

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS - IERI
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

THIAGO GOMES NAVES DA SILVA

**ORGANIZAÇÕES REGIONAIS E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS: UM ESTUDO DE
CASO SOBRE A CONDUTA DA ASEAN DIANTE DA GUERRA CIVIL EM
MIANMAR (2021–2024)**

**UBERLÂNDIA
2025**

THIAGO GOMES NAVES DA SILVA

**ORGANIZAÇÕES REGIONAIS E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS: UM ESTUDO DE
CASO SOBRE A CONDUTA DA ASEAN DIANTE DA GUERRA CIVIL EM
MIANMAR (2021–2024)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Linha de pesquisa: Segurança Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes.

UBERLÂNDIA

2025

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU com
dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

S586 Silva, Thiago Gomes Naves da, 2000-
2025 Organizações Regionais e mediação de
conflitos [recurso eletrônico] : um estudo de caso sobre a conduta
da ASEAN diante da guerra civil em Mianmar (2021-2024) / Thiago
Gomes Naves da Silva. - 2025.

Orientador: Aureo de Toledo Gomes.

Dissertação (Mestrado) - Universidade
Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Relações
Internacionais.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em:

<http://doi.org/10.14393/ufu.di.2025.308> Inclui bibliografia.

Inclui ilustrações.

1. Relações Internacionais. I. Gomes, Aureo
de Toledo, 1981-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia.
Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2: Gizele
Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902

Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secpgr@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Relações Internacional - PPGRi				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, 105, PPGRi				
Data:	05 de junho de 2025	Hora de início:	09:00	Hora de encerramento:	11:00
Matrícula do Discente:	12312RIT016				
Nome do Discente:	Thiago Gomes Naves da Silva				
Título do Trabalho:	Organizações Regionais e Mediação de Conflitos: um estudo de caso sobre a guerra civil em Mianmar e o comportamento da ASEAN (2021-2024)				
Área de concentração:	Política Internacional				
Linha de pesquisa:	Segurança Internacional				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	O Elo Perdido: antagonismo, identidades coletivas e as dinâmicas das guerras civis				

Reuniu-se por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais, em sessão pública, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores(as) Doutores(as): Bárbara Vasconcellos de Carvalho Motta - UFS; Haroldo Ramanzini Júnior - UFU e Aureo de Toledo Gomes - PPGRi/UFU orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Aureo de Toledo Gomes - PPGRi/UFU, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora. A Banca examinadora solicitou registro que recomendam a publicação do trabalho.

Documento assinado eletronicamente por **Aureo de Toledo Gomes, Professor(a) do Magistério Superior**, em 06/06/2025, às 15:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bárbara Vasconcellos de Carvalho Motta, Usuário Externo**, em 17/06/2025, às 11:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Haroldo Ramanzini Junior, Professor(a) do Magistério Superior**, em 19/06/2025, às 16:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 6347949 e o código CRC 494C6298.

RESUMO

O início da guerra civil em Mianmar, em 2021, destacou importantes falhas dentro da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), principalmente no que se diz respeito à atuação desta organização regional perante conflitos no sudeste asiático. Esta pesquisa busca investigar os fatores que impedem a organização de ter um papel relevante nestes conflitos. Composta por três capítulos, a análise combina uma base teórica sobre organizações regionais e mediação internacional, uma revisão histórica da trajetória política de Mianmar e, ao final, uma investigação da evolução institucional da ASEAN e de suas ações na região. A partir de um estudo de caso da relação entre Mianmar e ASEAN, sustentado por uma revisão bibliográfica e uma análise documental, este trabalho identificou três justificativas principais para a limitação da ASEAN: a cláusula de não interferência prevista em sua carta, as profundas divisões internas entre seus Estados membros e a ausência de mecanismos institucionais vinculantes dentro da organização. Conclui-se que, embora a ASEAN tenha adotado iniciativas formais em certos momentos, a sua estrutura normativa e decisória compromete sua capacidade de resposta a crises internas graves, apontando uma necessidade de reformas estruturais significativas para que a organização possa atuar de forma mais assertiva na promoção da paz e da estabilidade na região.

Palavras-chave: ASEAN; Mianmar; Mediação Internacional; Não-interferência; Organizações regionais

ABSTRACT

The outbreak of the civil war in Myanmar in 2021 highlighted significant shortcomings within the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), particularly regarding the organization's role in addressing conflicts in Southeast Asia. This research aims to investigate the factors that prevented ASEAN from playing a relevant role in such conflicts. Structured into three chapters, the analysis combines a theoretical foundation on regional organizations and international mediation, a historical review of Myanmar's political trajectory, and, finally, an investigation into ASEAN's institutional evolution and its actions in the region. Based on a case study of the relationship between Myanmar and ASEAN, supported by bibliographic review and document analysis, this study identified three main reasons for ASEAN's limited effectiveness: the non-interference clause enshrined in its charter, deep internal divisions among its member states, and the absence of binding institutional mechanisms within the organization. The research concludes that, although ASEAN has undertaken formal initiatives at certain points, its normative and decision-making structure undermines its ability to respond to severe internal crises, revealing the need for significant structural reforms for the organization to act more assertively in promoting peace and regional stability.

Keywords: ASEAN; Myanmar; International Mediation; Non-interference; Regional Organizations

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mortes em diferentes tipos de conflitos armados.....	15
Figura 2 - Declarações da ASEAN entre 2020 e 2024.....	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - <i>ASEAN Way</i> e as suas diferentes interpretações.....	63
---	-----------

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

5PC - Five-Point Consensus

ACLED - Armed Conflict Location & Event Data Project

AFPFL - Anti-Fascist People's Freedom League

AHA Centre - The ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management

ASEAN - Associação de Nações do Sudeste Asiático

BSPP - Burma Socialist Program Party

COW - Correlates of War

EUA - Estados Unidos

GAM - Gerakan Aceh Merdeka

GAD - Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento

IISS - International Institute for Strategic Studies

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

NLD - National League for Democracy

OEA - Organização dos Estados Americanos

ONU - Organização das Nações Unidas

OR - Organizações Regionais

OUA - Organização da Unidade Africana

RI - Relações Internacionais

SLORC - State Law and Order Restoration Council

SPDC - State Peace and Development Council

TAC - Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O QUE SE ENTENDE POR GUERRAS CIVIS, ORGANIZAÇÕES REGIONAIS E MEDIAÇÃO INTERNACIONAL	17
2.1 A Construção teórica sobre Guerras Civis	17
2.1.1 Definições e Características das Guerras Civis	18
2.2 As Organizações Regionais nas Relações Internacionais: conceitos e funções	24
2.3 A Mediação Internacional e a atuação das Organizações Regionais	32
2.3.1 Mediação Internacional: aspectos teóricos e definições	33
2.3.2 A inserção das Organizações Regionais nos processos de Mediação de Conflitos	37
3 BIRMÂNIA-MIANMAR: UMA ANÁLISE HISTÓRICA	40
3.1 Panorama Histórico e Político	40
3.2 O Processo de Independência (1948)	42
3.2.1 Birmânia e o Império Britânico	42
3.2.2 O caminho para a Independência	42
3.2.3 A conferência de Panglong (12/02/1947)	43
3.3 O Primeiro Governo Civil (1948 - 1962)	44
3.3.1 Desafios imediatos do período pós-independência (1948-1958)	45
3.3.2 O Governo Militar de 1958 e as eleições em 1960	46
3.4 Ditadura De Ne Win (1962 - 1988)	49
3.4.1 Primeiro período (1962 - 1974)	49
3.4.2 Segundo período (1974 - 1988)	51
3.5 Novo Golpe Militar (1988)	52
3.5.1 SLORC e eleições de 1990	53
3.5.2 Promessas para um futuro democrático (1990 - 2008)	55
3.6 A tentativa falha de desmilitarização (2008 - 2021)	57
3.6.1 Os Rohingya	59
3.6.2 Golpe Militar de 2021	59
4 A CONSTRUÇÃO DA ASEAN E O DESAFIO DE MIANMAR: ENTRE PRINCÍPIOS E PRÁTICAS	61
4.1 A fundação da organização	61
4.1.1 Principais conflitos e respostas institucionais	62
4.1.2 Transformações entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000	63
4.2 A neutralidade da ASEAN	64
4.2.1 The ASEAN Way	65
4.2.2 Insurgência em Achém e Timor-Leste	67
4.2.3 Achém e Timor-Leste	69
4.3 MIANMAR e ASEAN	70
4.3.1 Ciclone Nargis e repatriação dos Rohingya	70

4.3.2 Limitações estruturais da ASEAN e as consequências na crise em Mianmar	72
4.3.3 Análise Documental	74
4.3.4 Não-Interferência e falta de coalizão: divergências internas na ASEAN sobre Mianmar	76
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
6 REFERÊNCIAS	82

1 INTRODUÇÃO

Mianmar é um país asiático que teve a sua independência do império britânico em 1948. Contudo, logo em 1962, o país sofreu o seu primeiro golpe militar. A partir desse período, os militares em Mianmar estariam constantemente envolvidos em assuntos políticos e econômicos, com o objetivo de estabelecer o seu poder e influência no país.

Após 54 anos de dominância militar, principalmente pela constituição instituída em 2008, que estabeleceu uma base para eleições democráticas no país, Mianmar conseguiu eleger um parlamento majoritariamente civil em 2016 - ainda que com uma elevada presença militar no parlamento. Contudo, as eleições seguintes, realizadas em 2020, apresentaram uma grande ameaça para os militares, pois os civis passaram a ser a maioria no parlamento (CFR, 2024).

Enfim, no dia primeiro de fevereiro de 2021, Mianmar sofreu mais uma vez um golpe de Estado. Dessa vez, os militares estariam agindo sob o pretexto de que as eleições teriam sido fraudulentas, ainda que órgãos nacionais e internacionais apontassem o contrário. Consequentemente, dada a formação de grupos civis contra o regime militar, em conjunto ao uso de força intencional e fatal por parte dos militares, o International Institute for Strategic Studies (IISS) registrou mais de 35 mil episódios de violência relacionados ao golpe militar entre 2021 e 2024.

Ainda, de acordo com o programa Myanmar Peace Monitor, entre 01 de fevereiro de 2021 e 06 de agosto de 2024, mais de 3 milhões e 100 mil pessoas foram forçadas a se deslocar, por causa do conflito. Não somente, de acordo com os dados apresentados pelo Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) sobre o conflito em Mianmar até julho de 2024, 43% da população do país está exposta a violência política e, dentre os vários conflitos analisados pelo projeto, é o terceiro mais fatal e o primeiro com mais grupos armados.

Mesmo fazendo parte da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) desde 1997, vemos que a referida organização não foi capaz de mediar os conflitos no país, de tal forma que pudesse manter o estado democrático e a segurança da região, como propõem na sua carta¹. Sabendo das capacidades de organizações

¹ ASEAN. Charter of the Association of Southeast Asian Nations. Cap. I, art. 1: "The purposes of the Association are: (a) to maintain and enhance peace, security and stability and further strengthen peace-oriented values in the region;". 2007.

regionais no processo de mediações de conflitos, como apontado por autores como Jacob Bercovitch (2016) e Carl Skau, e Jamie Pring e Julia Palmiano (2021), a pergunta que conduz esta pesquisa é a seguinte: por quais razões a ASEAN tem demonstrado dificuldade em atuar de forma eficaz como mediadora nos conflitos existentes em Mianmar e quais fatores estão contribuindo para a limitação das suas ações e influência nesses conflitos?

Isso posto, a primeira hipótese deste trabalho sugere que as capacidades limitadas da ASEAN nas suas ações em Mianmar pode ser atribuída à cláusula de não interferência presente no artigo 2² da carta da ASEAN. Embora a carta promova o compromisso com a manutenção da democracia e da segurança na região, não há uma cláusula específica que exija a proteção ou a promoção ativa da democracia nos seus Estados membros - tal qual a existente no MERCOSUL, por exemplo. Portanto, isso cria uma contradição entre o compromisso declarado com a democracia e a segurança e a falta de mecanismos práticos para agir em situações de crise, dada a cláusula de não interferência, resultando em uma abordagem limitada e ineficaz para mediar conflitos internos que envolvem violações graves de direitos humanos e desafios à estabilidade regional.

Não somente isso, a segunda hipótese aponta para as divergências entre os membros da ASEAN como um fator crucial para a ineficácia da organização no que concerne à mediação dos conflitos existentes em Mianmar. De acordo com o artigo 20³ da carta da ASEAN, as decisões da organização requerem o consentimento unânime de todos os membros, o que significa que cada país detém o poder de veto. Essa estrutura de tomada de decisões leva a um impasse, quando existem discordâncias entre os países membros, especialmente em casos de conflitos sensíveis como o de Mianmar, fazendo com que o processo decisório da organização leve somente a decisões demasiadamente brandas ou, então, a nenhuma decisão.

ASEAN. Charter of the Association of Southeast Asian Nations. Cap. I, art. 1(4): "To ensure that the peoples and Member States of ASEAN live in peace with the world at large in a just, democratic and harmonious environment.". 2007.

² ASEAN. Charter of the Association of Southeast Asian Nations. Art. 2, alínea "e": "non-interference in the internal affairs of ASEAN Member States". 2007.

³ ASEAN. Charter of the Association of Southeast Asian Nations. Cap. VII, art. 20(1): "As a basic principle, decision-making in ASEAN shall be based on consultation and consensus.". 2007.

Vale apontar que o artigo 20(2) apresenta uma possibilidade de tomada de decisão por parte da cúpula da ASEAN em caso de falta de consenso entre os membros. Contudo, a única decisão tomada pela mesma neste sentido foi a adoção do 5 Point Consensus, sendo este um caso extraordinário que tratava das ações de um membro da organização, que será explorado ao longo do terceiro capítulo.

Um claro exemplo que aponta a discordância dos países membros, nesse caso, seria o embargo de armas para Mianmar proposto pela Assembleia Geral da ONU em 2021, em que apenas 6 dos 10 membros da ASEAN apoiaram a medida.

Em vista disso, o objetivo geral desta pesquisa é: identificar as ações tomadas pela ASEAN desde 2021 (eclosão da guerra civil no país) até 2024, que dizem respeito às tentativas de mediação dos conflitos existentes no país, para constatar, então, quais foram os motivos que minaram as capacidades da ASEAN de ter ações afirmativas à frente desses conflitos.

Para isso, os objetivos específicos da pesquisa são: a) definir uma base conceitual conforme os temas a serem discutidos, sendo eles, guerras civis, organizações regionais; o debate teórico sobre a relevância das instituições internacionais, particularmente as vertentes neorrealistas e neoliberais; e a mediação internacional; b) uma análise histórica de Mianmar desde a sua independência até a entrada na ASEAN em 1997, juntamente com o estudo do contexto histórico da organização, principalmente no que concerne à atuação dela na mediação de conflitos e outras ações que envolvam os seus países membros; e c) aplicar os conceitos apresentados anteriormente ao caso a ser discutido, para poder então compreender o que impede a ASEAN de agir perante os conflitos que aconteceram em Mianmar desde a entrada do país na organização.

Em termos metodológicos, esta dissertação adota o estudo de caso, tendo como foco a atuação da ASEAN diante da crise em Mianmar. A estrutura do trabalho está dividida em três capítulos, organizados de forma a permitir uma compreensão gradual e aprofundada do tema. O primeiro capítulo apresenta uma revisão bibliográfica com o objetivo de esclarecer os principais conceitos que fundamentam a análise, especialmente no que diz respeito à mediação internacional e às organizações regionais. O segundo capítulo realiza uma contextualização histórica de Mianmar, oferecendo uma base empírica para o estudo. Por fim, o terceiro capítulo desenvolve uma análise da atuação da organização à luz dos conceitos previamente discutidos, buscando compreender os fatores que limitaram sua capacidade de intervir de forma eficaz no conflito birmanês.

Com base no que foi exposto, o primeiro capítulo tem início com a discussão sobre guerra civil, sendo esta utilizada como um conceito para a definição do que caracteriza a guerra civil em Mianmar. Logo após, será apresentada a definição de organizações regionais como uma forma de compreender a ASEAN como um todo,

enquanto aborda, brevemente, as duas correntes teóricas que discorrem sobre o tema. Por fim, é discutida ideia de mediação internacional, sendo este o conceito que aponta a ligação entre Mianmar e ASEAN.

Em seguida, o segundo capítulo busca fazer uma análise histórica de Mianmar desde sua independência até 1997, para melhor compreender a conjuntura histórica dos conflitos no país. A seguir, o último capítulo tem como principal objetivo estudar o histórico da organização, os seus preceitos, a sua constituição e as suas atuações em outros conflitos. Em seguida, será apresentada uma análise de documentos da ASEAN que ditam as suas ações que envolvem Mianmar e o conflito no país, para que, então, com base no que foi discutido, seja possível verificar quais seriam os motivos que dificultam as ações da ASEAN como uma mediadora eficaz para os conflitos que acontecem em Mianmar.

2 O QUE SE ENTENDE POR GUERRAS CIVIS, ORGANIZAÇÕES REGIONAIS E MEDIAÇÃO INTERNACIONAL

Este capítulo tem como objetivo discutir os conceitos que serão utilizados ao longo da dissertação, apontar as suas principais características e a relevância disso para a análise do estudo de caso proposto. O capítulo se inicia pela discussão relacionada à guerra civil para, então, apontar, com base na literatura proposta, o que caracteriza um conflito como uma guerra civil e, por fim, expor uma relação entre teoria e prática com a guerra civil em Mianmar.

Finalizada a discussão sobre guerras civis, o próximo tópico a ser tratado serão as Organizações Regionais (OR). O debate tem início também pelo conceito mais amplo do que se entende por OR, de acordo com a literatura de Relações Internacionais (RI). Em seguida, é evidenciada a representação destas organizações e, ao final, a questão relativa à mediação internacional e a capacidade de mediar das OR.

2.1 A Construção teórica sobre Guerras Civis

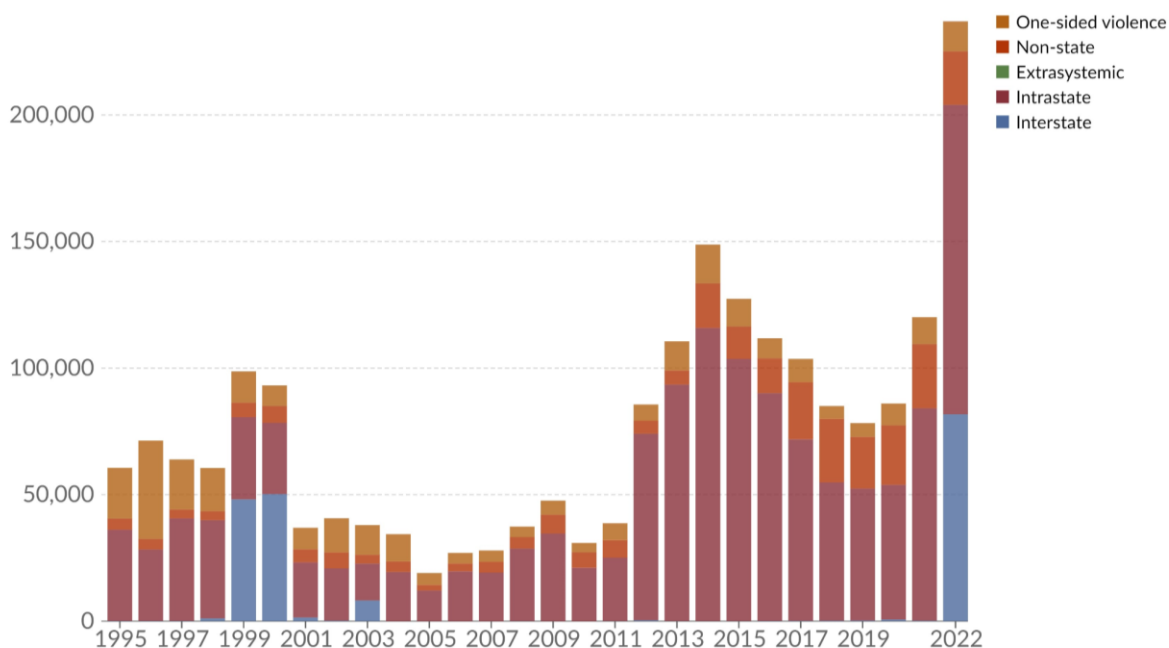
Para dar início, é válido apontar qual é a importância do debate acerca de guerras civis e a metodologia de estudo destas e, com este objetivo, o texto *“Understanding Civil Wars: Continuity and Change in Intrastate Conflict”*, de Edward Newman (2014), traz um relevante debate a ser considerado. De acordo com Newman, as guerras civis são a principal forma de conflito armado desde a Segunda Guerra Mundial e:

[t]his form of conflict has had a fundamental social and political impact in terms of the building and re-building of states and territorial boundaries, and in defining the political and economic organization of public life within societies, in addition to the terrible human suffering caused (Newman, 2014, p. 12).

