quickly as politicians might like...governments tend to be slaves to the ‘urgent’ rather than to the important, where urgency is largely determined by special elites and interests” (SKINNER, 2006, p. 2-3).

7 A “Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo” (AOPEC, na sigla em inglês), sediada no Kuwait, é uma organização internacional criada em 1968 e composta, atualmente, por 11 nações árabes. Originalmente fundada por Kuwait, Arábia Saudita e Líbano, a AOPEC foi quem, pela primeira vez, de maneira organizada e coletiva, utilizou a produção de petróleo – no caso, sua supressão – como ferramenta de política externa objetivando ganhos de natureza eminentemente política. Isso se deu em outubro de 1973, quando a organização deliberou pela diminuição mensal de 5% na produção do combustível até que Israel retirasse suas tropas dos territórios árabes ocupados por ocasião da Guerra do Yom Kippur. O embargo perdurou por aproximadamente cinco meses, até ser cancelado em março de 1974.



oportunidade para uma atuação combativa desse grupo de nações, pois são eles, os importadores, os detentores do mercado consumidor ao qual se destina todo o produto comercializado. Foi nessa direção, por exemplo, que se materializou o embargo econômico imposto ao Irã pelos países ocidentais em 2005<sup>8</sup>.

Assim, tendo em vista as especificidades acima descritas, conclui-se que a relação de interdependência estabelecida entre as partes faz as negociações internacionais envolvendo recursos energéticos se consubstanciarem em processos complexos e instáveis, nos Quais as particularidades conjunturais são fundamentais para sua compreensão e análise (HADFIELD, 2008).

Nesse sentido, é, exatamente, apresentar e problematizar as especificidades do rentismo petroleiro venezuelano – e, em especial, suas implicações para a política externa estabelecida pelo país – o objetivo perseguido neste texto. Para tanto, além desta introdução sobre o mercado internacional de combustíveis no contexto do “Sistema Energético Internacional”, o artigo debruça-se sobre as mais relevantes iniciativas levadas a cabo pelo aparelho diplomático venezuelano ao longo do terceiro mandato presidencial cumprido por Chávez, enfatizando a influência do rentismo petroleiro na inserção internacional do país caribenho. A análise está pautada nos documentos e dados oficiais disponibilizados pelo governo bolivariano, bem como na consulta e problematização das fontes e análises que tratam do tema.

O recorte histórico é contemporâneo<sup>9</sup> e recairá no detalhamento sobre a maneira pela qual o governo de Hugo Chávez Frías, mais especificamente ao longo de seu terceiro mandato, regulou e colocou em prática sua “petrodiplomacia”. Em que pese a maior proeminência conquistada por meio da postura proativa e audaz adotada pela política externa bolivariana nos momentos em que o barril do petróleo esteve supervalorizado (em especial, através das iniciativas ALBA-PetroCaribe), a análise a seguir pauta-se na ênfase sobre o fato do instrumento utilizado para tanto (o comércio do petróleo) gerar, por conta do *modus operandi* que rege a atividade, uma posição instável e, em certa medida, subalterna para o país no contexto das relações econômicas internacionais.

<sup>8</sup> Naquela ocasião, a União Europeia adotou sanções contra a república islâmica através das quais ficou proibida a compra de petróleo iraniano para governos e empresas dos 27 países que compõem o bloco. As sanções econômicas objetivam pressionar o governo de Teerã a abrir mão de seu programa nuclear. Concomitantemente, e com o mesmo objetivo, os estadunidenses adotaram iniciativa semelhante, impondo, ainda, retaliações comerciais para os indivíduos e empresas que, dentro do território dos EUA, fizessem negócios com os iranianos.

<sup>9</sup> A influência do rentismo petroleiro na construção da política venezuelana é, por óbvio, anterior ao advento do governo bolivariano. Para um olhar sobre como tal relação se deu ao longo do século XX, consultar Karl (1998).

Tal cenário, conforme será detalhado no decorrer da argumentação, confirma a realidade rentista estabelecida no país, a qual determina, em grande medida, sua participação no sistema internacional. Exalta-se, pois, a excentricidade estrutural da economia venezuelana, ou seja, o fato da riqueza nacional ser realizada, essencialmente, através da venda do petróleo no exterior. Essa singularidade faz com que grande parte das receitas obtidas pelo país seja resultado da arrecadação gerada, por meio da cobrança de impostos e demais encargos, não de uma gama ampla de setores produtivos interconectados à economia, mas sim da extração de um único produto, sendo esse um combustível não renovável, cuja comercialização ocorre fora das fronteiras venezuelanas. Trata-se, portanto, de uma atividade econômica em que não se produz; capta-se.

## A “diplomacia do petróleo” ao longo do terceiro mandato do governo Hugo Chávez Frías (2007 – 2012)

*Na Venezuela, mais que em qualquer outra parte, carecem de significado muitas das ideias convencionais sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento econômico. Trata-se de uma realidade histórica sui generis que, como tal, deve ser compreendida e analisada.*

(FURTADO, 2008, p. 119)

### Dá audácia ao recálculo de rota (2007 – 2008)

A análise sobre a política externa bolivariana (PEB) ao longo dos dois primeiros mandatos de Hugo Chávez Frías (1999-2007) aponta, essencialmente, para o reconhecimento de uma importante inovação: até então, no decorrer daqueles nove anos, a política externa firmada pela administração Chávez caracterizou-se, entre outras dimensões, pelo uso não exclusivamente comercial dos hidrocarbonetos para a projeção internacional do país. Segundo Romero (2006), tal característica colocou a PEB na contramão dos governos venezuelanos que a precederam. Apostou-se e investiu-se na chamada “dimensão social da diplomacia do petróleo”, a qual passou a ser utilizada como principal fomentadora de uma proposta de integração regional que destoou e se contrapôs àquela praticada ao longo do período de hegemonia neoliberal em nossa região.

O ápice desse momento, o qual vinha sendo construído desde 1999, deu-se, exatamente, nos primeiros anos do terceiro mandato cumprido por Chávez.



Então, estiveram presentes as condições necessárias para tornar possível – sob o título “Fundo ALBA-CARIBE” – a interligação entre os dois principais projetos até então firmados pela PEB: a “Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA)”<sup>10</sup> e o projeto “PetroCaribe”<sup>11</sup>. Consta que, durante a bonança petroleira experimentada em 2008, período em que o combustível atingiu sua alta histórica (US\$121,84), 25% dos provenientes advindos da venda do petróleo venezuelano foram creditados nesse Fundo, cujo propósito é, prioritariamente, auxiliar no custeio da luta contra a pobreza<sup>12</sup> através do financiamento de programas de desenvolvimento socioeconômicos estabelecidos nos diversos países que compõem o acordo multilateral (ASTARITA, 2014).

Compartilhando o mesmo propósito, também em 2008, articulou-se o “Banco del ALBA”, instituição financeira resultante do acordo multilateral firmado entre Bolívia, Cuba, Nicarágua e Venezuela<sup>13</sup>. O banco, segundo seu convênio constitutivo, tem como objetivo financiar o desenvolvimento econômico e social sustentável, reduzindo a pobreza e as assimetrias ao promover o intercâmbio econômico justo, dinâmico, harmônico e equitativo entre os países-membros. Almejam-se os princípios da solidariedade, complementariedade, cooperação e respeito à soberania dos povos. Entre suas possíveis formas de operacionalizar tais

<sup>10</sup> Sobre a ALBA, é fundamental pontuar que tal iniciativa foi articulada, a partir do ano de 2004, enquanto oposição às negociações da Área de Livro Comércio das Américas (ALCA). Além de importantes diferenças em relação aos países que comporiam a área de livre-comércio hemisférica – incluindo Cuba e excluindo os EUA e o Canadá –, a ALBA surgiu como proposta alternativa ao modelo de integração regional hegemônico por contrariar a ênfase que aquela proposta atribuía aos pressupostos neoliberais na condução do processo. Por sua vez, o projeto de integração bolivariano se pauta, preponderantemente, nas lutas contra a pobreza e contra a exclusão social a partir da adoção de estratégias equitativas de cooperação entre as nações. Em linhas gerais, e retomando a argumentação de Villa (2007, p. 42), pode-se dizer que “a Venezuela concebe um processo de integração em bases não só econômicas, mas também profundamente políticas”. Atualmente a ALBA é composta por oito países: Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Dominica, Equador, Antígua e Barbuda e São Vicente e Granadinas.

<sup>11</sup> O projeto PetroCaribe está vinculado à “PetroAmerica”, iniciativa que representa, por sua vez, a estratégia através da qual ocorre a integração energética sob os auspícios da ALBA. Na prática, essencialmente, o plano se propõe a promover a integração das empresas energéticas estatais da América Latina e Caribe para, assim, instrumentalizar acordos e realizar investimentos conjuntos nas atividades relacionadas à exploração e comercialização de hidrocarbonetos. A proposta confere, nesse sentido, uma acentuada importância estratégica ao setor, vislumbrando, a partir da integração, a sedimentação de uma governança multinível dos recursos energéticos no âmbito hemisférico, de modo a assegurar a atuação coordenada entre os participantes, bem como o planejamento e avaliação dos desafios e necessidades no longo prazo (JÁCOME, 2011). Até a presente data, a PetroCaribe conta com a participação dos seguintes Estados: Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Dominica, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, República Dominicana, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia e Suriname.

<sup>12</sup> Conforme noticiado, oficialmente, pela primeira vez em 13 de agosto de 2007, por Hugo Chávez Frías. (REBELION, 2007).

<sup>13</sup> Posteriormente, em 2011 e 2012, respectivamente, São Vicente e Granadinas e Dominica se somaram à iniciativa.



metas, o *Banco del ALBA* pode realizar operações como outorgar créditos, linhas de créditos, comprar títulos e conceder avais e outras garantias<sup>14</sup>. O “Sistema Único de Compensação Regional” (SUCRE) é sua moeda oficial, a qual foi pensada como um mecanismo de cooperação e complementariedade econômica estabelecida para contrapor a utilização do dólar nas transações entre os países coligados.

Além dos auspiciosos mecanismos de cooperação financeira supracitados, outros importantes direcionamentos também foram consolidados no âmbito da PEB ao longo do biênio aqui referido. Por ocasião da “V Cúpula PetroCaribe”<sup>15</sup>, os países acordaram novas – e ainda mais favoráveis – condições comerciais aos compradores do petróleo venezuelano. Pela tratativa, ficou firmado que, quando o preço do barril superasse US\$122, a Venezuela ofereceria condições especiais para a aquisição do óleo, da gasolina e do diesel ao postergar o pagamento de 60% do valor da transação por 90 dias, sem a cobrança de juros; os 40% restantes poderiam ser financiados no prazo entre 15 e 25 anos, com uma taxa de juros anual variando entre 1% e 2%. Por sua vez, caso o valor do barril ficasse no patamar entre US\$100 e US\$122, as proporções se invertem: 40% em 90 dias e o restante em até 25 anos<sup>16</sup>.

Tais condições culminaram num fluxo comercial expressivo, sendo esse calculado – do momento inicial das atividades da PetroCaribe, em 2005, até o segundo trimestre de 2008 – em aproximadamente 59 milhões de barris de petróleo fornecidos pela Venezuela, cujo valor total supera os US\$2 bilhões. Em que pesa a magnitude da cifra, o valor médio do barril vendido nessa proporção foi de, “apenas”, US\$33,90. Esse preço, bastante abaixo dos de mercado da época, representou economia de US\$ 921 milhões aos países importadores do combustível venezuelano (ALBA, 2009).

Sobre os impactantes resultados e as consequências positivas proporcionadas pela iniciativa de integração energética firmada a partir dos esforços bolivarianos, complementam Benzi e Zapata (2013, p. 80):

14 Conforme estabelecido no convênio constitutivo do banco (BANCO DEL ALBA, 2008).

15 A V Cúpula da PetroCaribe ocorreu em julho de 2008, na cidade de Maracaibo, Venezuela. Naquela oportunidade, além da modificação acima aventada, os países-membros acordaram em criar um conselho formado por ministros da agricultura, o qual seria responsável pelo manejo dos projetos de investimentos da PetroCaribe no referido setor (no âmbito da iniciativa “PetroAlimentos”, a qual foi consolidada a partir do estabelecimento de um fundo de US\$50 milhões), bem como em criar um fundo de aportes abastecido pelas receitas – cinquenta centavos de dólar por cada barril de petróleo exportado a um valor superior a US\$100,00 – obtidas com o comércio internacional petroleiro efetuado fora dos convênios de cooperação venezuelanos (MIRANDA, 2012).

16 Para seguir a evolução das formas de pagamento e das demais resoluções tomadas pela iniciativa petroleira, consultar ALBA (2009).



No entanto, mesmo nesse curto período (2007-2008), não há dúvidas de que o financiamento era a parte que mais interessava aos governos beneficiários; é claro, porém, que não se trata apenas de um regime de pagamento extremamente favorável em relação à conta de energia. Os projetos do Fundo ALBA/CARIBE firmam a uma série de investimentos conjuntos para o desenvolvimento de infraestrutura e refinamento, armazenamento e distribuição de gás e petróleo [...] Esta é, obviamente, uma estratégia que no curto prazo permite uma oferta extremamente competitiva, segura e a baixo custo; no médio-longo prazo almeja-se excelência logística na complementação e interligação entre os países envolvidos.<sup>17</sup>

Naquele momento, era seguro afirmar que o projeto PetroCaribe desempenhava um papel de relevância no cenário energético regional, alcançando benefícios e conquistas positivas tanto para os Estados-membros como para o governo bolivariano. Os países centro-americanos e caribenhos, ao participarem da iniciativa, beneficiaram-se com a aquisição do petróleo venezuelano a preços e condições excepcionais, gerando economia e flexibilidade na alocação dos recursos destinados ao pagamento de seus respectivos gastos com insumos de energia. Por sua vez, pelo fato de gozar de uma riqueza petrolífera que permite estabelecer dinâmicas de intercâmbios comerciais privilegiadas com os países da região (os quais são deficitários em suas matrizes energéticas), a PEB se concentrou em aumentar a presença e o peso do país na América Central e Caribe lançando mão de um conjunto de iniciativas que combinam integração energética e cooperação social.

Assim, ao assumir uma postura atrativa aos interesses dos países da região, a diplomacia bolivariana buscou ganhar capital político no hemisfério. Nesse esteio, o governo venezuelano tratou de construir e reforçar alianças com um amplo grupo de países para, em contrapartida, garantir apoio a diversas proposições bolivarianas efetuadas tanto em instituições regionais (em especial, na OEA) como no sistema das Nações Unidas (ONU)<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Tradução livre do original: “*Sin embargo, incluso si en ese breve período (2007-2008) resulta indudable que el financiamiento era la parte que más interesaba a los gobiernos beneficiarios, es evidente que no se trata sólo de un esquema de pago extremadamente favorable con relación a la factura energética. Los proyectos del Fondo ALBA/CARIBE siempre remiten a una cifra de inversiones conjuntas para el desarrollo de la infraestructura y el refinamiento, almacenamiento y distribución de gas y petróleo [...] Se trata, a todas luces, de una estrategia que a corto plazo permite un suministro seguro y a costos extremadamente competitivos, que se propone a largo plazo la construcción de una logística propia, de complementación entre países, y que busca eliminar toda forma de intermediación trascendiendo el plano exclusivo de la energía*” (BENZI; ZAPATA, 2013, p. 80).

