



CRID

CADERNOS DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS E DEFESA

VOLUME I
NÚMERO I



SOBRE A REVISTA

Cadernos de Relações Internacionais e Defesa (CRID) é uma publicação semestral que visa ampliar as discussões sobre o sistema internacional contemporâneo, em especial as temáticas de cooperação e defesa no Sul Global e analisar criticamente os processos e eventos das relações internacionais contemporâneas concernentes à história, política e economia política internacional, à globalização, ao regionalismo, à segurança internacional e à política externa. O periódico é fruto dos trabalhos desenvolvidos no Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais e Defesa (G_DIR), no Curso de Graduação em Relações Internacionais e na Pós-Graduação *Lato Sensu* em Relações Internacionais Contemporânea (PPGRIC) na Universidade Federal do Pampa - Campus Santana do Livramento. Sua publicação é semestral.

EQUIPE EDITORIAL

EDITOR CHEFE

Nathaly Silva Xavier Schutz (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

EDITOR ADJUNTO

Kamilla Raquel Rizzi (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

CONSELHO EDITORIAL

Anna Carletti (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Danielle Jacon Ayres Pinto (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)

Hernán Olmedo González (Universidad de la República, Uruguay)

Igor Castellano da Silva (Universidade Federal de Santa Maria, Brasil)

Mamadou Alpha Diallo (Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil)

Paulo Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

COMISSÃO EDITORIAL

Analúcia Danilevicz Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Fábio Régio Bento (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Flávio Lira (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Graciela de Conti Pagliarin (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)

Lucas Kerr de Oliveira (Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil)

Luiz Dario Teixeira Ribeiro (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Renatho Costa (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Rafael Schmidt (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Rafael Balardim (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Wilson Lucas Fernandes Luzuriaga (Universidad de la Republica, Uruguay)

Sumário

Editorial I-II

ARTIGOS

Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal

Wilson Fernández Luzuriaga & Héran Olmedo González 02-19

O Estado Desenvolvimentista e a Política Externa Brasileira (1974-1990): uma proposta de análise

Isabella Cruzichi 20-39

O Terceiro Paradigma das Relações Internacionais: a contribuição do materialismo histórico

Paulo G. Fagundes Visentini 40-56

El régimen internacional del comercio de armas y su incorporación en Uruguay

Alejandra Umpiérrez Link 57-75

A Ascensão Angolana: projeção de poder no Atlântico Sul

Felipe Rocha de Carvalho & Nathaly S. Xavier Schutz 76-91

Novo Regionalismo e Análise de Política Externa: aportes para o estudo do Sul Global e da África

Igor Castellano da Silva 92-116

ANÁLISES DE CONJUNTURA

A Líbia pós-Kadafi (2011 - Hoje): há possibilidades de estabilização?

Julia Nishio & Kamilla Rizzi 117-126

Editorial

Nathaly Silva Xavier Schutz

O curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa completa dez anos de existência em 2019. Ao longo dessa década, muitos discentes ingressaram no curso e, outros tantos, tornaram-se bacharéis em Relações Internacionais. Da mesma forma, novos docentes passaram a integrar o curso. Às atividades de ensino, foram sendo agregadas iniciativas de pesquisa e extensão.

A consolidação do curso trouxe a ampliação de projetos de pesquisa, o que culminou, em 2018, com a criação do Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais e Defesa (G_DIR). Da mesma forma, no mesmo ano, iniciou-se o curso de pós-graduação *lato sensu* em Relações Internacionais Contemporâneas (PPGRIC). O Cadernos de Relações Internacionais e Defesa (CRID) nasce, assim, com a necessidade de promover e difundir as pesquisas desenvolvidas pela comunidade acadêmica de relações internacionais, não só da Universidade Federal do Pampa, mas de todo o Brasil e demais países do Sul.

O periódico inicia suas atividades em um contexto de crise do ensino superior, da pesquisa e da educação como um todo. É nosso papel, como instituição pública de ensino, defender a importância da educação para a construção de uma sociedade justa, crítica e capaz. O CRID é uma publicação da Universidade Federal do Pampa, gratuita e com política de acesso livre, porque entendemos que o conhecimento deve ser disseminado e que sua construção deve romper com as barreiras da academia.

No nosso primeiro número, *Novas Perspectivas sobre o Sul Global*, apresentamos seis artigos e um análise de conjuntura de pesquisadores brasileiros e internacionais. Começamos com Wilson Fernández Luzuriaga e Hernán Olmedo Gonzáles que, em seu trabalho “*Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal*”, discutem, a partir de uma perspectiva periférica, o significado histórico da Conferência de São Francisco. Seguindo nas análises históricas, Isabella Cruzichi retoma a importância do paradigma desenvolvimentista na política externa brasileira em “*O Estado Desenvolvimentista e a Política Externa Brasileira (1974-1990): uma proposta de análise.*”

No ano em que comemoramos cem anos da área acadêmica de Relações Internacionais, Paulo G. Fagundes Visentini faz uma fundamental discussão teórica sobre a centralidade das abordagens marxistas no artigo “*O Terceiro Paradigma das Relações Internacionais: a contribuição do materialismo histórico*”. No trabalho “*El régimen*

internacional del comercio de armas y su incorporación en Uruguay”, Alejandra Umpiérrez Link traz uma contribuição acerca de outra relevante temática dos estudos internacionais, os tratados e regimes internacionais e a problemática da aplicabilidade das normas pelos Estados.

As análises sobre a África são contempladas em dois artigos e uma análise de conjuntura. A distribuição de poder no sul da África é tratada por Felipe da Rocha Carvalho e Nathaly Xavier Schutz em *“A Ascensão Angolana: projeção de poder no Atlântico Sul”*, enquanto Igor Castellano da Silva aborda as possibilidades de análise de política externa para os países africanos em *“Novo Regionalismo e Análise de Política Externa: aportes para o estudo do Sul Global e da África”*. Por fim, a situação da Líbia após a derrubada de Kadafi é analisada por Julia Nishio e Kamilla Rizzi em *“A Líbia pós-Kadafi (2011 - Hoje): há possibilidades de estabilização?”*

Setembro/2019

Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal

Wilson Fernández Luzuriaga* e Hernán Olmedo González**

Resumen: Este artículo se inserta en el marco de un proyecto de investigación de mayor alcance que avanza en el estudio de posibles relaciones entre estructura de poder, conflictividad y construcción de órdenes internacionales, a partir de cumbres multilaterales de gran relevancia: la Paz de Westfalia de 1648, el Congreso de Viena de 1815, la Conferencia de Paz de París de 1919 y la Conferencia de San Francisco de 1945. Analiza específicamente la Conferencia de San Francisco y su producto final, la Carta de las Naciones Unidas. Así, en una primera instancia, reitera una exposición sistematizada de datos cuantitativos referentes a: estructura del sistema internacional según número de grandes potencias y nivel de conflictividad; este último derivado de tres indicadores específicos: número de grandes potencias en conflicto, duración de conflictos entre grandes potencias y severidad de los conflictos. En una segunda instancia, analiza las consecuencias de la Conferencia, en otras palabras las disposiciones de la Carta, teniendo en cuenta la ecuación normativa establecida en Westfalia: igualdad jurídica-soberanía-equilibrio de poder.

Palabras claves: multilateralismo; Conferencia de San Francisco; organizaciones internacionales

Introducción

En aras de generar aproximaciones entre las perspectivas epistemológicas racionalistas e interpretativas del campo de las Relaciones Internacionales, todo el proyecto de investigación y este trabajo en particular se ha sustentado en el desarrollo del pluralismo metodológico (JACKSON, 2011). Ello supuso combinar dos modalidades. La primera de ellas, partiendo de las teorías de las Relaciones Internacionales, sistematiza las tendencias de la estructura y la conflictividad del sistema internacional contemporáneo e indaga si han existido diferencias significativas en los niveles de conflictividad según el tipo de estructura. La segunda modalidad consiste en interpretar las respuestas normativas de la comunidad internacional a los contextos dados, mediante una estrategia narrativa que atienda el estudio de la evolución de las instituciones jurídicas.