O gráfico apresentado, a seguir, aponta um número alarmante de mortes relacionadas a conflitos armados, de 1995 até 2022.

Gráfico 1 - Mortes em diferentes tipos de conflitos armados

Interstate¹, intrastate², extrasystemic³, non-state⁴ conflicts, and one-sided violence⁵ that cause at least 25 deaths during a year. Deaths of combatants and civilians due to fighting.



Fonte: Our World in Data (2023)⁴

O gráfico apresenta não só uma quantidade substancial de mortes relacionadas a conflitos armados, mas também um aumento destas mortes ao longo do século XXI. Entretanto, nem todo conflito armado pode ser considerado uma guerra civil. Logo, para um melhor entendimento deste conceito, que será amplamente utilizado ao longo desta dissertação, é importante discutir dois diferentes espectros dos debates sobre guerra civil, um que tem como pressuposto ser mais direto e outro que busca particularizar mais a discussão e instrumentalizar melhor a literatura sobre o tema.

2.1.1 Definições e Características das Guerras Civis

Para um melhor entendimento deste texto, é necessária uma explicação do que pode ser considerado ou não uma guerra civil. Com este objetivo, a seguir, serão abordadas diferentes concepções sobre este assunto, essenciais tanto para o

⁴ Para uma breve descrição dos tipos de conflito apresentados: *one-sided violence* é um tipo de conflito no qual existe apenas um agressor, como ocorre nos genocídios; *non-state* são conflitos que não envolvem Estados; *extrasystemic* é um conflito entre um Estado e um grupo não estatal fora do seu território; *intrastate* é um conflito entre Estados e *interstate* é um conflito entre o Estado e um grupo armado não estatal, podendo ser internacionalizado caso o grupo seja estrangeiro ou caso não seja (Our World in Data, 2023).

desenvolvimento deste campo de pesquisa, quanto para a melhor compreensão das diferentes abordagens sobre a temática.

Para dar início, o texto de Melvin Small e Joel David Singer, *Resort to Arms: International and Civil Wars, 1816-1980* (1982), foi um dos primeiros esforços do campo de estudos sobre conflitos para tentar apresentar uma definição concreta e geral sobre guerra civil. No livro, os autores buscaram conceituar de uma maneira mais robusta, em comparação aos estudos até então, o que se caracterizava como uma guerra internacional e o que seria uma guerra civil.

Para tanto, os autores organizaram os seus esforços em quatro partes: a) definir um conceito para guerras civis; b) comparar as guerras civis que já tinham acontecido até aquele momento; c) analisar os parâmetros que se repetiam entre os diferentes exemplos em um nível sistêmico e d) aplicar esta análise também no nível interno.

Primeiramente, os autores propõem que é necessário entender o conceito de guerra pelo nível de uso da violência. A partir disso, Small e Singer (1982) baseiam o seu conceito na análise de dados quantitativos, tendo como uma das principais bases o índice Correlates of War (COW). O COW é uma base de dados criada em 1963, que busca apresentar dados quantitativos sobre mudanças relacionadas às características de guerras (COW, 2022). Não somente, a base de dados busca medir também:

[...] many of those factors that purportedly accounted for war such as national capability, alliances, geography, polarity, and status in the post-Napoleonic period, and the list of data sets assembled by the project has continued to grow over the years. In addition to the collection of data, the project has conducted many empirical studies about war and conflict (COW, 2022)

Portanto, tornou-se uma forma de coleta de dados muito utilizada por autores que discutem características relacionadas a guerras civis, bem como conflitos no geral, dada a escassez de outras fontes e um relativo conservadorismo existente no campo.

Small e Singer (1982) dividem este conceito de guerra apresentado no seu texto da seguinte maneira:

Our typology is built on three dimensions: internality, types of participants, and the degree of effective resistance. For our study, a civil war is any armed conflict that involves (a) military action internal to the metropole, (b) the active participation of the national government, and (c) effective resistance by both sides (Small; Singer, 1982, p. 210).

Dessa forma, com um conceito reconhecidamente simples, mas que servia para o seu propósito, os autores poderiam então selecionar os conflitos que seriam caracterizados como guerras civis e retirar desses os dados quantitativos para a sua pesquisa.

Para os autores, a junção destes três tópicos representa então uma guerra civil. O conceito de “internalidade do conflito”, como é exposto no texto, trata-se do que é reconhecido como território do Estado de fato. Tal conceito tem como objetivo expandir as possibilidades do reconhecimento de conflitos em colônias de outros países também como guerras civis, ainda que esses territórios não estejam conectados por terra.

Sobre o segundo critério, Small e Singer (1982) apontam que o governo vigente no início do conflito precisa fazer parte da disputa para esta ser reconhecida como uma guerra civil. Os autores também reconhecem que o que é tido como governo não precisa ser, necessariamente, um grupo eleito, podendo ser aqueles que detêm o controle das instituições do país.

O terceiro critério apresentado no texto é compartilhado por todos os autores que virão a seguir, sendo esse a resistência efetiva de ambos os lados. De acordo com os autores, ambas as partes do conflito precisam ter a capacidade de aplicar baixas no outro lado, somente dessa forma é possível diferenciar uma guerra civil de massacres, genocídios e outros embates unilaterais.

Como se nota, esta foi uma tentativa de atualizar as pesquisas sobre guerras civis, ao definir uma base que consiga, mesmo que de maneira prematura, identificar e diferenciar uma guerra civil de outros tipos de conflito. Dessa maneira, os autores a seguir, ainda com o objetivo de melhor conceituar o que deve ser tido como uma guerra civil, apresentam diferentes abordagens sobre o tema.

Brevemente, o texto “*The Logic of Violence in Civil War*” de Stathis Kalyvas (2006) descreve uma conceituação amplamente reconhecida, e mais atual, na literatura sobre guerras civis. No seu texto, Kalyvas reconhece a guerra civil como um combate armado que ocorre dentro das fronteiras de uma nação soberana entre partes que estão sujeitas a uma autoridade comum no início das hostilidades.

Entretanto, o autor entende que este é um conceito amplo e que não busca explicar causas, atores ou motivações das guerras civis. A principal razão deste conceito não abordar todos estes pontos é que o autor o utiliza somente para explicar

a diferença entre guerras convencionais e guerras civis, tendo em vista que o foco principal do texto é definir a lógica da violência especificamente em guerras civis.

A seguir, Peter Waldmann em seu texto “Civil Wars” (2004) apresenta um diferente conceito de guerra civil: “[...] *large-scale armed conflicts of substantial duration fought between two or more groups within a state in order to gain, divide, or fragment control of government*” (Waldmann, 2005, p. 291). Não somente isso, diferente da explicação proposta por Kalyvas, Waldmann compreende que existem diferentes tipos de guerras civis, em que questões étnicas, religiosas e econômicas detêm uma grande importância no desenrolar da guerra.

Para o autor, qualquer tipo de guerra é caracterizada, principalmente, pelo uso extensivo e em longo prazo da violência. É necessário também que uma grande parte da população esteja envolvida no conflito, ambas as partes sejam “organizadas” e que, principalmente, nenhuma delas seja insustentavelmente inferior a outra, já que, se este fosse o caso, o conflito não poderia mais ser caracterizado com uma guerra, mas sim um massacre ou genocídio (Waldmann, 2005).

Com essas informações, Waldmann evidencia que é possível diferenciar as guerras civis de outras formas de conflito. Contudo, o autor peca ao não definir quantitativamente as regras que fariam essa diferenciação, como, por exemplo, qual seria o tempo necessário para que um conflito armado fosse visto como uma guerra civil ou, até mesmo, qual deve ser o número de envolvidos em tal conflito. Dessa maneira, ainda que Waldmann tenha apresentado um conceito menos generalista em comparação a Kalyvas, a sua definição de guerra civil se torna genérica, dificultando, assim, os estudos do campo, por falta de uma identificação clara.

Por fim, o autor assinala que também pela falta de conhecimentos empíricos sobre como se iniciam as guerras civis, os estudos deste campo deveriam estar focados no decorrer da guerra (após o seu início) e nas consequências do pós-guerra. Isso é necessário, pois para Waldmann, esses dois fatores são mais evidentes e, conseqüentemente, a compreensão disso deveria gerar ganhos mais palpáveis, tanto para o meio acadêmico quanto para os cenários de guerra.

A partir das diferentes visões sobre a definição de uma guerra civil, Nicholas Sambanis, no seu texto “*What is Civil War: conceptual and empirical complexities of an operational definition*” (2004), apresenta um conceito mais sofisticado, tendo em vista a finalidade do estudo que está sendo proposto.

No seu texto, Sambanis busca caracterizar formas para medir e definir guerras civis. O argumento do autor é que, ainda que existam diversas bases de dados quantitativos sobre guerras civis, a literatura peca ao não apresentar um mínimo consenso que possa definir um começo, um fim e, principalmente, a diferença entre guerra civil e violência. Em decorrência disso, os estudos sobre guerras civis apresentam dificuldades, ao não definir um conceito conjunto e claro de guerra civil (Sambanis, 2004).

Um dos argumentos que o autor apresenta no texto está relacionado ao índice COW. Para Sambanis, o índice é pouco flexível nas suas formas de apresentar dados relacionados à guerra, principalmente por não ter sofrido atualizações relevantes na sua maneira de pesquisa desde a criação dele. Isso gera o seguinte problema:

Currently, about a dozen research projects have produced civil war lists based on apparently divergent definitions of civil war, but there is less pluralism here than one might think. Most projects do not conduct original historical research and depend heavily on COW. The result may be replication of errors due to the original COW coding rules and uncertainty about whether different definitions generate different results (Sambanis, 2004, p. 815).

Portanto, um dos exercícios a serem feitos para melhorar a literatura sobre guerras civis é uma ampliação das fontes de dados quantitativos em conjunto com uma melhor definição do que o autor aponta como as *coding rules*, que seriam um conjunto de diretrizes que pudessem guiar as pesquisas sobre guerras civis para uma maior acurácia dentro da literatura.

Para isso, Sambanis (2014) apresenta, no seu texto, uma forma detalhada de definir guerras civis, que está dividida em nove partes. Primeiramente, são apresentados os aspectos relacionados às características políticas da guerra: é necessário que a guerra aconteça em um território membro do sistema internacional e tenha uma população de pelo menos 500.000 pessoas; as partes devem ser política e militarmente organizadas; o governo deve ser um dos combatentes principais (caso não tenha governo, deve ser aquele que representa o governo no Estado) e as organizações insurgentes devem ser locais e recrutar combatentes locais - ainda que possam existir grupos de países vizinhos, que devem ter bases locais (Sambanis, 2004).

Logo após, o autor discorre sobre as características mais quantitativas do conflito. Então, para ser considerada uma guerra civil, durante o primeiro ano o conflito

deve causar entre 500 e 1000 mortes. Ainda, nos próximos três anos o conflito deve causar pelo menos 1000 mortes cumulativas e, durante sua duração, este não deve ter, em um período de três anos, menos de 500 mortes. No mais, durante a guerra, a parte mais fraca deve também conseguir resistir de maneira eficaz.

Essa maneira eficaz significa causar ao menos 100 mortes na parte mais forte e um número substancial dessas mortes devem ocorrer durante o primeiro ano. Entretanto, se a violência passa a tornar-se unilateral (*one-sided*), ainda que o número de mortes tenha alcançado os 100, a guerra civil estaria efetivamente terminada e tem início alguma outra forma de *one-sided violence* (Sambanis, 2004).

Ao final, sobre formas de definir o fim de uma guerra civil, Sambanis aponta que caso um tratado de paz traga pelo menos seis meses de paz, o conflito é considerado finalizado. Portanto, uma vitória militar decisiva pelos rebeldes, que produza um novo regime, também apontaria o fim da guerra. Ainda, tendo em vista que uma guerra civil se caracteriza por um conflito armado contra o governo, então, um conflito armado contra um novo governo caracterizaria também o fim da guerra anterior e o início de uma nova - é necessário que exista um período de paz de pelo menos seis meses antes de definir o início de uma nova guerra (Sambanis, 2004).

Portanto, Sambanis propõe uma forma de descrever as guerras civis, que consegue apresentar as principais características dos autores evidenciados anteriormente, sem transformar este conceito em algo brando e impreciso. Isso foi possível pela junção das ideias, levando em conta os dados quantitativos para a definição de guerras civis, porém com métricas mais bem definidas, entender a importância de estudar a guerra civil em si, ao invés do uso da violência dentro dela e compreender que a análise do início, meio e fim das guerras civis são de suma importância para caracterizá-las.

Então, após a exposição de diferentes abordagens sobre como se caracteriza uma guerra civil, fica evidente que o conflito existente em Mianmar após o golpe militar de 2021 preenche os critérios estabelecidos para ser entendido como uma guerra civil. Como exemplo disso, as questões abordadas por Small e Singer (1982), que dizem respeito à ação militar interna, participação ativa do governo nacional e resistência de ambos os lados, podem ser reconhecidas nos conflitos recorrentes em Mianmar, como será exposto no próximo capítulo.

Enfim, este tópico buscou estabelecer, a partir de uma análise teórica fundamentada, que o cenário atual em Mianmar não se trata apenas de uma crise

política ou repressão autoritária isolada, mas de uma guerra civil. Reconhecer essa realidade é essencial para compreender a complexidade do conflito, os seus desdobramentos regionais e o papel que a ASEAN deveria desempenhar neste cenário.

Em sequência, após a finalização dos conceitos específicos sobre guerras civis e com vista a um melhor entendimento das atribuições e capacidades da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), que faz parte do estudo de caso desta dissertação, o próximo tópico abordará questões e conceitos relacionados às Organizações Regionais.

2.2 As Organizações Regionais nas Relações Internacionais: conceitos e funções

Para dar início ao segundo tópico, primeiramente, é necessário apresentar alguns conceitos de termos que serão utilizados ao longo da dissertação, como o que são as Organizações Regionais. Como o primeiro conceito a ser apresentado, será explorada a definição de Organizações Regionais e, para isso, é de suma importância estabelecer previamente o que são Regimes Internacionais, tendo em vista que esse conceito é o que abarca a designação de Organizações Regionais.

Inicialmente, vale apontar a visão tida como neoliberal de Robert Keohane e Joseph Nye, no livro *“Power and Interdependence”* (1977), sobre a política internacional. Para os autores, o mundo se encontra em um estado de interdependência, conceito este que assume que os Estados têm a tendência de se relacionarem no sistema internacional, como apontam na obra:

[...] dependence means a state of being determined or significantly affected by external forces. Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries (Keohane; Nye, 1977, p. 7).

Vale discutir que os autores reconhecem que nem sempre essa interação gerará ganhos iguais para todas as partes envolvidas, entretanto, a predisposição para cooperação ainda existe. Sabendo dessa tendência apontada por Keohane e Nye, a seguir, será discutido o que são os Regimes Internacionais.

Para a definição dos Regimes Internacionais, será utilizada a explicação de Stephen D. Krasner no seu texto “*Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*” (1982). Para o autor:

Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice (Krasner, 1982, p. 182).

De acordo com o autor, existem três visões sobre a importância dos Regimes Internacionais e qual a capacidade desses de modificar o processo decisório dos Estados. A primeira, sendo uma visão estrutural convencional, toma o conceito de regimes como inútil ou até enganador. A segunda, denominada estrutural modificada, aponta que os regimes podem ter uma importância, entretanto, somente nas situações específicas. Já a terceira é a visão grociana, que entende os regimes como de fundamental importância e, principalmente, estando intrínsecos ao relacionamento entre atores no sistema internacional (Krasner, 1982).

Com o fim de melhor explicá-la, Krasner comenta o seguinte sobre a visão grociana de regimes internacionais:

The Grotian tradition that Hopkins and Puchala, and Young draw upon, offers a counter to structural realism of either the conventional or the modified form. It rejects the assumption that the international system is composed of sovereign states limited only by the balance of power. Rather, Hopkins and Puchala suggest that elites are the practical actors in international relations. States are rarified abstractions. Elites have transnational as well as national ties. Sovereignty is a behavioral variable, not an analytic assumption. The ability of states to control movements across their borders and to maintain dominance over all aspects of the international system is limited. Security and state survival are not the only objectives. Force does not occupy a singularly important place in international politics. Elites act within a communications net, embodying rules, norms, and principles, which transcends national boundaries (Krasner, 1982, p. 193).

Em suma, a visão grociana toma em conta que os regimes são de notável importância para a relação entre Estados, servindo como uma forma desses de se associarem e melhor estabelecerem normas, regras e princípios no ambiente anárquico do sistema internacional.

A partir da apresentação das características de um Regime Internacional, é possível a compreensão de que um regime pode tomar diversas formas, sejam estas

um tratado, uma organização, uma instituição, dentre outras (Krasner, 1982). Sabendo disso, o próximo tópico tem como objetivo discutir o que são Organizações Regionais, tanto por serem consideradas um tipo de regime, mas também pela organização a ser discutida ao longo desta dissertação (ASEAN) ser tratada como uma Organização Regional.

2.2.1 A capacidade de influência das Organizações Regionais nos seus Estados membros

Com base na definição do que são os Regimes Internacionais e qual a importância desses para a interação entre Estados, agora será abordado um tipo específico de regime, que são as Organizações Regionais. Para isso, Andrés Malamud, no seu artigo “*Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences*” (2013), aponta que, primeiramente, é necessário entender o que seria o processo de regionalismo, para, posteriormente, definir as Organizações Regionais.

Malamud ressalta que existem cinco fenômenos distintos que abrangem as discussões sobre os conceitos de regionalismo, sendo eles: “(a) *regionalization*, (b) *regional awareness and identity*, (c) *regional interstate cooperation*, (d) *state-promoted regional integration*, and (e) *regional cohesion*” (Malamud, 2013, p. 1). Esses fenômenos indicam variados tipos de integração regional, os dois primeiros sendo maneiras de realizar essa integração de fato e os três últimos como resultados advindos do cenário pós-integração.

Isso posto, fica claro que o processo de regionalismo é amplo e diversificado, contudo, neste primeiro capítulo, o foco se encontra, especificamente, na integração regional e nos seus resultados. Enquanto a ideia de regionalismo, para Malamud, envolve um campo voltado para economia, a integração regional, por sua vez, está ligada à cooperação em diversas áreas. No que concerne a este termo, Ernst B. Haas (1970) apresenta o seu conceito do que seria a ideia de estudar a integração regional:

how and why states cease to be wholly sovereign, how and why they voluntarily mingle, merge, and mix with their neighbors so as to lose the factual attributes of sovereignty while acquiring new techniques for resolving conflict between themselves (Haas, 1970, p. 610).

Dessa forma, fica claro que a integração em si acontece quando diferentes Estados de uma mesma região se juntam com um objetivo em comum e, enquanto podem perder em certo nível a sua soberania, por causa dessa junção, as vantagens são factíveis e preponderantes nas relações entre estes atores.

À vista do que foi tratado previamente, torna-se mais simples o entendimento de como a integração regional gera as Organizações Regionais. Como aponta Malamud (2013), o objetivo é uma maior integração entre os Estados participantes, com o foco em facilitar a resolução de problemas entre os seus membros, ao criarem instituições que abarquem todos os seus signatários.

Portanto, já é possível uma compreensão melhor das designações da ASEAN como uma Organização Regional e as suas especificações e um histórico detalhado serão expostos ao longo do segundo capítulo desta dissertação. Como uma breve introdução a este aspecto, apresenta-se, a seguir, um curto resumo dos tópicos do Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático assinado em 1976 pelos Estados membros:

Mutual respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity, and national identity of all nations; The right of every State to lead its national existence free from external interference, subversion or coercion; Non-interference in the internal affairs of one another; Settlement of differences or disputes by peaceful manner; Renunciation of the threat or use of force; and Effective cooperation among themselves (ASEAN, 2021).

Esses fundamentos do tratado representam precisamente as características esperadas de uma Organização Regional, de acordo com o que foi apresentado por Malamud anteriormente. Ademais, a ASEAN foi fundada em 1967 e teve a adesão de Mianmar dentre os seus Estados membros em 23 de julho de 1997. A organização busca:

promover o desenvolvimento econômico, social e cultural da região através de programas cooperativos, salvaguardando a estabilidade política e econômica da região, bem como servindo como fórum de discussão das diferenças intra-regionais (Brasil, 2021).