<sup>18</sup> O elucidativo texto de Poertner (2011) quantifica, através do acompanhamento do padrão de votações em diversas comissões e instâncias da Organização das Nações Unidas, a proximidade envolvendo o comportamento assumido pelos venezuelanos em relação a oito nações caribenhas e centro-americanas, antes e depois do advento do



Contudo, a partir dos primeiros meses de 2009 – e com um pouco menos de gravidade, ao longo dos anos finais do governo Chávez<sup>19</sup> –, a gangorra dos preços internacionais do petróleo passou a pesar negativamente para os venezuelanos. Assim, a queda abrupta e intensa no valor do barril do combustível resultou numa significativa desaceleração nas atividades e projetos desenvolvidos sob os auspícios da ALBA e, consequentemente, do projeto PetroCaribe. Frente aos cortes da produção petrolífera acordados no âmbito da OPEP e à necessidade do governo bolivariano em ajustar drasticamente os gastos públicos, a perda de capacidade financeira foi tamanha que, a partir de então, passou-se a questionar a sustentação das iniciativas de integração regional no longo prazo. Sob esse novo e desalentador cenário negociaram-se alterações nos acordos comerciais então vigentes, de modo a reajustar os índices e as condições anteriormente assumidas. Além disso, o fato de os venezuelanos não terem, financeiramente, lucrado tanto quanto poderiam caso optassem pelo comércio “tradicional” do petróleo, fez com que a iniciativa PetroCaribe passasse a ser alvo de duras críticas de representativos setores da sociedade venezuelana<sup>20</sup>.

Tal retrocesso consolidou-se, em certa medida, também pela impossibilidade dos demais membros do projeto PetroCaribe socorrerem de maneira satisfatória os venezuelanos nos momentos de dificuldade, principalmente nos temas relacionados à escassez de alimentos (in)disponíveis no país. A nova conjuntura ajudou a colocar em xeque a pertinência e a viabilidade da proposta de integração energética até

---

projeto “PetroCaribe”, sendo que um grupo de países faz parte da iniciativa e o outro não. O autor conclui que, em grande medida, a “diplomacia do petróleo” exercida pela Venezuela acabou sendo um eficiente mecanismo para atrair apoio de seus parceiros nas votações da referida Organização Internacional, sendo flagrante a maior convergência entre eles nos processos deliberativos.

19 Importante fazer referência aos valores alcançados pelo barril de petróleo bruto: em julho de 2008, o preço foi de US\$ 132,83, mais do triplo do valor comercializado apenas cinco meses depois (dezembro de 2008: US\$ 41,34). Após queda extremamente pronunciada, o valor se estabiliza na faixa de US\$ 75 ao longo de 2009 e 2010 para, em seguida, já no biênio final do governo Chávez, voltar a experimentar alta (média de US\$ 112 entre 2011 e 2012). Dados disponíveis em INDEXMUNDI (2019).

20 José Toro Hardy, ex-diretor da PDVSA, afirmou o seguinte sobre os métodos de financiamento praticados pelo PetroCaribe, relacionando-os à crise econômica enfrentada pelo país em 2009: “*Venezuela hoy en día está pasando grandes dificultades económicas, tenemos unas de las inflaciones más altas del mundo, uno de los déficit fiscales más grandes y frente a esta situación parece irracional venir a ofrecerle más dinero a otros países. Hay que considerar la forma como se les entrega petróleo a los países pertenecientes a PetroCaribe y la forma como ellos lo pagan, hasta el momento la mitad de la factura del crudo la pagan a 25 años, con 2 años de gracia y 1% de interés, (...) la otra mitad de la factura nos paga con trueque y eso es mucho peor, nos pagan con café o con carne pero qué ha pasado los sectores productivos en el país, están quebrados porque no pueden competir con los precios que ofrece el Gobierno. Si destináramos esos fondos para atender nuestras propias necesidades ciertamente el problema se reduciría sustancialmente [...] en vez de ir a un círculo virtuoso de crecimiento nos podemos ir al precipicio a un círculo vicioso de empobrecimiento*” (TORO HARDY, 2009, p. 01).



então desenvolvida. De fato, a dívida de US\$ 6,7 bilhões contraída pela PetroCaribe ante a estatal *Petróleos de Venezuela* (PDVSA)<sup>21</sup> contrasta fortemente com os US\$ 493 milhões arrecadados pelos venezuelanos, a título de ajuda contraprestatória sob forma de produtos agrícolas e manufaturados oferecidos pelos demais países no âmbito da iniciativa (TRANSPARENCIA VENEZUELA, 2012).

## A aproximação da China: limites e possibilidades

Tendo em vista as dificuldades acima aventadas, a metade final do terceiro mandato de Chávez foi caracterizada pelo arrefecimento dos esforços diplomáticos e financeiros efetivados pela PEB em relação à ALBA e, consequentemente, ao projeto PetroCaribe. Não que as atividades tenham cessado. O que houve, porém, como corolário da recessão enfrentada pelo país durante o período de crise supracitado, foi uma readequação das prioridades e das necessidades impostas pela nova conjuntura interna à prática internacional assumida pelo país. O comércio petrolífero que, durante a bonança, foi utilizado como uma importante ferramenta para consolidar e qualificar a inserção internacional bolivariana passou a ser manejado como o ativo crucial e indispensável para avalizar a tentativa de saída da gravíssima crise econômica que começava a ser enfrentada (BENZI; ZAPATA, 2013).

Para tanto, um dos principais caminhos encontrados pela PEB foi o de, através de outra abordagem nos métodos empregados no contexto da “diplomacia do petróleo”, estreitar ao máximo as relações com a República Popular da China. Inicialmente, é importante contextualizar que a aproximação sino-venezuelana se deu em uma conjuntura marcada pela gradual expansão da presença econômica e política da potência asiática em diversos países latino-americanos, especialmente a partir da virada do milênio<sup>22</sup>. Apesar de, ainda, o comércio entre China e América Latina corresponder a uma marca não tão alta no total de suas respectivas transações internacionais, o adensamento do fluxo de negócios entre o país asiático e a região garantiu acesso a uma fonte crescente de oportunidades comerciais

<sup>21</sup> Para informações mais detalhadas sobre a evolução histórica das relações estabelecidas entre o Estado venezuelano e a sua empresa petrolífera, consultar, entre outros, Serrano (2003).

<sup>22</sup> As crescentes relações político-comerciais entre chineses e latino-americanos se realizam no contexto da finalização do processo que modificou o isolacionismo praticado pela política externa chinesa – o qual caracterizou a política externa de Pequim durante a Guerra Fria – em favor de uma postura proativa e comprometida em projetar o país como um novo, e sólido, polo de poder na Ásia. A estratégia diplomática, em linhas gerais, pauta-se na crítica à arquitetura bipolar do poder internacional, o que, na prática, resultou no estabelecimento de um efetivo esforço de reaproximação com os países ocidentais, em especial com os EUA (MENDES, 2008).

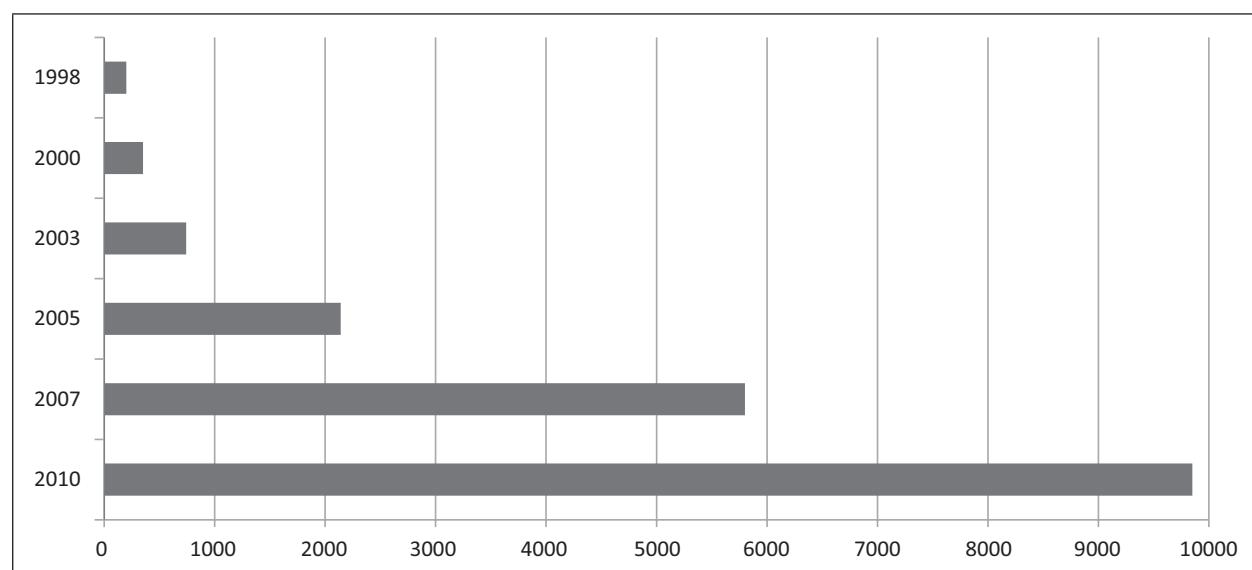


para ambos. É, sem dúvida, a demanda chinesa por *commodities* disponíveis nos países latino-americanos o principal agente catalisador da referida aproximação. Entre 2000 e 2009, o comércio anual envolvendo as duas partes cresceu mais de 1.200% ao passar de um total de US\$ 10 bilhões, no primeiro ano da série, para US\$ 130 bilhões, no último (FERNANDÉZ JILBERTO; Hogenboon, 2010)<sup>23</sup>.

Segundo Koleski (2011), o rápido crescimento se deu pautado na escolha, nessa ordem, de Brasil, México, Venezuela e Argentina como “parceiros estratégicos” dos chineses na região. Ou seja, o comércio é concentrado nos países dotados da infraestrutura necessária para a realização das transações, bem como nas *commodities* de interesse chinês. Era alta, pois, por parte dos asiáticos, a importância conferida aos venezuelanos no cenário acima apresentado.

Nesse contexto, porém, diferentemente das condições acordadas com os centro-americanos e caribenhos, os negócios fechados com os asiáticos foram majoritariamente articulados com base nos valores de mercado do combustível. O déficit em sua matriz de hidrocarbonetos constitui a razão pela qual se deu, por parte de Pequim, a necessidade de consolidar e ampliar suas relações comerciais com a Venezuela. Ademais, conforme apontam Cheng e Shi (2008), os líderes chineses tendem a considerar o desenvolvimento de laços com a América Latina uma forma de demonstrar o alcance global da presença internacional do país.

**Gráfico 1 – Intercâmbio comercial (milhões de dólares) entre China e Venezuela (1998-2010)**



Fonte: site da embaixada da REPÚBLICA POPULAR DA CHINA na Venezuela (2012).

23 Esses números fazem da China o terceiro maior parceiro comercial da América Latina, com um volume menor de negócios que Estados Unidos e União Europeia. Em relação ao primeiro, a diferença é bastante significativa, sendo a participação chinesa, apenas, um quarto da realizada pelos estadunidenses (KOLESKI, 2011).



O Gráfico 1 acima demonstra o crescente intercâmbio comercial entre as duas nações a partir da eleição de Chávez (1998), sendo que a efetiva aproximação se deu com a assinatura do “Convênio de Cooperação Econômica e Técnica”, em setembro do ano 2000 (CIDEP, 2000). Assim, nos marcos daquilo que os dois países denominaram “aliança estratégica”, foi consolidada uma base estável para o aumento das relações bilaterais entre Caracas e Pequim. Pautada nesse compromisso, e em apenas dez anos, houve um exponencial incremento no fluxo comercial entre os dois países<sup>24</sup>.

No que concerne especificamente às relações comerciais vinculadas ao petróleo, cabe destacar, como forma de identificar as origens do processo de aproximação bilateral que chegou ao ápice entre 2009 e 2012, os acordos assinados em Pequim (dezembro de 2004) e Caracas (janeiro de 2005), os quais conferiram aos asiáticos a oportunidade de, entre outras, promover as seguintes ações em solo venezuelano: investir em quinze campos petrolíferos na região de Zumano, no leste do país, cujas reservas estão estimadas em 400 milhões de barris de óleo e em três trilhões de metros cúbicos de gás natural; assegurar a compra de, no mínimo, 120 mil barris venezuelanos por mês e, por fim, construir no país caribenho uma planta de refinamento para extrair o combustível especificamente utilizado nas fábricas chinesas<sup>25</sup>.

Além dessas iniciativas colocadas em prática imediatamente, a Venezuela se associou à China em diversos projetos mais complexos e de longo prazo como, por exemplo, tomar parte nos esforços de prospecção de hidrocarbonetos no Orinoco, região onde há, provavelmente, um dos maiores depósitos mundiais do óleo e, também, investir na busca e exploração *offshore* de gás natural. Assim, ainda em 2007, foram assinados sucessivos contratos e acordos através dos quais os chineses concordaram em creditar à nação caribenha, a juros baixos, e no curto prazo, US\$ 32 bilhões em troca do fornecimento estável do combustível venezuelano (CORRALES; HIDALGO, 2013)<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Durante a década e meia em que Chávez esteve à frente do executivo venezuelano, foram assinados aproximadamente 400 acordos comerciais e de cooperação com os chineses. A título de comparação, durante toda a “era puntifijista” foram firmados, apenas, 42 (VENEZUELA, 2014).

<sup>25</sup> Os mais de 300 acordos subscritos entre Venezuela e China estão compilados no site do *Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de Venezuela* (VENEZUELA, 2019).

<sup>26</sup> Parte significativa desse montante acabou investida diretamente na rede de *misiones sociais*, como, por exemplo, o programa “*Mi Casa Bien Equipada*”, através do qual o governo bolivariano utilizou parte do crédito petrolífero para subsidiar a compra de eletrodomésticos e outras amenidades fabricadas pela China (CORRALES; HIDALGO, 2013).



Entretanto, em que pesem as referidas iniciativas implementadas e o incontestável adensamento das relações bilaterais, há alguns entraves para tornar a parceria sino-venezuelana ainda mais expressiva a ponto de, efetivamente, desafiar o *status quo* – político e comercial – das relações de poder instituídas no âmbito interamericano. A mais relevante delas diz respeito ao dilema enfrentado pelo país caribenho no que concerne à decisão de aumentar [ou não] sua exploração e produção petrolífera.

Isso porque, para dar conta de ofertar o volume de barris de petróleo prometido aos chineses – e tendo em conta o fato da Venezuela ter nos EUA, historicamente, incluindo no governo Chávez, seu principal consorte comercial – o governo bolivariano dispunha, apenas, de duas alternativas críveis para tentar amenizar a dependência comercial ante os estadunidenses: ou aumentar o volume da produção ou remanejar a distribuição do petróleo, desviando para a China os barris que, normalmente, estariam sendo exportados para os EUA. Ambas as alternativas, porém, se mostraram problemáticas. Naquele momento, a opção por aumentar a produção de petróleo seria um enorme contrassenso, na medida em que a diplomacia bolivariana teve papel fundamental no esforço por consolidar como força motriz da OPEP a imperiosidade do cumprimento e da parcimônia em relação aos volumes e cotas de oferta do combustível acordados no âmbito da organização. Por isso, a opção de aumentar drasticamente a produção interna para satisfazer a demanda chinesa contrariaria toda essa trajetória, sendo, portanto, encarada pelo governo bolivariano como uma situação a ser evitada, privilegiando-se, assim, a expansão apenas moderada da cota venezuelana (BLANCHARD, 2016).

Por sua vez, o caminho mais alinhado à “luta pela multipolaridade” assumido e enfatizado pela PEB ao longo da administração Chávez – rearranjar de maneira favorável à China o destino das exportações petrolíferas venezuelanas – se apresentou bloqueado pela presença de problemas de natureza tecnológica e logística, os quais acabam por tornar o comércio com os estadunidenses significativamente mais atrativo aos venezuelanos.