Problematización

Desde una perspectiva estado-céntrica, la relación conflictividad y estructura de poder en el sistema internacional ha sido uno de los problemas centrales de investigación para los teóricos de las Relaciones Internacionales. Las teorías estado-céntricas pueden ser clasificadas en los siguientes grupos: las teorías del equilibrio de poder; las teorías de la hegemonía; la teoría de la paz democrática; la teoría de la sociedad internacional. Si bien de estas teorías es posible inferir diferentes hipótesis y explicaciones sobre los factores que afectan a la conflictividad del sistema, teniendo en cuenta a todas ellas es posible inferir dos

* Dr. en Ciencia Política. Docente-investigador Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay (wilson.fernandez@cienciassociales.edu.uy)

** Dr. en Ciencia Política. Docente-investigador Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay (hernan.olmedo@cienciassociales.edu.uy)

proposiciones centrales: 1. el sistema interestatal contemporáneo tiene su nacimiento en los tratados de Wesfalia; 2. los órdenes internacionales que resultaron en el sistema internacional contemporáneo a lo largo de su proceso evolutivo, han sido funcionales a los intereses de los Estados predominantes del sistema.

Las teorías del equilibrio de poder y de la hegemonía se inscriben en el marco de la tradición de investigación realista en las Relaciones Internacionales. Entre las teorías del equilibrio de poder, la teoría realista clásica plantea que el equilibrio de poder multipolar es la configuración estructural más favorable a la paz (MORGENTHAU, 1986; KISSINGER, 1973), mientras que los teóricos neorealistas consideran que la configuración bipolar favorece la estabilidad (WALTZ, 1988; MEARSHEIMER, 2001). Incluso, si este equilibrio bipolar es reforzado con la existencia de armas nucleares, el sistema adquiere mayor estabilidad (JERVIS, 1989; WALTZ, 2003). Por su parte, los teóricos de la hegemonía conciben que el sistema internacional más estable y pacífico resulta de un poder hegemónico (GILPLIN, 1981; KENNEDY, 2006). Específicamente, los teóricos de la transición de poder plantearon que la conflictividad tenderá a aumentar cuando el sistema se encuentre en fase de transición (ORGANSKI Y KUGLER, 1980; TAMMEN, 2000; LEMKE, 2002).¹ Modelski (1987) y Goldstein (1988), enunciaron que los períodos de mayor conflictividad se caracterizan por el desencadenamiento de guerras de alcance global entre potencias que disputan por la hegemonía. Por su parte Doran (1991), postuló que cuando más de una gran potencia se sitúa en puntos críticos de ascenso y declive en su proceso evolutivo, se acrecientan las probabilidades de guerras sistémicas.

En el marco de la tradición liberal han sido los teóricos de la paz democrática los de mayor talante estado-céntrico. Sus investigaciones se sientan sobre tres proposiciones: 1. las democracias son más pacíficas que las autocracias; 2. las relaciones entre democracias son más pacíficas que las relaciones entre democracias y autocracias, o entre autocracias; 3. la expansión de las democracias tiene efectos pacificadores en el sistema internacional. La tercera proposición se inscribe en el nivel de análisis sistémico. En este nivel, los hallazgos científicos hasta el momento han mostrado que de existir una relación entre prevalencia de la democracia y de la guerra en el sistema, la misma es de tipo no-lineal. Ello supone que la expansión de democracias en el sistema puede comenzar a tener efectos pacificadores una vez que alcancen y superen cierto umbral de prevalencia (GLEDITSCH Y HEGRE, 1997).²

¹ Para estos teóricos, el sistema internacional se encuentra en fase de transición cuando se cumplen los siguientes requisitos: declive de una potencia hegemónica, ascenso de una potencia desafiante y cuestionamientos al orden internacional por parte de la potencia desafiante.

² Algunos investigadores han aportado evidencias que es a partir del umbral del 40% de prevalencia, que las democracias comienzan a tener efectos pacificadores en el sistema (MC LAUGHLIN, 1999; 2012).

Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal

Por su parte, en el marco de las teorías de la sociedad internacional, la teoría típicamente estado-céntrica ha sido la desarrollada por la escuela inglesa de las relaciones internacionales (WIGHT, 1977; BULL, 2005). Desde esta perspectiva, si bien el orden internacional contemporáneo presenta una base sociopolítica común, no presenta una base sociocultural común. Es por ello que los teóricos conciben a la sociedad internacional contemporánea como un sistema internacional. Dos mecanismos son los que permiten preservar el orden en el sistema internacional contemporáneo. Uno de ellos es el equilibrio de poder. Mediante este mecanismo se preserva el sistema de Estados y se evita el surgimiento de imperios que pongan en cuestión el principio ordenador estado-céntrico. El segundo es el Derecho Internacional, este tiene la funcionalidad de regular las relaciones entre Estados mediante instituciones descentralizadas y coercitivas, en el que incluso la amenaza de recurrir a la guerra es siempre una posibilidad (BULL, 2005, p. 105-126).

En lo que respecta a conflictividad, no existe acuerdo entre los científicos sobre qué es y cómo medirla. Han sido los investigadores cuantitativos de la guerra los primeros que trataron de aproximarse a su estudio. Algunos de ellos han estudiado la proporción de años que el sistema registró guerras, considerando períodos de cincuenta años (WOODS Y BALTZLY, 1915). Otros lo han hecho a partir del estudio de las frecuencias de guerras interestatales en el sistema (RICHARDSON, 1960; DENTON Y WARREN, 1968). Otra forma de aproximación ha sido a través del estudio de tendencias en lo que respecta a severidad o letalidad de las guerras (WRIGTH, 1965). Por último, otros autores se han aproximado a su estudio dando cuenta de distintas dimensiones de las guerras entre grandes potencias. Entre estas dimensiones se encuentran: frecuencia, magnitud, severidad, concentración (LEVY, 1983).

Partiendo de los avances y limitaciones existentes en las Relaciones Internacionales con relación a los conceptos implicados y sus eventuales relaciones, a continuación se tratará de aportar respuesta a estas dos interrogantes: 1. ¿qué tan significativas han sido las diferencias en los niveles de conflictividad en función del tipo de configuración que ha asumido la estructura del sistema internacional contemporáneo?; 2. ¿de qué manera, el orden internacional construido en la Conferencia de San Francisco pretendió ser funcional a los intereses de los Estados vencedores de la Segunda Guerra Mundial? La sección que se desarrolla a continuación delinea la estrategia metodológica para dar respuesta a estas interrogantes.

Estrategia de investigación

Para dar respuesta a estas interrogantes, la investigación se sustenta en la combinación de un tipo de estudio descriptivo e interpretativo. La respuesta a la primera de

las preguntas planteadas se basa en conocer las tendencias de la estructura del sistema internacional contemporáneo y sus niveles de conflictividad. Luego de ello, aplicar una técnica analítica adecuada a los efectos de evaluar si existen diferencias en los niveles de conflictividad según el tipo de estructura. Por su parte, la respuesta a la segunda pregunta se sustenta en la aplicación de una estrategia narrativa orientada a interpretar las respuestas normativas de las instituciones jurídicas de la comunidad internacional a la Carta de San Francisco.

En lo que respecta a la dimensión descriptiva, lo primero que se realiza es la fragmentación del sistema internacional en veinte períodos de veinticinco años cada uno, representativos del período 1500-2000. Sobre la estructura del sistema internacional, existe acuerdo entre los teóricos de las Relaciones Internacionales de que la misma está condicionada por el número de grandes potencias del sistema. En tal sentido, tradicionalmente se han identificado tres grandes tipos de estructuras: unipolar, bipolar, multipolar. En este estudio, se propone una clasificación levemente diferente, identificando cuatro tipos de estructuras diferentes: unipolar, cuando el sistema registra condicionalidad entre uno y dos potencias; bipolar, entre dos y tres; multipolar moderada, entre tres y cinco; multipolar alta, entre cinco y más.

Para aportar evidencias sobre las tendencias de la estructura de poder, se apelará a los datos contenidos en la obra de Jack Levy (1983) y al banco de datos del Índice de Capacidades Materiales (cinc) en su versión 4.0 del proyecto de Correlatos de Guerra. A través de la obra de Jack Levy es posible identificar el número de grandes potencias en el período 1500-1950, al tiempo que el Índice de Capacidades Materiales ofrece información cuantitativa que permite identificar el número de grandes potencias del sistema en el período 1950-2000.