Com ênfase na importância de manter e assegurar a estabilidade política da região, o principal tema do último tópico a ser apresentado neste capítulo é a mediação internacional. Contudo, para uma melhor construção do argumento, o tópico a seguir trata sobre a relação entre o Estado membro e a Organização Regional.

2.2.2 O que compele um Estado a seguir os seus compromissos na organização

No que concerne às Organizações Regionais, essas desempenham um papel crucial ao promover a cooperação e integração entre os Estados de uma mesma região, como discorre Laurence Whitehead (2021).

ROs come in diverse varieties, and obtain whatever powers they have by delegation from member states. Even so they also function as privileged nodes and conduits for the processing and dissemination of information, norms, and practices diffused from extra-regional sources (Whitehead, 2021, p. 547).

Essas organizações fornecem um ambiente propício para negociação, definição de normas comuns e solução de desafios regionais, contribuindo para fortalecer as relações entre os Estados membros. Ao facilitar a cooperação e a governança regional, as Organizações Regionais desempenham um papel importante na promoção da estabilidade, desenvolvimento e paz nas suas respectivas regiões.

Ainda sobre o papel das Organizações Regionais e uma breve introdução do que será tratado ao longo do trabalho, é importante apontar que uma das atribuições que essas organizações podem ter é a de assegurar o estado democrático, que também pode ser entendido como a ausência de conflitos, nos seus países membros. Nesse contexto, Carlos Montero, Stefano Céspedes e Pablo Ortiz assinalam o seguinte:

Since the fall of the Berlin Wall and the breaking up of communist regimes, the traditional doctrine of non interference and respect for national sovereignty has gradually yielded to the principle that regional organizations should also provide mechanisms to guarantee that democratic regimes in member states would be maintained. Thus, democracy and integration ended up being linked together (Montero; Céspedes; Ortiz, 2016, p. 11).

Dessa forma, como os autores explicitam, o debate sobre a importância da atuação das Organizações Regionais na manutenção da democracia dos seus membros e, conseqüentemente, a resolução de conflitos que possam afetar esse estado democrático, está cada vez mais presente no pós-Guerra Fria. Isso assinala novamente a relevância das Organizações Regionais e da integração regional dentro do sistema internacional.

A partir do que foi discutido sobre o papel das organizações e os seus membros, Kenneth W. Abbott e Duncan Snidal (1998) apresentam uma importante análise deste tema. Os autores entendem que:

IOs allow for the centralization of collective activities through a concrete and stable organizational structure and a supportive administrative apparatus. These increase the efficiency of collective activities and enhance the organization's ability to affect the understandings, environment, and interests of states [...] It often entails the capacity to operate as a neutral in managing interstate disputes and conflicts (Abbott; Snidal, 1998, p. 4).

Dessa forma, Organizações Internacionais são compreendidas como um espaço político para a atuação dos Estados, sendo um ambiente “neutro” para coordenar ações e tomar decisões que visam o benefício dos seus Estados membros.

Por último, uma importante característica das Organizações Internacionais seria a sua capacidade de elaborar normas e coordenar ações. Sabendo que não existe um conjunto de regras que rege o sistema internacional, as organizações poderiam ser uma alternativa clara para suprir essa demanda (Abbott; Snidal, 1998). Tais características podem ser traduzidas como uma vantagem delas para a mediação de conflitos, sabendo que o ambiente da mediação também necessita dessa capacidade de coordenação das organizações.

Ao observar com base no contexto das organizações regionais, esta seria a principal razão para o cumprimento de regras por parte de um Estado membro, tendo em vista que este compromisso pode diminuir as incertezas existentes nas relações interestatais. Sendo assim, uma Organização Regional se torna um ambiente propício para a resolução de conflitos entre os seus membros, a partir do momento que esses a percebem como um espaço neutro e representativo do conjunto.

A seguir, Andrea Ribeiro Hoffmann aponta como fazer parte de uma Organização Regional pode influenciar, no sentido prático, a ação em conjunta de seus Estados membros, com o objetivo de manter um ordenamento comum dentro da organização. Ainda que a cláusula democrática da OR ainda não estivesse em vigor (a Declaração de Compromisso Democrático assinada em 1996 e o protocolo de Ushuaia em 1998), Hoffmann ressalta que a atuação dos países membros do Mercosul para a manutenção das crises de 1996 e 1999 no Paraguai foi de suma importância e foi essa conduta que tornou possível a continuação do regime democrático no Paraguai (Hoffmann, 2005).

Logo, ao perceberem que um governo discordante na organização poderia ser um risco ao todo, ocorreu uma movimentação por parte dos países membros do Mercosul, ainda que não existisse uma exigência formal para a ação dessas nações. Para uma breve discussão no que concerne ao caso desta dissertação, é importante salientar que a carta da ASEAN não apresenta uma cláusula democrática vinculante, entretanto, no dia 24 de abril de 2021:

[...] the leaders of nine ASEAN member states and Myanmar junta chief, Senior General Min Aung Hlaing, agreed to the following five points: an immediate end to violence in the country; dialogue among all parties; the appointment of a special envoy; humanitarian assistance by ASEAN; and the special envoy's visit to Myanmar to meet with all parties (APHR, 2023).

Logo, ainda que se aponte alguma sinalização relativa aos golpes de Estado em Mianmar, não é possível saber se teremos desenvolvimentos semelhantes ao MERCOSUL, o que nos leva à segunda parte da nossa hipótese.

A partir do que foi apresentado anteriormente, para autores institucionalistas, as instituições internacionais (nesta discussão sendo especificamente as organizações regionais) têm a capacidade de diminuir as incertezas e promover a cooperação entre os atores ali presentes. Contudo, a abordagem neorrealista de Kenneth N. Waltz apresenta uma proposta alternativa. Waltz (2000) aponta que uma organização é, antes de qualquer coisa, um tratado feito por Estados, logo, os Estados que detêm a capacidade de determinar o seu destino. Dessa forma, os conceitos pilares da teoria neorrealista entram em enfoque, ao admitir que as intenções e oportunidades dos Estados influenciam diretamente na capacidade dessas organizações. Ademais, Waltz discorre que as dinâmicas de poder existentes em uma organização podem e determinam a real aptidão delas.

Portanto, para a visão neorrealista, as dificuldades enfrentadas pela ASEAN estão traduzidas, principalmente, na disputa interna de poder entre os seus países membros. Ainda que o papel de instituições internacionais seja central no debate apresentado no início deste tópico e que o neorrealismo também entenda que uma instituição internacional pode ser um ator ativo dentro do sistema internacional, a principal premissa desta corrente continua mantendo os interesses estatais como predominantes nas suas análises.

Logo, os pontos da carta⁵ da ASEAN que discorrem sobre os princípios de manutenção da democracia, segurança e paz na região, prontamente são ofuscados pelo artigo⁶ que prevê a necessidade de unanimidade dentre os membros da organização para a tomada de decisões. Pela perspectiva neorrealista, esses membros, frequentemente, entrariam em impasse, quando uma decisão apresenta ganhos relativos maiores para algum deles, travando, assim, as capacidades observadas da ASEAN.

Por fim, este tópico teve como principal objetivo introduzir o debate acerca do conceito de integração nas Relações Internacionais, apontar autores que tratam desse aspecto e mostrar quais são as problemáticas envolvidas. Não obstante, também se apresenta o que é a integração regional e como ela gera as Organizações Regionais.

A partir dessas noções, foi possível a discussão sobre os exemplos apresentados e debates acerca das motivações que compelem um Estado a seguir seus compromissos em uma Organização Regional, em conjunto da visão neorrealista sobre os entraves de uma OR. A seguir, tendo como base o que foi explicado anteriormente, o próximo tópico trata sobre a mediação internacional, o papel de organizações internacionais na mediação de conflitos e a sua importância para a análise do caso Mianmar e ASEAN.

2.3 A Mediação Internacional e a atuação das Organizações Regionais

A seguir, este tópico busca apresentar o conceito de mediação internacional e, em seguida, contextualizar como Organizações Regionais poderiam e deveriam agir em casos de guerras civis dentro dos seus Estados membros. Dessa forma, será realizada uma conexão entre os dois tópicos anteriormente discutidos neste capítulo, apontando uma base analítica para melhor entender a atuação da ASEAN durante os conflitos em Mianmar.

⁵ ASEAN. Charter of the Association of Southeast Asian Nations. Cap. I, art. 1: "The purposes of the Association are: (a) to maintain and enhance peace, security and stability and further strengthen peace-oriented values in the region;". 2007.

ASEAN. Charter of the Association of Southeast Asian Nations. Cap. I, art. 1(4): "To ensure that the peoples and Member States of ASEAN live in peace with the world at large in a just, democratic and harmonious environment.". 2007.

⁶ ASEAN. Charter of the Association of Southeast Asian Nations. Cap. VII, art. 20(1): "As a basic principle, decision-making in ASEAN shall be based on consultation and consensus." 2007.

2.3.1 Mediação Internacional: aspectos teóricos e definições

Atualmente, o conceito utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de definir uma representação mais atual sobre mediação é o seguinte:

A mediação é um processo por meio do qual uma terceira parte auxilia duas ou mais partes, com seu consentimento, a prevenir, gerir e resolver um conflito, ajudando-as a desenvolver acordos mutuamente aceitáveis. A premissa em que se baseia a mediação é de que, no ambiente correto, as partes do conflito podem melhorar suas relações e caminhar em direção à cooperação (ONU, 2012).

Portanto, é de suma importância entender que, em um processo de mediação, todas as partes envolvidas precisam consentir com a ideia de que uma outra parte irá auxiliá-las e, não menos importante, este processo pode ser feito tanto durante um conflito, como de forma preventiva. Tudo isso tem o objetivo de promover a cooperação entre as partes envolvidas e evitar futuros desarranjos.

Discussões sobre mediação internacional tiveram um aumento exponencial durante o século passado. Em um cenário relativamente conturbado após duas guerras mundiais, a literatura do campo das Relações Internacionais passava a incluir cada vez mais a discussão sobre resolução de conflitos e, junto desta, o debate acerca da mediação internacional (Herz, 2016).

Contudo, esse crescimento do campo da mediação internacional ocorreu com certa dificuldade. No artigo “A mediação em conflitos internacionais: Panorama teórico e revisão das práticas” (2016) de Jacob Bercovitch, o autor apresenta como a evolução do conceito e da prática de mediação aconteceu. Primeiramente, Bercovitch explica que esse campo sofria por uma “imprecisão conceitual e de uma surpreendente falta de informação disponível” (Bercovitch, 2016), em decorrência de toda confiança que envolvia a prática da mediação internacional no seu primórdio.

Ainda assim, existia um consenso de que este sigilo dentro do campo precisava acabar para que o conceito e as formas de mediação pudessem avançar e auxiliar da melhor forma aqueles que dele precisassem (Bercovitch, 2016). Portanto, como um esforço inicial para categorizar aqueles que participam como mediadores, Bercovitch aponta que:

Aquilo que os mediadores fazem, ou podem fazer, nos esforços para a resolução de um conflito depende, em certa medida, de quem eles são e dos recursos e competências que eles podem trazer para o processo. Em última

instância, seus esforços dependem de quem são as partes, do contexto do conflito, do que está em jogo e da natureza da interação entre elas (Bercovitch, 2016, p. 29).

Dessa forma, vai se tornando cada vez mais claro como o processo de mediação ocorre e, principalmente, quem estaria mais capacitado para exercer o papel da figura de mediador em um conflito.

Em seguida, o autor apresenta um conceito simples, porém eficaz e abrangente, para a mediação internacional, que, por conta disso, a sua premissa seria que esse pode ser facilmente aplicado a diversas situações:

[...] a mediação é aqui definida como um processo de gestão de conflitos, relacionado com (porém distinto de) as negociações entre as partes; na mediação, os envolvidos no conflito buscam o auxílio, ou aceitam uma oferta de auxílio, de um agente externo (seja um indivíduo, uma organização, um grupo ou um Estado) para mudar suas percepções ou seu comportamento, e para fazê-lo sem recorrer ao uso da força ou sem invocar a autoridade legal (Bercovitch, 2016, p. 32).

Essa definição aponta os principais elementos envolvidos no processo de mediação, assim como também apresenta uma base teórica firme para o desenvolvimento desse campo em trabalhos futuros. Essa base pode ser percebida ao analisar a definição de mediação proposta pela ONU⁷ em 2012, por exemplo.

A seguir, o autor apresenta três tópicos de interesse para este trabalho, sendo eles: 1) as motivações para a mediação; 2) os papéis do mediador e seu comportamento e 3) quem pode mediar. Agora, para uma breve apresentação de cada um desses tópicos, Bercovitch explica que as condições para a mediação se dividem em 4:

a) um conflito é longo, duradouro, ou muito complexo; b) o esforço das partes para a sua gestão chegou a um impasse; c) as partes não estão dispostas a aceitar os custos adicionais ou as mortes trazidas pelo conflito; d) ambas as partes estão dispostas a cooperar, tácita ou explicitamente, para romper o impasse (Bercovitch, 2016, p. 35).

Entretanto, ainda que essas condições estejam presentes, as motivações para a mediação podem variar de acordo com quem exerce o papel de mediador, tornando

⁷ Como exposto pelo Guia para uma Mediação Efetiva da ONU (2012), a mediação é um processo voluntário onde uma terceira parte auxilia duas ou mais partes, com o consentimento delas, a prevenir, gerir ou resolver um conflito. A mediação é um esforço voluntário e o papel do mediador é influenciado pela natureza da sua relação com as partes.

o processo ainda mais complexo. Para o autor, os mediadores são atores políticos, portanto, as suas ações são definidas a partir de um objetivo que pode não ser única e exclusivamente a resolução de um conflito.

Sobre o próximo tópico, agora mais bem definido o que é a mediação e o que leva a que ela aconteça, Bercovitch explica o que seria o papel do mediador. Primeiramente, é necessário entender que o mediador não é aquele que assinará um tratado de paz, por exemplo. Logo, as suas capacidades estão relacionadas ao quão bem esse mediador consegue coordenar as partes envolvidas no conflito, para que estas encontrem uma solução para ele (Bercovitch, 2016).

Dessa forma, o autor apresenta algumas práticas a serem utilizadas por esses mediadores, como tentativa de auxílio durante a mediação, que seriam: 1) Estratégias de comunicação; 2) Estratégias de formulação; e 3) Estratégias de manipulação⁸. Contudo, o que é de maior relevância neste tópico é a noção de que, independentemente da estratégia a ser utilizada, o mediador deve sempre considerar a situação específica do conflito em que está inserido e de todas as partes envolvidas nele (Bercovitch, 2016).

Por fim, o terceiro tópico trata sobre quem pode mediar. Nessa questão, o autor apresenta três grupos distintos: indivíduos; Estados e instituições ou organizações. A mediação feita por indivíduos é caracterizada por pessoas que “não são representantes oficiais de governos ou autoridades políticas no exercício do seu cargo” (Bercovitch, 2016, p. 41). O autor divide essa mediação entre informal, quando se trata de mediadores sem algum tipo de formação acadêmica, ou formal, sendo aqueles que têm formação e experiência profissional.

A seguir, o autor comenta que a mediação, na sua essência, é algo feito de maneira voluntária, entretanto, a mediação feita por Estados pode e acontece com certa frequência, envolvendo grandes potências com agendas próprias, que buscam o papel de mediador como uma forma de proteção dos seus interesses. Uma outra característica sobre a mediação feita por Estados é a falta de regulamentação e como não existe um certame com regras e deveres a serem seguidas nesse processo feito por Estados, os resultados passam a ser incertos (Bercovitch, 2016).

⁸ No decorrer do texto, Bercovitch (2016) apresenta especificidades de cada uma, juntamente com ações ligadas a estas, entretanto, não é uma parte especialmente relevante para esta pesquisa, ainda que tenha o seu valor para a discussão sobre práticas em mediação internacional.

Por último, o terceiro ponto trata das instituições e organizações e, brevemente, o autor aborda três principais organizações, a ONU, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização da Unidade Africana (OUA), como as mais ativas durante a década de 90 (Bercovitch, 2016). Contudo, as Organizações Regionais tiveram uma importante menção como mediadoras:

Uma vez que a maior parte dos conflitos ocorre entre vizinhos regionais, não é uma surpresa que essas organizações sempre tenham grande importância no campo da resolução de conflitos [...] Organizações Regionais geralmente se engajam em mediações coletivas; sua força, indubitavelmente, reside na história, na cultura e na experiência compartilhadas por seus membros (Bercovitch, 2016, p. 46).

Bercovitch finaliza este ponto do seu texto explicando como as Organizações Regionais podem ser relevantes como mediadoras de conflitos, dada a sua relação com os seus Estados membros, uma característica que não se repete com frequência por outros mediadores.

Enfim, este tópico tratou sobre o conceito de mediação internacional e a evolução dele para então melhor entender a atuação de um mediador. A seguir, será abordado o papel de Organizações Regionais nessas mediações, para uma melhor compreensão da atuação da ASEAN em Mianmar.

2.3.2 A inserção das Organizações Regionais nos processos de Mediação de Conflitos

Como último tópico deste capítulo, agora será tratada a relevância de Organizações Regionais na mediação de conflitos. Para isso, Paul Wehr e John Paul Lederach, no seu artigo “*Mediating Conflict in Central America*” (1996), propõem um conceito sobre mediadores, que serviu como ponto de partida para uma melhor compreensão desse campo. Wehr e Lederach ainda reconheciam o mediador *Outsider-Neutral* como o mais capacitado no processo de mediação. Esse mediador tem como as suas principais características ser externo ao conflito e ser neutro, não tendo nenhum tipo de vínculo ou compromisso com os envolvidos (Wehr; Lederach, 1996).

Ainda no seu texto, os autores propuseram um novo tipo de mediador, o *Insider-Partial*, que seria o mediador que vem de dentro do conflito, alguém “[...] *whose acceptability to the conflicting is rooted not in distance from the conflict or objectivity*

regarding the issues, but rather in connectedness and trusted relationships with the conflict parties (Wehr; Lederach, 1996, p. 87)".

Portanto, esse tipo de mediador está intrinsecamente conectado ao conflito, fazendo com que, para os autores, ele possa ser tão importante quanto aquele mediador que vem de fora e é neutro. Ao final, Wehr e Lederach (1996) ainda reconhecem que o mediador *Outsider-Neutral* seria o primordial, entretanto, a atuação em conjunto ao mediador que está ligado ao conflito ocasionaria uma mediação mais eficaz, sendo essa uma definição que abre as portas para novos mediadores na literatura.

A seguir, Jacob Bercovitch e Carl Skau (2016)⁹ apresentam um importante conceito para o desenvolvimento desta discussão, um aprofundamento do que Wehr e Lederach propuseram, em conjunto a adição de novos entendimentos. No seu texto, os autores descrevem algumas características que concebem esse caráter de mediadores eficazes para as Organizações Regionais, sendo elas:

[...] são endógenas (*insiders*¹⁰), possuem uma ligação próxima com o conflito em questão e profundo conhecimento acerca das condições locais, além de compartilharem o interesse no resultado das negociações (Elgström; Bercovitch; Skau, 2016, p. 287).

Assim, tendo em vista todas as características citadas pelos autores, as Organizações Regionais podem, de fato, ter uma presença especial em um processo de mediação, principalmente pelo seu vínculo com aqueles que estão diretamente relacionados ao conflito.

Os autores também apontam as diferenças entre um ator reconhecido como endógeno-parcial e um ator que seria endógeno-imparcial - ambos estão diretamente conectados ao conflito a ser mediado, entretanto, o primeiro ainda é afetado pelos seus interesses próprios de uma forma negativa e o segundo busca uma maior neutralidade (Elgström; Bercovitch; Skau, 2016).

Portanto, uma Organização Regional se caracteriza como um ator endógeno e, idealmente, imparcial, para que seja possível evitar vícios que possam prejudicar os resultados da mediação. Diferente do que Wehr e Lederach apresentam como

⁹ Texto originalmente publicado em 2003, foi republicado em 2016 pelas organizadoras Monica Herz, Maíra Siman e Paula Drumond no seu livro *Mediação Internacional*.

¹⁰ Por "*insiders*" se entende que as Organizações Regionais estão internamente ligadas aos conflitos dos seus Estados membros.

resultado, Elgström, Bercovitch e Skau não apontam que a utilização de uma organização tida como *Outsider-Neutral* seja necessária para o processo de mediação.