## Caindo na Real: a dependência comercial ante os Estados Unidos

O primeiro dos referidos obstáculos se colocou devido à inabilidade então apresentada pelos chineses de refinar o “petróleo pesado” venezuelano, rico em sulfuro. Isso se deu pelo fato de os asiáticos receberem suas importações majoritariamente dos países do Oriente Médio, cujo óleo é bem menos sulfuroso e,



consequentemente, de mais fácil refino. O déficit de refinarias chinesas capazes de fazê-lo contrasta, em contrapartida, com numerosas plantas já consolidadas pelos estadunidenses no Golfo do México, as quais foram especialmente desenvolvidas para refinar o combustível de origem venezuelana. Tal situação limita, numa importante medida, a expansão desejada em favor do comércio com os asiáticos (HONGBO, 2014).

No mesmo sentido, o processo logístico envolvendo o transporte do petróleo venezuelano para a China é, em razão da distância, mais demorado e de maior custo quando comparado aos valores gastos para promover a exportação para os EUA. Sobre essa questão, é importante detalhar o fato do Canal do Panamá não acomodar em seus serviços, então, os navios cargueiros de combustível do tipo *supertankers*, o que tornava o percurso – e, consequentemente, os custos da transação – ainda maior. Segundo cálculos de Corrales (2009), isso fez com que as despesas com transporte para a China fossem, por barril, três dólares mais caras do que para os EUA. Especialmente em tempos de baixa no preço internacional da referida *commodity*, tal valor é significativo, o que resulta, em última instância, na manutenção da tendência de se transacionar a maior parcela das exportações venezuelanas com o Norte (HONGBO, 2014).

O cenário fica ainda menos favorável aos sul-americanos quando se tem em conta a assimetria das relações bilaterais com os chineses, pois, dada a disparidade entre suas economias, a China acaba sendo mais importante para os venezuelanos do que o contrário. Nesse sentido, assim como os últimos estão se empenhando em promover a diversificação dos compradores de seu combustível – sendo as iniciativas de integração energética instituídas na América Latina um exemplo disso –, os asiáticos também buscam, com bastante sucesso, consolidar novas fontes de acesso ao petróleo junto a países como Vietnã e Rússia, bem como a nações do Oriente Médio, da Ásia Central e da África.

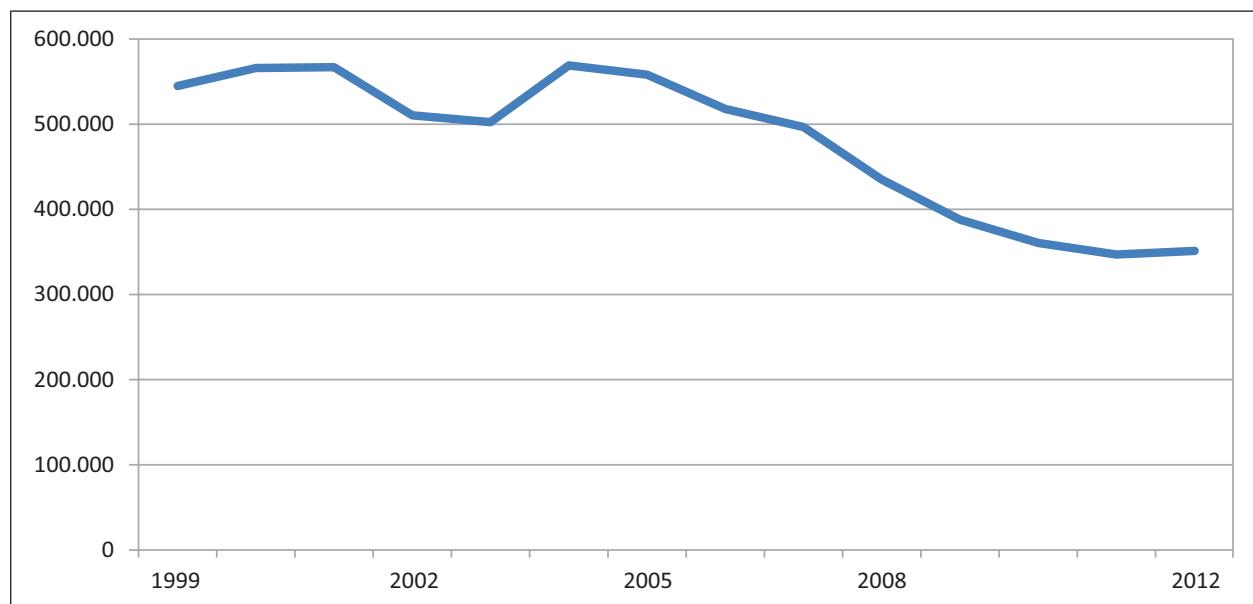
Assim, quando agregamos as dificuldades impostas pela queda pronunciada dos preços do petróleo aos empecilhos logísticos acima aventados, os quais constrangem a expansão das relações comerciais sino-venezuelanas, é possível concluir que a PEB enfrentou condições desfavoráveis no que concernia à materialização de um de seus mais destacados objetivos: aproximar-se da China – e, consequentemente, distanciar-se dos EUA – pela multipolaridade no sistema internacional.

Por sua vez, na prática, os negócios petrolíferos efetuados com os EUA – apesar de terem registrado uma considerável queda em números brutos – continuaram



sendo, a contragosto dos bolivarianos, a principal fonte de renda obtida pelo país com o comércio internacional de petróleo. O Gráfico 2 abaixo detalha o fluxo comercial envolvendo as importações do óleo venezuelano pelos estadunidenses. Mesmo tendo diminuído o volume total das transações, o comércio seguiu sendo bastante elevado.

**Gráfico 2 – Importações estadunidenses (milhões de barris) de óleo e produtos petrolíferos venezuelanos entre 1999 e 2012**



Fonte: U.S. Energy Information Administration (USEIA, 2019).

Ainda que nessa conjuntura desfavorável – amplificada pela incessante e dispendiosa busca dos EUA por desenvolverem e terem acesso a fontes de energia renováveis –, os EUA permanecem sendo, com folga, o principal destino das exportações do óleo venezuelano durante o terço final do governo bolivariano. Assim, comercialmente, em que pesem as complexas vicissitudes políticas que tencionaram as relações bilaterais EUA-Venezuela<sup>27</sup>, as transações petrolíferas envolvendo os dois países continuaram consistentes<sup>28</sup>.

Resta clara, portanto, a interdependência entre os dois países em relação ao comércio bilateral. Ao serem acrescidas as condições através das quais se materializou o *modus operandi* da exploração petrolífera na Venezuela bolivariana

27 Para uma visão completa e atenta sobre o relacionamento estabelecido entre o bolivarianismo e a política externa estadunidense, consultar, prioritariamente, os textos de Villa (2004), Kelly e Romero (2005) e Romero (2013).

28 Para uma visão mais quantitativamente apurada, expressa-se o seguinte dado relativo aos principais compradores do petróleo venezuelano (barris diários) em 2011: os EUA adquiriram, aproximadamente, três vezes mais barris do que a China (1,2 milhão versus 400 mil, aproximadamente), conforme disponibilizado no site da PDVSA (2012).



– o modelo pautado nas empresas mistas, em que se manteve a primazia do capital transnacional, e em particular o estadunidense –, tem-se, de fato, uma situação pronunciadamente favorável aos interesses dos EUA, na medida em que, além de se beneficiarem do acesso ao fornecimento estável e logisticamente eficiente de hidrocarbonetos, ainda logram, através da atuação de suas empresas privadas, participar e capitalizar expressiva parcela dos recursos originários do comércio internacional do petróleo e de seus derivados.

## Considerações finais

Nesse sentido, tendo em vista a argumentação aqui apresentada, é possível identificar um padrão de comportamento relativamente estável, que parece ser decisivo para tomar conhecimento das potencialidades e das dificuldades enfrentadas pelos bolivarianos em sua busca pela inserção protagonica e disruptiva da Venezuela no contexto interamericano e mundial: em última instância, dada sua estrutura econômica rentista, o país dispõe de uma posição pronunciadamente inconstante no contexto das relações econômicas internacionais hodiernas, na medida em que suas forças e debilidades estão, majoritariamente, atreladas aos ora expressivos, ora insuficientes, recursos obtidos com a venda de petróleo.

Assim, como demonstramos em outro texto (Cicero, 2015), se no âmbito interno o governo bolivariano não conseguiu reunir as condições necessárias para desmantelar a rede comandada pelas empresas transnacionais envolvidas na exploração dos hidrocarbonetos venezuelanos, Chávez contou com uma margem um pouco mais ampla, porém limitada, ao tomar parte na política internacional. Nessa lógica, e quando se experimentaram não raros períodos de bonança – notadamente no biênio inicial de seu terceiro mandato presidencial –, a PEB apoiou-se no uso político da “*dimensão social da diplomacia do petróleo*” para obter sucesso em aumentar e qualificar sua inserção político-econômica nas relações internacionais.

Por conseguinte, ao lançar mão, num primeiro momento, do projeto “PetroAmerica” – uma ambiciosa iniciativa de integração energética regional, a qual se encontrava bem-articulada às propostas inovadoras encampadas pela ALBA – e, especialmente a partir da 2005, ao apostar no adensamento das relações bilaterais com a China, a PEB, avalizada pelos petrodólares, avançou significativamente em sua jornada para ampliar seu peso político nas relações interamericanas.

Estabeleceu-se, pois, uma limitada, porém relevante, contribuição dos bolivarianos para o arrefecimento da hegemonia estadunidense e, consequentemente, para a tentativa de promover a rearticulação multipolar das relações de poder no sistema internacional.

Em contrapartida, mesmo nesses momentos – e ainda mais naqueles em que o preço do petróleo esteve em queda, como ocorreu, por exemplo, no ano de 2009 –, a capacidade de qualificar e expandir de maneira sustentada a inserção internacional da proposta bolivariana sempre esteve matizada, em última instância, pelas amarras estruturais impostas a um país periférico como a Venezuela no contexto da divisão internacional do trabalho. O fato de os hidrocarbonetos terem, na maior parte do tempo, um alto valor de venda ameniza, mas não suprime, os “efeitos-colaterais” causados pela deterioração dos termos de troca que prejudica as bases econômicas dos países de baixa industrialização, contribuindo, assim, para seu subdesenvolvimento.

Conforme o presente artigo procurou demonstrar, foi o comércio petrolífero bilateral entre EUA e Venezuela, em que pesem as divergências político-diplomáticas havidas entre as duas nações, o principal responsável pela manutenção do sistema rentista firmado no país sul-americano, haja vista o fato de o petróleo continuar sendo, de longe, o principal ativo econômico-comercial venezuelano. Tal característica foi, é e dificilmente deixará de ser – caso o rentismo continue caracterizando a arquitetura econômica do país – o maior entrave encontrado pelos bolivarianos para, de fato, reordenar as relações de poder firmadas no contexto regional.

## Referências

- ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMERICA (ALBA). *Documentos Constitutivos*. 2009. Texto disponível em: <<http://www.portalalba.org/>> . Acesso em: 29 abr. 2019.
- ASTARITA, R. Renta petrolera y capitalismo de Estado en Venezuela. *La balsa de piedra*. nº 6, 2014. Texto disponível em: <<http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/rastarita.pdf>> . Acesso em: 15 set. 2018.
- BANCO DEL ALBA. *Convenio Constitutivo*. 2008. Disponível em: <<http://www.bancodelalba.org/wp-content/uploads/2014/05/CC-ESP-BALBA-ENERO-2014-WEB2.pdf>> . Acesso em: 29 abr. 2019.



BARROS, P.S. Chávez e Petróleo: Uma análise da nova política econômica venezuelana. *Cadernos PROLAM/USP*. Ano 5, vol. 2, 2006.

BENZI, D. e ZAPATA, X. Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva cooperación Sur-Sur: el caso de la Venezuela bolivariana y PetroCaribe. *América Latina Hoy*. v. 63, 2013. Texto disponível em: <<http://rca.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/9936>>. Acesso em: 21 set. 2018.

BLANCHARD, J.M. Political aspects of Chinese investment in Latin America. *Revista tempo do mundo*. v. 2, n. 2, jul. 2016. Texto disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6540?mode=full>>. Acesso em 30 set. 2018.

CHENG, J e SHI, H. Sino-Venezuelan relations: beyond oil. *Issues & Studies*. v. 44, nº 3, 2008. Texto disponível em: <<http://iilo.nccu.edu.tw/attachments/journal/add/4/99-147.PDF>>. Acesso em 23 out. 2018.

CHINA. *Comercio China-Venezuela*. Embajada de República Popular de China en Venezuela. 2012. Disponível em: <<http://ve.china-embassy.org/esp/>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

CICERO, P.H.M. *O rentismo petroleiro e suas implicações para a política externa venezuelana*. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2015.

CIDEP. *Catálogo Legislativo del Centro para Integración del Derecho Público*. 2000. Disponível em: <<http://cidep.com.ve/catalogo.html#>>. Acesso em 14 nov. 2018.

CORRALES, J. Using social power to balance soft power: Venezuela's foreign policy. *The Washington Quarterly*. Ano 32, vol. 4, 2009. Texto disponível em: <<https://www.amherst.edu/media/view/157431/original/Corrales%2BVen%2BForeign%2BPolicy%2BWQ%2B2009%2Bfinal.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2018.

CORRALES, J. e HIDALGO, M. El régimen híbrido de Hugo Chávez en transición (2009-2013). *Revista Desafíos* (Bogotá). nº25, 2013. Texto disponível em <<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/2577>>. Acesso em: 2 dez. 2018.

FERNANDÉZ JILBERTO, A. e Hogenboon, B. *Latin America Facing China: South-South Relations beyond the Washington Consensus*. Oxford: Berghahn Books, 2010.

FURTADO, C. *Ensaios sobre a Venezuela*: Subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro internacional Celso Furtado, 2008.

HADFIELD, A. Energy and foreign policy: EU-Russia energy dynamics. In: SMITH, S; HADFIELD, A. e DUNNE, T. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press, 2008.

INDEXMUNDI. *Detailed country statistics, charts, and maps*. 2019. Diponível em: <<https://www.indexmundi.com/>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

HONGBO, S. Modelo de cooperación energética entre China y América Latina. *Revista Problemas del Desarrollo*. nº 176 (45), enero-marzo 2014.