En lo que respecta a la variable conflictividad, dado que no es posible identificar una definición precisa y consensuada sobre qué es y cómo medirla, lo que se propone en este proyecto es abordar cuantitativamente la misma a partir de una serie de propiedades básicas: 1. el número de Estados participantes en conflictos bélicos; 2. muertes por conflictos bélicos; 3. duración de los conflictos bélicos. Desde esta perspectiva tridimensional, la conflictividad se torna en un indicador que, o bien puede ser aplicado para el estudio comparado de conflictos -al igual que otras dimensiones tales como la severidad, la magnitud y el alcance- o bien para estudiar su nivel en el sistema internacional desde una perspectiva longitudinal. En términos operativos, para identificar las tendencias de la conflictividad se construyó un índice a partir de tres variables: alcance promedio de grandes potencias en guerra entre sí por período; duración promedio de guerras entre potencias por período; severidad promedio de las

Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal

guerras entre grandes potencias por período.³ Dado que las tres variables ofrecen unidades de medidas diferentes, en primera instancia las variables fueron normalizadas mediante la técnica estadística de puntuaciones z. Seguidamente, para construir el índice los valores z de cada variable fueron agregados de forma aditiva y divididos por el número de variables.⁴

Imagen 1

$$Cpt = \frac{zApt + zDpt + zSpt}{3}$$

Cpt=Conflictividad promedio en tiempo t
zApt=Puntuación z del alcance promedio de guerras entre potencias en tiempo t
zDpt=Puntuación z de la duración promedio de guerras entre potencias en tiempo t
zSpt=Puntuación z de la severidad promedio de guerras entre potencias en tiempo t
3=Número de variables

Fuente: elaboración propia.

Por último, a los efectos de identificar posibles diferencias en los niveles de conflictividad en función del tipo de estructura del sistema internacional, el estudio aplica la técnica de análisis de varianza unidireccional a los cuatro tipos de estructuras del sistema internacional identificadas durante el período. En caso de existir diferencias significativas en los niveles de conflictividad según el tipo de estructura, los valores de conflictividad por tipo de estructuras variarán más que los valores de conflictividad en el marco de cada tipo de estructura.

Por su parte, a los efectos de desarrollar el estudio en su dimensión interpretativa, la investigación se centra desde una perspectiva hermenéutica y funcionalista. En ese sentido se parte de la premisa de que todos los hechos sociales contienen inherentemente significados y, por tanto, son pasibles de interpretaciones. En este caso en particular se procura dar cuenta que el orden internacional construido en Versalles pretendió ser funcional a las potencias vencedoras; la interpretación de dicho orden se sustenta en la evolución de tres dimensiones

³ Sobre la base de datos sistematizados por Levy, el alcance promedio por período fue calculado de la siguiente forma: sumatoria del N° de potencias en guerra entre sí por período, dividido la sumatoria de inicios de guerras entre potencias por período. La duración promedio por período responde al siguiente cálculo: sumatoria de años de cada guerra entre potencias por período, dividido la sumatoria de inicios de guerra entre potencias por período. Por su parte, la severidad promedio fue calculada de la siguiente manera: sumatoria de muertes por conflictos activos por período, dividido el número de conflictos activos por período.

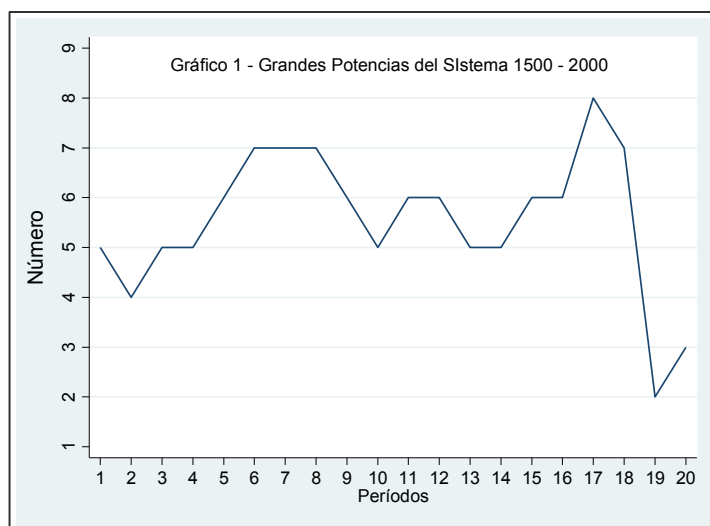
⁴ Para generar los datos correspondientes a cada uno de estas variables implicadas en el Índice de Conflictividad, se han utilizado como fuentes de datos la obra de Levy (1983) y el estudio de Sarkees y Wayman (2010) en el marco del proyecto de Correlatos de Guerra.

específicas: igualdad jurídica, principio de soberanía y equilibrio de poder. En concreto, se analizará la Conferencia de Paz de París mediante una narración histórico-jurídica-internacional resultante de la interpretación de relatos de historiadores y doctrinos.

Estructura de poder y conflictividad en el sistema internacional contemporáneo

En lo que respecta a la estructura de poder del sistema internacional, lo que ha predominado en el transcurso de los quinientos años considerados ha sido un tipo de estructura multipolar. En 11 de los 20 períodos el sistema registró una estructura multipolar elevada, en ocho períodos una estructura multipolar moderada y en un solo período una estructura bipolar. En los quinientos años considerados, no se identifican períodos en los que el sistema registre una estructura unipolar, lo que contradice los postulados centrales de los teóricos de la hegemonía. El gráfico 1 ilustra las tendencias de la estructura de poder durante el período considerado.

Gráfico 1

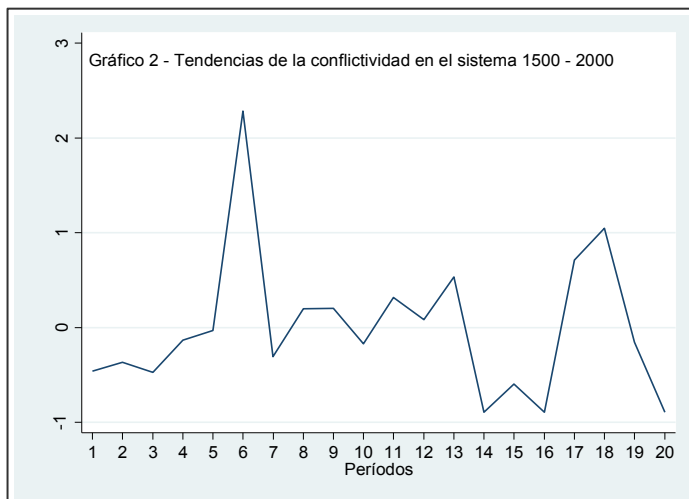


Fuente: elaboración propia.

Por su parte, en lo que respecta a la conflictividad del sistema internacional durante el período, los resultados evidencian que en cuatro períodos específicos, el sistema internacional registró elevados niveles de conflictividad. En el entendido de que cuanto más cercano es el valor del índice a -3, menores niveles de conflictividad registrará el sistema y, cuanto más cercano a 3, mayores niveles de conflictividad, los cuatro períodos de mayor conflictividad del sistema fueron cuatro. 1625-1650, en el que se desarrolló la Guerra de los Treinta Años; 1800-1825, en el que se desarrollaron las Guerras Napoleónicas que culminaron en 1815; los dos períodos transcurridos en la primera mitad del siglo XX, 1900-1925 y 1925-1950, en ellos se dieron rivalidades, alianzas y conflictos que derivaron en las guerras mundiales (1914-1919 y 1939-1945). El gráfico 2 que se presenta a continuación ilustra las tendencias de la conflictividad en el sistema internacional en el período 1500-2000.

Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal

Gráfico 2:



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, con relación a las diferencias en la conflictividad del sistema en función del tipo de estructura, los resultados revelan que no existen diferencias significativas en los niveles de conflictividad según el tipo de estructura. La combinación del valor 3 de diferencia entre grupos y 16 de diferencia intra-grupos, representa un valor de 3,24 en la Tabla de distribución F con un nivel de confianza de .05, lo cual es muy superior al valor F 0,62 que refleja la tabla. En ese sentido, no es posible afirmar que el tipo de estructura condiciona los niveles de conflictividad del sistema internacional. La Tabla 1 presenta la información de la aplicación de esta técnica.

Tabla 1

Tabla 1 - Analysis of Variance					
Source	SS	df	MS	F	Prob > F
Between groups	.030526377	3	.010175459	0.62	0.6137
Within group	.26366971	16	.016479357		
Total	.294196087	19	.015484005		

Fuente: elaboración propia.

Conferencia de San Francisco

Aspectos generales

La Segunda Guerra Mundial si bien en sus inicios puede definirse como un conflicto atinente al continente europeo, adquiere ribetes universales desde el punto de vista de los escenarios de confrontación por los enfrentamientos paralelos en Asia, principalmente entre Japón y China. Inclusive estos enfrentamientos afectaron dominios de Gran Bretaña y Francia en el sudeste asiático. Por otra parte, subyacía una alianza político-ideológica entre Alemania,

Italia y Japón, que si bien no llegó a suponer cooperación militar, marcaba el trasfondo de una guerra generalizada. A finales de 1941, con el ingreso de Estados Unidos de América, el conflicto definitivamente adquiere alcance mundial.

Finalizado el conflicto, la Conferencia de San Francisco se transforma en la última cumbre ordenadora del sistema internacional con los alcances que se adelantara al principio del artículo. La instancia se materializó entre el 25 de abril y el 26 de junio de 1945 en la que los llamados cuatro grandes, Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Unión Soviética y China, defendieron los textos de Dumbarton Oaks⁵ y Yalta.⁶ La historia de las negociaciones muestra a estos cuatro países cediendo solo en enmiendas de importancia menor. El texto de la Carta de las Naciones Unidas junto con el Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, se aprobó por unanimidad el 25 de junio y ambos tratados entraron en vigor el 24 de octubre. Con relación a su estructura, la Carta de las Naciones Unidas está formulada con el formato de una constitución nacional. En efecto, contiene una sección dogmática y otra orgánica. La primera compuesta de un Preámbulo y de una enumeración de propósitos y principios. La segunda correspondiente a la composición, organización y funcionamiento de la Organización. Para este proyecto de investigación sobre la ecuación normativa establecida en Westfalia -igualdad jurídica, soberanía y equilibrio de poder-, resulta un hito fundamental la incorporación de los principios de Derecho Internacional en un tratado multilateral.

Estos principios de Derecho Internacional son producto de coincidencias históricas entre Estados soberanos, en tanto principales sujetos de ese sistema jurídico. No obstante, a partir de la Carta de las Naciones Unidas el rol de esta Organización y de las Organizaciones Internacionales en general, asumen también un rol protagónico. Para el jurista uruguayo Eduardo Jiménez de Aréchaga (1980, p. 107), la inclusión de una enumeración específica sobre propósitos y principios, que ordena obligaciones de conducta para miembros y reglas de funcionamiento para la Organización, constituye “La más notable innovación de la Carta de las Naciones Unidas comparada con el Pacto de la Liga de las Naciones” de 1919. No

⁵ En la Conferencia de Dumbarton Oaks (agosto de 1944) entre los representantes de los cuatro grandes se definen los principios y propósitos y una propuesta de estructura orgánica de un futuro organismo universal.

⁶ En la Conferencia de Yalta (febrero de 1945), el presidente de Estados Unidos de América Franklin D. Roosevelt, el primer ministro británico Winston Churchill y el presidente del Consejo de Ministros de la Unión Soviética José Stalin, emiten la llamada Declaración sobre Europa liberada. Asimismo se establecen los límites de Polonia y la conformación de un gobierno transitorio de unidad nacional; la formación de un gobierno de coalición en Yugoslavia apoyado por la Unión Soviética; la desmilitarización de Alemania y su división en zonas de ocupación bajo el control de un Consejo Aliado; un régimen de reparaciones a países agredidos por parte de Alemania; el juicio a los responsables de los crímenes de guerra nazi. Asimismo se llega a un acuerdo sobre el procedimiento de votación en el futuro Consejo de Seguridad y en la integración de la Asamblea General de países integrantes de la Unión Soviética.

Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal

obstante, la Organización de las Naciones Unidas prosiguió con los esfuerzos de codificación de los principios fundamentales en su Comisión de Derecho Internacional. Así, después de siete años de trabajo por parte de un Comité Especial, donde estaban representados todos los grupos y tendencias en la Organización, se aprueba por unanimidad en la Asamblea General, la Resolución N° 2625 en 1970.⁷

Igualdad jurídica

El principio general de la igualdad soberana de los Estados es jerarquizado en la Carta de las Naciones Unidas, cuando en el artículo 2 párrafo 1, se determina que: “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”. El jurista español Manuel Diez de Velazco (1990, p. 145) analiza esta disposición asegurando que el principio contiene dos aspectos relacionados entre sí: la proclamación de soberanía sobre la que se sustenta toda la Organización, aspecto que se analizará en 4.3., y la proclamación de la igualdad jurídica.

Esta igualdad jurídica que se sustenta en la génesis de la conformación de los Estados nacionales con los tratados de Westfalia, debe interpretarse en forma restricta como igualdad ante la ley. En otras palabras, se trata de una proclamación inmanente de un *modus vivendi* que significa que todos los Estados son iguales ante la rama del Derecho que regula sus interacciones, el Derecho Internacional. Por otra parte, el Preámbulo de la Carta había ya aludido a la intención de los pueblos de las Naciones Unidas de “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”. Por tanto esta igualdad de derecho supone una capacidad idéntica para poseer derechos y contraer obligaciones y esa capacidad depende de la mera existencia del Estado nacional y por tanto, en nada de sus capacidades materiales. Como corolario también se puede decir que ningún Estado podrá ser obligado en contra de su voluntad.

El sistema de Naciones Unidas pone en claro que la igualdad jurídica no es obstáculo para que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales, incluso las “que derivan de aquellos tratados constitutivos de Organizaciones Internacionales que establecen una participación desigual de los Estados miembros en la formación de la voluntad de la Organización”. La comprobación de esta afirmación es el propio procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad que atribuye una posición de predominio de China, Francia,

⁷ En definitiva, los principios generales establecidos en la Carta fueron reafirmados en una enumeración específica que incluye sus alcances por la Resolución de la Asamblea General N° 2625 (XXV) del 24 de octubre de 1970 “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”.

Unión Soviética, Reino Unido y Estados Unidos de América (DIEZ DE VELAZCO, 1990, p. 45).

Para reconocer el alcance del concepto igualdad, en la lógica de la Organización, resulta útil ponderarlo a partir de la regulación de los dos principales órganos de las Naciones Unidas, en cuatro dimensiones: integración, competencias, procedimiento de votación y alcance de sus resoluciones. En la primera dimensión, la Carta establece en su artículo 9 párrafo 1 que “la Asamblea General estará integrada por todos los Miembros de las Naciones Unidas”. Pero además todos los Estados miembros están representados en el órgano en un pie de igualdad. En cambio, el Consejo de Seguridad es un órgano de integración restringida, con miembros no permanentes que solo los puede elegir la Asamblea General por dos tercios de voto, mediando iniciativa del Consejo de Seguridad. Pero además, como se adelantara, el Consejo está compuesto por cinco miembros permanentes.

La segunda dimensión supone la temática a tratar por cada órgano. Si bien la Asamblea tiene una competencia genérica, pues según el artículo 10, “podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta[...]”, el texto adelanta que “salvo lo dispuesto en el Artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos”. Y el artículo 12 determina que “Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad”. Esta disposición se complementa con el artículo 24 párrafo 1, piedra angular del sistema de seguridad colectiva del sistema internacional de la segunda mitad del siglo XX: “A fin de asegurar la acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad”.