Com base no conceito tratado, a atuação da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) na guerra civil no Sudão do Sul é um exemplo adequado sobre a mediação de conflitos por parte de uma Organização Regional. A organização foi fundada em 1986, fazendo parte oito países do continente africano, que têm como objetivo “a harmonização macroeconômica, infraestrutura e transportes, meio ambiente e prevenção de conflitos” (Brasil, 2024).

Em 2011, após um referendo, o Sudão do Sul teve a sua independência do Sudão. Contudo, como retratado por Jamie Pring e Julia Palmiano:

After its independence from Sudan in 2011, civil war restarted in South Sudan when guards of President Salva Kiir Mayardit began exchanging fire with the guards of then former Vice President Riek Machar Teny on 15 December 2013. The violence that started among the guards spread throughout the country and quickly took up an ethnic character, killing civilians and reactivating old armed alliances. The geopolitical interests of neighboring IGAD member states were also at stake (Pring; Palmiano, 2021, p. 435).

Desta forma, a IGAD se encontraria em uma situação propícia para agir como uma mediadora nesta questão. Principalmente por ter seus membros afetados pela situação, sendo o próprio Sudão do Sul um destes membros, e também por reconhecer o fato de que a estabilidade da região poderia ser abalada por este conflito.

A partir do que foi exposto, os passos tomados pela organizaram foram: aumentar a inclusividade na mediação ao denominar mais atores que estivessem ligados ao conflito para a discussão; respeitar as normas constitucionais impostas durante as negociações; e, por fim, criar um ambiente plural e igualitário, no qual os participantes pudessem chegar a conclusões satisfatórias, em conjunto (Pring; Palmiano).

Em 17 de agosto de 2015, foi assinado o acordo de paz no Sudão do Sul (IGAD, 2015). O exemplo citado ilustra os conceitos tratados anteriormente sobre a importância de uma Organização Regional em um processo de mediação. Nesse caso, as ações tomadas pela IGAD foram possíveis somente pelo fato de a organização estar intimamente conectada ao conflito, trazendo uma conclusão satisfatória como um mediador, em decorrência disso.

Por fim, este capítulo teve como objetivo apresentar uma evolução no conceito de guerra civil e apontar a literatura sobre a eclosão de guerras civis para dar ênfase à guerra que acontece em Mianmar. Em seguida, buscou-se apresentar a conceituação de Organizações Regionais para discutir a dualidade teórica existente e, então, evidenciar o campo de mediação internacional para vinculá-lo às Organizações Regionais. Com esse arcabouço, procurou-se melhor compreender, ao longo desta dissertação, as ações que foram (ou não) tomadas pela ASEAN, no que concerne aos conflitos em Mianmar e os seus entraves.

3 BIRMÂNIA-MIANMAR: UMA ANÁLISE HISTÓRICA

Este capítulo tem como objetivo oferecer uma análise bibliográfica que permita compreender a história de Mianmar desde a sua independência em 1948 até 2021, ano marcado pelo golpe militar no país. Contudo, para uma melhor contextualização, antes da discussão que terá início na independência do país, será apresentado um breve contexto do histórico de Mianmar, incluindo informações antes do estabelecimento do Estado-nação contemporâneo, uma vez que elas são fundamentais para a contextualização geral.

3.1 Panorama Histórico e Político

Mianmar, anteriormente conhecido como Birmânia, é o maior país do Sudeste Asiático em extensão territorial, com mais de 670.000 km² e conta com uma população de, aproximadamente, 54 milhões de pessoas, segundo dados de 2023. Não somente isso, existem cerca de 130 etnias diferentes reconhecidas no país, cada uma com o seu próprio dialeto (World Population Review, 2025).

A língua oficial do país é o birmanês, entretanto, como supracitado, existem mais de 100 línguas diferentes que são faladas pelas minorias étnicas de Mianmar. No que concerne o âmbito econômico, Mianmar é um país rico em recursos naturais, mas com a incapacidade de usufruir deles, tendo em vista que o país detém uma das maiores produção de petróleo no sudeste asiático, mas não possui a capacidade de extraí-lo de forma eficaz. Ainda, infere-se que essa incapacidade afeta a disponibilidade de diversidade de atividades econômicas e, por conseguinte, em torno de 70% da população está envolvida com alguma prática de agricultura (Tophic; Leitich, 2013).

A religião dominante no país é o budismo, praticada por, aproximadamente, 89% da população, sendo de suma importância na educação do país, enquanto o cristianismo e o islamismo detêm 8% da população do país e são praticadas, predominantemente, entre minorias étnicas (Tophic; Leitich, 2013). O país é dividido em 14 estados administrativos e, no que concerne à situação política:

Military commanders in the regions control the political system. Strict authority is maintained by the SPDC¹¹, which until recently had a near zero-tolerance policy on political dissent. Censorship, human rights violations, persecution of ethnic and religious minorities, and suppression of individual liberties is commonplace (Tophic; Leitch, 2013, p. 36).

Sendo assim, fica clara a influência militar na política do país muito antes do golpe de 2021. As práticas autoritárias desses militares, por vezes, impediam a criação, a manutenção e o desenvolvimento de uma oposição política em Mianmar (Tophic; Leitch, 2013).

Segundo o Myanmar Economic Monitor (2024), produzido pelo Banco Mundial, os conflitos internos que persistem desde a independência do país, mas principalmente após o golpe em 2021, resultaram em mais de 3 milhões de deslocados internos¹². Esses conflitos também têm impactado negativamente a economia, com queda significativa no Produto Interno Bruto (PIB), aumento da inflação e uma elevação contínua das taxas de pobreza desde 2021.

Antes da sua independência, Mianmar foi uma colônia do que era conhecido como Império Britânico e, assim como Adam Simpson e Nicholas Farrelly apresentam no seu livro “Myanmar; Politics, Economy and Society” (2024), a maior constância no país eram os seus conflitos étnicos. Esse seria o motivo pelo qual o país foi conhecido pelo nome de Birmânia inicialmente (ou Burma, em inglês), que seria a interpretação do nome de um reconhecido grupo étnico birmanês feita pela língua inglesa, idioma dos colonizadores do país.

Contudo, após a independência de Mianmar em 1948 - resultado dos eventos da Segunda Guerra Mundial e dos conflitos internos causados pelo avanço de forças nacionalistas contrárias à ocupação britânica -, foi realizada a primeira eleição oficial no país. A partir disso, os governantes decidiram nomeá-lo como União da Birmânia, nome que passou por mudanças pontuais desde então, assunto que será abordado ao longo do próximo tópico.

¹¹ SPDC é o nome dado ao antigo governo militar do país “The State Law and Order Restoration Council (SLORC)”, que após 1997 foi renomeado para “State Peace and Development Council (SPDC)”.

¹² Deslocados internos são pessoas que foram forçadas a deixarem as suas casas por motivos de: perseguição, conflito armado, violência generalizada, grave e generalizada violação dos direitos humanos. Entretanto, continuam no seu país de origem (ACNUR, 2024).

3.2 O Processo de Independência (1948)

3.2.1 Birmânia e o Império Britânico

O caminho que levou Mianmar para a sua independência desde a ocupação britânica em 1886 foi longo. As três guerras entre a Birmânia e o Império Britânico que precederam a ocupação ocorreram, respectivamente, em 1824, 1852 e 1885. A primeira guerra teve início devido a uma disputa territorial, já a segunda ocorreu devido à não aceitação do tratado que surgiu ao fim da primeira guerra. O chamado Tratado de Yandabo foi assinado em 24 de fevereiro de 1826 que, de forma resumida, deixou em posse do Império Britânico terras anteriormente controladas pela Birmânia (Tophic; Leitich, 2013).

Isso posto, a terceira e última guerra entre as duas forças esteve relacionada à desconfiança inglesa sobre o governo birmanês, que foi validada após a descoberta de negociações de equipamento militar entre a Birmânia e a França em 1883. A partir desse acontecimento, as relações entre a Birmânia e o Império Britânico foram se deteriorando, até que em 1885 teve início a terceira guerra, com uma duração de apenas duas semanas. Ao fim das duas semanas, o então governante da Birmânia, Thibaw Min, renunciou ao trono e, em janeiro de 1886, deu-se o início da ocupação britânica na Birmânia, que se tornou, oficialmente, uma colônia britânica.

3.2.2 O caminho para a Independência

O período colonial da Birmânia durou 62 anos, o menor entre os países do sudeste asiático. Como é relatado por David I. Steinberg no seu livro *"Burma/Myanmar"* (2010), as principais características do período colonial estão pautadas na segregação étnica feita pelos colonizadores, no enfraquecimento da religião budista, que é um pilar de suma importância no país, tanto pelo seu papel cultural quanto na educação, bem como na perda do controle da sua própria economia.

Diante disso, mostrou-se inevitável o aumento de um sentimento nacionalista dentro da sociedade birmanesa, que está diretamente relacionado ao crescimento de grupos budistas no país. Steinberg (2010) aponta também que, em conjunto ao sentimento nacionalista, e em grande parte por culpa das políticas econômicas

aplicadas em Birmânia pelos seus colonizadores, a sociedade birmanesa também passou por um processo de aproximação com ideais socialistas. Tendo em vista que empresas internacionais, principalmente europeias, tomavam conta da maior parte da indústria nacional, os birmaneses queriam, então, a retomada do controle da sua economia.

Todavia, ainda que este sentimento nacionalista tivesse emergido no país, os birmaneses não tinham a capacidade de lutar contra uma força tão grande quanto o Império Britânico e nem de se apossar novamente das suas terras. Dito isso, surge um novo elemento da história sobre a independência da Birmânia, o Japão¹³:

The role of Japan in Burma during World War II and the defeat of the Allies there and elsewhere in Asia hastened the end of colonialism and spurred the development of nationalism. It also established a bond between the Japanese and Burmese. [...] It later led to Japan becoming the largest donor of reparations and then economic assistance beginning in the 1950s (Steinberg, 2013, p. 36).

A invasão japonesa teve início em 1942 e contou com o auxílio do General Aung San, uma importante figura do movimento separatista na Birmânia que criou o partido comunista no país e se estendeu até 1945. Durante esses anos, a Birmânia foi espaço para diversos conflitos entre o Japão e os Aliados (Reino Unido, França, União Soviética, Estados Unidos). Então, após os conflitos, o país passou a negociar os caminhos para a unificação

3.2.3 A conferência de Panglong (12/02/1947)

Essa mudança no contexto nacional abriu espaço para discussões que foram iniciadas em 1946 e realizadas, de fato, em 1947, responsáveis pelo estabelecimento do acordo de Panglong, uma das últimas grandes ações do líder revolucionário Aung San antes da independência do país, em 1948. A conferência tinha como objetivo reunir os representantes das diversas etnias existentes no país, com o propósito de construir uma nação unificada após a independência.

Ainda que a conferência tenha gerado um acordo assinado pelos participantes, Nehginpao Kipgen, no seu texto “Political Change in Burma” (2011), argumenta que o

¹³ Vale apontar que o Japão teve um papel importante na retirada das forças britânicas do país, contudo, um dos seus objetivos era de também colonizar a Birmânia.

objetivo final deste evento não foi alcançado. Esse esforço era fundamental para essa nova fase da história do país, uma vez que a harmonia almejada entre a maioria étnica (os Barmans) e as minorias (*Chin, Kachin, Shan* e outras) era de suma importância para que o governo civil formado posteriormente, fosse tido como legítimo pela população.

Por fim, em um cenário no qual o país estava dividido e as suas forças eram controladas pelo exército do Japão, o auxílio do Império Britânico para liberar Birmânia do controle japonês foi essencial para a independência do país, que aconteceria poucos anos depois. Após os esforços para uma conciliação entre as etnias do país e as primeiras eleições democráticas que ocorreram em 1947, o Império Britânico passaria a reconhecer a Birmânia como um país independente, formando, assim, a União-da-Birmânia, no dia 04 de janeiro de 1948.

3.3 O Primeiro Governo Civil (1948 - 1962)

É importante acentuar que o fim da colonização e a transição da Birmânia para um Estado independente foi marcada por grandes desafios que moldaram os anos iniciais do governo civil. Ainda antes da independência, o general Aung San, anteriormente mencionado, que teve um importante papel no desenrolar dos conflitos entre Japão e o Império Britânico e que foi, posteriormente, nomeado primeiro-ministro (ainda sob influência britânica), em 1946, foi assassinado em 1947, logo antes do processo de independência (Steinberg, 2009). Esse evento traumático não apenas criou um vácuo de liderança, mas também agravou as tensões políticas e étnicas em um momento crítico, como é apontado por Kipgen:

The decade following independence from the British in 1948 was marred by insurgency problems and political conflicts that constantly threatened the peace and stability of the fledgling democracy. While ethnic minorities demanded autonomy/federalism, the communist insurgents demanded a replacement of parliamentary democracy (Kipgen, 2011, p. 48).

Ao assumir o controle de uma nação recém-independente, o governo civil teve que lidar com uma herança de instabilidade, rebeliões e fragmentação política que ameaçava a sua consolidação. A Constituição de 1947, elaborada como parte do processo de independência de Mianmar, incorporava características federalistas, ao prever a representação das minorias étnicas por líderes que, em tese, possuíam

igualdade de direitos no âmbito político. O texto também reconhecia um pluralismo religioso, refletindo a diversidade cultural do país (Kipgen, 2011).

Entretanto, na prática, essas disposições eram limitadas: as decisões finais no parlamento ficavam sob o controle da maioria étnica Bamar, que dominava a política nacional e a centralização do poder econômico, o que, conseqüentemente, impedia uma verdadeira autonomia das regiões onde estavam as minorias étnicas. Além disso, apesar do reconhecimento oficial do pluralismo religioso, o budismo, religião professada por mais de 80% da população, era amplamente favorecido pelo Estado, reforçando desigualdades, tanto políticas quanto culturais (Steinberg, 2009).

3.3.1 Desafios imediatos do período pós-independência (1948-1958)

Com o início do governo civil, o Acordo de Panglong se mostrou ineficiente na sua proposta de trazer uma espécie de harmonia entre os representantes Barmans e as minorias étnicas:

For over a decade, Burma was under parliamentary democracy amidst insurgency problems and weak civilian administration. The ethnic tension between the Burmans and the Karens was high. The communist insurgents took control of two army battalions, which happened within three months of independence. Other ethnic minority groups also took up arms against the central government (Kipgen, 2011, p. 50).

Grande parte das minorias étnicas do país exigiam o início de um sistema político baseado no federalismo, no qual estes grupos teriam a autonomia desejada para se autogerir e não estariam submetidos a um governo com baixa representatividade.

A partir disso, após a sua independência, além de lidar com a instabilidade e conflitos internos, a Birmânia lidava, oficialmente, com as suas relações com outros países, sendo dois particularmente relevantes: Estados Unidos (EUA) e China. Como relatado por Steinberg (2009), as relações com os EUA eram marcadas pelo receio estadunidense no que tange o avanço da ideologia comunista nos países do sudeste asiático. Sendo assim, o esforço implantado pelo país se resumia no envio de equipes especializadas para o planejamento econômico da Birmânia. Todavia, é importante recordar que, até mesmo antes do processo de independência, ideais comunistas estariam crescendo rapidamente no país.

Enquanto as relações entre a Birmânia e a China eram inicialmente moldadas pela necessidade de manter uma política de boa vizinhança, devido à extensa fronteira compartilhada entre os dois países, essa proximidade geográfica tornava crucial o diálogo diplomático e a cooperação. No entanto, após o primeiro golpe militar de 1962, essas relações se tornaram mais estreitas, com a China ampliando a sua influência pela sua conexão com o Partido Comunista da Birmânia e intensificando a sua presença e participação nos assuntos políticos e ideológicos do país (Steinberg, 2009).

Logo, o cenário geopolítico vivido pela Birmânia na época, dada a sua proximidade geográfica com a China e estratégica com os EUA, colocaria o país em uma posição delicada, que envolvia a necessidade de equilibrar as suas relações com esses dois polos ideológicos opostos, especialmente durante o agravamento do início da Guerra Fria (Steinberg, 2009).

Essa posição forçou a Birmânia a adotar uma abordagem de neutralidade estratégica, buscando evitar o alinhamento total com qualquer dos lados para preservar a sua autonomia política e econômica. A linha tênue entre essas relações expunha o país a tensões internas e externas, em um momento em que o país já estaria lidando com os diversos conflitos étnicos após a sua independência e a insurgência do partido comunista (Steinberg, 2009).

Por fim, no decorrer da primeira década do governo civil, os esforços para a inclusão das minorias do país estavam cada vez mais escassos, seja pelo reconhecimento do budismo como religião oficial do país, pela divisão territorial que favorecia os Burmas ou pela depreciação das culturas dessas minorias, pelas decisões governamentais (Kipgen, 2011).

3.3.2 O Governo Militar de 1958 e as eleições em 1960

Nesse sentido, para analisar o contexto do país, é importante entender o caminho das forças militares da nação durante o período estudado. Como citado anteriormente, o exército nacional teria sido instrumento tanto dos britânicos quanto dos japoneses no processo de independência do país. Após a independência, os militares estavam enfrentando desafios estruturais e internos, formado por uma maioria da etnia Bamar, tornando difícil a coesão do comando. Não somente isso, o

país estava confrontando diversas insurgências étnicas e rebeliões pelo movimento comunista.

Contudo, apesar das dificuldades nos anos apresentados anteriormente, sob comando do general Ne Win, as forças militares nacionais estavam, finalmente, evoluindo de forma gradativa:

The commander-in-chief noted that the military was on its way to improving skills and capabilities. Ne Win first pointed out the weakness of the military institution and then encouraged the armed forces by announcing new initiatives such as building combat force school and military academy, and sending more trainees to more countries who upon return will run the military institution more efficiently (Kipgen, 2011, p. 53).

Dessa maneira, os militares passaram a ser reconhecidamente capacitados tanto pelo governo, quanto pela sociedade. Entretanto, as forças militares ainda estavam sob grande influência do seu antigo general Aung San, que, como apresentado anteriormente, teria sido o precursor dos ideais comunistas no país e uma figura de extrema importância para a sociedade da Birmânia.

Considerando o histórico das forças militares no país, agora é preciso entender o papel da principal confederação política da época, a “Anti-Fascist People’s Freedom League” (AFPFL), que era representada pelo então primeiro-ministro U Nu e formada por diferentes partidos civis. A AFPFL ganhou as eleições de 1947, 51 e 56 (Steinberg, 2009). No entanto, apesar de ter objetivos ambiciosos de unificação e representação, ao longo da primeira década após a independência do país, a AFPFL não conseguiu conciliar as exigências das minorias étnicas do país, com as da maioria Burmas, resultando nas diversas dificuldades da década de 50 apresentadas ao longo deste capítulo. O principal desafio para a AFPFL surgiu em 1958:

Given the personalization of power in Burma/Myanmar, various AFPFL leaders were jockeying for position. As a consequence, there was the possibility that paramilitary forces and the police might be used and civil war might develop. Elections scheduled for late 1958 could have led to bloodshed or communist control (Steinberg, 2009, p. 54).

A disputa pelo poder dentro da confederação a levou a uma divisão que aconteceu ainda em 1958, representando uma ameaça para o país, ao olhar dos militares. Dessa forma, líderes militares abordaram U Nu e manifestaram que um golpe seria necessário, momento no qual o primeiro-ministro decidiu ceder o governo para os militares por seis meses, como uma forma de evitar um golpe militar de fato e

tentar manter o país em uma democracia após o período liderado por militares. Todavia, é importante salientar que os militares mantiveram o poder por 18 meses, até o início da próxima eleição

Esse período foi conhecido como o “*Caretaker Military Government*”, iniciado em 1958 e que durou até as eleições de 1960, com o exclusivo objetivo de restaurar a ordem no país, ainda que isso significasse a diminuição da liberdade da sua população. Durante esse período, a economia do país teve um crescimento considerável, enquanto as insurgências internas diminuíram. Associado a isso, os militares utilizaram esse momento como uma oportunidade de ganhar legitimidade perante a população (Topich; Leitch, 2013).

Como dito, as eleições de 1960 retornaram à Birmânia para um governo civil. U Nu, anterior primeiro-ministro, concorreu como líder da “Clean” AFPLF (a parte da AFPLF que deteve, após a divisão, a maior parte dos seus membros), tendo uma vitória esmagadora contra os seus opositores, renomeando o seu partido para Pyidaungsu Party (Partido da União). Ademais, U Nu decidiu implementar medidas tomadas pelo general Ne Win, que se mostraram efetivas durante o seu governo, ao mesmo tempo em que prometia maior autonomia para minorias étnicas no país (Topich; Leitch, 2013).