- JÁCOME, F. Petrocaribe: la fase actual de la diplomacia petrolera venezolana en el Caribe. *Friedrich Ebert Stiftung Policy Paper*, 2011. Texto disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08722.pdf>>. Acesso em 5 jan. 2019.
- KALICK, J.H. e GOLDWYN, D.L. *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2005.
- KARL, T. L. El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela. In: O'DONNELL, G., SCHMITTER, P e WHITEHEAD, L. (Comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. América Latina. v. 2. Argentina: Paidós, 1988.
- KELLY, J. e ROMERO, C.A. *Venezuela y Estados Unidos: coincidencias y conflictos*. Caracas: Ediciones IESA, 2005.
- KOLESKI, K. Backgrounder: China in Latin America. *U.S.-China Economic & Security Review Commission*, 2011. Texto disponível em: <[http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Backgrounder\\_China\\_in\\_Latin\\_America.pdf](http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Backgrounder_China_in_Latin_America.pdf)>. Acesso em: 3 jan. 2019.
- MENDES, C.A. Política Externa Chinesa: um jogo em vários tabuleiros. *Revistas de Estudos Chineses*. vol. 27, 2008. Texto disponível em: <[http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/546\\_2008\\_CAM\\_Pol\\_Externa\\_Ch\\_REVISTA\\_ESTUDOS\\_CHINESES\\_4.pdf](http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/546_2008_CAM_Pol_Externa_Ch_REVISTA_ESTUDOS_CHINESES_4.pdf)>. Acesso em 15 jan. 2019.
- MIRANDA, J.A.A. *A política externa da Venezuela no governo Hugo Chávez Frías: atores civis e militares*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.
- PETRÓLEOS DE VENEZUELA S.A. (PDVSA). *Publicaciones*. 2012. Disponível em: <<http://www.pdvsa.com/index.php?lang=es>>. Acesso em 12 nov. 2018.
- POERTNER, M. Venezuela Oil Diplomacy and Voting in the U.N. General Assembly. *Journal of International Service*, 2011. Texto disponível em: <<http://www.american.edu/sis/jis/upload/6Poertner.pdf>>. Acesso em 7 set. 2018.
- REBELION. *Chávez propone conformación de fondo Alba-Caribe para proyectos sociales*. 2007. Disponível em: <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=54842>>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- ROMERO, C.A. Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica? *Nueva Sociedad*. nº 206, 2006. Texto disponível em: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3396\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3396_1.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2018.
- \_\_\_\_\_. *Venezuela y su seguridad ante Estados Unidos y Cuba*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2013.
- SCHULDT, J. e ACOSTA, A. Petróleo, rentismo y subdesarrollo: una maldición sin solución? *Revista Nueva Sociedad*. nº 204, agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.extractivismo.com/documentos/capitulos/SchuldtAcostaExtractivismo.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2018.
- SERRANO, R.Q. *Meritocracia Petrolera. Mito o Realidad?* Caracas: Panapo, 2003.



SKINNER, R. *Strategies for Greater Energy Security and Resource Security*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2006. Texto disponível em: <<http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2011/02/Presentation34-StrategiesforGreaterEnergySecurityandResourceSecurity-RSkinner-2006.pdf>> . Acesso em: 14 nov. 2018.

TRANSPARENCIA VENEZUELA. *Finanzas – Petrocaribe*. Disponível em: <<https://transparencia.org.ve/project/finanzas-todos-el-contenido-de-petrocaribe/>> . Acesso em 14. dez 2018.

TORO HARDY, J. *Con la situación económica de Venezuela parece irracional ofrecerle dinero a otros países*. Disponível em: <<https://www.noticias24.com/venezuela/noticia/166501/con-la-situacion-economica-de-venezuela-parece-irracional-ofrecerle-dinero-a-otros-paises/>> . Acesso em: 12 mar. 2019.

VILLA, R.D. Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el período de Hugo Chávez. *CDC* [online]. vol. 21, nº 5, 2004. Texto disponível em: <[http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S101225082004000100003](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S101225082004000100003)> .  
\_\_\_\_\_. A política externa venezuelana de Chávez para a América do Sul: entre a ideologização das identidades e as necessidades do pragmatismo. *Observatório Político Sul-Americano*, Análise de conjuntura, n. 10, 2007.

USEIA. *United States Energy Information Administration*. 2019. Disponível em: <https://www.eia.gov/> . Acessado em: 09 mar. 2019.

VENEZUELA. *Venezuela-China*. Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, 2014. Disponível em: <<http://mppre.gob.ve/page/2/?s=acuerdos+china+venezuela>> . Acesso em: 12 nov. 2018.





# Dispersão e concentração espaciais dos cursos de Relações Internacionais no Brasil: contrastes e desafios da expansão da oferta nacional

*Spatial dispersion and concentration of International Relations undergraduate programs in Brazil: contrasts and challenges to the national offer expansion*

DOI: 10.21530/ci.v14n1.2019.867

Matheus Hoffmann Pfrimer<sup>1</sup>  
Giovanni Hideki Chinaglia Okado<sup>2</sup>

## Resumo

O crescimento acelerado dos cursos de Relações Internacionais (RI) no Brasil revela contrastes e desafios. Esse processo de expansão pode ser periodizado em cinco momentos: protoperíodo, expansionismo privado, transição privado-pública, expansionismo público e período de reconcentração geográfica. O penúltimo deles foi caracterizado pelo fomento público de novos cursos de RI a partir do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) em 2007. Nesse período, cria-se vários cursos de RI em universidades federais. Contudo, a aprovação da Emenda Constitucional n. 95 em 2016, que estabeleceu o contingenciamento de gastos públicos, parece marcar o fim desse período. Este artigo investiga a dispersão e a concentração espacial decorrente desse crescimento, demonstrando, por meio da análise espacial e quantitativa, a herança deixada pelo Reuni para a universalização do ensino de RI. Para tanto, utilizou-se dados secundários sobre

<sup>1</sup> Possui doutorado e pós-doutorado em Geografia Política pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás (UFG) atuando nas áreas de Geopolítica e Segurança Internacional.

<sup>2</sup> Possui mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é doutorando em Relações Internacionais pela mesma universidade e atua como professor de Geopolítica e Segurança Internacional do curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás).

Artigo submetido em 27/11/2018 e aprovado em 06/03/2019.



os cursos de RI disponibilizados no Portal do Ministério da Educação e Cultura (E-MEC). A análise revela que a expansão de cursos de RI caracteriza-se pela concentração espacial, em que a lógica da universalização do ensino é suplantada pela exclusão espacial, originando um período de reconcentração geográfica. Essa herança indica a estagnação do número de cursos.

**Palavras-chave:** Relações Internacionais; Dispersão Espacial; Concentração Espacial; Brasil.

## Abstract

The accelerated growth of International Relations (IR) programs in Brazil reveals contrasts and challenges. This expansion can be periodized into five moments: proto-period, private expansionism, private-public transition, public expansionism, and period of geographic reconcentration. Public support of new IR programs from the Support Program for the Restructuring and Expansion of Federal Universities (Reuni) in 2007, characterizes the fourth period. During this stage, several IR programs were created at Federal Universities. However, the approval of Constitutional Amendment no. 95 in 2016, which establishes a cap on public spending, seems to mark the end of this period. This article investigates the dispersion and spatial concentration resulting from such growth, characterizing, through spatial and quantitative analysis, Reuni's legacy towards the universalization of IR undergraduate programs. In order to do so, we draw on secondary data on IR programs made available in the Portal of the Ministry of Education and Culture (E-MEC). The analysis reveals that the dispersion model of IR programs in Brazil is marked by spatial concentration, in which the logic of universalization of education is supplanted by spatial exclusion, giving rise to a new period that we called geographic reconcentration. This legacy points towards the stagnation of IR.

**Keywords:** International Relations; Spatial Dispersion; Spatial Concentration; Brazil.

## Introdução

O centenário do surgimento do curso de Relações Internacionais (RI) no mundo está próximo, assim como também se aproxima o cinquentenário de tal curso no Brasil. A ciência da política internacional, em analogia à Carr (2001), já não está mais em sua infância, e se encontra cada vez mais amadurecida. Do surgimento da cátedra Woodrow Wilson na Universidade de Aberystwyth até hoje, passando pela criação do primeiro curso no país, na Universidade de Brasília, é notável o desenvolvimento acadêmico das RI, que pode ser avaliada, entre



outros aspectos, pela difusão dos cursos em instituições de ensino superior (IES) no mundo e no Brasil. Essa difusão não ocorreu de maneira linear e atravessou vários desafios (políticos, econômicos, sociais, institucionais etc.), sendo que alguns deles ainda estão presentes na atualidade e exigem uma atenção especial. Nesse sentido, o propósito deste artigo é analisar um desafio atual específico: os contrastes decorrentes da dispersão dos cursos de Relações Internacionais pelo Brasil e suas possíveis implicações para a sustentação desse processo.

O principal questionamento levantado neste artigo é se haverá continuidade ou não do processo de expansão da oferta de cursos de RI pelo Brasil nas próximas décadas. Parte-se da hipótese de que esse processo de expansão está gerando uma concentração espacial desses cursos, em que a lógica da universalização do ensino cada vez mais é suplantada pela lógica da concentração espacial, o que poderá levar à estagnação – ou pior, redução – do número de cursos no país. Nessa perspectiva, quanto maior a distribuição espacial de cursos de RI pelo território nacional, maiores são as possibilidades e oportunidades de universalização do ensino de RI, especialmente em regiões onde há um número significativo de estudantes no ensino médio. E, quanto maior a concentração espacial, menores são as possibilidades e oportunidades da universalização da oferta do ensino de RI, afetando principalmente os polos das regiões mais periféricas (cidades pequenas, médias e interiores).

Para os propósitos da análise espacial, empregamos aqui o conceito de dispersão espacial para nos referirmos ao grau de distribuição dos cursos por todo o território nacional, particularmente quando a distribuição não se situa apenas nos centros, mas também nas periferias. Parte-se da premissa que quanto maior for a dispersão para além dos centros nacionais, maior a possibilidade e as oportunidades de universalização do acesso ao ensino de RI, particularmente nas periferias nacionais. O conceito de concentração espacial se refere à quantidade de cursos que se localizam na região de influência dos centros urbanos nacionais (GOTTMANN, 1980). Dessa forma, a análise espacial parte do enfoque centro-periferia, levando em conta o grau de concentração e dispersão do padrão espacial dos cursos. Para as finalidades do artigo, não iremos necessariamente trabalhar com o conceito de centralidade, pois essa categoria analítica implica uma análise mais profunda do grau de integração e influência entre os cursos, o que foge do escopo do artigo. Isso significaria analisar a funcionalidade da relação econômica e política entre os cursos, bem como quais cursos seriam mais influentes, estabelecendo-se enquanto polos em relação aos demais cursos de RI.



Até o momento, boa parte da produção científica acerca do ensino de RI no Brasil dedica-se à análise da evolução histórica dos cursos, dos conteúdos programáticos previstos nos projetos pedagógicos, das pesquisas e estudos elaborados e das perspectivas do mercado de trabalho (LESSA, 2005a; MIYAMOTO, 1999; RIBEIRO; KATO; RAINER, 2013; HERZ, 2000; BRIGAGÃO, 2004; VIZENTINI, 2005). Mais recentemente, essas discussões renderam uma edição especial do Meridiano 47 – *Journal of Global Studies*, intitulada “Desafios e Caminhos do Ensino, Pesquisa e Extensão em Relações Internacionais no Brasil” (IBRI, 2017). Ainda é incipiente, contudo, a bibliografia disponível sobre a expansão e a sustentabilidade<sup>3</sup> dos cursos de Relações Internacionais no Brasil – como se nota em Ferreira (2016), por exemplo –, o que torna oportuna a reflexão ora proposta, considerando os quase cinquenta anos da criação do primeiro curso no país.

Em termos metodológicos, esta pesquisa é pautada pela análise espacial e pelos métodos quantitativo e qualitativo. Decidiu-se pela utilização de cartografia temática como forma de compreender a posição locacional e relacional dos cursos. Com esse intuito, construiu-se as cartografias a partir do *software* de Sistema de Informação Geográfica (SIG) Philcarto (WANIEZ, 2017). Os dados coletados foram agregados por municípios brasileiros e exploraram: a) número de cursos por categoria administrativa da Instituição de Ensino Superior (IES); b) número de vagas; c) desempenho no ENADE 2015; d) ano de criação do curso. Uma parte dos dados secundários sobre os cursos de RI foi coletada por meio do inventário disponibilizado no Portal do Ministério da Educação e Cultura (e-MEC) (MEC, 2017a). Já os dados sobre alunos matriculados no terceiro ano do ensino médio em 2017 foram coletados na plataforma do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Nacionais Anísio Teixeira (INEP) a partir do Censo Escolar (INEP, 2017). Os dados foram coletados em maio de 2017. Como o processo de criação e extinção de cursos é dinâmico, adverte-se que algum outro curso possa se encontrar atualmente já em estágio de criação, oferta ou de fechamento.

A presente investigação científica espera contribuir para refletir sobre a realidade atual e futura dos cursos de Relações Internacionais no Brasil. Para tanto, estrutura-se este artigo em três partes. Na primeira, busca-se avaliar a evolução dos arranjos espaciais desses cursos pelo Brasil, empreendendo uma periodização dos marcos temporais de expansão e constituição dos cursos de RI no Brasil. Na segunda parte, procura-se entender a consolidação do ciclo de expansão e de concentração

<sup>3</sup> Neste artigo, não se debate a sustentabilidade financeira do curso, particularmente na atual conjuntura econômica de contenção dos gastos públicos. Debate-se a sustentabilidade por meio da análise espacial.



dos cursos de Relações Internacionais nas IES públicas federais. E, finalmente, na terceira parte, discutem-se alguns desafios futuros para a área no país.

## A evolução dos cursos de Relações Internacionais no Brasil: periodização e dispersão/concentração espaciais

A evolução dos cursos de Relações Internacionais no Brasil é tradicionalmente dividida em três períodos (ALMEIDA, 2006; HERZ, 2000; MIYAMOTO, 1999, 2003). Um primeiro período de constituição da área no Brasil a partir da abertura e funcionamento dos primeiros cursos, particularmente com a criação do primeiro curso de RI na Universidade de Brasília (UnB), em 1974. Um segundo período, que teve início com a aprovação da Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional (LDB), promulgada pela Lei nº 9.394, de 1996, no qual houve um *boom* no processo de expansão dos cursos de RI por meio das IES privadas. Por fim, um último período, a partir da aprovação e implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que teria levado a um incremento substancial de cursos de RI em IES públicas federais.

À diferença de outras análises histórico-descritivas (MIYAMOTO, 1999; GONÇALVES, 2002; LESSA, 2005a), propõe-se, neste artigo, uma periodização do processo de expansão do ensino de RI baseada não apenas em elementos político-institucionais, mas também na análise espacial. Dessa forma, consideram-se tanto as diretrizes político-institucionais – especialmente da análise dos documentos responsáveis pela implementação de políticas públicas para o ensino superior – quanto os dados estatísticos de cada período oriundos do banco de dados do e-MEC.

Identifica-se um período inicial, aqui denominado de protoperíodo (ou período do pioneirismo), e outros quatro períodos específicos, com características próprias: expansionismo privado, transição privado-pública, expansionismo público e reconcentração geográfica. O período precursor, protoperíodo ou período do pioneirismo, estendeu-se de 1974, data da criação do primeiro curso na UnB, até meados da década de 1990 (FERREIRA, 2016). Esse período foi caracterizado pela escassa criação de cursos de graduação e excessiva concentração geográfica. Até então, o curso de Relações Internacionais ainda era desconhecido do público brasileiro e a profissão muito pouco acessível fora dos grandes centros urbanos. Além do curso da UnB, havia o curso da Universidade Estácio de Sá (UNESA), no Rio de Janeiro, com caráter voltado para a área de comércio exterior.



O segundo período pode ser denominado de expansionismo privado, na medida em que as IES privadas se tornaram predominantemente responsáveis pela oferta de cursos de RI. Ela teve sua gênese a partir da constituição do arcabouço institucional e regulatório do ensino superior com a aprovação da LDB e da Lei nº 9.131/95, a qual dispõe sobre as competências do Conselho Nacional de Educação e a atuação das Instituições de Ensino Privada sobre as competências do CNE (BRASIL, 1995; 2001a). Esses dois dispositivos legais implementaram um arranjo organizacional com o intuito de fiscalizar e verificar a qualidade do ensino superior (JULIÃO, 2009). Claramente, o efeito dessas medidas foi permitir a abertura de vários cursos em IES privadas com e sem finalidade lucrativa<sup>4</sup>. A dispersão espacial dos dezoitos cursos existentes ao final desse período, em 2001, promoveu pouca alteração na concentração geográfica constatada no protoperíodo. Os cursos de RI continuaram majoritariamente presentes em grandes centros urbanos com vocação à internacionalização do setor de serviços, particularmente em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, e com algumas exceções no Nordeste.