La tercera dimensión con relación a la igualdad entre los miembros de la Organización, también debe leerse a la luz del procedimiento de votación. En efecto, la Asamblea como órgano plenario funciona bajo el mecanismo de un Estado, un voto. El artículo 18 párrafo 2 especifica que “Las decisiones de la Asamblea General en cuestiones importantes se tomarán por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y

Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal

votantes”.⁸ A su vez, el párrafo 3 establece que las otras cuestiones se establecerán por mayoría de presentes y votantes. En cambio, en el Consejo, no solo se establece la membresía permanente de cinco Estados, sino que de ella deriva su derecho a interponer el veto a sus resoluciones, en toda cuestión que no sea de mero procedimiento, aspecto que se profundizará en 4.4., sobre el equilibrio de poder. En concreto el artículo 27 párrafo 3 establece que: “Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes[...]”.

Finalmente, la cuarta dimensión radica en el valor jurídico de los pronunciamientos de los órganos de las Naciones Unidas. En efecto, la Asamblea adopta resoluciones obligatorias solo de eficacia interna.⁹ Las resoluciones de eficacia externa dirigidas a Estados miembros o no miembros, a Organizaciones Internacionales o a órganos del propio sistema de Naciones Unidas, no tienen carácter obligatorio. En cambio, las resoluciones del Consejo de Seguridad tienen su efecto establecido en el artículo 25 de la Carta: “Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”. El artículo complementa al 24 en la constitución de un sistema de seguridad colectiva. Significa la consagración de un órgano con capacidad de emitir disposiciones obligatorias, incluso con potestad coercitiva y sancionatoria frente al incumplimiento de las disposiciones de la Carta.

Cabe finalmente sintetizar, mediante un razonamiento jurídico, el nuevo paradigma en materia de igualdad de los Estados nacionales que se consagra en la Conferencia de San Francisco y se plasma en la Carta de las Naciones Unidas. Arbuet-Vignali (2010, p. 146) concluye que la igualdad jurídica no constituye una ficción, sino una realidad evidente cuyo reconocimiento evitó muchos problemas ulteriores. Pero es necesario hacer una triple distinción para entender los términos y alcances con los que opera en el sistema internacional post 1945: igualdad jurídica, desigualdad de hecho, diferencia funcional. La igualdad jurídica es un principio que racionaliza la política internacional. La desigualdad de hecho es una

⁸ El propio párrafo las enumera: recomendaciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, elección de los miembros del Consejo Económico y Social, elección de los miembros del Consejo de Administración Fiduciaria, la admisión de nuevos miembros a las Naciones Unidas, la suspensión de los derechos y privilegios de los miembros, la expulsión de miembros, las cuestiones relativas al funcionamiento del régimen de administración fiduciaria y las cuestiones presupuestarias.

⁹ Entre las principales: aceptación o expulsión de un Estado miembro; elección de miembros -no permanentes- para el Consejo de Seguridad, para el Consejo Económico y Social, para el Consejo de Administración Fiduciaria; elección del secretario general de la Organización; elección de los jueces de la Corte Internacional de Justicia.

realidad que genera exigencias y posibilidades diferentes a los distintos Estados, los que en sus interacciones podrían llegar a distorsionar y hasta destruir la igualdad jurídica. Las diferencias funcionales son consagraciones a partir de la voluntad de todos los Estados reconocidas en favor de algunos.

Soberanía

Como se adelantara en 4.2., Diez de Velazco (1990, p. 145) sostiene que la proclamación de la igualdad soberana del artículo 2 párrafo 1, contiene dos aspectos interrelacionados: la proclamación de la igualdad jurídica, que se acaba de analizar, y la proclamación de la soberanía. Si bien el principio general sobre la soberanía de los Estados nacionales no está incluido en forma expresa en la Carta, la aludida proclamación queda implícita en la conjunción del artículo 2 párrafo 1 sobre el principio de la igualdad soberana como base de la Organización y del artículo 2 párrafo 7 que expresa: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”.

Cabe aclarar que autores, como el propio Diez de Velazco (1990, p. 153), sostienen que esta última disposición debe leerse como una excepción de jurisdicción interna, no como una fundamentación al principio de no intervención. No obstante, otros autores como Jiménez de Aréchaga (2010, p. 159), consideran que se trata de una alusión implícita. Alegan que la proclamación de la igualdad soberana de los Estados conlleva la prohibición de un Estado de hacer injerencia en los asuntos de otro Estado. Pero, también la Carta prohíbe a la Organización intervenir. Y en definitiva, ella no puede permitir a los Estados, hacer lo que se prohíbe a sí misma; por lo tanto “tal prohibición debe extenderse *a fortiori*¹⁰ a los Estados miembros en sus relaciones con otros Estados.”

El jurista español Juan Antonio Carrillo Salcedo (1987, p. 11) analiza la Conferencia de San Francisco bajo el supuesto que tres compromisos políticos propiciaron que se hicieran viable el nacimiento de las Naciones Unidas y que, como consecuencia, quedaron incorporados en las disposiciones de la Carta. El primero radica en el papel predominante y la responsabilidad primordial de las grandes potencias en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, lo que tiene como correlato el veto de los miembros permanentes en el seno del Consejo de Seguridad. El segundo compromiso, en materia cooperación internacional en el terreno económico y social, se hizo operativo mediante una fórmula de división de trabajo: las competencias sustantivas quedaban confiadas a los

¹⁰ Expresión en latín, tomada del lenguaje jurídico bajo la traducción “con mayor motivo”.

Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal

organismos especializados relacionados con las Naciones Unidas, y la Organización se atribuyó las competencias de estudio, promoción y coordinación. El tercero supuso un “delicado equilibrio” entre las aspiraciones de independencia de los pueblos y territorios sometidos a dominación colonial con los intereses estratégicos, políticos y económicos de las grandes potencias coloniales.

El principio general de libre determinación de los pueblos fue considerado, por largo tiempo, un postulado político o moral sin constituir una regla positiva de Derecho Internacional (JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, 2010, p. 155). La Carta hace una primera mención explícita al mismo cuando en el artículo 1 parágrafo 2 señala como propósito de la Organización: “Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”. No obstante, el principio no es incluido en el artículo 2, en la histórica enumeración de principios. El propósito es desarrollado en el Capítulo IX referente a la “Cooperación internacional económica y social”.

Posteriormente, en el año 1960, la Resolución de la Asamblea General 1514 (XV) titulada “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales”, es considerada como el instrumento que consagra ese derecho de libre determinación de los pueblos que incluye su estatuto político, su desarrollo económico, social y cultural, y pone fin al colonialismo. Inclusive en 1961, la Resolución 1654 (XVI) establece un comité encargado de vigilar el cumplimiento de la 1514. Pero, en definitiva, la Resolución 2625 contempla el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos y advierte que este último no puede interpretarse en el sentido de autorizar o fomentar cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes.

Equilibrio de poder

La propia condición de miembros de las Naciones Unidas fue uno de los problemas que tienen su explicación en el equilibrio bipolar fundante en el contexto y en la Cumbre de San Francisco. En efecto, la Carta, en su artículo 3, distingue como miembros originarios de la Organización a “los Estados que habiendo participado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional celebrada en San Francisco, o que habiendo firmado previamente la Declaración de las Naciones Unidas de 1 de enero de 1942, suscriban esta Carta y la ratifiquen”. A su vez se establece, en el artículo 4, que también podrán ser miembros todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones de la Carta. Y finalmente establece allí que su admisión será “decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad”.

En este análisis de carácter institucional, cabe atender este principio de equilibrio de poder, recordando el primero de los tres compromisos políticos que Carrillo Salcedo (1987, p. 11) considera fundantes de las Naciones Unidas: el papel predominante y la responsabilidad primordial de las grandes potencias en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales a partir de arrogarse el veto en el Consejo de Seguridad.

El argumento de la incorporación de cinco miembros permanentes, paradójicamente, está contenido en el artículo 23 parágrafo 1, relativo a la designación de los miembros no permanentes. En efecto, el texto determina su elección a través de la Asamblea por dos años: “prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa”. La exigencia de ponderar esa contribución, en un principio, se interpretó desde un criterio netamente material. No obstante, se ha aplicado desde criterios más amplios que el de la prestación de armamentos en la Segunda Guerra Mundial. Esa ampliación comprende una especie de adscripción moral, medida por líneas de política exterior de los Estados nacionales que demuestren un permanente respeto por los principios contenidos en la Carta.