Ao fim, as dificuldades econômicas surgiram novamente enquanto o seu governo era fortemente criticado pela oposição. Outrossim, as tentativas de ceder mais autonomia para as minorias étnicas foram vistas como uma grande ameaça ao país, na medida em que eram tidas como uma forma de instaurar um sistema federalista na Birmânia. Findou-se, assim, o primeiro golpe militar no país, que teve início no dia 2 de março de 1962:

In the early morning hours of March 2, 1962, mechanized units of the Burmese military moved into Rangoon and secured control of all governmental structures, including the courts, legislative buildings, the airport, telegraph office, and police stations. Key leaders of the government, including Prime Minister U Nu, were arrested, along with multiple government ministers and the chief justice of the Supreme Court. Included in the round up were Shan, Kachin, Kayak, and Karen leaders (Topich; Leitch, 2013, p. 85).

Dessa forma, os militares teriam então a sua justificativa para pôr em prática o primeiro golpe militar no país, dando início à ditadura militar de Ne Win, que foi perpetuada no país de 1962 até 1988.

3.4 Ditadura De Ne Win (1962 - 1988)

A Birmânia teve a sua independência decretada em 1948. Após esse marco, a força militar do país passou por uma grande reforma, saindo de um momento no qual estava demasiadamente sucateada, para um poder estruturado e robusto. Como dito anteriormente, o primeiro governo militar do país aconteceu em 1958, ainda que de forma indireta e por causa dos resultados considerados positivos, os militares ganharam ainda mais força para efetuarem, então, o golpe que aconteceu em 1962.

O período da ditadura militar no país é dividido em duas fases. Konsam Shakila Devi no seu livro “Myanmar under the Military Rule 1962-1988” (2014) reconhece a primeira fase como os anos entre 1962 e 1974, e a segunda acontecendo entre 1974 e 1988. A principal diferença entre essas duas fases está pautada na constituição, que foi outorgada em 1974, visto que a partir dela o país viveu o que foi chamado de uma ditadura constitucional.

3.4.1 Primeiro período (1962 - 1974)

Anterior à instauração do Conselho Revolucionário, as medidas econômicas tomadas pelos militares durante o breve governo em 1958 buscavam a nacionalização da indústria no país, porém, pregava-se esse conceito de uma forma gradual e se buscava manter uma relação saudável com o setor privado durante o processo. Contudo, após o golpe de 1962, aqueles que tomaram conta das políticas econômicas em 1958 perderam espaço para opositores mais drásticos.

Ademais, como uma representação de governo, a primeira medida imposta pelos militares foi a formação do Conselho Revolucionário. As principais mudanças feitas pelo Conselho após a sua criação foram a retirada do budismo como religião oficial do país e a apresentação do plano chamado de “*Burmese Way to Socialism*”. Esse plano levou, então, à criação do Partido Socialista Birmanês, sendo esse o único partido que poderia existir legalmente no país (Topich; Leitch, 2013).

Dessa forma, um plano foi criado como um guia para as políticas da Birmânia e, a partir dele, o novo coordenador das políticas econômicas do país, Tin Pe, apresentava uma abordagem mais drástica:

One of the top priorities of Tin Pe's plan was rapid nationalization of all sectors of the economy. Banking as well as factories and export trade were all

nationalized. The “Tenancy Law Amending Law” was passed in 1965, which freed peasants from obligations to landlords. The state control over the economy continued to increase with the passage of the “Law Empowering Action in Furtherance of the Construction of the Socialist Economic System of 1965.” The state had a near-total monopoly over the means of production (Topich; Leitch, 2013, p. 91).

As medidas tomadas não foram bem recebidas pela população, gerando uma desconfiança que minava cada vez mais a imagem do governo ditatorial na sociedade civil. Ao final da década de 1960, Ne Win, em uma tentativa de reverter os danos causados pelas políticas radicais aplicadas por Tin Pe, tentou voltar, ainda, às políticas econômicas aplicadas durante o seu governo de 1958. Contudo, o dano já havia sido feito e, a partir de então, o país entraria em uma das suas piores fases econômicas. Ademais, reformas apresentadas pelo conselho não foram eficazes e o país se encontrava em uma situação obscura, como é exposto por Steinberg:

The country was effectively cut off from the outside world, and conditions at the center deteriorated while on the periphery rebellions spread. In 1967, General Ne Win is said to have remarked to his senior staff that Burma, the largest rice exporter in the world before World War II, could not feed itself (Steinberg, 2009, p. 66).

Em suma, as medidas que isolaram o país da comunidade global o levaram para um enorme declínio econômico, obrigando os militares a proporem alguma forma de remediar este problema.

Como uma maneira de melhorar a reputação do seu governo diante dos acontecimentos citados, ao final dos anos 60, Ne Win decide libertar diversos indivíduos que se tornaram presos políticos durante o golpe de 1962. Dentre eles, estavam o antigo primeiro-ministro U Nu e diversos oficiais do governo, que formaram um tipo de conselho que ajudaria na criação de uma nova constituição para o país, algo que, na visão de Ne Win, traria maior legitimidade para seu governo.

Logo após a sua soltura, veio, então, a tentativa de U Nu para minar o governo ditatorial. Primeiro, foi formada uma aliança política, que buscava derrubar os militares de forma pacífica, porém, por falta de coalizão, o plano não obteve sucesso. Em seguida, U Nu partiu para uma abordagem mais ríspida, ao tentar derrubar o governo militar pela força, todavia, após a perda de apoio internacional e devido às diferenças de nível dos militares, essa estratégia também não foi bem-sucedida.

Então, em 1971, após mais uma tentativa que visava promover legitimidade para o governo, o Conselho decidiu formar um partido político que fosse relativamente

aberto para os civis e ainda fosse regido pelo plano socialista do país, que foi o “Burma Socialist Program Party” (BSPP). Os principais objetivos do partido eram escrever uma nova constituição e voltar para o regime civil (Topich; Leitch, 2009).

Enfim, a constituição de 1974 apresentava uma proposta de reestruturação do governo para aumentar o nível de participação civil nas políticas públicas, entretanto “In theory, more power would be in the hands of the population. The new governmental system officially started on March 2, 1974. In reality, Ne Win maintained total control of the Burmese government” (Topich; Leitch, 2013, p. 93).

Portanto, as reformas apresentadas foram apenas uma maquiagem na tentativa de, novamente, aumentar a legitimidade do governo militar imposto, fazendo com que os problemas de insurgência, má gerência da econômica no país e descontentamento geral da população aumentassem exponencialmente ao longo dos próximos anos.

3.4.2 Segundo período (1974 - 1988)

Os anos entre 1974 e 1988 foram regados de protestos, políticas econômicas que não conseguiam resolver a situação precária do país e abusos de poder por parte dos militares. Dentre os principais acontecimentos desse período se destacam as eleições de 1974, 1978, 1981 e 1985. Pelo fato da Birmânia ser um Estado com somente um partido político, todas estas eleições foram ganhas pelo BSPP, tendo Ne Win como o seu representante. Isso é um reflexo da proibição estabelecida durante a ditadura de formação de outros partidos, elemento fundamental e anteriormente apresentado para a manutenção da falta de representatividade

Além disso, as diversas vezes onde a moeda do país sofreu desvalorização durante este período gerava uma revolta ainda maior na população e piorava cada vez mais a situação da economia do país. Como apontado por Steinberg (2009), todo esse cenário que vivia Birmânia levou o país a ser incluído na lista dos países menos desenvolvidos apresentada pela ONU em 1988.

Desse modo, os fatores discutidos durante este tópico formaram uma conjuntura, que culminou na revolta de 1988. Essa era uma revolta que escalou de uma briga entre estudantes, para a maior revolução da Birmânia desde a independência do país até aquele momento. Na medida em que mais estudantes e civis ingressaram na revolta, mais os militares utilizavam da força para conter os

diversos protestos que surgiam, levando a um aumento exponencial no número de civis mortos.

3.5 Novo Golpe Militar (1988)

Após tentativas fracassadas de implementação de medidas, que foram inclusive vistas como uma forma de se livrar da culpa dos acontecimentos no país, Ne Win renunciou do seu cargo no BSPP, deixando, pela primeira vez desde 1962, o seu posto de liderança. Tendo em vista a ingerência do BSPP após o golpe e as diversas manifestações que aconteciam no país, devido a revolta no início de 1988 e a renúncia de Ne Win, Robert H. Taylor (2005), afirma que:

The ultimate demise of the BSPP took seven months, from March to September, of 1988, in a series of events, each one progressively demonstrating not only the government's incompetence, but also the growing anger of the public at the years of privation that they had suffered (Hlaing; Taylor; Than, 2005, p. 21).

A queda do único partido existente no país, juntamente à situação caótica que se perpetuava na Birmânia, deu espaço no dia 18 de setembro de 1988 ao que seria o segundo¹⁴ golpe militar que o país sofreria, dando continuidade a um governo ditatorial, mas, dessa vez, ainda mais repressivo.

3.5.1 SLORC e eleições de 1990

Dessa vez, não seria instaurado um partido que tomaria conta do governo, mas sim o “*State Law and Order Restoration Council*” (SLORC). A partir disso, a constituição de 1974 passou a ser irrelevante e os militares abruptamente começaram um governo de terror:

Resistance to the military takeover was quickly destroyed. The tatmadaw¹⁵ was very organized and efficiently brutal. Opposition leaders were arrested and the military fired on pagodas and homes of suspected sympathizers. Strike centers and the free media were closed down. Curfews were imposed and public gatherings outlawed. Any bureaucrats who had been involved in pro-democracy organizations were fired and many were arrested. In order to

¹⁴ Ou terceiro, a depender da interpretação em relação aos acontecimentos de 1958 citados no texto.

¹⁵ Tatmadaw é o nome dado para a junta militar do país (Tophic; Leitch, 2013).

conceal their real intentions, the tatmadaw claimed that the coup was a 'temporary mandate' that would end following the elections (Topich; Leitch, 2013, p. 102).

Entretanto, ainda que os representantes tentassem introduzir o golpe como uma forma de diminuir o caos existente no país e, principalmente, como um mandato temporário, as ações do Conselho apresentavam a intenção dos militares de se manterem no poder.

A criação do SLORC seguiu os mesmos preceitos dos conselhos formados anteriormente pelos militares. Em primeira instância, o governo ditatorial apresentava o grupo como uma forma de guiar o país para uma democratização, sendo, na realidade, uma fachada para a contínua manutenção do poder e busca pela legitimidade por parte dos militares.

Entre o golpe de 1988 e as eleições realizadas em 1990, o Conselho criado pelos militares decidiu mudar o nome do país duas vezes. A primeira, ainda em 1988, transformaria o nome de República Socialista da União da Birmânia para União da Birmânia. Enquanto a segunda, em 1989, apresentaria, pela primeira vez, o nome de União de Mianmar, que seria uma forma de desvincular o nome do país ao período colonial, de acordo com os militares no poder¹⁶.

Nesse momento, o governo precisava ceder ainda mais para tentar manter sua atestada legitimidade, o que resultou, então, na continuação de eleições abertas em 1990. Ainda que o SLORC tenha deixado claro que continuaria no poder durante o período de transição, ou seja, pelo menos durante o período de criação da nova constituição que fosse reger o país, os militares estariam no poder (Topich; Leitch, 2013).

Durante as eleições, existiu uma pessoa de destaque: Aung San Suu Kyi, a filha do general Aung San, que, como foi apresentado anteriormente, era excepcionalmente respeitado em Mianmar, pelos seus atos anteriores à independência do país. A campanha de Suu Kyi foi constantemente afetada pelos militares, seja de forma violenta interrompendo as suas conferências pelo país ou espalhando informações falsas, com o objetivo de manchar a sua imagem.

Ademais, as ações tomadas pelos militares apenas aumentaram a popularidade de Suu Kyi. A partir do anúncio das novas eleições no país, foi formada

¹⁶ A partir deste parágrafo será utilizado "Mianmar" para se referir ao país.

a National League for Democracy (NLD) e Suu Kyi era reconhecidamente a representante deste partido, que, por sua vez, era a maior oposição do governo militar. Em 1989, Suu Kyi foi acusada por militares e teria sido posta em prisão domiciliar (entre idas e vindas, as prisões continuaram até 2009), o que demonstra novamente a relevância de Suu Kyi como uma ameaça real à manutenção de poder por parte dos militares (Steinberg, 2009).

Não somente ela, mas outros membros da NLD foram presos pouco tempo antes das eleições de 1990, com o objetivo claro de diminuir as capacidades do partido. Contudo, as eleições ocorreram e a derrota da SLORC foi surpreendente para os militares, com, aproximadamente, 60% dos votos dados ao NLD e outra parcela com partidos pró-democracia:

Following the electoral fiasco of 1990¹⁷, the main goal of the military was to maintain the status quo and, as quickly as possible, remove the National League for Democracy (NLD) and their marquee leader out of the public spotlight (Topich; Leitich, 2013, p. 107).

Após a derrota, o governo militar seguiu com a sua estratégia para manter a ditadura até o momento da criação de uma nova constituição. Dessa forma, eles não teriam a obrigação de entregar o governo, independentemente dos resultados da eleição. Consolidou-se, assim, o que já era esperado, dado o histórico dos militares que estavam no poder durante a maior parte do período pós-independência.

3.5.2 Promessas para um futuro democrático (1990 - 2008)

No começo da década de 90, disputas internas de poder levaram à mudança de liderança dos militares, deixando, assim, Than Shwe como o novo representante do governo. Durante o seu período no poder (1992 - 2011), Than Shwe se mostrou progressivamente mais rígido do que o seu antecessor, mantendo um processo lento para a criação da nova constituição e buscando, continuamente, medidas que pudessem aumentar a sua legitimidade no poder, ao mesmo tempo em que diminuísse as capacidades da NLD (Topich; Leitich, 2013).

¹⁷ Em 1991, Aung San Suu Kyi recebeu o prêmio Nobel da Paz, feito que aumentou ainda mais a sua popularidade no país e a revolta da população com as injustiças em relação a ela.

Após alguns anos de disputas internas, descumprimento com as obrigações da criação de uma nova constituição e repressão de possíveis insurgências contra o governo militar, os militares decidiram, novamente, reformar o conselho que representa o grupo que estava no poder, dando fim à SLORC e início ao “State Peace and Development Council” (SPDC).

Como exposto por Charlotte Galloway no seu artigo “Art and Heritage: Creating and Preserving Cultural Histories” (2024), essa ação teve como principal objetivo “limpar” a imagem dos militares e melhorar as relações do governo com atores internacionais. Um resultado que pode ser ligado a essa repaginação seria o fato de que, em 1997, Mianmar foi aceito pela ASEAN como um membro oficial da organização.

Entre insurgências de minorias étnicas e rebeldes ao governo militar vigente, condições de vida precárias devido a ingerência econômica do país e uma contínua repressão militar, que também envolvia tentativas falhas de promover legitimidade para a ditadura, a situação de Aung San Suu Kyi, a mudança de capital do país, os protestos de 2007 e o desastre de 2008 tomam protagonismo até a consolidação da constituição em 2008 (Topich; Leitich, 2013).

Suu Kyi estava, constantemente, lidando com as suas prisões impostas pelo governo militar e nas poucas vezes em que ela estaria livre, o seu apoio apenas aumentava. Dentre as várias tentativas dos militares de enfraquecer Suu Kyi, destaca-se o impedimento da comunicação entre Suu Kyi e o seu marido no último ano da vida dele, devido a uma doença terminal e a uma tentativa de assassinato que Suu Kyi sofreu em 2003 (Topich; Leitich, 2013).

Mesmo com diversas mortes causadas pelo conflito gerado a partir da tentativa de assassinato, Suu Kyi e a NLD mantiveram as suas posturas voltadas a tentativas de debate e conciliação. Posteriormente, foi descoberto que a tentativa de assassinato teria sido de fato orquestrada por membros do governo e a sua falha minou ainda mais a confiança dos militares em Than Shwe (Topich; Leitich, 2013).

Já em 2005, os militares fizeram a abrupta mudança da capital de Mianmar de Rangoon para Naypyidaw, que teve um custo imenso para uma economia já abalada. Dos diversos motivos que variam entre superstições e estratégias de segurança, Topich e Leitich argumentam que a mudança ocorreu devido ao medo da repetição dos protestos de 1988 e da possibilidade da invasão do país pelos Estados Unidos, ainda que reconheçam o papel de crenças sem fundamento na mudança da capital e

em outras decisões. Entretanto, a nova capital estaria bastante isolada do resto do país, apresentando a seguinte preocupação:

[...] the megalomania that such isolation may produce, combined with an exceedingly hierarchical command structure, could further aggravate the isolation of the top leadership and the unwillingness of the administration to deal with the real problems facing that country (Steinberg, 2009, p. 135).

Enfim, o movimento aconteceu sem nenhum aviso prévio e gerou uma enorme comoção entre a população nacional, que seria afetada pela mudança e pelos países e organizações internacionais que teriam que se adaptar (mudanças de escritórios e embaixadas) à nova realidade sem um tempo hábil.

Os protestos antigovernamentais de 2007, também conhecidos como a “Saffron Revolution”, tiveram início pelo descontentamento geral com o governo e a situação precária em que a maior parte da população vivia. Esses protestos tinham como principais membros os monges budistas, carregando, assim, um enorme apoio da sociedade e até mesmo gerando dúvidas entre os militares.

A resposta do governo para os protestos foi extremamente violenta, aumentando o descontentamento na população e minando ainda mais a aceitabilidade do governo perante a população, tendo em vista que grande parte da campanha militar estava baseada no cumprimento dos preceitos budistas. Após as repressões violentas, o governo buscou perdão para os atos contra os monges, mas sem sucesso, enfurecendo ainda mais uma população majoritariamente budista (Topich; Leitch, 2013).

Seguindo, o último grande acontecimento antes da constituição em 2008 foi a tragédia gerada pelo Ciclone Nargis, sendo o maior desastre natural que ocorreu no país até então. De acordo com Steinberg (2009), o ciclone teria deixado mais de 138 mil mortos e um prejuízo de 2,4 bilhões de dólares para a economia do país (que representava 27% do PIB, em 2007):

Cyclone Nargis exhibited the systemic problems of the military's administration: its fear of foreign intervention and civilian leadership; nationalism; the propaganda elements of administration; and the low priority it placed on the welfare of its people. The coordinated response was eventually led by ASEAN with assistance from the United Nations. But the Burmese clearly did not want to be seen as beggars in the international community (Steinberg, 2009, p. 142).

As acusações sobre as ações do governo militar, como não terem informado sobre a catástrofe da devida forma, e a recusa de assistência dos EUA, por medo infundado de perder o controle do poder em Mianmar, deixando para a própria população a tarefa de auxiliar aqueles afetados, estavam cada vez maiores.

3.6 A tentativa falha de desmilitarização (2008 - 2021)

Em vista de todas as ocorrências tratadas aqui entre 2007 e 2008, o governo, ainda assim, decidiu manter a data do referendo, que concerne a nova constituição do país, que estaria em espera desde as promessas em 1993. Envolto de desconfianças por parte da população nacional e internacional, o referendo (que boa parte da população sequer sabia do conteúdo devido às manipulações dos militares) apresentou, de acordo com os militares, mais de 90% dos votos positivos para a implementação da constituição, que previa eleições democráticas, mas mantém ¼ dos assentos do parlamento na mão dos militares e um poder de veto no parlamento como uma clara forma de manutenção do *status quo* (Lintner, 2024).

Após a instituição da nova constituição, em 2010, Mianmar receberia as primeiras eleições democráticas, desde o golpe em 1964. Ainda sob enorme desconfiança, a contínua luta para incapacitar o principal opositor do governo militar de participar das eleições (Aung San Suu Kyi e o seu partido NLD) e as críticas internas e externas, um partido militar foi novamente eleito com mais de 70% dos cargos no parlamento.

Em março de 2011, o SPDC foi desfeito, dando início a um novo governo a partir das eleições do ano anterior, ainda que regadas de desconfianças sob a legitimidade do processo eleitoral. Em uma de suas principais medidas durante o ano, o governo de 2011 (ainda militar) decidiu liberar os presos políticos (estratégia utilizada por governos militares anteriores no país) e garantir certas liberdades para a população, uma novidade desde a instauração do primeiro golpe militar (Lintner, 2024).

Ainda em 2011, o então governo teria decidido retirar as leis que impediam Suu Kyi e a NLD de participar nas eleições do país como uma forma de reconciliação, especialmente, por estarem protegidos pelas vantagens dadas aos militares na constituição de 2008. Dessa forma, a NLD pôde participar das eleições parciais de

2012, estando em jogo 44 assentos no parlamento, dos quais a NLD ganhou 43 desses (Kipgen, 2022).