O terceiro período pode ser classificado como a transição privado-pública, marcada pela fundação regulatória da oferta pública de cursos de RI. Ela teve sua gênese com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n. 10.172/2001, que procurou incentivar o processo de expansão do ensino superior, não apenas na área de RI, como também em outras áreas (BRASIL, 2001c). Ademais, esse instrumento legal estabeleceu as metas e bases de expansão, bem como os instrumentos avaliativos, muito embora esses somente seriam efetivamente implementados em um período posterior. Esse contexto também foi marcado por instrumentos de crédito para o financiamento estudantil, como a reestruturação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade Para Todos (PROUNI) (BRASIL, 2001b; 2005).

A implementação das políticas públicas mencionadas para educação impulsionou a expansão dos cursos de RI, notadamente por meio das IES sem fins lucrativos, mas já inaugurando a criação deles em IES públicas. Nesse terceiro período, houve uma dispersão espacial dos cursos pelo Brasil, notadamente em direção às regiões Sul e Centro-Oeste, e uma diminuição da concentração geográfica na região Sudeste, sobretudo, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Houve ainda

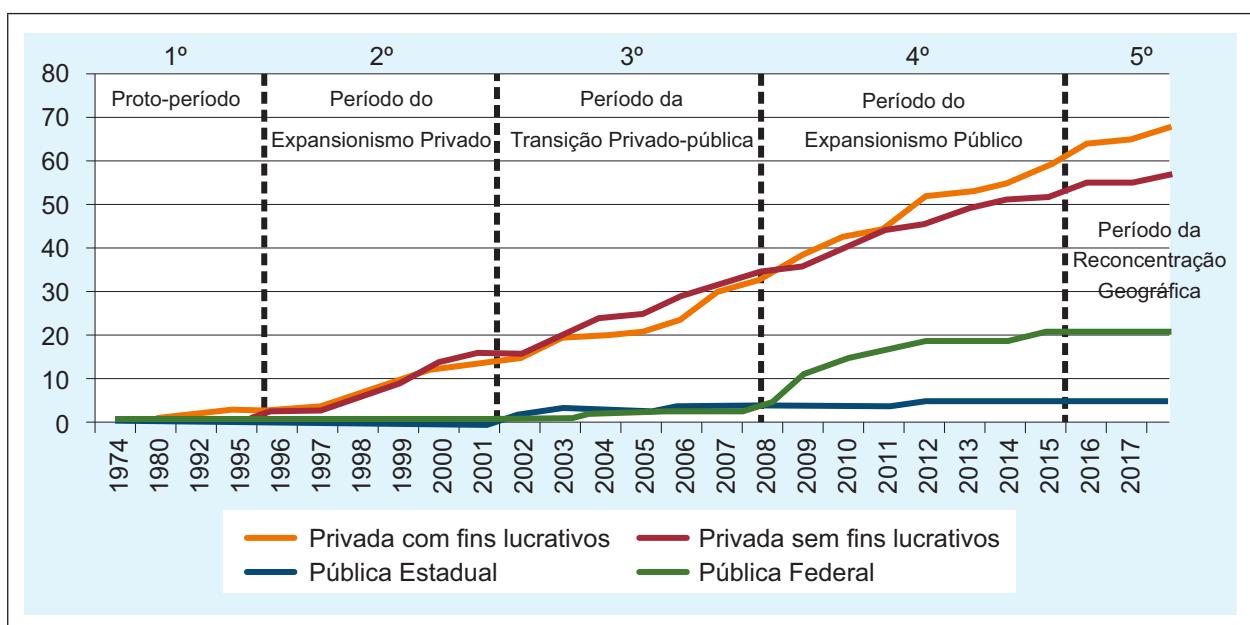
<sup>4</sup> Conforme o disposto no art. 20 da LDB, alterada pela Lei nº 12.020, de 2009, uma instituição privada sim fins lucrativos é instituída por pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídica sem a finalidade lucrativa e pode ser comunitária – quando representantes da comunidade a mantêm – ou confessional – quando atende a orientação confessional e ideologia específicas.



uma abertura tímida de cursos em IES públicas estaduais, mais especificamente dos cursos nos *campi* da Universidade Estadual Paulista (UNESP), em Franca e Marília, da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). No entanto, a abertura de cursos de RI em IES públicas federais foi inexpressiva, contando com poucos casos, como a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Esse processo teve continuidade até 2008, quando ocorreu uma mudança significativa na participação das IES públicas federais.

O quarto período, o do expansionismo público, foi caracterizado pela expansão dos cursos de RI por meio das IES federais. As políticas públicas, PNE e financiamento estudantil passaram a ter efeito a partir de 2008, principalmente por causa do Reuni (BRASIL, 2007). Claramente, as IES públicas federais começaram a desempenhar um papel relevante no ensino de RI a partir desse programa. Houve uma dispersão espacial ainda maior, direcionada, também, para as regiões Norte e Nordeste, seguindo a lógica de universalização do acesso ao ensino superior proposta pelo Reuni (ver Figuras 1 e 2). Entretanto, essa expansão foi acompanhada por uma concentração espacial, de modo que a oferta de cursos de RI continuou concentrada nas regiões Sudeste e Sul. Esse período teve a sua clausura a partir de 2016, quando da aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, que estabeleceu o contingenciamento dos gastos públicos (BRASIL, 2016).

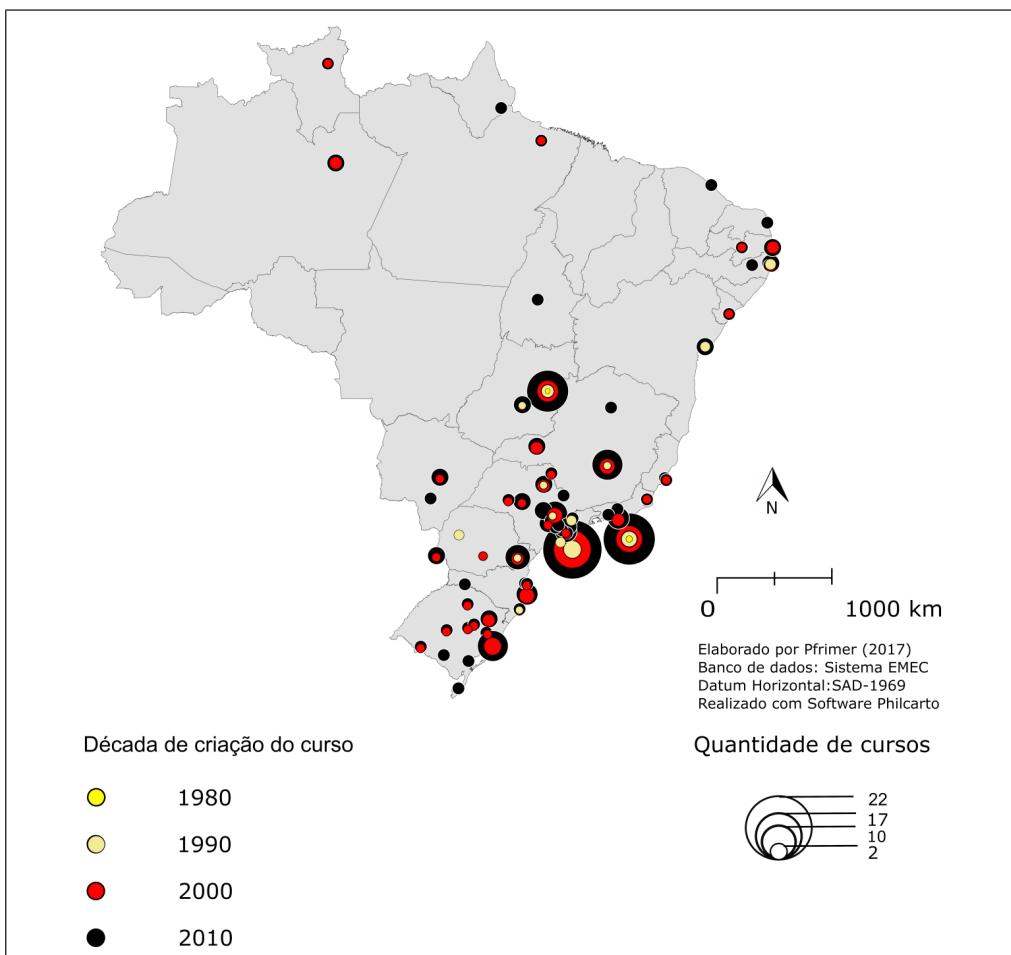
**Figura 1 – Períodos da Expansão da oferta de cursos de Relações Internacionais entre os anos de 1974 a 2017 por categoria administrativa**



Fonte: Adaptação a partir de Maia (2017) e Cadastro e-MEC (MEC, 2017a).



**Figura 2 – Total de cursos de graduação em Relações Internacionais criados por município no Brasil, 1974-2017**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Cadastro e-MEC (MEC, 2017a).

Em linhas gerais, o período inicial descrito anteriormente também é identificado por Miyamoto (1999), Lessa (2005a) e Herz (2000). Esses mesmos autores identificam um segundo período de expansão, que corresponderia aos segundo e terceiro períodos acima tratados. Para o propósito deste artigo, subdividiu-se esse segundo período em outros dois, porque se notou dois movimentos. O primeiro deles foi um conjunto de políticas públicas que incentivaram tanto a demanda discente para ingressar no ensino superior, como o FIES e o PROUNI, quanto a oferta de cursos em IES públicas, como o PNE. O segundo foi a continuação do *boom* dos cursos de RI nas IES privadas, mas com as condições pré-estabelecidas para o que seria o expansionismo nas IES públicas federais, impulsionado pelo Reuni. O terceiro período apresentado pelos autores corresponderia ao quarto período da periodização proposta aqui, que será tratada adiante. Essa periodização não constitui, necessariamente, um esforço intelectual original, e sim uma reinterpretação da literatura existente, adicionando a ela uma análise espacial.



Algumas explicações sobre os condicionantes da expansão dos cursos de RI pelo Brasil são encontradas na literatura. Miyamoto (2003) e Lessa (2005b), por exemplo, discorrem que a criação dos cursos de RI em IES, o estado da arte dessa ciência no país e as preocupações sobre o mercado de trabalho estão indissoluvelmente ligados à maior projeção do Brasil no cenário internacional, tanto em termos políticos quanto econômicos. Para os dois autores, à medida que aumenta a internacionalização do país, crescem o interesse pelo curso e a demanda pelo bacharel em RI. Essa correlação explica o lento crescimento do protoperíodo dos cursos, entre 1974 e o final dos anos de 1990, considerando a baixa internacionalização do país, e o *boom* dos demais períodos, a partir da década de 2000, com o aumento da internacionalização, somada à influência do Reuni.

O quinto e último período é denominado de reconcentração geográfica, caracterizada pela consolidação dos cursos de Relações Internacionais no Brasil após 2016, com a perspectiva de que o número atual de aproximadamente cento e cinquenta cursos tenha atingido o ápice e de que haverá estagnação – ou até mesmo redução (ver Figura 1). À primeira vista, essa estagnação pode ser justificada por pelo menos quatro motivos: a ausência da criação do curso em novas instituições, o fechamento de cursos em algumas instituições, a diminuição do número de alunos ingressantes e as incertezas quanto ao mercado de trabalho. No entanto, é necessário um estudo mais amplo, que extrapole a finalidade deste artigo, para compreender esses e, inclusive, outros motivos da estagnação.

Nesse último período, a espacialização da oferta de cursos de RI consolidou-se por meio da concentração espacial, particularmente se reconcentrando nas regiões Sul e Sudeste. Uma discussão do legado deixado por essa distribuição espacial deve ser repensada diante do contexto que se estabelece a partir de 2016. Concomitantemente, teve início uma discussão para se estabelecer, minimamente, parâmetros comuns a todos os cursos nacionais de RI. Isso se iniciou com uma proposta preliminar de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) apresentada pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) em 2013 e que se estendeu até o debate das DCNs propostas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) – as quais foram aprovadas em 2017 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 2017b). Em outras palavras, há uma preocupação maior com a qualidade dos cursos de RI, e não com a quantidade ou a universalização do ensino.

A dispersão espacial identificada em períodos anteriores, na verdade, acompanhou as concentrações espaciais, com a reconcentração geográfica da oferta e da consolidação acadêmica dos cursos de RI desde 2016. Consequentemente, a partir do quinto período, parece haver o início de um novo contexto para a gestão



dos cursos pelo país, em que pese a aprovação da Emenda Constitucional n. 95, a qual pode acarretar condições adversas para a expansão ou sustentabilidade dos cursos existentes, sobretudo, nas IES públicas (estaduais ou federais). Trata-se de possibilidades completamente diferentes daquelas verificadas nos períodos anteriores. Dessa forma, aprofunda-se a reflexão sobre as características e elementos fundantes do quarto período e último de expansão para posteriormente refletir sobre os dilemas e desafios desse mais novo período.

## O fim do ciclo de expansão e concentração dos cursos de RI nas IES públicas federais

Uma vez compreendida a dinâmica espacial da expansão dos cursos de graduação em Relações Internacionais em termos de centro e periferia, passa-se então a analisar o quarto período desse processo. Nesse contexto, o propósito desta seção é apresentar as principais características desse período, avaliando se é possível inferir que haja consolidação do processo de expansão e concentração de cursos de graduação em RI, especialmente no que tange aos cursos implantados nas IES públicas federais.

Partindo da periodização realizada na seção anterior, o período de entrada de instituições federais de ensino superior no processo de implantação de cursos de graduação em RI deu-se a partir do final dos anos 2000. Trata-se de um período ainda bastante intenso no que se refere à atuação das IES privadas. No entanto, há descontinuidades importantes, por exemplo, a passagem das IES privadas com finalidade lucrativa para o processo de dispersão de cursos pelo território nacional, enquanto as IES privadas sem finalidade lucrativa passaram a atuar essencialmente na concentração de novos cursos em núcleos urbanos já consolidados. Há, assim, uma clara divisão da atuação das IES privadas que antes tanto eram responsáveis tanto pela dispersão quanto pela concentração espacial (ver Mapa 1 da Figura 3).

Com a intermitente expansão e dispersão das IES privadas na oferta de cursos de Relações Internacionais, os graves problemas estruturais das IES públicas e o substancial crescimento econômico dos anos 2000, o estado brasileiro procurou impulsionar o surgimento de novos cursos de graduação em diversas áreas. Entre os cursos abertos, os da área de ciências humanas foram os mais volumosamente criados, uma vez que exigiam menores gastos em infraestruturas e equipamentos (FERREIRA, 2016).

A implementação de políticas públicas na área da educação, como mencionado na seção anterior, foi impulsionada pelo Reuni. Segundo o MEC, esse programa tinha os seguintes propósitos: a) garantir às faculdades e universidades condições para o crescimento e manutenção das faculdades e universidade; b) assegurar a qualidade através da inovação acadêmica; c) promover a articulação entre os diferentes níveis de ensino, integrando a graduação, a pós-graduação e a educação básica, profissional e técnica; d) otimizar o uso de recursos humanos e a estrutura das instituições federais na educação superior (MEC, 2008, p. 3). Mais explicitamente, o principal escopo das políticas públicas implementadas pelo Reuni era a universalização do ensino superior às camadas mais baixas do estrato social brasileiro.

Para se inscrever no Reuni, as IES deveriam comprometer-se a atender pequenos requisitos face aos hercúleos desafios da reestruturação e universalização do ensino superior, entre esses requisitos se encontram: a) aumentar a média para 1 professor para cada 18 alunos; b) aumentar o índice de matrícula na pós-graduação em 20 por cento em 5 anos a partir de 2007; e c) aumentar o nível de concluintes na graduação em 90 por cento (MEC, 2008).