El origen del veto puede encontrarse en el criterio de la unanimidad requerida en las conferencias internacionales sobre la base del principio de la igualdad de los Estados. Sin embargo, el veto en las Naciones Unidas, se instala de tal forma que puede darse sin que signifique exigencia de unanimidad o mejor dicho desde una unanimidad restringida a ciertos Estados. A su vez se puede dar la hipótesis de la unanimidad sin veto, cuando en la carta constitutiva de la respectiva Organización Internacional se establece que los Estados pueden llegar a una resolución que obligue solamente a quienes la votaron, dejando exentos de toda obligación a los Estados disidentes.

Lo que debe sí tenerse en cuenta es que para que exista el derecho de veto, es necesario que exista una decisión orgánica emanada de una institución internacional. La Carta de las Naciones Unidas le da al Consejo de Seguridad la potestad de determinar si se ha configurado un acto de agresión. Y una vez que lo determina, la configuración adquiere carácter obligatorio para todos los miembros de la Organización. Esta facultad es una disposición inédita en la historia de las relaciones internacionales. Configura un régimen sobre mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales desde la introducción de “un elemento genuinamente gubernamental, como es el poder de imponer determinada conducta a todos los Estados miembros” (JIMÉNEZ DE ARÉCHGA, 1994, p. 85).

El veto es un auténtico resultado de equilibrio de poder. En la Conferencia de San Francisco, los medianos y pequeños Estados estuvieron dispuestos a aceptarlo. A su vez, las

Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal

cinco grandes potencias no querían verse obligadas por una decisión del propio Consejo en la que no estuvieran de acuerdo. La consecuencia para equilibrar todas las pretensiones fue la consagración del derecho de veto a favor de cinco países. En definitiva, el veto no significa la mera prerrogativa de mantenerse al margen de cumplir y ejecutar una decisión en la que no se esté de acuerdo, sino la potestad de materializar una posición política impidiendo la adopción de la decisión.

El trasfondo de equilibrio de poder que se consagra revela la exigencia de las cinco grandes potencias de, mediante un mecanismo jurídico, defenderse unas de otras. En definitiva, impedir que una mayoría en el Consejo de Seguridad ejerza una acción coercitiva bajo la legalidad de las Naciones Unidas. Si no fuera este el trasfondo, hubiera bastado con la fórmula de la unanimidad sin veto, aquella que permite a los Estados que votaron en contra, quedar exentos de la obligación que impuso la mayoría en el respectivo órgano.

Conclusiones

Este artículo forma parte de un proyecto de investigación de mayor alcance sobre Paz de Westfalia, Congreso de Viena, Conferencia de Paz de París y Conferencia de San Francisco, combinando diferentes perspectivas epistemológicas, metodologías y técnicas de análisis. En esa dirección, se procuró aportar respuestas a dos preguntas centrales de investigación: 1. ¿qué tan significativas han sido las diferencias en los niveles de conflictividad en función del tipo de configuración que ha asumido la estructura del sistema internacional contemporáneo?; 2. ¿de qué manera, el orden internacional construido en San Francisco pretendió ser funcional a los intereses de los Estados vencedores de la Segunda Guerra Mundial?

En lo que respecta a la primera pregunta planteada, el trabajo muestra que en los quinientos años transcurridos entre 1500-2000, en el sistema internacional predominó una estructura de poder de tipo multipolar alta, sin constatarse períodos de unipolaridad. Con respecto a la conflictividad, el estudio muestra que los períodos previos a las conferencias internacionales abordadas, los niveles de conflictividad del sistema tendieron a incrementarse drásticamente. En lo que respecta a las diferencias en los niveles de conflictividad según el tipo de estructura del sistema internacional, la aplicación del análisis de varianza unidireccional evidenció que no existen diferencias significativas en los niveles de conflictividad según el tipo de estructura.

Con respecto a la segunda pregunta planteada, el artículo continúa con la estrategia de responder mediante la evolución de la ecuación establecida en Westfalia, igualdad jurídica – soberanía – equilibrio de poder. En ese aspecto, la Conferencia de San Francisco debe leerse, principalmente, desde su resultado, la Carta de las Naciones. No obstante, las cumbres

entre las potencias vencedoras a partir de 1941 con la intervención de Estados Unidos de América en los escenarios bélicos de la Segunda Guerra Mundial, demuestran dos objetivos paralelos: definir las acciones en favor de la coalición aliada y reencauzar el sistema internacional post conflicto desde un ícono, la nueva Organización Internacional de alcance geográfico universal y de fines generales.

La igualdad jurídica es proclamada en la Carta de las Naciones Unidas cuando se explica que todo el tratado está basado en la igualdad soberana de todos sus miembros, “de naciones grandes y pequeñas”. La regla de oro en el Derecho Internacional es que todos los Estados poseen las mismas obligaciones y se obligan mediante normas a partir de su voluntad implícita o explícita. Pero no existe igualdad real o de hecho, porque los Estados tienen capacidades diferentes a partir de su territorio, su población, su economía, su poderío militar, etc. Esto significa que la igualdad en derechos conlleva igualdad de oportunidades para ejercerlos, incluso para protegerlos. La imposibilidad del ejercicio concreto de derechos, no afectará el principio de igualdad jurídica siempre y cuando el derecho ampare a todos y procure corregir esas desigualdades. Esta armonía solo se concretó en la Carta y supone la coordinación de posiciones de los Estados menores y de las grandes potencias que aceptan ser miembros de una Organización Internacional respetando el principio de igualdad y atendiendo la desigualdad funcional.

Esta diferenciación entre igualdad jurídica, desigualdad de hecho y diferencia funcional queda claro en la distinción entre miembros permanentes y miembros no permanentes de la Organización y de su Consejo de Seguridad; entre las facultades plenas de la Asamblea General y la facultad excluyente del Consejo de Seguridad en materia de paz y seguridad internacionales; entre el derecho de voto a todos los Estados miembros en la Asamblea y el poder de veto a los miembros permanentes del Consejo para cuestiones no procesales; entre el valor de recomendación de las decisiones de eficacia interna de la Asamblea y el valor obligatorio de las decisiones del Consejo basado en su capacidad coercitiva y sancionatoria.

En cuanto al principio de la soberanía, la Carta lo muestra enmarcado entre dos tensiones que delinearán el sistema internacional de posguerra. La primera tensión se comprueba entre las atribuciones supranacionales que se arroga la Organización y la soberanía de los Estados nacionales. Esas atribuciones son cedidas por los Estados miembros a un grupo de Estados que integrarán el Consejo de Seguridad. Y todo el funcionamiento del sistema reposará en el papel predominante y la responsabilidad primordial de las cinco grandes potencias en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, con la consagración del veto en el seno del Consejo. No obstante, ni esas atribuciones ni cualquier otra disposición de la Carta habilitarán la intervención de la Organización o de sus miembros

Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal

en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción doméstica de los Estados. El límite, no siempre tan nítido, será la acción de un Estado susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

La segunda tensión desató la necesidad de un equilibrio entre las aspiraciones de independencia de los pueblos y territorios sometidos a colonialismo con los intereses estratégicos, políticos y económicos de las grandes potencias coloniales. De hecho se trata del derecho de los pueblos de determinar, sin injerencia externa, su condición política y su desarrollo económico, social y cultural, y del deber correlativo de los Estados de poner fin al colonialismo, el sometimiento, la subyugación, la dominación y la explotación. Inclusive, en 1970, la Declaración 2625 considerará que la libre determinación de los pueblos deberá ser promovida por los Estados mediante acción individual o conjunta, incluso prestando asistencia a las Naciones Unidas.

Finalmente, el principio del equilibrio poder se demuestra en un liderazgo de cuatro Estados vencedores de la guerra, Gran Bretaña, Estados Unidos de América, Unión Soviética y China que se van alternando en los cónclaves que precedieron a la Conferencia. Francia liberada, se sumará al club, a pesar de su estado de devastación. El derecho al veto refleja esta situación, pero el *statu quo* que supuso el período de la Guerra Fría, reposiciona a Estados Unidos de América y Unión Soviética como grandes potencias y relega a los otras tres a un segundo lugar.