Os anos seguintes apresentavam uma esperança para o povo de Mianmar, no sentido de que estariam pela primeira vez em décadas vivenciando uma democracia, ainda que com grande participação militar. Mesmo que o país e o governo regente precisassem lidar com os grandes furos na economia, com a desigualdade social, lutas entre minorias étnicas e diversos outros fatores aqui apresentados, a população estaria cada vez mais perto de se livrar das amarras militares (Kipgen, 2022).

Exemplos do que foi citado anteriormente seriam as eleições que aconteceram em 2015, que foram descritas por Bertil Lintner, no seu livro *“The Golden Land Ablaze”* (2024), da seguinte maneira:

Elections were held in November 2015, and, this time, the NLD did participate - and won by a landslide, capturing 255 of 440 seats in the House of Representatives and 135 of 224 seats in the House of Nationalities, or the Upper House. The USDP got only thirty and eleven seats, respectively. Yet again, the choice was basically the same as in the 1990 election. The NLD stood for the desire for real change and an end to military rule - direct or indirect did not matter. The NUP had all but disappeared from the scene and won only one seat in 2015, and, this time, it was the USDP that represented the old order. It was an easy choice. People voted without hesitation for the NLD (Litner, 2024, p, 26).

Novamente, como exposto, essa foi uma vitória para a democracia no país e a renovação da contínua esperança desde as eleições parciais em 2012, apontando que o processo de democratização do país poderia ser, de fato, uma realidade.

3.6.1 Os Rohingya

Anterior ao golpe de 2021, um dos principais acontecimentos no país estaria relacionado a população do estado de Rakhine, os Rohingya. De forma sucinta, os Rohingya são uma etnia que vive no estado de Rakhine por muitas gerações. Desde quando o local se chamava “Arakan”, este grupo considera que a sua identidade está extremamente conectada com a terra onde vivem (Minar; Halim, 2020).

A segregação étnica que surgiu durante a colonização e perdurou após a independência do país - por parte dos militares - afetou diretamente os Rohingya.

Como exposto por Minar e Halim (2020), após 1962, os militares estariam ativamente dissolvendo grupos Rohingyas que tivessem cunho político, minando os direitos dessa etnia e privando-a de qualquer participação na sociedade.

Após revoltas por parte de grupos organizados, em agosto de 2017, a resposta completamente abusiva dos militares contra os Rohingyas em Rakhine foi reconhecida pela ONU como uma limpeza étnica. Mais de 40% das vilas e cidades de Rakhine foram destruídas e mais de 750.000 Rohingyas foram obrigados a fugir para Bangladesh.

3.6.2 Golpe Militar de 2021

Por fim, após as eleições de 2015, os militares perceberam que as suas regalias e os direitos dados pela constituição de 2008 poderiam não ser mais suficientes para mantê-los no poder. Sabendo disso, as eleições de 2020, que foram novamente vencidas pela NLD, com ainda mais força do que as de 2015, serviram como estopim para o golpe militar de 2021 (Litner, 2024).

Como evidenciado por Litner (2024), a justificativa dos militares se baseava na difamação do processo eleitoral de 2020, com argumentos que atacavam a legalidade e a transparência das eleições como um todo. Vale apontar que as eleições foram acompanhadas por diversas organizações internacionais e, principalmente, que nenhuma delas apresentou preocupações sobre o processo, muito menos acusações de fraudes e similares.

Ao final, o processo que aconteceu mais de uma vez durante o século passado se repetia: os militares estavam à beira de perderem os seus poderes e influência em Mianmar e, em decorrência disso, novamente escolheram tomar o poder pelo uso da força e repressão (Litner, 2024). Entretanto, dessa vez, teriam que lidar com uma sociedade mais ativa, uma facilidade maior de expor os seus atos horrendos, devido ao avanço dos meios de comunicação¹⁸, bem como enfrentar as forças externas ao país, como a sua ligação com a ASEAN e a relação dele com outras nações.

¹⁸ Uma das formas que o governo militar utilizou para oprimir a população e tentar se manter no poder, foi a proibição do uso de internet, com novas leis de segurança cibernética que impedem a população de acessar redes sociais e diversos outros aplicativos no país.

4 A CONSTRUÇÃO DA ASEAN E O DESAFIO DE MIANMAR: ENTRE PRINCÍPIOS E PRÁTICAS

Este capítulo tem como objetivo apresentar um breve histórico da ASEAN, tendo em vista a importância da organização para o desenvolvimento do trabalho, para, em seguida, discorrer sobre as duas hipóteses que serão estudadas. O histórico da organização terá início pela sua criação em 1967 e abordará, principalmente, as ações de mediação feitas pela ASEAN, descrevendo a forma de atuação dela perante diferentes casos.

4.1 A fundação da organização

Nos anos 1960, durante um processo de mediação da Tailândia para a reconciliação¹⁹ entre Indonésia, Filipinas e Malásia, os quatro países²⁰ chegaram à conclusão que seria necessária a formação de uma Organização Regional, que fosse capaz de promover uma maior cooperação e auxiliar em processos de conciliação na região. A declaração da ASEAN foi então assinada no dia 8 de agosto de 1967 pelos líderes da Malásia, Indonésia, Filipinas, Singapura e Tailândia:

It declared the establishment of an Association for Regional Cooperation among the Countries of Southeast Asia to be known as the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and spelled out the aims and purposes of that Association (ASEAN, 2022).

Os principais objetivos da ASEAN se refletiam na promoção da paz regional e a estabilidade dos seus Estados membros, abarcando os mais diversos temas, desde assuntos econômicos até disputas territoriais e desentendimentos entre os membros.

Anterior às reformas que aconteceram na década de 1990 e nos anos 2000, é importante apresentar a criação do Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático (TAC). O TAC foi assinado em 1976 e é um código de conduta para os países do sudeste asiático, no qual os signatários se comprometeriam a acabar com disputas

¹⁹ Esta reconciliação estaria relacionada ao conflito entre Indonésia e a recém formada Malásia, o conflito teve início em 1963 e perdurou até 1966. Este conflito teve fim com a derrubada do então presidente da Indonésia pelo general Suharto, que trouxe consigo diversas mudanças políticas da Indonésia perante seus países vizinhos (Narine, 2008).

²⁰ Em que três desses faziam parte da organização que precedeu a ASEAN, a Associação do Sudeste Asiático (ASA).

de uma maneira pacífica e não usar a força entre eles, sendo este mais um mecanismo apresentado pela ASEAN para a mediação de conflitos na região.

4.1.1 Principais conflitos e respostas institucionais

Durante a primeira década da organização, os seus feitos estariam voltados para a manutenção da paz no sudeste asiático, sem grandes turbulências ou acontecimentos. Entretanto, no final do ano de 1978, ocorreu a invasão do Camboja pelo Vietnã, um evento que perdurou por mais de uma década e moldou a organização e os seus meios para a mediação de conflitos na região (Narine, 2008).

Como exposto por Shaun Narine, no seu texto “Forty years of ASEAN” (2008), é importante salientar que a invasão ocorreu durante o período da Guerra Fria, aumentando, exponencialmente, a influência de atores externos no conflito. Dentre os membros da ASEAN, os principais neste conflito foram Tailândia e Indonésia. Todos os membros reconheceram que a invasão foi uma quebra do TAC e que algo deveria ser feito, contudo, os Estados divergiam sobre qual seria a forma correta de lidar com a invasão.

Enquanto a Tailândia estava sob grande influência chinesa e, consequentemente, buscava uma resposta mais violenta para lidar com o Vietnã²¹, a Indonésia reconhecia a China como o real problema e, inicialmente, não apoiava as ações tailandesas. Contudo, como uma forma de apresentar comprometimento à causa da ASEAN, a Indonésia não se opôs ao plano da Tailândia (Narine, 2008).

Durante a década de 1980, a ASEAN foi reconhecida, internacionalmente, como a frente da oposição à invasão de Camboja. Todavia, apesar dos seus esforços para a finalização deste conflito, diversas divergências internas dificultavam o processo, principalmente no que diz respeito às relações entre a Tailândia e a Indonésia. Como aponta Narine (2008), as duas principais motivações para a formação de uma frente alinhada foram a diminuição nas tensões da Guerra Fria em 1987 e a troca de liderança da Tailândia, em 1988.

A mudança de governo na Tailândia fez com que o país estivesse agora alinhado com os interesses da Indonésia, porém, continuaria agindo sem levar em

²¹ Vale apontar que ao final dos anos de 1970 as relações entre China e Vietnã estavam bastante conturbadas, tanto por conflitos territoriais quanto por acusações chinesas de que o Vietnã estaria maltratando chineses no território do país (CIA, 2010).

consideração a posição dos seus aliados na ASEAN. Essas ações, por mais que tivessem um efeito positivo para a finalização do conflito entre Vietnã e Camboja, expuseram uma falha da organização interna da ASEAN, o desalinhamento de seus membros. Ao final de 1991, foi assinado um tratado que declarava o fim do conflito entre Vietnã e Camboja (Narine, 2008).

Por fim, Narine entende que a maneira na qual a ASEAN lidou com a invasão de Camboja, em conjunto aos embates de seus membros sobre o tópico, foi de extrema importância para o desenvolvimento da Organização. Contudo, ainda que o conflito tenha sido solucionado, o autor aponta que “[...] there were significant unresolved tensions between the ASEAN states” (Narine, 2008, p. 417), deixando a entender que um cenário de discordância entre os membros ainda era possível.

4.1.2 Transformações entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000

Como uma forma de expansão da organização após o final da Guerra Fria, quatro novos membros foram recebidos pela organização até 1999, Vietnã, Mianmar, Laos e Camboja. Dessa maneira, tendo representantes de quase toda a região do sudeste asiático, a ASEAN acreditava que teria um maior espaço em debates internacionais, ao mesmo tempo em que promovia a integração da região (Narine, 2008).

A atuação da ASEAN após a crise econômica asiática de 1997 no sudeste asiático se caracterizou, principalmente, pela criação do que seria conhecido como a Comunidade da ASEAN. Isso se deu pelo acordo de 2003, que renovou o comprometimento com o tratado de 1976 - que levou a criação do TAC - e criou três instituições, a comunidade econômica, de segurança e sociocultural da ASEAN (ASEAN, 2012).

Em seguida, as discussões sobre uma Carta da organização estavam cada vez mais sólidas, existindo como uma forma de renovar o tratado da ASEAN e legislar sobre o que a organização construiu até aquele momento. O debate sobre a Carta teve início em 2005, e ela foi efetivamente assinada, em 2008 (Narine, 2008).

Anterior à assinatura do documento, críticos apontavam que a falta de mecanismos que pudessem, efetivamente, auxiliar no cumprimento das cláusulas, fizeram com que ela não fosse um progresso para a organização (Narine, 2008). O

documento, de fato, endossa a importância da resolução de conflitos no seu capítulo VIII²², contudo, é insuficiente no que concerne à promoção de mecanismos eficazes.

Ainda, a Carta da ASEAN renova um importante princípio, que guia uma das hipóteses discutidas neste capítulo, sendo esse a não interferência²³ nos assuntos internos de membros da ASEAN. Ao mesmo tempo que tal princípio visa manter a soberania dos seus membros, impede uma atuação eficaz da organização na mediação e resolução de conflitos entre Estados ou dentro deles.

Ademais, segundo o artigo 20²⁴ da Carta da ASEAN, as decisões da organização devem ser tomadas por unanimidade entre todos os membros, o que confere a cada país o poder de veto. Dessa forma, as disputas de poder dentro da organização podem levar à ineficiência dela, principalmente perante situações em que membros com maiores níveis de influência estejam sendo diretamente afetados.

Por fim, os acontecimentos em que a organização teve parte desde a sua criação até assinatura da sua Carta em 2008 representam uma enorme evolução dela. Com exceção do Timor-Leste, a adesão de todos os países do sudeste asiático simboliza o respeito dos Estados da região pela organização, o que também pode ser visto como uma afirmação das capacidades da ASEAN como mediadora, ainda que seja importante reconhecer os desafios existentes para isso.

4.2 A neutralidade da ASEAN

Apesar dos compromissos apresentados na Carta da ASEAN, como o propósito de manter e aumentar a paz, segurança e estabilidade na região, promover uma maior cooperação política e de segurança e garantir um ambiente harmônico e democrático para os seus membros, pouco se percebe que algo seja feito pela organização para que isso seja, de fato, alcançado. Essa problemática é pautada como a questão do princípio de não-interferência. Esse preceito é visto desde a fundação da ASEAN, estando no seu documento inicial e se repetindo em diversos

²² ASEAN. Charter of the Association of Southeast Asian Nations. 2007. Cap. VIII, art. 22, §§ 1–2: § 1: “ASEAN shall maintain and establish dispute settlement mechanisms in all fields of ASEAN cooperation.”.

§ 2: “Dispute settlement mechanisms shall be established in all fields of ASEAN cooperation.”.

²³ ASEAN. Charter of the Association of Southeast Asian Nations. Art. 2, alínea “e”: “non-interference in the internal affairs of ASEAN Member States”. 2007.

²⁴ ASEAN. Charter of the Association of Southeast Asian Nations. Cap. VII, art. 20(1): “As a basic principle, decision-making in ASEAN shall be based on consultation and consensus.”. 2007.

outros momentos, como no texto do TAC, já apresentado anteriormente como o documento que regularia a conduta dos países no sudeste asiático.

Dessa forma, o princípio de não-intervenção pregado com tanta consistência passou a ser reconhecido como uma das cláusulas que formam o *The ASEAN way* (Cuyvers, 2019). Essencialmente, a ASEAN entende este princípio como a “*Non-interference in the internal affairs of one another*” (ASEAN, 2021). De forma clara, a organização e os seus membros se comprometem em não intervir em assuntos internos dos seus signatários. Para os autores Mohamad Faisol Keling, M. N. Saludin e Shukri Shuib (2011), esta norma essencial da organização se trata de um mecanismo para diminuir a intervenção externa na região.

Among basic principles of ASEAN utilized to hold the relationship between country member is the non-intervention policy in internal affairs of respective countries. In fact this principle is the major content in most important documents of ASEAN such as The Zone of Peace, Free and Neutrality Declaration (ZOPFAN) sealed in year 1971 and Treaty of Amity and Cooperation of Southeast Asia in year 1976 (Keling; Saludin; Shuib, 2011, p. 174).

Além disso, os autores reconhecem que o princípio da não-intervenção é retratado em diversos outros momentos dentro da organização e se trata de uma base para guiar as suas ações. Contudo, membros como Tailândia e Filipinas acreditam que esse princípio pode ser trabalhado de forma que se torne possível uma intervenção mais direta em países membros, sem comprometer a soberania alheia ou a este princípio (Keling; Saludin; Shuib, 2011). Essa flexibilização pode representar um possível avanço para a organização no seu importante papel de mediadora na região.

4.2.1 *The ASEAN Way*

Citada anteriormente, a *ASEAN Way* é o título dado pela forma como a organização lida com questões de cooperação, conflitos e mediação na região. A tabela a seguir, retirada do texto “ASEAN as a Conflict Manager”, de Fathania Queen e Ying-Hsien Sheng (2020), apresenta as diferentes interpretações de acadêmicos em relação ao que caracteriza a *ASEAN Way*.

Quadro 1 - *ASEAN Way* e as suas diferentes interpretações

The ASEAN WAY	
General understandings	A system of consultations.
	Dealing with its regional problems.
	The greatest influence over security and conflict management, towards protection of sovereignty.
Various interpretations	A set of rules and norms designed to influence state action and improve interstate relations.
	A process of identity building.
	Bring about flexibility and a multi-dimensional approach to conflict resolution over political issues.
	Mediating disputes, guiding interaction and underpinning a process of identity construction.
Common features	Mentally: identity building and construction.
	Practically: regional problem-solving management.

Fonte: Queen e Sheng (2020)

A tabela anterior apresenta um panorama das principais interpretações da *ASEAN Way*. Este conjunto de interpretações e entendimentos gerais representa os principais princípios da organização, retratados de forma sucinta nas “*common features*” na tabela.

A partir disso, é possível observar que este sistema é a forma na qual a ASEAN lida com problemas na região, sendo essa baseada no “*system of consultations*”, que seria a inclusão dos seus membros no processo decisório.

De modo sucinto, a *ASEAN Way* apresenta uma forma de resolução de conflitos na região, que se fundamenta na soberania de cada país. Por exemplo, a organização busca incluir todas as partes de um conflito, ao procurar maneiras de solucionar esta problemática, procurando sempre mantê-las com o mesmo nível de influência.

A partir disso, Ludo Cuyvers (2019) retrata a sua crítica sobre a *ASEAN Way*, dentre outras, na ideia de que esse processo é demasiadamente vagaroso. A tentativa da organização de incluir todas as partes nas suas decisões pode, realmente, prejudicar o andamento de um processo de mediação de conflito, por exemplo. Por fim, na medida em que os pontos positivos da *ASEAN Way*, como a construção de identidade dos seus membros, maior institucionalização da organização e respeito a soberania na região são realçados, as críticas e dúvidas sobre ela também se intensificam.

4.2.2 Insurgência em Achém e Timor-Leste

Tendo em vista o princípio de não-interferência mencionado anteriormente e a aplicação da *ASEAN Way* para a solução de problemas na região, é interessante comparar diferentes conflitos que aconteceram no sudeste asiático e como a ASEAN escolheu lidar com eles. Para isso, Queen e Sheng (2020) apresentam uma comparação de três momentos em que a organização tomou diferentes medidas.

Os casos, a seguir, foram selecionados, pois retratam um processo diferente do que aconteceu com o conflito entre Camboja e Vietnã, representando, assim, diferentes atuações da ASEAN, em diferentes casos, desde 1976 até 2014. O principal pilar a ser analisado é o de não-interferência, buscando entender se este foi de fato um divisor na atuação da organização ou se existiram inconsistências.

Em síntese, a insurgência em Achém foi um conflito de cunho separatista, que ocorreu entre 1976 e 2005, época na qual a Indonésia já fazia parte da ASEAN e o TAC já teria sido acordado. O conflito envolveu o Movimento Livre de Achém (Gerakan Aceh Merdeka – GAM), que lutava pela independência da região, e o governo da Indonésia, que buscava manter o controle sobre o território (Schulze, 2006).

De forma breve, Achém se encontra no norte da ilha de Sumatra, a região e sua população teve de lidar com colonizadores desde o século 18. Primeiramente, por meio de uma campanha militar, a região foi invadida pelos holandeses. Em seguida, no começo do século 20 o Japão teria ocupado o local. Após um recuo japonês, durante a década de 1940²⁵, forças nacionais declararam a independência de Achém perante a Indonésia. A partir de então, até o fim do conflito em 2005, conflitos de cunho separatistas contra a Indonésia tomavam conta da região (Reid, 2010).

Para Queen e Sheng (2020), um dos principais fatores que determinaram a intervenção ou não da ASEAN, está baseado em como o princípio da não-interferência foi concebido pela organização nos diferentes casos. Na insurgência de Achém, a ASEAN entendeu o conflito como um problema interno da Indonésia, portanto, a organização teria o respaldo necessário para utilizar do princípio da não-interferência e se afastar de um possível papel de mediadora nesse conflito (Queen; Sheng, 2020).

²⁵ Importante salientar que estas mudanças de influência na região aconteceram durante o período da Primeira e Segunda Guerra Mundial.

Ademais, o Movimento Livre de Achém não reconhecia a ASEAN como uma parte capaz de exercer a mediação de forma imparcial. Tendo em vista a influência que a Indonésia exerce dentro da organização, sendo essa por ter a maior economia dentre os membros e ser o país mais populoso do sudeste asiático, é factível que a outra parte de um conflito que envolva o governo da Indonésia não aceite a ASEAN como uma mediadora imparcial.

Além disso, é importante mencionar que em 1998 a Tailândia apresentou um projeto para uma renovação da ideia por trás do princípio de não-interferência: “Thailand proposed two main points: discussion within ASEAN member states needed to be more open and frank; and a broad set of domestic issues where ‘interference’ was justified needed to be set out” (Queen; Sheng, 2020, p. 206).

Ao final, a pauta foi encerrada por falta de adesão entre os membros da ASEAN e somente as Filipinas e a Tailândia apresentaram algum tipo de interesse em modificar este formato. Finalizou-se, assim, a participação da ASEAN na insurgência de Achém, sendo apenas uma pauta que, para maior parte dos seus membros, tratava-se de um problema interno.