A regulação sobre a natureza e a forma como a expansão e universalização do ensino superior seria executada pouco levou em conta as particularidades regionais de cada IES. Uma vez cumpridos os requisitos, competiam às próprias IES decidirem sobre os cursos a serem criados. Nesse contexto, questiona-se as razões para a abertura de cursos de graduação em RI em detrimento de outras áreas. Ao comentar sobre a expansão e dispersão de cursos de RI, Ferreira (2016, p. 244, tradução nossa) explica que:

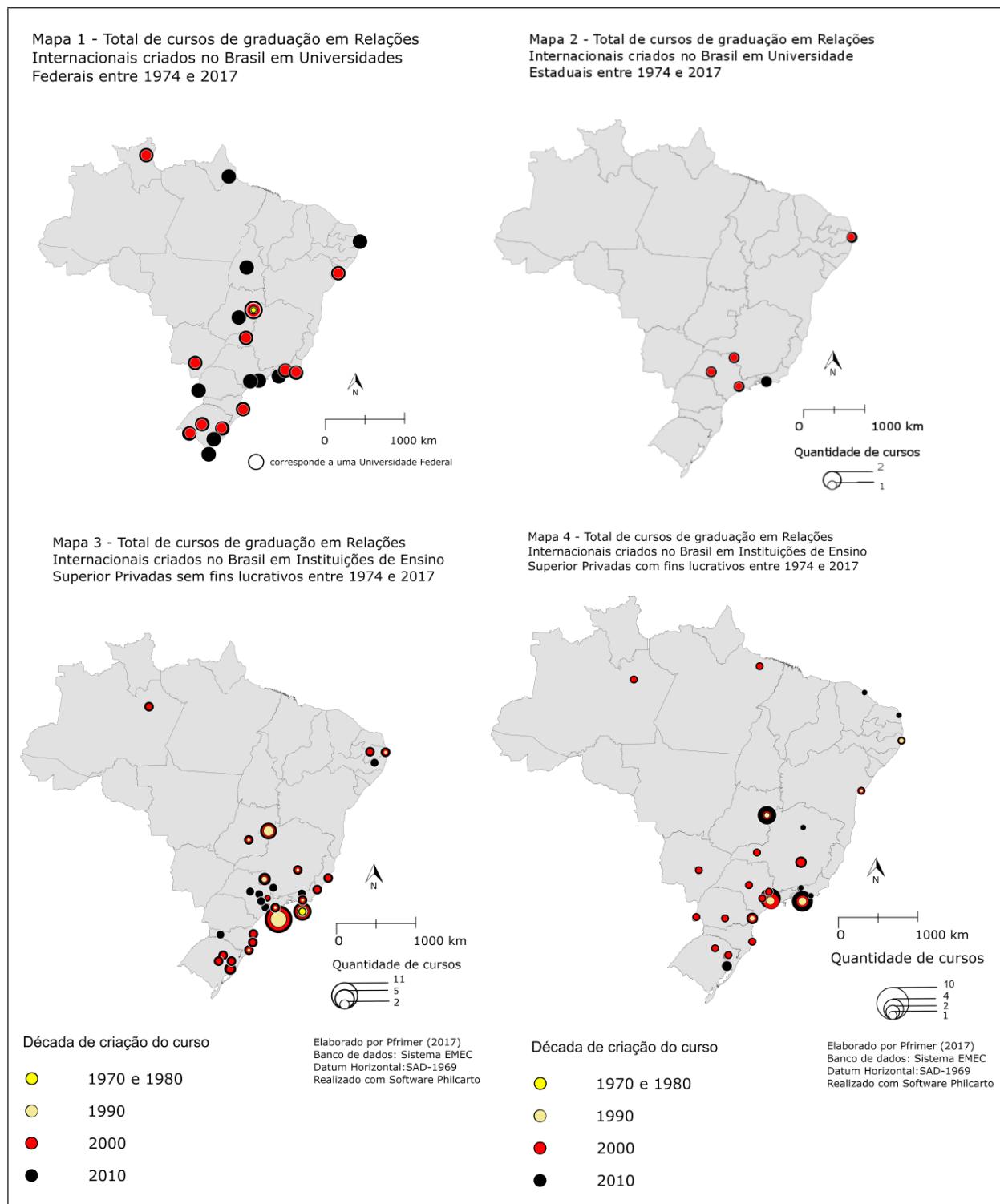
Essa distribuição chama atenção para o crescimento desequilibrado das regiões. Ademais, quando o REUNI foi assinado, as Universidades frequentemente apenas abriram novos cursos para alcançar as novas metas e conseguir fundos do MEC. Além disso, alguns diretores e administradores de Universidades Federais preferiam cursos na área de humanidades as quais não envolviam grandes investimentos em laboratórios e equipamentos. Através desse enfoque os objetivos podiam ser alcançados sem comprometer parte significativa do orçamento nos anos vindouros.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> No original: “*This distribution calls attention to the unbalanced growth of regions. Moreover, when the REUNI was signed, the universities often only opened new programs to achieve the proposed goals and to seek the funds provided by the MEC. Furthermore, some deans and administrators of federal universities preferred the programs in humanities that do not involve large investments in labs and equipment. Through this approach, the goals could be reached without compromising the budget for the following years*”.



**Figura 3 – Criação e expansão de cursos de RI em municípios brasileiros por tipo de IES, 1974-2017**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Cadastro e-MEC (MEC, 2017a)

Se a criação de novos cursos da área de humanidades era preferida por razões estratégicas, resta saber os motivos da criação de cursos de RI em detrimento dos demais cursos em humanidades. Um primeiro elemento explicativo já abordado



por vários autores é a questão da crescente inserção internacional do Brasil, o que tornava a percepção do “cenário internacional” como algo da mais alta relevância pela sociedade brasileira (HERZ, 2000; LESSA, 2005b; MIYAMOTO, 1999, 2003; JULIAO, 2012). Esse dado fazia com que os cursos de RI fossem vistos como aquele *à la mode*.

Um segundo elemento explicativo se refere à facilidade com que se poderia fundar novos cursos de graduação em RI. Para essa finalidade era necessário que:

- a) o coordenador e o corpo docente do curso tivessem alguma formação na área;
- b) pelo menos 30% do corpo docente do curso fossem doutores;
- c) o Projeto Pedagógico de Curso apresentasse a estrutura do curso e que obrigatoriamente cumprisse a carga horária mínima de 2.800 horas de ensino e prática a serem integralizados em 8 semestres; e d) a infraestrutura básica e outros recursos materiais.<sup>6</sup> (MEC, 2012, p. 3 tradução nossa)

Em comparação aos cursos de outras áreas, era bem mais fácil e factível atender todos esses requisitos em cursos de humanas. Ademais, outro ponto que tornava menos complexo esse processo era o fato de os cursos de Relações Internacionais não serem regulados por DCNs.

Essa evolução da expansão proporcionada pelo Reuni durou até meados da década de 2010, quando o modelo entra em estagnação. Ainda assim, alguns cursos de RI são criados em IES públicas mesmo sem serem contemplados pelo Reuni. Esses seriam os casos dos cursos de RI das Universidades Federais de Goiás (UFG) e de Tocantins (UFT).

Um último aspecto importante se refere à dispersão espacial desequilibrada dos cursos em IES públicas, como se nota nos Mapas 1 e 2 da Figura 3. A dispersão espacial não foi substancial para a universalização do ensino de RI. Parte significativa dos cursos recentemente fundados em IES públicas se deu majoritariamente no Sudeste-Sul, ademais em cidades consideradas médias ou pequenas<sup>7</sup>. O caso do estado do Rio Grande do Sul chama atenção, já que quatro novos cursos foram constituídos em IES federais de cidades médias, como na Universidade Federal de

<sup>6</sup> No original: “(a) coordinator and faculty members must be graduates in the field; (b) qualification of faculty members, which requires at least 30% with the title of PhD; (c) an academic-pedagogic project, which deals with the structure of programs and recommends having compulsory and elective subjects to be offered in eight semesters during approximately 2,800 hours of teaching/practice; (d) basic infrastructure and other material resources”.

<sup>7</sup> Os conceitos de cidades pequenas e médias possuem um largo histórico de conceituações e discussões. Para o presente estudo, adotamos a definição de Sposito (2004) na qual as cidades médias são centros regionais importantes que articulam as cidades pequenas aos grandes centros urbanos.



Santa Maria (UFSM), na Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Por outro lado, poucos foram os cursos criados nos grandes centros urbanos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tornando-se essa demanda alvo essencialmente das IES privadas com finalidades lucrativas.

Em resumo, o quarto período pode ser caracterizado por uma consolidação do crescimento e oferta de cursos de RI, porém, de forma não condizente como objetivo da universalização do ensino de RI. Os elementos que mais caracterizam esse processo são: a) crescimento não planejado de cursos de RI em IES públicas; b) dispersão espacial desequilibrada; c) frágil regulação sobre a criação de cursos de RI e controle de qualidade. Em certa medida, pode-se afirmar que esse período já se encontra em esgotamento, especialmente, após o fim do Reuni e da aprovação da Emenda Constitucional 95/2016. A expansão de cursos de Relações Internacionais em IES públicas federais, um dos elementos característicos desse período, não possui maiores perspectivas de crescimento e tampouco de melhorias. Ademais, devido à crise econômica, os cursos em IES privadas, sejam com ou sem fins lucrativos, também passam por um momento crítico. Diante da problemática execução do Reuni para a universalização do ensino de RI e do cenário de crise na educação, pondera-se a seguir sobre os principais desafios colocados a partir dessa conjuntura, particularmente no que se refere à sustentação desse modelo de expansão e tentativa de universalização do ensino das Relações Internacionais no Brasil.

## **Desafios para os cursos de Relações Internacionais no Brasil após a expansão da oferta**

Após a caracterização do quarto período de expansão dos cursos de RI e da subsequente estagnação do seu ciclo, é essencial fazer um balanço dos desafios desse processo para os anos vindouros. Partindo da premissa de que o processo de expansão chegou ao final, e diante da reconcentração geográfica, cabe perguntar se tal conjuntura permite apontar para o surgimento de um novo cenário para os cursos de RI.

Basicamente, o que transparece para os próximos anos é um cenário de grandes dificuldades. A expansão de novos cursos de RI no país já não mais segue o ritmo dos anos anteriores. O ciclo do Reuni permitiu que vários cursos de RI





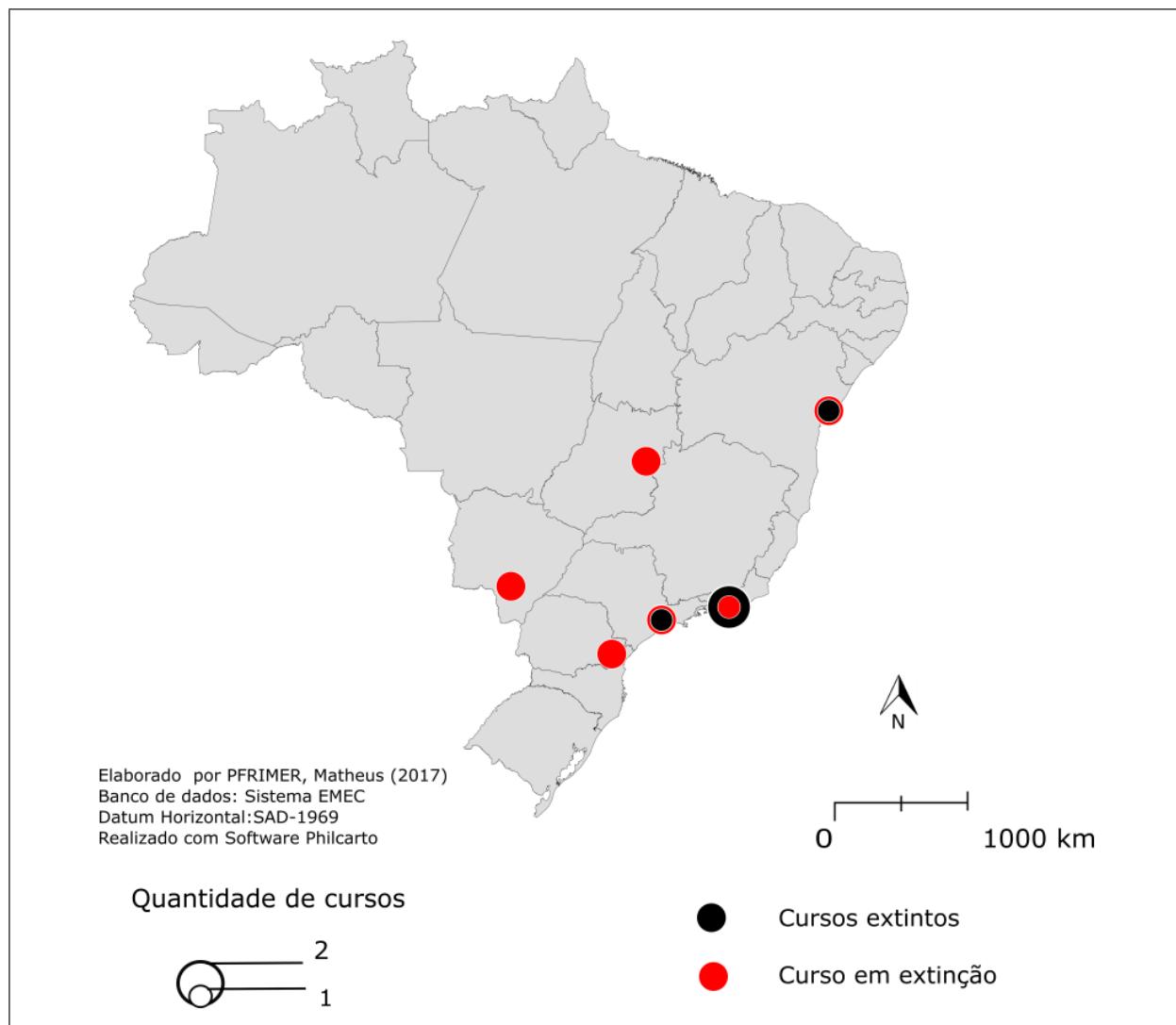
fossem interiorizados, porém sem um planejamento mais acurado para os anos vindouros. O recente fim de vários meios de financiamento das universidades com a aprovação da Emenda Constitucional 95 e a redução da oferta de bolsas dificultam sobremaneira a qualidade e continuidade dos cursos de RI nos diferentes rincões do país, ainda mais porque o mercado de trabalho para os formandos se concentra nos grandes centros urbanos do país (MAIA, 2017). Dessa forma, a procura pelos cursos de RI, especialmente em IES localizadas fora dos grandes centros, tenderá a diminuir com a crise econômica e a contenção de gastos na educação.

Em síntese, as principais questões desse novo contexto para os anos vindouros são: a) o fechamento de cursos em IES privadas com ou sem finalidade lucrativa; b) a diminuição da demanda e da ocupação de vagas em IES privadas localizadas em cidades pequenas e médias; c) a redução da qualidade dos cursos ofertados por IES privadas no Brasil interiorano; d) a ausência da interiorização do mercado de trabalho da área de Relações Internacionais, particularmente nas regiões Norte e Nordeste.

Um primeiro desafio desse cenário é que um número substancial de cursos ofertados pelas IES privadas vem sendo fechados (ver Figura 4). A maior parte desses se encontra nos grandes centros urbanos, especialmente devido à alta concorrência e à saturação do mercado de ensino superior (LESSA, 2005b). Uma parte menor dos cursos em IES privadas que são fechados se situam em cidades fora do eixo mais pujante do país, especialmente devido à baixa demanda. Há de se ressaltar que muitos cursos foram criados por IES privadas em cidades médias, mas sequer chegaram a ser ofertados. Outra parte dos cursos ofertados em IES privadas em cidades médias encontra-se em dificuldades de funcionamento (MIYAMOTO, 2003), como será a seguir abordado.