Una demostración de los juegos de equilibrio de poder se observa en la propia Carta con la posibilidad de veto para el ingreso de nuevos Estados y la posibilidad de veto para las membresías no permanentes al Consejo de Seguridad. No obstante, el propio derecho al veto es la mayor demostración del equilibrio de poder. El veto no significa la prerrogativa de mantenerse al margen de la decisión en la que no se está de acuerdo, sino la potestad de impedir la propia adopción de la decisión. Pero cabe subrayar que el veto es solo un mecanismo dentro de un régimen sobre mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que introduce, por primera vez en la historia, un elemento de corte gubernamental: la capacidad y potestad de una Organización Internacional de imponer determinada conducta a todos sus Estados miembros.

Recebido em 30 de julho de 2019. Aprovado em 18 de agosto de 2019.

Referencias bibliográficas

ARBUET-VIGNALI, H. y JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. Los principios generales de Derecho Internacional que rigen las relaciones internacionales. In: ARBUET-VIGNALI, H. y PUCEIRO RIPOLL, R. **Derecho Internacional Público**.

Breviario. Tomo I. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2010, p. 137-165.

BULL, H. **La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial.** 2ª edición. Madrid: Catarata, 2005.

CARRILLO SALCEDO, J. A. Las Naciones Unidas entre 1945 y 1986. In: **ONU: año XL, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense**, vol. 13, 1987, p. 11-32.

DENTON, F. y WARREN, P. Some Patterns in the History of Violence. **Journal of Conflict Resolution**, vol. 12, nº 2, June, 1968 p. 182-195.

DIEZ DE VELAZCO, M. **Las Organizaciones Internacionales.** Madrid: Tecnos, 1990.

DORAN, C. **Systems in crisis. New imperatives of high politics at century's end.** New York: Cambridge University Press, 1991.

GILPIN, R. **War and Change in World Politics.** New York: Cambridge University Press, 1981.

GLEDITSCH, N. y HEGRE H. Peace and Democracy: A More Sceptical View. **Journal of Conflict Resolution**, vol. 41, nº2, 1997, p. 283-310.

GOLDSTEIN, J. **Long Cycles: Prosperity and War in the Modern Age.** Connecticut: Yale University Press, 1988.

JACKSON, P. **The Conduct of Inquiry in International Relation. Philosophy of Science and Implications for the Study of World Politics.** Ithaca: Cornell University Press, 2011.

JERVIS, R. **The meaning of the nuclear revolution. Statecraft and the Prospect of Armagedon.** New York: Cornell University Press, 1989.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. Las Naciones Unidas In: ARBUET-VIGNALI, H.; JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. y PUCEIRO RIPOLL, R. **Derecho Internacional Público. Tomo V.** 2ª. Edición. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1994, p. 80-221.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. **El Derecho Internacional Contemporáneo.** Madrid: Tecnos, 1980.

KENNEDY, P. **Auge y caída de las grandes potencias.** Buenos Aires: Ediciones Debolsillo, 2006.

KINDER, H. y HILGEMANN, W. **Atlas Histórico Mundial II. De la Revolución Francesa a nuestros días.** 15ª edición. Madrid: Ediciones ISTMO, 1990.

KISSINGER, H. **Un mundo restaurado.** México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1973.

Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal

- LEMKE, D. **Regions of Wars and Peace**. New York: Cambridge University Press, 2002.
- LEVY, J. **War in the Modern Great Power System 1495-1975**. Kentucky: The University Press of Kentucky, 1983.
- MCLAUGHLIN, S. Norms and the Democratic Peace In: VASQUEZ, J. (ed.) **What do we know about war?** Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2012, p. 167-188.
- MCLAUGHLIN, S. Evolution in Democracy-War Dynamic. **Journal of Conflict Resolution**, vol. 43, n°6, 1999, p. 771-792.
- MEARSHEIMER, J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.W. Norton & Company Inc, 2001.
- MODELSKI, G. **Long Cycles in World Politics**. London: The Macmillan Press, 1987.
- MORGENTHAU, H. **Política entre Naciones. La lucha por el poder y la paz**. 3ª edición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- NEILA HERNÁNDEZ, J. L. et al. **Historia de las relaciones internacionales**. Madrid: Alianza Editorial, 2018.
- ORGANSKY, A. F. K. y KUGLER, J. **The War Ledger**. Chicago: University of Chicago Press, 1980.
- PASTOR, Ridruejo, J. A. **Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales**. 20ª: Edición. Madrid: Tecnos, 2016.
- RICHARDSON, L. F. **Statistics of Deadly Quarrels**. Chicago: Quadrangle, 1960.
- SARKEES, M. y WAYMAN, F. **Resort to War 1816-2007**. Correlates of War Series. Washington D.C.: CQ Press - SAGE Publications, 2010.
- TAMMEN, R. **Power Transitions. Strategies for the 21st Century**. New York: CQ Press - SAGE Publications, 2000.
- WALTZ, K. More may be better In: WALTZ, K. y SAGAN, S. **The spread of the nuclear weapons. A debate renewed**. New York: Norton & Company, 2003, p. 3-45.
- _____. **Teoría de la Política Internacional**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- WIGHT, M. **System of States**. Leicester: Leicester University Press, 1977.
- WOODS, F. y BALTZY, A. **Is War Diminishing?** Boston: Houghton-Mifflin, 1915.
- WRIGHT, Q. **A Study of War**. 2ª Edición. Chicago: University of Chicago, 1965.

Otras fuentes

Carta de las Naciones Unidas. 1945.

The Correlates of War Project. <<http://www.correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities/previous-data>>

O Estado Desenvolvimentista e a Política Externa Brasileira (1974-1990): uma proposta de análise

Isabella Cruzichi *

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar historicamente a trajetória da política externa brasileira durante os governos Geisel, Figueiredo e Sarney e sua relação com o modelo de Estado desenvolvimentista. Compreende-se que os Estados sempre condicionam suas políticas exteriores e seus modelos de inserção internacional em paradigmas, as relações internacionais do Brasil originaram quatro, dentre eles está o desenvolvimentista (1930-1990) (CERVO, 2008), contudo, este paradigma abarcou um período histórico extenso tornando o recorte temporal de 1930 a 1990 pouco homogêneo. Nesse sentido, questiona-se aqui se é possível identificar elementos na política externa brasileira implementada entre 1974 e 1990, que a enquadram dentro do paradigma do Estado desenvolvimentista. Desse modo, a hipótese do trabalho argumenta que a diplomacia nacional teve características e ações específicas, dentro do paradigma de Estado desenvolvimentista, numa matriz de conduta claramente estabelecida, que levou em conta a parcial permissibilidade do sistema internacional do período e foi favorecida pela viabilidade nacional. Metodologicamente, o artigo classifica-se, pelo objetivo, como descritivo explicativo, por meio do método hipotético-dedutivo, através de uma abordagem qualitativa, analisando fontes primárias e secundárias.

Palavras-chave: Brasil; Política Externa Brasileira; Estado desenvolvimentista.

Considerações Teóricas Iniciais

Para a compreensão da pesquisa, fez-se necessário desenvolver um arcabouço teórico com a finalidade de destacar conceitos e definições importantes para fundamentar a hipótese levantada. Assim, a presente seção objetiva realizar um debate teórico a respeito dos conceitos relativos à análise de política externa brasileira, buscando compreender a forma de inserção internacional que o país tem efetivado ao longo dos anos. Entende-se aqui que toda teoria de Relações Internacionais está sempre atrelada a características e interesses nacionais e regionais, fato que inviabiliza sua aplicação universal. Dessa forma, as teorias devem ser usadas com senso crítico, pois são epistemologicamente incapazes e geram decisões atreladas a interesses e capacidades de quem as concebe, sempre em benefício próprio (CERVO, 2008).

A política externa pode ser definida como um meio em que o Estado promove seus interesses perante os demais Estados, sendo assim, o resultado da articulação entre os interesses internos com as capacidades externas (LAFER, 2007). Entende-se que as estruturas do sistema internacional, em relação à distribuição internacional de poder e às distintas conjunturas, representam fatores de pressão, ou constrangimento – os quais condicionam a definição da política externa brasileira (ALTEMANI, 2005).