A seguir, o conflito do Timor-Leste (1975 - 1999) apresenta também um cenário de pouca participação por parte da ASEAN, ainda que os seus países membros prestaram grande suporte à Indonésia. De forma sucinta, o conflito teve início em 1975 e se daria pela invasão da Indonésia em Timor-Leste, com o pretexto de evitar uma insurgência comunista na região. Tendo em vista a grande influência da Guerra Fria durante esse período, principalmente nos países desta região, dessa vez a narrativa da ASEAN sobre o conflito estaria baseada - ao menos até a metade da década de 1990 - na “ameaça comunista” que o Timor-Leste representava (Queen; Sheng, 2020).

Em decorrência disso, houve um consenso dentro da organização, no qual os países membros escolheram apoiar a Indonésia durante o período do conflito. Após o período da Guerra Fria, a narrativa entre os membros da ASEAN teria se voltado para a manutenção do princípio de não-interferência, novamente se distanciando de qualquer papel ativo nesta problemática, até a fase final dela (Queen; Sheng, 2020).

4.2.3 Achém e Timor-Leste

Em suma, durante o conflito em Achém, a ASEAN reconheceu esse como um problema interno da Indonésia, logo, utilizou dessa prerrogativa para não intervir

diretamente na ocasião, pelo princípio de não-interferência. Contudo, vale ressaltar que dois membros da organização tentaram modificar este princípio, entretanto, como apontado anteriormente, as suas propostas não tiveram aderência de outros países membros.

Já no conflito do Timor-Leste, no qual, novamente, a Indonésia estaria sendo protagonista, os membros da ASEAN apoiaram abertamente a causa do seu país aliado, de forma diplomática e militar, como exposto por Queen e Sheng (2020). Entretanto, a organização em si deixou para tomar parte somente na reta final, que ocorreu assim que a Indonésia permitiu a entrada das forças da ONU no país.

A seguir, o conflito entre Camboja e Vietnã exposto anteriormente apresenta uma dinâmica diferente de Achém e Timor-Leste. Nesse, a ASEAN não somente interferiu ativamente durante a invasão, como entendeu que intervir neste caso seria uma obrigação da organização. Dessa maneira, pode-se determinar que o princípio de não-interferência é flexível na prática, dependendo apenas da percepção da ASEAN sob um determinado conflito (Queen; Sheng, 2020).

Ainda, é interessante perceber que durante os três conflitos a Indonésia estaria sempre presente com um papel importante - em Achém e Timor-Leste com um protagonismo maior, e durante o conflito entre Camboja e Vietnã de forma mais passiva em conjunto a Tailândia, sendo este o único em que a ASEAN escolheu um papel mais ativo.

Dessa forma, a posição tomada pela ASEAN ao reconhecer o conflito de Timor-Leste como um problema interno da Indonésia, e a insurgência em Achém também, retrata o nível de influência da Indonésia dentro da organização. Em conjunto ao poder de veto dos membros da organização exposto anteriormente, é compreensível que as decisões tomadas dentro da organização estejam subjetivas aos interesses dos seus membros mais influentes, como refletido nos conflitos relatados e não ligados, exclusivamente, aos princípios expostos na Carta da ASEAN.

Em suma, percebe-se que a utilização do princípio de não-interferência como razão para a não participação da ASEAN em conflitos na região também está conectada com a vontade dos seus Estados membros e não somente a manutenção do princípio em si, fazendo-se valer ainda mais daqueles com maior capacidade de influência.

4.3 MIANMAR e ASEAN

4.3.1 Ciclone Nargis e repatriação dos Rohingya

Anterior ao golpe de 2021 em Mianmar, a ASEAN já esteve presente em outros momentos de forma mais assertiva em situações na qual Mianmar foi protagonista. Duas situações são apresentadas pela autora Moe Thuzar no seu texto “Myanmar in ASEAN” (2023), que também já foram apontadas no capítulo anterior, sendo essas o Ciclone Nargis e a Repatriação dos Rohingya.

Como posto anteriormente, o Ciclone Nargis ocorreu em 2008 e foi a maior tragédia natural que ocorreu no país até aquele momento, com mais de 138 mil mortos e um prejuízo equivalente a 27% do PIB do país (Steinberg, 2009). Com menos de um mês após o ocorrido, os líderes da ASEAN teriam se reunido para considerar a possibilidade de assistência ao país, ainda que, como apresentado no capítulo anterior, o governo militar estivesse efetivamente recusando assistência internacional e até mesmo diminuindo o impacto da catástrofe.

Após debates internos, a ASEAN apresentou as seguintes opções para o governo de Mianmar: um programa de ajuda chefiado pela ONU; um programa de ajuda chefiado pela ASEAN com ênfase na participação majoritária dos países da região ou uma ajuda forçada, se necessária, com base no princípio da Responsabilidade de Proteger (Thuzar, 2023).

Ao final, foi escolhida a segunda opção pelos militares de Mianmar, um programa liderado pela ASEAN, com o objetivo de promover a assistência humanitária necessária para a população do país (Thuzar, 2023). O processo de desenvolvimento desse programa apresentou uma nova prerrogativa relevante para a violação do princípio de não-interferência da organização, dessa vez agindo diretamente com Mianmar.

Ainda, quase uma década após o ciclone, ocorreu o que foi tido pela ONU como uma limpeza étnica dos Rohingya. Como explicado anteriormente, após anos de repressão e segregação étnica, em 2017, os militares de Mianmar invadiram e destruíram cidades e vilas no estado de Rakhine - que é composto por maioria Rohingya -, forçando esse povo a fugir do país, em busca de abrigo e proteção nos países vizinhos, principalmente em Bangladesh (Minar; Halim, 2020).

É importante lembrar que, nesse período, o governo de Mianmar estaria composto por maioria civil após as eleições de 2015, sendo essa uma chance particular para observar a real aceitação da ASEAN como mediadora em problemas internos. Isso posto, as ações tomadas pelo governo do país divergiram, consideravelmente, daquelas durante o Ciclone Nargis.

Dessa vez, a NLD – partido à frente do governo de Mianmar – mostrava-se disposta a incluir a ASEAN na problemática dos Rohingya antes mesmo do acontecimento em 2017 e, principalmente, na criação de formas de auxílio após o ataque militar. Como Thuzar (2023) explica no seu texto, a abordagem da ASEAN para a resolução deste cenário foi a mesma utilizada após o Ciclone Nargis, contudo, a atuação do governo de Mianmar não poderia ser mais diferente.

Por fim, uma enquete conduzida pela ASEAN, em 2019, apresenta os seguintes resultados:

Close to 60 per cent of respondents in Myanmar preferred that ASEAN mediate between the Myanmar government and other stakeholders. A relatively large minority (41.4 per cent) of respondents viewed the issue as Myanmar's domestic affair, and only a few (7.1 per cent) wanted diplomatic pressure on Myanmar. Regionally, the most preferred option was mediation (66.5 per cent), with humanitarian assistance (50.9 per cent) and diplomatic pressure (38 per cent) as second and third preferences, respectively (Thuzar, 2023, p. 143).

Dessa forma, apesar dos anos de repressão vividos sob ditadura militar e uma política radical de isolamento do país, a população de Mianmar compreende e aceita a ASEAN como uma mediadora válida.

4.3.2 Limitações estruturais da ASEAN e as consequências na crise em Mianmar

Para um breve contexto, o estopim da crise de 2021 foram as eleições que ocorreram em Mianmar no ano de 2020. Essas eleições seguiram a tendência de anos anteriores, excluindo cada vez mais a presença militar na política do país. Após mais uma vitória do NLD, os militares declararam que a votação teria sido fraudulenta, sem apoio político e da população geral, declararam em fevereiro de 2021 estado de emergência no país, prenderam membros da oposição e a então líder do partido Suu Kyi. Desde então, Mianmar vive uma guerra civil entre a junta militar no poder e a sociedade civil opositora (CFR, 2024).

Finalmente, tendo em vista as capacidades da ASEAN ao atuar em conflitos de seus membros e a situação de Mianmar, será agora discutida qual a conexão entre esses dois fatos. Primeiramente, Mathew Davies em seu artigo “*The Perils of Incoherence*” (2012) defende que as ações tomadas pela ASEAN em relação aos conflitos em Mianmar desde a entrada do país na organização são inefetivas, devido à falta de mecanismos punitivos que garantem a obediência dos princípios da organização.

A argumentação de Davies já foi apresentada anteriormente nos diferentes casos expostos, sendo essa uma crítica recorrente à ASEAN e aos seus métodos de influência. Não somente, é também de suma importância entender que as dinâmicas de poder existentes dentro da organização afetaram as decisões dela em conflitos passados. Sobre isso, Ali Muhammad e Ahmad Sahide, no seu texto “ASEAN's response to the Myanmar Military Coup” (2022) expõe que:

While some ASEAN members and other non-state actors in the region are increasingly calling for a relaxation of the principle of non-interference when it comes to humanitarian crises affecting the region, it appears that reaching consensus within the group will be extremely difficult given the strong opposition from some members (Muhammad; Sahide, 2022, p. 45).

Um claro exemplo do que foi citado é o projeto apresentado pela Tailândia em 1998, com o objetivo de reformular o princípio de não-interferência, projeto esse que, pela falta de adesão, foi descartado pelos membros da ASEAN.

Já no que concerne às ações da organização perante o conflito, uma das principais ocorreu logo após o golpe de 2021, sendo essa o ‘Five-Point Consensus’ (5PC). O 5PC se resume em cinco pontos: cessar-fogo imediato em Mianmar; diálogo

para construção da paz entre as partes; um enviado da ASEAN para facilitar o processo de diálogo; assistência humanitária provida pela ASEAN e reunião entre o enviado da ASEAN e uma delegação em Mianmar com todas as partes envolvidas (ASEAN, 2021).

Os cinco pontos apresentados pelos líderes da ASEAN não definem uma data ou formas práticas para as suas execuções. Não obstante, para o desenvolvimento do 5PC, somente o general Min Aung Hlaing (general que estaria a frente do golpe de 2021) foi convidado para a reunião entre os líderes da ASEAN, enquanto os líderes da NLD - partido com maior parte dos assentos no parlamento após as eleições de 2020 - não estariam presentes (Muhammad e Sahide, 2022). Essa ação vai diretamente contra o que foi exposto ao longo do primeiro capítulo sobre as capacidades de uma organização ao mediar um conflito, principalmente no que concerne à neutralidade necessária e à primordialidade de ambos os lados reconhecerem a organização como legítima para essa tarefa.

Ademais, o 5PC foi abordado novamente em 2024 durante uma reunião entre líderes da ASEAN para um assentamento dos seus objetivos. De acordo com o documento apresentado pela ASEAN, foram discutidos 21 pontos no qual todos apresentam suporte ao modelo de 2021, mantendo, assim, os problemas expostos anteriormente, da falta de capacidade prática para tomada de ações e de datas que delimitam os objetivos a serem alcançados.

Em respeito às capacidades de mediação da organização, a retirada de representantes políticos de Mianmar das reuniões da ASEAN após o golpe de 2021 pode dificultar as ações da organização como mediadora (Thuzar; Seah, 2023). Como explicado anteriormente, um mediador eficaz precisa não somente ser reconhecido por todas as partes de um conflito, mas também reconhecer todas as partes desse e ao excluir possíveis conversas de reconciliação, a ASEAN pode dificultar o processo como um todo.

No artigo *“A Divided ASEAN Cannot Help Myanmar’s People”* (2023), as autoras Moe Thuzar e Sharon Seah apontam também os principais problemas da falta de coalizão dentro da organização. Nesse, o argumento central se baseia no fato de que cada Estado membro percebe a crise em Mianmar pelas suas próprias lentes, dificultando processos internos que pudessem gerar ações efetivas dentro da ASEAN.

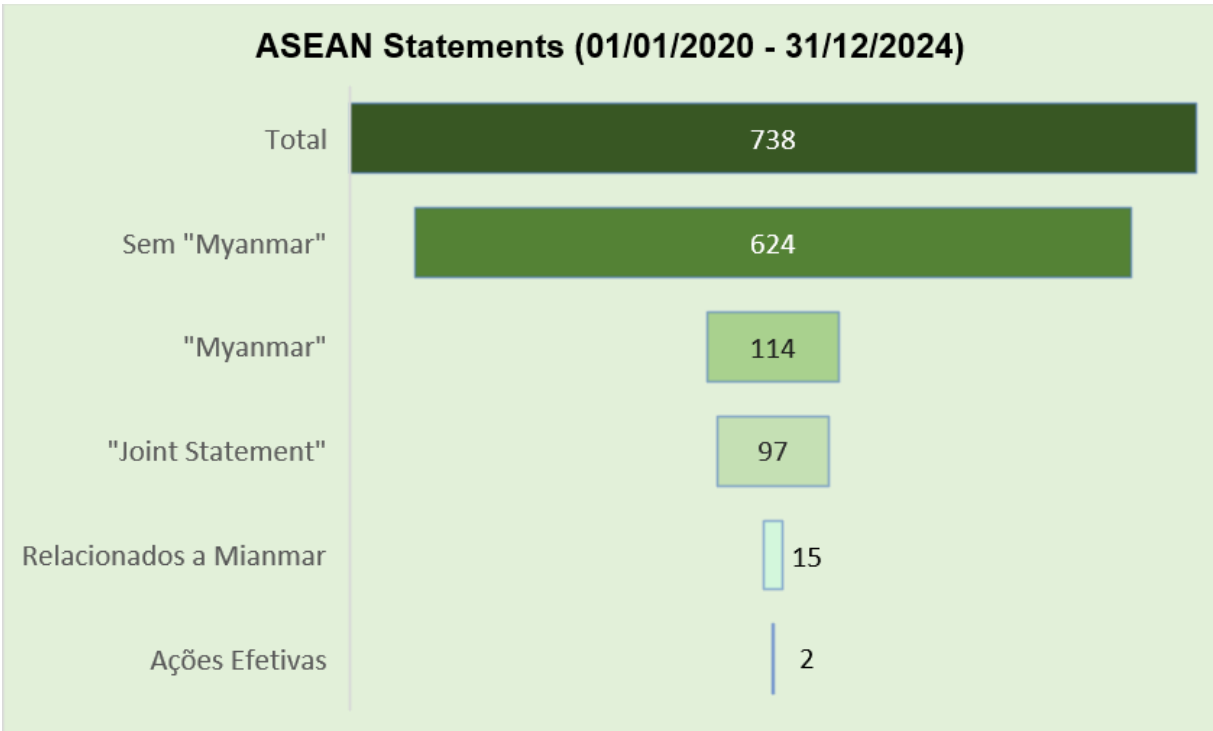
Como exposto anteriormente, essa situação está diretamente ligada à necessidade de consenso nas decisões de membros da ASEAN. Membros da

organização entendem a atual situação de Mianmar de diferentes maneiras. Como por exemplo, o fato de que Brunei, Indonésia, Malásia, Filipinas e Singapura diminuíram fortemente as relações com a junta militar de Mianmar. Enquanto Camboja, Laos, Tailândia e Vietnã mantiveram este contato mais próximo, e, por conta disto, escolhem defender o princípio de não-intervenção no que concerne o conflito em Mianmar, criando divergências dentro da organização que dificultam resoluções eficazes.

4.3.3 Análise Documental

Com o objetivo de verificar quais foram as ações tomadas pela ASEAN desde as eleições de 2020 em Mianmar que culminaram no golpe de Estado em 2021, até o final de 2024, foram analisados os documentos liberados pela organização entre esse período. O gráfico a seguir apresenta os resultados dessas análises.

Gráfico 2: Declarações da ASEAN entre 2020 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Os dados para o gráfico apresentado acima foram retirados diretamente do acervo de declarações da ASEAN. Primeiramente, foram encontrados um total de 738 “Statements” - ou declarações - entre o início de 2020 e o fim de 2024. Desse total, 114 teriam ao menos citado a palavra “Myanmar”. Contudo, a maioria desses (97) foram somente “Joint Statements” - ou declarações conjuntas. Uma declaração conjunta diz respeito a qualquer anúncio feito por parte da ASEAN, como um todo. Em decorrência disso, todos os países membros são citados logo no início do documento, sendo essa somente uma formalidade carregada pela organização.

Logo, dessas 114 declarações feitas pela organização, na qual a palavra “Myanmar” estava presente, 15 eram de fato diretamente relacionadas ao país, mas ainda sem apresentar medidas concretas. Essas declarações estariam divididas entre demonstrações de apoio após desastres naturais no país, reafirmação da preocupação da organização perante a situação de Mianmar e, no mais, repúdio a ações do governo militar.

No que concerne ao apoio durante e após desastres naturais, é válido mencionar o trabalho do “The ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management” (AHA Centre). O AHA Centre mantém uma

atuação constante para auxílio humanitário em Mianmar, indo, muitas vezes, contra o repúdio do governo militar às interferências externas.

Ao final, o que foram consideradas as duas ações afirmativas foram declarações que ocorreram em 2022 e 2024, respectivamente. Essas declarações eram referentes à aplicação do 5PC mencionado anteriormente, entretanto, os anos a parte desde a sua implementação até a última declaração em 2024 não foram suficientes para apresentar uma mudança concreta e a organização continua sem soluções práticas para adereçar a crise que vive Mianmar e sem datas para o cumprimento de cada um dos cinco pontos apresentados.

4.3.4 Não-Interferência e falta de coalizão: divergências internas na ASEAN sobre Mianmar

Tendo em vista as divisões observadas entre os Estados que fazem da ASEAN e até mesmo as diferentes decisões da organização no que diz respeito ao princípio de não-interferência, fica clara a existência de divergências entre os membros da organização. No que concerne a essa diferença, Lina Alexandra e Monalisa Adhikari (2023) analisam as diferentes posições dentro da ASEAN.

As autoras discorrem sobre três diferentes padrões observados na organização, o primeiro sendo o fato de que Indonésia, Malásia e Singapura acreditam na necessidade uma ação mais assertiva por parte da ASEAN, algo que ultrapasse somente a ajuda humanitária na qual a organização se propõe a fazer, pelo AHA Centre. Em seguida, países como Camboja e Tailândia acreditam que uma forma mais limitada de intervenção é suficiente e, para esses a organização deveria manter-se da forma em que está, provendo somente a assistência humanitária. Isso ocorre, pois acreditam que esta abordagem gera não somente estabilidade no país, mas também aproxima a organização do governo militar atual (Alexandra; Adhikari, 2023).

Em terceiro lugar, estariam aqueles países membros que observam o que está acontecendo em Mianmar como um problema única e exclusivamente interno, evocando, assim, o princípio de não-interferência da organização no seu máximo (Alexandra; Adhikari, 2023). Dessa maneira, evita-se uma ação concisa por parte da ASEAN, já que, como foi exposto anteriormente, todos os países membros detêm o poder de veto.

Essas três posições de membros da ASEAN sobre o conflito em Mianmar, juntamente aos exemplos expostos anteriormente sobre ações da organização em diversos conflitos e a falta de ações reais abordadas na análise de documentos, expõem uma clara deficiência de coesão interna na organização. Por consequência disso, essas diferentes posições também estão diretamente ligadas à razão pela qual os processos institucionais impedem a ASEAN de atuar de uma forma efetiva no caso em questão.

Por fim, no que concerne ao processo institucional, Aniello Iannone, Vatanya Konchanan e Bangkit A. Wiryawan (2024) reconhecem a necessidade de uma revisão do princípio de não-interferência. Para os autores, o golpe que ocorreu em Mianmar em 2021 é visto como um “*critical case study, showcasing the inadequacy of existing norms in responding to challenges that threaten regional security*” (Iannone; Konchanan; Wiryawan, 2024, p. 75).

Isso expõe, novamente, a ineficiência do princípio de não-interferência, ao questionar a capacidade da organização de mantê-lo, ao mesmo tempo em que busca preservar a paz, a estabilidade e a segurança na região. Manifesta-se, assim, a necessidade de uma revisão das suas normas organizacionais e de uma busca pela coalização dos seus Estados membros, tanto no que diz respeito a esse conflito, quanto ao processo de reestruturação dos princípios dentro da organização.

Diante da análise apresentada ao longo desta pesquisa, é perceptível que a incapacidade da ASEAN em responder de forma eficaz à crise em Mianmar está vinculada aos elementos estruturais da organização. Sendo estes, principalmente, a cláusula de não interferência, a falta de mecanismos vinculantes e as divergências internas entre seus membros.