**Figura 4 – Total de cursos de graduação em Relações Internacionais extintos e em extinção no Brasil em 2017**



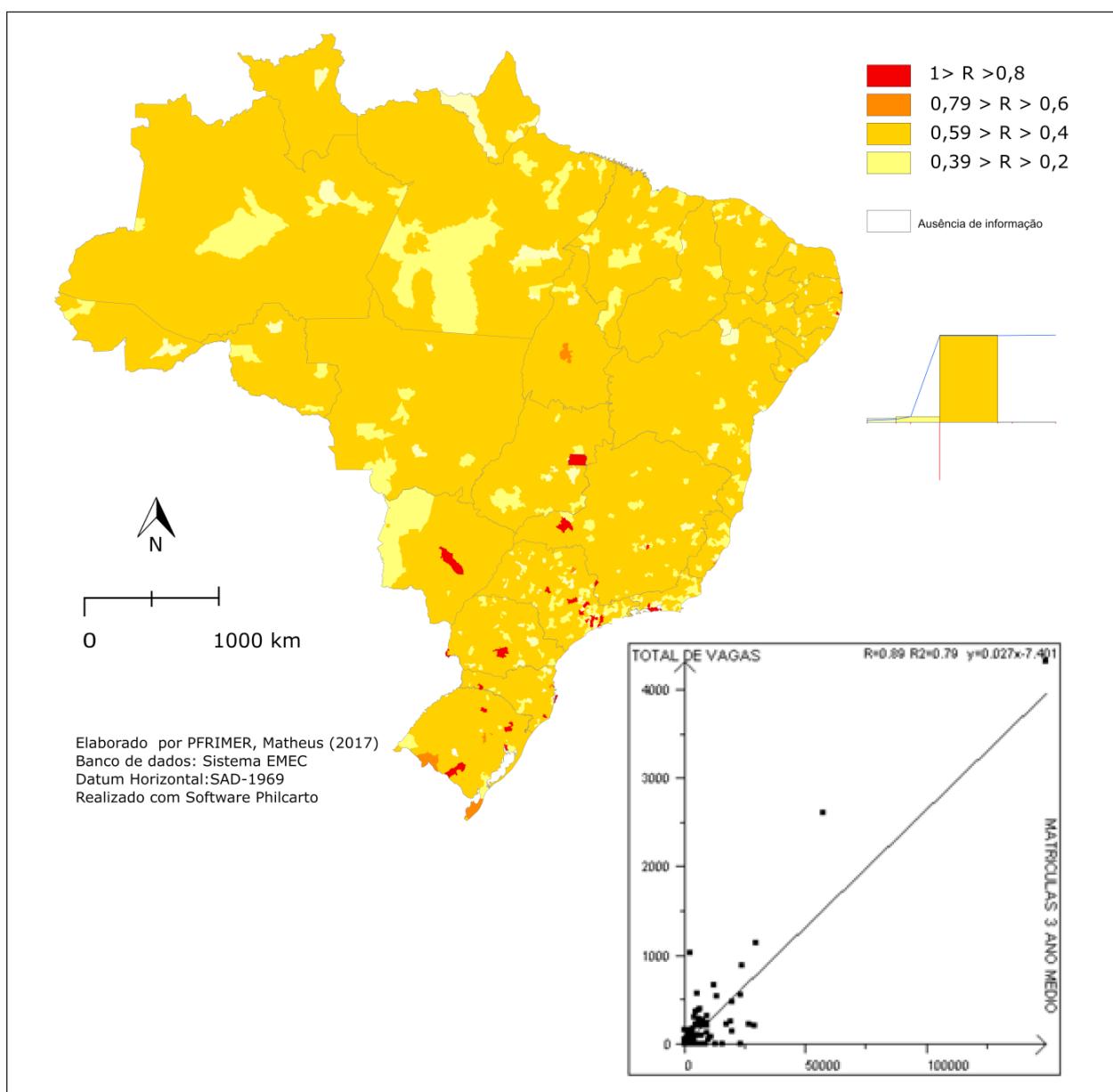
Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Cadastro e-MEC (MEC, 2017a)

Um segundo desafio que parece explicar as dificuldades pelas quais passam os cursos em IES privadas no Brasil interiorano é o fato de que a demanda e a ocupação de vagas nesses cursos não são suficientes para sustentá-los (MIYAMOTO, 2003). Por exemplo, municípios interioranos onde cursos foram fechados (ou obtiveram em 2015 notas 1 e 2 no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE) apresentam, em regressão linear simples, correlação entre o número de vagas ofertadas para cursos de graduação em RI em 2017 e o número de alunos matriculados no terceiro ano do ensino médio em 2017. De maneira geral, o resultado apresentado foi de correlação significativa entre essas duas variáveis, com o coeficiente de correlação ( $R^2$ ) apresentando resultado de 0,79. A Figura 5 apresenta em vermelho os municípios que apresentam alta correlação



entre essas duas variáveis. Em geral, a correlação entre essas variáveis é alta para uma parte significativa dos municípios onde cursos de RI são ofertados com exceção de localidades como Dourados – MS, Santana do Livramento – RS, Porto Nacional – TO, dentre outros municípios<sup>8</sup>.

**Figura 5 – Relação entre alunos matriculados no terceiro ano do Ensino Médio em 2017 e vagas em cursos de graduação em Relações Internacionais em 2017 por municípios brasileiros**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Cadastro e-MEC (MEC, 2017a) e Censo Escolar do Ensino Médio (INEP, 2017).

8 A interiorização dos cursos ofertados pelas IES públicas tem contribuído para o fechamento de cursos em IES privadas favorecendo o acesso ao ensino superior de qualidade e universal. A ressalva que se faz é que essa interiorização se fez apenas nas regiões que historicamente já ofertavam cursos de RI.



Desse resultado, depreende-se algumas explicações. Em primeiro lugar, que na maior parte dos municípios onde há cursos de RI o número de vagas para graduação apresenta correspondência com o número de alunos, de forma que quanto maior for a quantidade de alunos matriculados no terceiro ano do ensino médio, maior o número de vagas ofertadas no município que possui curso de RI. Há algumas exceções dentre as mencionadas acima, de onde advêm algumas ressalvas.

Em segundo lugar, das exceções mencionadas, pode-se dizer que o número de vagas em curso de graduação de RI é bem acima da média que seria esperada para a quantidade de alunos matriculados no terceiro ano do ensino médio. Esse dado indica que possivelmente o público-alvo e, portanto, a demanda desses municípios, seria bem menor do que no restante dos municípios onde há oferta de vagas em cursos de RI. Essa conclusão ainda pode ser precipitada, particularmente porque há um significativo fluxo de alunos que cursaram o terceiro ano do ensino médio em um dado município e que se matriculam em cursos de RI em outros estados da federação. No entanto, a grande questão é que parte dos municípios onde se encontram esses cursos não possui vocação de integrar-se com o restante do país por pelo menos três razões: eles se encontram em regiões fronteiriças, possuem baixa densidade de redes de integração e de relações socioeconômicas com o restante do território nacional, ou estão em pontos distantes das regiões mais carentes de cursos de RI.

Por último, nos municípios interioranos contemplados pelo Reuni, esse processo parece estimular a substituição do ensino de RI em IES privadas por públicas, uma vez que a demanda anteriormente atraída pelas instituições privadas se direciona para as públicas. Nesse sentido, cursos em IES privadas nestas mencionadas localidades ou estão em extinção ou apresentam qualidade incipiente.

Um terceiro desafio é que a maior parte dos cursos que apresentou baixo desempenho no ENADE 2015 (notas 1 e 2) são ofertados por IES privadas em regiões interioranas<sup>9</sup>. Esse resultado coloca em xeque esses cursos, caso obtenham os mesmos resultados nas próximas avaliações do ENADE. O mal resultado obtido no ENADE é em parte consequência de medidas drásticas tomadas pelas IES privadas para solucionar problemas de insuficiência da demanda local, especialmente nas

<sup>9</sup> Aqui, leva-se em conta apenas o Conceito ENADE (CE), sem a adição do Conceito Preliminar de Curso (CPC).

cidades pequenas e médias (MIYAMOTO, 2003) (ver Figura 6)<sup>10</sup>. Em síntese, nota-se que os cursos ofertados em IES privadas com finalidade lucrativa são os que mais vêm apresentando qualidade abaixo da desejada. Essa diferença parece refletir o entusiasmo que tomou conta do setor privado com a aprovação dos programas de financiamento estudantil. Muitos cursos foram abertos por essas IES. Com o passar dos anos e a instalação da crise econômica, parte significativa desses cursos não apresentou resultados importantes quanto à qualidade do ensino ofertada.

O último desafio se refere à ausência da interiorização do mercado de trabalho na área de Relações Internacionais, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, o que agrava ainda mais os dilemas anteriores. À exceção das cidades médias do Sul e Sudeste, os cursos de RI em cidades médias das demais regiões do país são uma exceção devido à ausência da internacionalização e da interiorização do mercado de trabalho nessas regiões. Em uma pesquisa sobre o mercado de trabalho para egressos de cursos em RI, Ribeiro, Kato e Rainer (2013) apontam que as oportunidades de trabalho encontram-se majoritariamente nos grandes centros urbanos do país e em cidades médias do Sul e Sudeste voltadas para atividades do setor secundário e, mais recentemente, para o agronegócio (MAIA; FRANCO; NEDER, 2017).

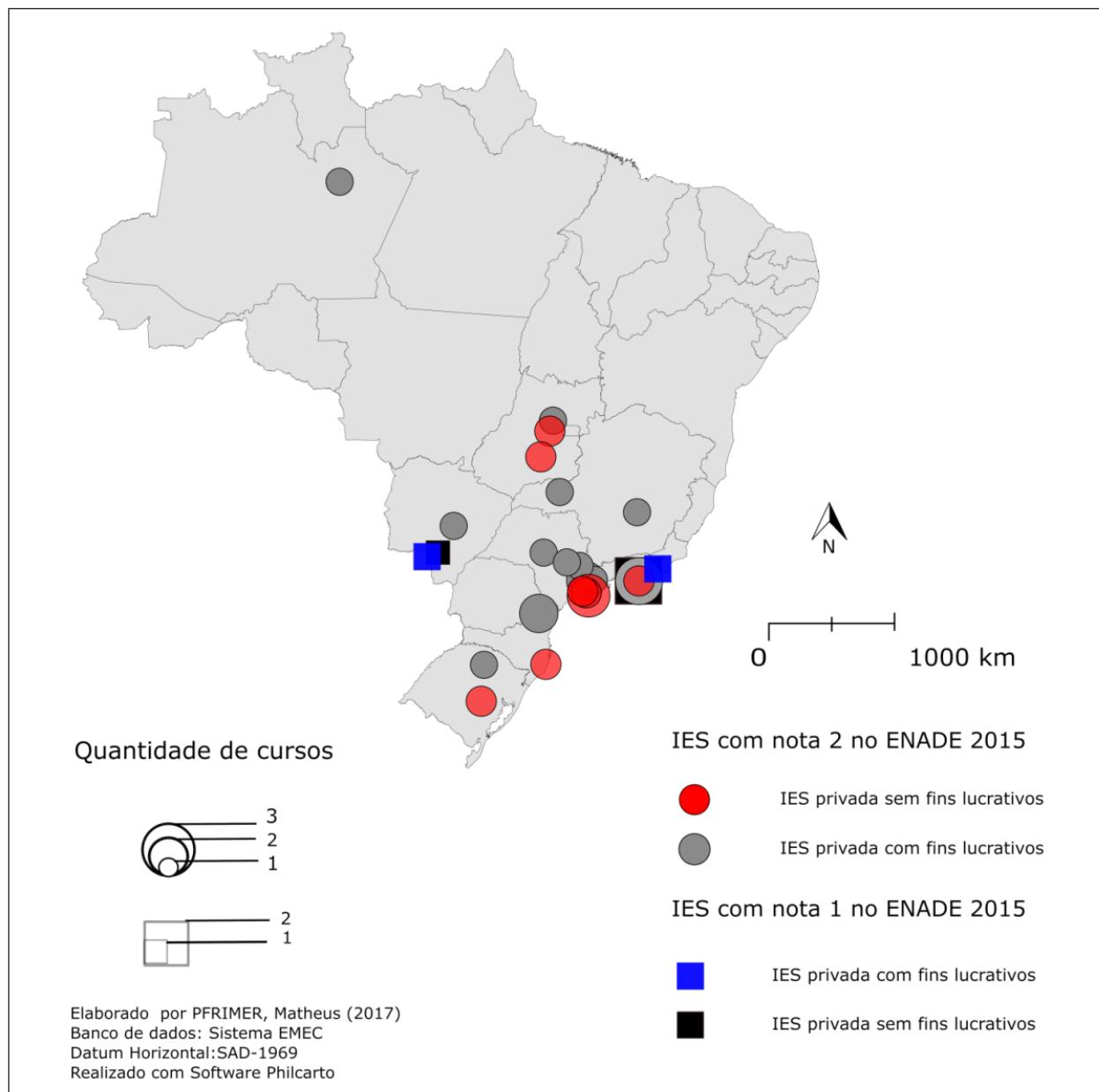
Se, por um lado, a expansão de cursos para as regiões Sudeste e Sul se deu por influência da internacionalização da economia e da participação no Mercado Comum do Sul (Mercosul) (MIYAMOTO, 1999), por outro, a interiorização da oferta de cursos de RI nas regiões Centro-Oeste, Triângulo Mineiro e Interior Paulista se deu especialmente pela expansão econômica do agronegócio e aumento da percepção do “internacional” em regiões do Brasil interiorano. No entanto, no que tange ao mercado de trabalho, o setor do agronegócio não apresenta parcela significativa do ramo de trabalho no qual os egressos de RI estão atualmente empregados, sendo responsável por apenas 1,7% dos egressos que participaram de uma pesquisa (MAIA; FRANCO; NEDER, 2017) promovida pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) juntamente com a Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura (UNESCO)<sup>11</sup>.

10 Vale ressaltar que o nota mínima lograda pelos cursos de RI em IES públicas federais e estaduais nacionais em 2015 foi 3. Essa avaliação é considerada mediana e, caso a nota seja repetida, não implica o fechamento de curso.

11 Há de se fazer um contraponto aqui: naturalmente, o acesso ao ensino não pode se vincular exclusivamente ao mercado de trabalho, já que o ensino superior também possui um papel importante na formação cultural e cívica do indivíduo.



**Figura 6 – IES com cursos de Relações Internacionais avaliadas com notas 1 e 2 no ENADE 2015 por municípios brasileiros e categoria administrativa**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Cadastro e-MEC (MEC, 2017a).

Dessa forma, a expansão promovida pelo Reuni acabou por privilegiar a abertura de novos cursos de RI em locais onde o acesso ao ensino de RI já era substancial, em detrimento das regiões do país onde ainda a oferta do ensino de RI é restrita. Nessa perspectiva, a inclusão e universalização de RI no Brasil aconteceram de forma concentrada, dando-se nas áreas interioranas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Já nas regiões Norte e Nordeste, a estratégia adotada foi a da dispersão não planejada de cursos nas capitais de alguns poucos estados. Segundo Julião (2012), essa estratégia acabou pulverizando cursos de RI com



um orçamento destinado à educação que não acompanhava o mesmo ritmo da expansão do número de cursos criados.