O conjunto destes fatores reforçam as hipóteses levantadas neste texto, a primeira que atribui as capacidades limitadas da ASEAN à cláusula de não interferência, e que questiona a legitimidade do cumprimento desta cláusula perante ações anteriores da organização. E a segunda, que aponta as divergências de seus membros como sendo o fator crucial para a ineficácia da organização ao lidar com conflitos internos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações entre Mianmar e ASEAN desde sua entrada na organização foram, no mínimo, conturbadas. Durante a maior parte deste período (1997 - 2025), o país esteve sob comando exclusivo militar, dificultando não somente a sua interação com a ASEAN, mas com todo o sistema internacional. A guerra civil que teve início em 2021 e a limitada intervenção por parte da ASEAN foram somente os resultados de um longo processo.

Este trabalho, portanto, teve como objetivo geral identificar as ações tomadas pela ASEAN a partir de 2021, sob o contexto de Mianmar, e compreender quais teriam sido os fatores que limitaram a capacidade da mesma de exercer um apoio eficaz para o país. Para alcançar tal objetivo, a pesquisa foi organizada em três diferentes capítulos.

Como uma forma de introduzir os conteúdos que seriam abordados durante a pesquisa, o capítulo 1 expôs diversos autores e textos para construir uma base conceitual para o trabalho, apresentando os principais debates acerca de guerras civis, organizações regionais e mediação internacional. Enquanto as discussões sobre guerras civis apresentam um alicerce importante para compreender a relevância do que está acontecendo desde 2021 em Mianmar, os debates sobre organizações regionais e mediação internacional apoiam a importância do trabalho da ASEAN no sudeste asiático. Essa base teórica exposta ao longo do primeiro capítulo foi a estrutura necessária para a análise do caso estudado.

Com a sustentação teórica dada pelo capítulo 1, em seguida buscamos detalhar a história de Mianmar. Tendo em vista a baixa quantidade de literaturas em português sobre o tema, e a importância de compreender o histórico do país para assim entender seus problemas contemporâneos, o capítulo 2 contribui ao apresentar uma análise histórica de Mianmar desde sua independência em 1948 até 2021. Inicialmente, é apresentado um contexto geral do país e, em seguida, uma explicação breve do período colonial de Mianmar, para então dar início aos acontecimentos pós-coloniais. Ainda, o capítulo contextualizou os ciclos políticos do país, evidenciou a constante presença militar no governo, as tensões étnicas internas e os desafios enfrentados na construção da democracia. Esse histórico permitiu compreender as

razões e, principalmente, a complexidade do conflito atual em Mianmar, como também deu luz a uma das dificuldades enfrentadas pela ASEAN, sendo esta as tentativas de auxílio ao país perante um governo militar.

Adiante, o capítulo 3 apresentou uma análise da trajetória da ASEAN desde a sua criação em 1967 até 2024, apresentando seus princípios institucionais, suas atuações em diferentes conflitos e a dinâmica de membros da organização. A partir disso, juntamente com o histórico apresentado no capítulo 2 e as definições expostas no capítulo 1, foi possível desenvolver um estudo de caso que abordou a atuação da ASEAN diante da crise que se instaurou em Mianmar em 2021, utilizando uma análise conjunta de suas ações em diferentes conflitos e os documentos relacionados a Mianmar divulgados pela organização.

Desta forma, podemos obter uma resposta para a pergunta que norteou esta pesquisa: por quais razões a ASEAN tem demonstrado dificuldade em atuar de forma eficaz como mediadora nos conflitos existentes em Mianmar e quais fatores estão contribuindo para a limitação das suas ações e influência nesses conflitos? As duas hipóteses apresentadas refletem a realidade das ações da ASEAN, sendo a primeira relacionada à cláusula de não-interferência como um fator institucional limitante, e a segunda destacando as divergências internas entre os Estados membros - e o poder de veto dado a estes por meio da carta²⁶ da ASEAN - como um empecilho para as decisões dentro da organização.

Sendo assim, ainda que o histórico da ASEAN em relação a Mianmar acaba por demonstrar certos momentos de uma atuação mais assertiva (como na resposta ao Ciclone Nargis em 2008 e nos episódios relacionados à questão dos Rohingya), a organização se mantém incapaz de agir de uma forma eficiente diante da guerra civil que teve início após as eleições de 2021 no país. Durante esta pesquisa, foram encontradas três principais justificativas que pudessem explicar esse comportamento vindo da ASEAN.

A primeira está relacionada à cláusula de não-interferência, como exposto ao longo do trabalho, diversos autores - e até mesmo Estados membros - concordam que

²⁶ ASEAN. Charter of the Association of Southeast Asian Nations. Cap. VII, art. 20(1): "As a basic principle, decision-making in ASEAN shall be based on consultation and consensus.". 2007.

esta cláusula pode ser considerada obsoleta e precisa ser reformulada para que a ASEAN possa atuar com maior efetividade na região. Contudo, essa mudança institucional aparenta ser quase inviável na forma em que a organização se encontra atualmente.

E isso ocorre por conta da segunda justificativa encontrada por esta pesquisa no que concerne aos comportamentos da ASEAN, sendo esta as divisões internas entre seus membros - especialmente no tocante à relação com regimes autoritários e à influência de potências externas -. Em conjunto com o poder de veto que todos os membros desfrutam, isso ocasiona um enorme impeditivo para a aplicação de transformações institucionais que possam retirar as amarras da ASEAN.

Por último, a terceira justificativa diz respeito à falta de mecanismos institucionais que sejam vinculantes ou até mesmo coercitivos. Como exposto no primeiro capítulo, diferente do MERCOSUL e outras organizações regionais, a ASEAN não possui mecanismos de suspensão de membros, cláusulas democráticas obrigatórias ou até mesmo sanções mais rigorosas. Essa carência limita fortemente as capacidades da organização de lidar com membros na mesma situação em que Mianmar se encontra. Um exemplo claro se encontra no 5PC, uma resolução que exigia uma postura firme da ASEAN para que pudesse ser cumprida, mas que, pela falta de meios, acabou sendo ignorada pela junta militar sem que houvesse qualquer consequência prática. Por conta do que foi exposto anteriormente, fica claro que as poucas ações efetivas por parte da ASEAN em relação a Mianmar se limitaram à assistência humanitária, tratando somente as consequências do conflito.

Por fim, trabalhos futuros poderão abordar principalmente uma análise comparativa entre a ASEAN e outras organizações regionais que possuem instrumentos institucionais mais robustos. Não somente, uma investigação aprofundada sobre as razões que levam aos diversos conflitos internos entre membros da organização também seria muito bem-vinda.

Enfim, esta pesquisa buscou não somente entender os limites institucionais que impediam a ASEAN de agir de uma forma eficaz diante do conflito em Mianmar, mas também aumentar a literatura sobre um tópico pouco discutido, mas que afeta toda uma região. A partir do que foi discutido, fica clara a necessidade de uma reforma

estrutural da ASEAN. Também, é importante reconhecer as limitações existentes advindas de suas lacunas institucionais para que a mesma consiga defender os princípios pregados em sua carta²⁷: o de promover a paz, a segurança e a estabilidade entre seus Estados membros.

²⁷ ASEAN. Charter of the Association of Southeast Asian Nations. Cap. I, art. 1: "The purposes of the Association are: (a) to maintain and enhance peace, security and stability and further strengthen peace-oriented values in the region;". 2007.

ASEAN. Charter of the Association of Southeast Asian Nations. Cap. I, art. 1(4): "To ensure that the peoples and Member States of ASEAN live in peace with the world at large in a just, democratic and harmonious environment.". 2007.

6 REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Why States Act through Formal International Organizations. **Journal Of Conflict Resolution**, [S.L.], v. 42, n. 1, p. 3-32, fev. 1998. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0022002798042001001>.

ACNUR. **Deslocados internos**. 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sobre-o-acnur/quem-ajudamos/deslocados-internos>. Acesso em: 21 fev. 2023.

ARMED CONFLICT LOCATION & EVENT DATA. **Myanmar**: coding decisions on key armed actors, anti-coup demonstrations, violence in rakhine state, and more. 2023. Disponível em: <https://acleddata.com/knowledge-base/acled-methodology-and-coding-decisions-around-political-violence-and-demonstrations-in-myanmar/#how-are-events-sourced>. Acesso em: 13 ago. 2024.

ARMED CONFLICT LOCATION & EVENT DATA. **Myanmar**: mid-year metrics 2024. 2024. Disponível em: <https://acleddata.com/2024/08/06/myanmar-mid-year-metrics-2024/>. Acesso em: 13 ago. 2024.

ASEAN: **ASSOCIAÇÃO DE NAÇÕES DO SUDESTE ASIÁTICO**. Brasil, 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/historico/blocoseconomicos.html/asean.html>. Acesso em: 29 jul. 2024.

ASEAN. **About ASEAN**. 2022. Disponível em: <https://asean.org/about-asean>. Acesso em: 29 jul. 2024.

ASEAN. **ASEAN POLITICAL-SECURITY COMMUNITY BLUEPRINT 2025**. 2016. Disponível em: <https://www.asean.org/wp-content/uploads/2012/05/ASEAN-APSC-Blueprint-2025.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2024.

ASEAN. **The ASEAN Charter**. 2008. Disponível em: <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2024.

ASEAN. **What We Do**. 2021. Disponível em: <https://asean.org/what-we-do>. Acesso em: 29 jul. 2024.

BERCOVITCH, Jacob (org.). A mediação em conflitos internacionais: panorama teórico e revisão das práticas. In: HERZ, Monica *et al* (org.). **Mediação internacional**. Petrópolis: Vozes, 2016. Cap. 2. p. 26-56.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. . **Assinatura de Memorando de Entendimento com a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD)**. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/assinatura-de-memorando-de-entendimento-com-a-autoridade-intergovernamental-para-o-desenvolvimento-igad. Acesso em: 29 jul. 2024.

CABALLERO-ANTHONY, Mely. ASEAN and the Myanmar humanitarian crisis: overcoming challenges and identifying pathways. Brisbane: **Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect**, 2023. Disponível em: https://r2pasiapacific.org/files/9923/2023_ASEAN_Myanmar_Humanitarian_Crisis.pdf. Acesso em: 02 maio 2025.

CENTER FOR PREVENTIVE ACTION. Council of Foreign Relations. **Civil War in Myanmar**. 2024. Disponível em: <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/rohingya-crisis-myanmar>. Acesso em: 13 ago. 2024.

COLLIER, P.; HOFFLER, A.; COLLIER, P. Greed and Grievance in Civil War. [s.l.] The World Bank, 1999.
<https://doi.org/10.1596/1813-9450-2355>

COLLIER, Paul; HOFFLER, Anke. On economic causes of civil war. Oxford Economic Papers. Oxford, p. 563-573. 1998, p. 570.
<https://doi.org/10.1093/oep/50.4.563>

CIA. **China-Vietnam**: a status report. A Status Report. 2010. Disponível em: <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP85T00287R000400770001-5.pdf>. Acesso em: 01 maio 2025.

DAVIES, Mathew. The Perils of Incoherence: asean, myanmar and the avoidable failures of human rights socialization?. **Contemporary Southeast Asia**, [s. l.], v. 34, p. 1-22, 2012.
DOI: 10.1353/csa.2012.0006

DEVI, Konsam Shakila. Myanmar under the Military Rule 1962-1988. **International Science Community Association**. p. 46-50. 20 mar. 2025.

ELGSTRÖM, Ole *et al.* Organizações regionais e mediação internacional: a eficácia dos mediadores endógenos. In: HERZ, Monica *et al.* **Mediação internacional**. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 286-303.

GALLOWAY, Charlotte. Art and Heritage: creating and preserving cultural histories. In: SIMPSON, Adam; FARRELL, Nicholas. **Myanmar**: politics, economy and society. 2. ed. Nova York: Routledge, 2024. Cap. 12. p. 175-190.
<https://doi.org/10.4324/9781003386063-15>

HAAS, Ernst B.. The Study of Regional Integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. International Organization, [S.L.], v. 24, n. 4, p. 606-646, set. 1970. Cambridge University Press (CUP).
<http://dx.doi.org/10.1017/s0020818300017495>.

HERZ, Monica *et al* (org.). **Mediação internacional**. Petrópolis: Vozes, 2016. 455 p.

History – Correlates of War. Disponível em: <<https://correlatesofwar.org/history/>>. Acesso em: 12 dez. 2023.

HLAING, Kyaw Yin; TAYLOR, Robert H.; THAN, Tin Maung Maung. **MYANMAR**: beyond politics to societal imperatives. Singapura: Iseas, 2005. 208 p.
<https://doi.org/10.1355/9789812306319>

HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Avaliando a Influência das Organizações Regionais de Integração sobre o Caráter Democrático dos Regimes de Seus Estados-Partes: o caso do MERCOSUL e o paraguai. **Cena Internacional**, Brasília, v. 7, p. 83-92, 2005.

IGAD. **AGREEMENT ON THE RESOLUTION OF THE CONFLICT IN THE REPUBLIC OF SOUTH SUDAN**. 2015. Disponível em:

<https://southsudan.igad.int/index.php/about-us/91-demo-contents/news/299-agreement-on-the-resolution-of-the-conflict-in-the-republic-of-south-sudan>. Acesso em: 29 jul. 2024.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **MYANMAR CONFLICT MAP**. 2024. Disponível em: <https://myanmar.iiss.org/dashboard>. Acesso em: 13 ago. 2024.

JONES, Lee. ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia. **Contemporary Southeast Asia**, [S.L.], v. 34, n. 2, p. 303, 2012. ISEAS - Yusof Ishak Institute. <http://dx.doi.org/10.1355/cs34-2i>.

KALYVAS, S. N. The logic of violence in civil war. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2006. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818462>

KEOHANE, R. O; NYE, J. Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston: Little Brown, 1977, p. 7.

KIPGEN, Nehginpao. **Democratisation of Myanmar**. 2. ed. Nova York: Routledge, 2022. 223 p. <https://doi.org/10.4324/9781003219408>

KIPGEN, Nehginpao. Political Transition from Democracy to Military Dictatorship (1948–62). **Myanmar**, [S.L.], p. 32-54, 31 jul. 2016. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199466306.003.0003>

KIPGEN, Nehginpao. THE 2020 MYANMAR ELECTION AND THE 2021 COUP: deepening democracy or widening division?. **Asian Affairs**, [S.L.], v. 52, n. 1, p. 1-17, 4 jan. 2021. Informa UK Limited. <https://doi.org/10.1080/03068374.2021.1886429>

KRASNER, Stephen D.. Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, [S.L.], v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982. <https://doi.org/10.1017/S0020818300018920>

LINTNER, Bertil. Myanmar/Burma. In: MACKERRAS, Colin. **Ethnicity in Asia**. Londres: Routledge, 2003. Cap. 10.

LINTNER, Bertil. **The Golden Land Ablaze**: coups, insurgents and the state in myanmar. Londres: Hurst, 2024. 266 p.

MALAMUD, Andrés. Overlapping Regionalism, No Integration: conceptual issues and the latin american experiences. *Eui-Rscas Working Papers*. Itália, p. 1-20. 2013.

MAX ROSER et al (Reino Unido). Our World In Data. **War and Peace**. 2016. Disponível em: <https://ourworldindata.org/war-and-peace>. Acesso em: 02 dez. 2023.

MONTERO, Carlos Closa; CÉSPEDES, Stefano Palestini; ORTIZ, Pablo Castillo. Regional Organisations and Mechanisms for Democracy Protection in Latin America and in Europe. *Eu-Lac Foundation*, [S.L.], p. 1-122, 2017. EU-LAC Foundation. <http://dx.doi.org/10.12858/0716en1>.

MYANMAR LAW LIBRARY. **The Panglong Agreement (1947)**. 2017. Disponível em: <https://www.myanmar-law-library.org/law-library/laws-and-regulations/constitutions/the-panglong-agreement-1947.html>. Acesso em: 10 fev. 2023.

MYANMAR PEACE MONITOR. Burma News International. **Tracking Peace And Conflict**. 2024. Disponível em: <https://mmpeacemonitor.org>. Acesso em: 13 ago. 2024.

NEWMAN, E. **Understanding civil wars: continuity and change in intrastate conflict**. London ; New York: Routledge, 2014. (Routledge studies in civil wars and intra-state conflict). p.12.
<https://doi.org/10.4324/9780203105962>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Diretrizes das Nações Unidas para uma mediação eficaz**. 2012. Disponível em: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012_pt_Jun2015correction_0.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

PRING, Jamie; FEDERER, Julia Palmiano. The Normative Agency of Regional Organizations and Non-governmental Organizations in International Peace Mediation*. **Swiss Political Science Review**, [S.L.], v. 26, n. 4, p. 429-448, 28 nov. 2020. Wiley.
<http://dx.doi.org/10.1111/spsr.12426>.

PUIG, Juliana Bigatão; DIGOLIN, Kimberly Alves; PAULA, Leonardo Dias de. Presença da ONU em Timor-Leste e as transformações das operações de paz. **Carta Internacional**, [S.L.], v. 16, n. 2, p. 1-26, 28 ago. 2021. Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI.
<http://dx.doi.org/10.21530/ci.v16n2.2021.1126>.

RIGHTS, Asean Parliamentarians For Human. **ASEAN must take stronger stance beyond Five-Point Consensus, Southeast Asian MPs say**. 2023. Disponível em: <https://aseanmp.org/publications/post/asean-must-take-stronger-stance-beyond-five-point-consensus-southeast-asian-mps-say>. Acesso em: 29 jul. 2024.

ROBERTS, Christopher. **ASEAN's Myanmar Crisis**: challenges to the pursuit of a security community. Singapura: Iseas, 2010. 290 p.

SALEM-GERVAIS, Nicolas; METRO, Rosalie. A Textbook Case of Nation-Building: the evolution of history curricula in myanmar. **Journal Of Burma Studies**, [S.L.], v. 16, n. 1, p. 27-78, jun. 2012. Project MUSE.
<https://doi.org/10.1353/jbs.2012.0003>

SAMBANIS, N. What Is Civil War?: Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition. *Journal of Conflict Resolution*, v. 48, n. 6, p. 814–858, dez. 2004.
<https://doi.org/10.1177/0022002704269355>

SIMPSON, Adam; FARRELLY, Nicholas. **Myanmar**: politics, economy and society. 2. ed. Nova York: Routledge, 2024. 342 p.
<https://doi.org/10.4324/9781003386063>

SMALL, Melvin; SINGER, Joel David. **Resort to arms**: international and civil wars, 1816-1980. Beverly Hills: Sage Publications, 1982. 384 p., p. 210.

STEINBERG, David. **Burma/Myanmar**: what everyone needs to know. Nova York: Oxford University Press, 2010. 260 p.

STEINBERG, David I.. **BURMA/MYANMAR WHAT EVERYONE NEEDS TO KNOW**. 2. ed. [S.L.]: Oxford University Press, 2023. 289 p.

TAN, Netina; PREECE, Cassandra. Electoral System, Ethnic Parties, and Party System Stability in Myanmar. **The European Journal Of Development Research**, [S.L.], v. 32, n. 2, p. 431-456, 3 mar. 2020. Springer Science and Business Media LLC. <https://doi.org/10.1057/s41287-020-00264-1>

TOPICH, William J; A LEITICH, Keith; THACKERAY, Frank W; FINDLING, John e. **The History of Myanmar**. Oxford: Greenwood, 2013. 208 p. <https://doi.org/10.5040/9798400665110>

WALDMANN, Peter. Civil Wars. In: HEITMEYER, Wilhelm; HAGAN, John. **International Handbook of Violence Research**. Nova York: Kluwer Academic Publishers, 2003. Cap. 2. p. 291-308. p. 291. https://doi.org/10.1007/978-0-306-48039-3_15

WALTER, B. F. How civil wars start: and how to stop them. First Edition ed. New York: Crown, 2022.

WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. *International Security*. Vol. 25, No. 1, pp. 5-41, 2000. <https://doi.org/10.1162/016228800560372>

WEHR, P.; LEDERACH, J. P. Mediating Conflict in Central America. *Journal of Peace Research*, v. 28, n. 1, p. 85-98, 1991.

<https://doi.org/10.1177/0022343391028001009>

WHITEHEAD, Laurence. Regional organizations and democratic conditionality: family resemblances and shaming. *International Political Science Review*, [S.L.], v. 42, n. 4, p. 546-560, 6 ago. 2020. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0192512120937474>.

WORLD BANK. **Myanmar Economic Monitor**: livelihoods under threat. Livelihoods under threat. 2024. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099061124195517221/pdf/P5006631cca59607d182041fae76ab566cc.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2025.

WORLD POPULATION REVIEW. **Myanmar**. 2025. Disponível em: <https://worldpopulationreview.com/countries/myanmar>. Acesso em: 30 abr. 2025.