Levando em conta os desafios aqui apresentados, o cenário que se verifica é o da impossibilidade da sustentação do padrão de expansão dos cursos de RI até então vigente. Esse padrão, caracterizado pela dispersão não planejada e concentração espacial desequilibrada, tenderá a se constituir nos anos vindouros como um obstáculo à consolidação dos cursos de RI recém-criados. Além disso, esse processo de crise pode engendrar a diminuição do número de cursos excessivamente criados no setor privado, promovendo assim um reequilíbrio entre o setor público e privado. Particularmente, o que se nota é que o Reuni, ainda que de forma errática, possibilitou, no campo das Relações Internacionais, a transição privado-pública, especialmente, nas cidades médias.

Em um possível cenário positivo, ainda que bem pouco provável, pode ser que, com o fim da crise econômica em curto prazo, o incremento do crescimento econômico engendre um maior processo de internacionalização do país, o que por consequência aumentaria a demanda do mercado em relação a profissionais das RI. Seguindo esse raciocínio, há uma pequena possibilidade de que o padrão de expansão de cursos de RI possa ainda se manter, mas isso dificilmente ocorrerá. Resta então refletir sobre esse período de transição que parece se implantar.

## Conclusões

Após um longo histórico de pioneirismo, expansão e consolidação do estudo das Relações Internacionais no Brasil, a área enfrenta, nesses últimos cinco anos, vários dilemas no que se refere à universalização do ensino. Esses dilemas não se referem apenas a uma conjuntura de crise econômica e política que se instalou no país, mas também a uma questão estrutural da herança deixada pelas decisões e estratégias adotadas ao longo desses quase 50 anos de existência do curso no país.

Essa herança estrutural, tratada neste trabalho, diz respeito ao padrão de dispersão espacial de cursos implantado pelas políticas públicas e sua adequação às necessidades de universalização do ensino das RI. Verificou-se, por meio da análise espacial, que o modelo de dispersão de cursos de RI no Brasil é marcado pela concentração espacial, em que a lógica da universalização do ensino cada vez mais é suplantada pela lógica da concentração espacial. Os fenômenos da concentração espacial e dispersão não planejada, atrelados à atual conjuntura



de contenção orçamentária, vêm levando à estagnação – ou pior, redução – do número de cursos no país. Constata-se, assim, o declínio do modelo de expansão de cursos de RI até então vigente.

Esse novo cenário para os cursos de RI no Brasil coloca uma série de desafios para os próximos anos. Em primeiro lugar, o desafio de consolidar os cursos criados durante o Reuni fora dos grandes centros, particularmente aqueles das regiões Norte e Nordeste. Esse desafio torna-se tão mais difícil quanto maior o corte do orçamento destinado à educação. Em segundo lugar, o desafio da universalização do ensino superior das Relações Internacionais. Não há cursos de RI implementados em uma parte dos estados das regiões Norte e Nordeste, forçando o deslocamento de discentes a outros estados ou a desistência do curso. Por fim, o desafio da interiorização do mercado de trabalho de forma a permitir a sustentabilidade dos cursos que se encontram fora dos grandes centros nacionais.

Face aos desafios do quinto período, cabe à comunidade acadêmica das Relações Internacionais refletir sobre o futuro da gestão dos cursos de RI com o intuito de oferecer encaminhamentos para as políticas públicas do ensino superior para a área. Para tanto, é necessário estabelecer uma agenda de pesquisa sobre a temática, já que a bibliografia sobre gestão e sustentabilidade de cursos de RI no Brasil ainda é incipiente. Os eixos norteadores da temática poderiam envolver quatro temas de pesquisa. O primeiro deles concernente à atração espacial dos cursos e ao perfil discente. Outro tema importante de pesquisa se refere aos padrões de qualidade dos cursos (CPC, CC e ENADE) e às particularidades regionais onde os cursos se inserem. O terceiro, referente ao perfil das IES que ofertam cursos de RI e às características econômicas da região onde o curso se insere. Aqui, neste tema, procura-se regionalizar as características econômicas e seus efeitos sobre a oferta de cursos de RI, com a finalidade de verificar até que ponto o mercado de trabalho condiciona as características dos cursos de RI ofertados. Por último, um tema de pesquisa relevante se refere a compreender de que forma a presença de instituições tais como embaixadas, secretarias de RI, portos secos etc. afetam a percepção da importância da internacionalização e da atuação do profissional de RI.



## Referências

- ALMEIDA, Paulo.Roberto de. *O estudo das relações internacionais do Brasil. Um diálogo entre a diplomacia e a academia.* Brasília: LGE Editora, 2006.
- BRASIL. *Lei Federal n. 9131.* Brasília: Congresso Nacional, 1995.
- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).* Brasília: Congresso Nacional, 2001a.
- BRASIL. *Lei Federal n. 10.260.* Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. Brasília: Presidência da República, 2001b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10260.htm)> . (Acesso em: 10 out. 2018).
- BRASIL. *Lei Federal n. 10.172.* Plano Nacional de Educação. Brasília: Congresso Nacional. 2001c. <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>> (Acesso em: 10 out. 2018).
- BRASIL. *Lei Federal n. 11.096.* Programa Universidade para Todos (PROUNI). Brasília: Congresso Nacional, 2005.
- BRASIL. *Decreto nº 6.096.* Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Brasília: Congresso Nacional, 2007.
- BRASIL. *Emenda Constitucional n. 95.* Brasília: Congresso Nacional, 2016.
- BRIGAGÃO, Clovis. *Relações internacionais no Brasil: instituições, programas, cursos e redes.* Rio de Janeiro: Gramma, 2004.
- CARR, Edward. *Vinte anos de crise: 1919-1939.* Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília e Imprensa Oficial, 2001.
- CERVO, Amado Luiz. “A historiografia brasileira das Relações Internacionais”. *Revista Interamericana de Bibliografia*, v. 42, n. 3, 1992, p. 393-409.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). *Diretrizes Curriculares Nacionais para Cursos de Graduação em Relações Internacionais.* Brasília: INEP, 2016.
- FERREIRA, Marcos Alan S. V. The rise of International Relations programs in the Brazilian Federal Universities: curriculum specificities and current challenges. *Journal of Political Science Education*, v. 12, n. 3, 2016, p. 241-255.
- GONÇALVES, Williams. *Relações internacionais.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2002.
- GOTTMANN, Jean. *Center and periphery.* Spatial Variations in Politics. London: Sage, 1980.
- HERZ, Monica. “O crescimento da área de relações internacionais no Brasil”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, 2000, p.7-40.
- IBRI. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies. Dossiê Caminhos e desafios do ensino, pesquisa e extensão em RI no Brasil.* Brasília: IBRI, v. 18, 2017. Disponível em: <<http://www.ibri-rbpi.org/?p=16040>> . Acesso em: 8 mar. 2018.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Nacionais Anísio Teixeira. *Censo Escolar do Ensino Médio.* Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset?tags=INEP&tags=censo+escolar>. Acesso em 02 mai. 2017.



JULIAO, Taís Sandrim. ENADE 2009 e a avaliação da área de Relações Internacionais. *Mundorama*, v. 28, 2009, p. a-b.

JULIAO, Tais Sandrim. A graduação em RI no Brasil. *Revista Monções*, v. 1, n. 1, 2012, p. 13-48.

LESSA, Antônio Carlos. O ensino das Relações Internacionais no Brasil. In: SARAIVA, José Sombra; CERVO, Amado Luiz (Eds.) *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2005a, p. 33-50.

LESSA, Antônio Carlos. Os problemas recentes e as muitas virtudes do Mercado de trabalho para profissionais de Relações Internacionais no Brasil. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, v. 6, n. 58, 2005b, p. 11-12.

MAIA, Marrielle. *O fortalecimento do papel institucional do Conselho Nacional de Educação no processo de elaboração, aperfeiçoamento e acompanhamento das políticas públicas de educação básica e superior em todas as etapas e modalidades de educação e ensino*: Documento Técnico referente ao Produto 1 do Projeto CNE/UNESCO914/BRZ1042.3. Brasília: Ministério da Educação e Cultura e Unesco, 2017.

MAIA, Marrielle; FRANCO, Ana Maria de Paiva; NEDER, Henrique Dantas. *O fortalecimento do papel institucional do Conselho Nacional de Educação no processo de elaboração, aperfeiçoamento e acompanhamento das políticas públicas de educação básica e superior em todas as etapas e modalidades de educação e ensino*. Brasilia: Conselho Nacional de Educação, 2017.

MEC. Ministério da Educação e Cultura. *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Relatório do Primeiro Ano*. Brasília: MEC. Ministério da Educação e Cultura, 2008. Disponível em: <[http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25&Itemid=28](http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=28)>. Acesso em: 5 mai. 2017.

MEC. Ministério da Educação e Cultura. *Padrões de Qualidade para os Cursos de Relações Internacionais*. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2012. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/padreli.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

MEC. Ministério da Educação e Cultura. *Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior. Cadastro e-MEC*. Disponível em: <<http://emece.mec.gov.br/>>. Acessado em: 2 mai. 2017a.

MEC. Ministério da Educação e Cultura. *Resolução n. 4 de 4 de Outubro de 2017. Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Relações Internacionais*. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2017b.

MIYAMOTO, Shiguenoli. “O ensino das relações internacionais no Brasil: o estado da arte”. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n.12, 1999, p. 83-98.

MIYAMOTO, Shiguenoli. “Ensino das Relações Internacionais do Brasil: problemas e perspectivas”. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 20, 2003, p. 103-114.



- RIBEIRO, Pedro Feliú; KATO, Mariana; RAINER, Gary. Mercado de trabalho e relações internacionais no Brasil: um estudo exploratório. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, v. 14, n. 135, 2013, p.10-18.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos nas periferias urbanas nas cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. *Revista Investigaciones Geográficas*, Ciudad do México, n. 54, 2004, p. 114-139.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. “A evolução da produção intelectual e dos estudos acadêmicos de relações internacionais no Brasil”. In: SARAIVA, José Sombra; CERVO, Amado Luiz (Eds.) *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2005, p. 17-35.
- WANIEZ, Phillip. Philcarto. Disponível em: <<http://philcarto.free.fr/>>. Acesso em: 11 out. 2017.



## Instruções editoriais para os autores

Os autores devem seguir estritamente as diretrizes abaixo; sua não observância poderá implicar em não aceitação do artigo submetido, sendo os autores orientados a adequar o arquivo submetido aos padrões requeridos.

1. O artigo deve ser inédito e redigido em português, inglês ou espanhol. Além de inédito, o artigo não deve estar em apreciação concomitante em nenhum outro periódico ou veículo de publicação, no todo ou em parte, no idioma original ou traduzido.
2. O arquivo a ser enviado deve estar em formato .doc ou .docx; use somente a formatação padrão do texto. Os autores devem retirar sua identificação das propriedades do arquivo.
3. Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/co-autores. No caso de mais de dois autores, a equipe editorial se reserva o direito de solicitar informações sobre o papel de cada um dos autores no processo de desenvolvimento do artigo.
4. O autor deve submeter três arquivos:
  - 4.1 Um arquivo contendo título, resumos, palavras chave, corpo do texto e referências. No texto do artigo, o responsável pela submissão deve eliminar qualquer referência que possa permitir sua identificação
    - 4.1.1 No caso de um trabalho fruto de pesquisa financiada, o autor deve abrir uma nota de rodapé na primeira página do artigo para se referir ao financiamento e às agências de fomento que o possibilitaram.
  - 4.2 Um arquivo, a ser submetido como suplementar, contendo a identificação dos autores, sua titulação máxima e a instituição a qual se encontra atualmente filiado, um resumo do Curriculum vitae de, no máximo, 5 linhas, contendo titulação, função que desempenha na instituição à qual é filiado e a URL do Currículo Lattes. Em casos de artigos com múltiplos autores, a informação de todos os autores deve ser apresentada. Neste mesmo arquivo, o autor poderá incluir agradecimentos, se desejar.
  - 4.3 Uma Carta ao Editor, que deve ser enviada também como arquivo suplementar, na qual assume que o conteúdo do trabalho apresentado é inédito, não contém nada que possa ser considerado ilegal, difamatório, que cause conflito de interesses ou que possa interferir na imparcialidade do trabalho apresentado.



5. O arquivo com o corpo do texto não deve conter nenhuma forma de identificação dos autores; a formatação do texto deve estar em espaço simples; fonte de 12-pontos; uso do itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas devem ser inseridas no texto, e não no final do documento na forma de anexos.
6. O artigo deve conter o mínimo de 7.000 e o máximo de 8.000 palavras, incluídos título, resumo e palavras chave (em português e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; excluídas as referências.
  - 6.1 Serão adotadas no máximo cinco palavras-chave em cada idioma. Elas devem se referir ao objeto de estudo do artigo e ao referencial teórico e/ou temática utilizada para análise.
7. O artigo deve incluir um resumo em português e em inglês, entre 150 a 200 palavras para cada uma das versões. Lembramos que o resumo em ambos os idiomas integra o número mínimo e o máximo de palavras, conforme indicado no item 6.
8. As notas de rodapé devem se restringir a esclarecimentos adicionais ao texto. Todas as referências de fonte bibliográfica ou outras deverão ser feitas no corpo do texto, conforme o sistema de citação Chicago (AUTOR, data).
  - 8.1 As citações devem estar no mesmo idioma que o artigo. Assim, será acrescentada no corpo do texto a versão traduzida, e em nota de rodapé, a versão original da citação.
9. A formatação de tabelas, quadros e figuras deverá seguir o formato ABNT.
10. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo. Deve ser observado estritamente o sistema Chicago (AUTOR, data). Não serão aceitas referências bibliográficas em notas de rodapé.

As mesmas deverão seguir os modelos abaixo, de acordo com o formato estabelecido pela NBR 6023 (2002) da ABNT.

#### 10.1 Para artigos ou documentos eletrônicos:

Elementos: AUTOR(es). Título. Título da publicação. Local de publicação, numeração correspondente ao volume, número, mês e ano de publicação, paginação inicial e final. Indicar o endereço (link) onde o documento está disponível e a data de acesso ao artigo.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Política Externa Brasileira: 1964-1985. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, 2013, p. 3-19. Disponível em: <<http://www.cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/view/120/64>>. Acesso em: 14 jul. 2016.



## 10.2 Para Livros

Elementos: AUTORES(es). *Título*. Edição (a partir da 2<sup>a</sup> edição). Cidade: Editora, ano de publicação.

SARAIVA, José Flávio S. *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, DF: IBRI, 2003.

## 10.3 Para capítulos de livros:

Elementos: AUTOR(es) do capítulo. Título do capítulo. In: AUTOR(es) da obra (Org., Ed., Coord.) *Título da obra*. Edição (a partir da 2<sup>a</sup> edição). Cidade: Editora, ano de publicação. Capítulo consultado e paginação da parte.

SNIDAL, Duncan. The politics scope: endogenous actors, heterogeneity and institutions. In KEOHANE, Robert O; OSTROM, Elinor. *Local commons and global interdependence*: heterogeneity and cooperation in two domains. London: Sage Publication, 1995. Cap. 2, p. 47-70.

## 10.4 Trabalhos apresentados em Eventos

Elementos: AUTOR(es). Título do trabalho apresentado. In: nome do evento, numeração do evento (se houver), ano e local (cidade) de realização, título do documento (anais, atas, tópico temático), local, editora, data de publicação e página inicial e final da parte referenciada.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; PEREZ, Fernanda Aguilar. *A política externa de saúde de Dilma Rousseff (2011-2014)*: elementos preliminares para um balanço. In: 5º Encontro Nacional da ABRI, 2015, Belo Horizonte. Anais Eletrônicos. Disponível em: <<http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=14%2017>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

11. No ato da submissão, todas as informações requeridas no sistema deverão ser devidamente preenchidas.

## Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, inédita e não está sendo avaliada para publicação por outra revista. Caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.





2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF.
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.

Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.





ISSN 1413-0904

A standard one-dimensional barcode is positioned vertically in the center of the bottom right box.

9 771413 090004