A política externa de um país dependente está condicionada simultaneamente, a ordem sistêmica de poder em que se situa, bem como às conjunturas políticas, interna e

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa, mestranda do Programa de Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (isabellacruzichi@gmail.com).

O Estado Desenvolvimentista e A Política Externa Brasileira (1974-1990): uma proposta de análise

externa [...]. Essa hipótese, por um lado, acentua a necessidade de conjugar as determinações estruturais, que delimitam o campo de ação dos agentes decisores, como as determinações conjunturais, dadas pela decisão e ação dos *policy-makers*; por outro lado, **repele a noção de que a política externa de um país dependente é um simples reflexo das decisões do centro hegemônico e nega também que se possa entendê-la mediante o exame exclusivo das decisões no país subordinado.** (MOURA, p.42, 1980, grifo nosso)

De acordo com Cervo (2008), a política externa do Brasil apresenta valores e princípios que determinam o padrão de conduta da ação internacional brasileira, que o autor conceituou como acumulado histórico, o qual é formado por elementos como: a autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias; o juridicismo; o multilateralismo normativo; a ação externa cooperativa e não-confrontacionista; as parcerias estratégicas; o realismo e pragmatismo; a cordialidade oficial no trato com os vizinhos; o desenvolvimento como vetor; e a independência de inserção internacional.

Dentre as teorias de relações internacionais, nota-se que nenhuma é capaz de fornecer um alcance explicativo satisfatório a respeito da política externa brasileira; assim a presente pesquisa adota como base teórica os paradigmas de política exterior desenvolvidos por Amado Cervo (2008). De acordo com o autor, o conceito de paradigma nas ciências humanas, tem como função organizar a matéria objeto de análise, visando dar compreensão e inegabilidade ao tema, por meio do conceito. Os Estados sempre condicionam suas políticas exteriores e seus modelos de inserção internacional em paradigmas. As relações internacionais do Brasil originaram quatro: o liberal-conservador, empregado entre o século XIX até 1930; o desenvolvimentista, entre 1930 e 1989; o normal ou neoliberal durante a década de 1990 e o logístico adotado nos anos 2000.

O Estado desenvolvimentista, que se estendeu de 1930 até 1989, centrava-se no Estado como principal agente das relações internacionais do país, surgiu influenciado internacionalmente pela Grande Depressão e internamente pela complexificação da sociedade brasileira, que pressionava um movimento para a modernização nacional (CERVO, 2008). Houve o abandono da diplomacia da agroexportação passando a defender o interesse nacional múltiplo, visando atender os interesses da sociedade brasileira gradualmente mais complexa, composta não somente pelas oligarquias agroexportadoras, mas também por empresários, militares e a classe média (CERVO, 2008).

O Estado desenvolvimentista assumiu características tradicionais reforçando o aspecto nacional e autônomo da política exterior, representou o Estado empresário aquele “que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança” (BUENO; CERVO, 2015,

p. 489). O projeto de industrialização por substituição de importações (ISI), desenvolvido no período, tinha o setor externo como ferramenta para buscar insumos (capitais, tecnologias e mercados) que viabilizassem o desenvolvimento nacional. Nesse sentido, a política externa ganhou autonomia decisória possibilitando a diversificação das parcerias e subordinando a política de segurança aos interesses econômicos (CERVO, 2008).

Posto isso, é essencial considerar que o paradigma desenvolvimentista abarca um período histórico bem extenso e determina o eixo balizador geral da ação externa nacional. No entanto, o recorte de 1930 até 1989 não é homogêneo. Em vista disso, será usado também o conceito de matriz de política externa, desenvolvido por Sennes (2003), que analisa de forma mais pontual as diretrizes da política externa brasileira conduzida entre 1974 e 1989. Pode-se dizer que os principais elementos desta matriz foram estabelecidos na década de 1970, as posturas multilaterais e bilaterais foram assentadas majoritariamente no governo Geisel e as regionais no governo Figueiredo. Nesse sentido, entende-se que a matriz abarca:

contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe a dinâmica do sistema internacional; identifica as ameaças e possibilidades que esse sistema representa para seus próprios objetivos; dimensiona suas potencialidades, recursos, fraquezas e capacidades de ação internacional; projeta os objetivos e interesses dos outros agentes que atuam no sistema internacional; e planeja uma inserção nesse sistema do modo que considera o mais vantajoso possível (SENNES, 2003, p. 36)

A matriz de política externa de um país não é, portanto, fruto de um único núcleo burocrático – civil ou militar, diplomático ou não –, ela reflete teoricamente um “conjunto de opções, concepções e estratégias em um nível de agregação de ordem nacional generalizantes a um determinado país” (SENNES, 2003, p. 36). Tendo isso em vista, de acordo com o autor, para se identificar a matriz das posturas externas de um Estado é necessário esboçar uma linha condutora e articulada entre diversos componentes tradicionais como ações econômicas, diplomáticas e militares, os quais constituem a sua projeção internacional, além de outros fatores de natureza distinta que tenham em comum o seu envolvimento direto na disputa de poder a nível internacional. Além disso, a matriz de política externa de um Estado tende a passar por processos de mudanças em períodos de tempo geralmente mais dilatados do que a duração dos governos, principalmente em regimes presidencialistas (SENNES, 2003).

Inserido na matriz de política externa brasileira, guiada de forma geral pelo paradigma desenvolvimentista, está o alinhamento Terceiro-mundista. O conceito de Terceiro Mundo surgiu em 1945 após a Conferência de Yalta e passou a designar os países periféricos do globo, as nações latino americanas e afro-asiáticas que passaram a demandar cada vez mais pelo desenvolvimento econômico. Contudo, a conjuntura do sistema bipolar e das

O Estado Desenvolvimentista e A Política Externa Brasileira (1974-1990): uma proposta de análise

disputas entre as superpotências norte-americana e soviética representavam para os Estados Terceiro-mundistas uma camisa de força que obstaculizava os processos de modernização e desenvolvimento (VIZENTINI, 1997).

Em 1954, ocorreu a Conferência de Colombo, representando o “autêntico signo de mudanças no cenário mundial” (PEREIRA; RIBEIRO; VISENTINI, 2013, p. 54), na qual países asiáticos discutiram a articulação de uma frente neutralista. Em 1955, a Conferência de Bandung reuniu vinte e nove países afro-asiáticos que repudiavam a Guerra Fria, o sistema dos pactos de defesa coletiva financiados pelas superpotências, bem como, a corrida armamentista, defendiam ainda a descolonização e frisavam a necessidade de desenvolvimento econômico. Bandung enfatizou o neutralismo, o não alinhamento e a prioridade que deveria ser dada ao desenvolvimento, o que implicava em estabelecer um novo sistema de relações internacionais o qual superaria as limitações impostas por Yalta (VIZENTINI, 1997). Apesar de suas ambiguidades, “[...] Bandung marcou a irrupção do Terceiro Mundo no cenário internacional” (PEREIRA; RIBEIRO; VISENTINI, 2013, p. 54). Esse contexto fomentou a realização da I Conferência dos Países Não Alinhados, onde convergiram a política da Terceira Via nas relações internacionais – defendida por Tito, Presidente da Iugoslávia, – o neutralismo, o afro-asiatismo de Bandung e o pan-africanismo de Nkrumah. Assim, os Não Alinhados se manifestaram contrários ao domínio das grandes potências e referiram a necessidade de uma nova ordem política e economia mundial (PEREIRA; RIBEIRO; VISENTINI, 2013).

No Brasil, o segmento nacional-desenvolvimentista dentro do Itamaraty tinha uma compreensão do sistema internacional fortemente condicionada por esta percepção Terceiro-mundista. No governo Geisel, quando este grupo conseguiu se colocar como definidor da agenda internacional e o Estado brasileiro passou a orientar-se buscando estratégias de inserção que superassem as limitações do sistema do pós-1945 (VIZENTINI, 1997). Dessa forma, a partir da metade da década de 1970 e ao longo dos anos de 1980 os argumentos em torno do posicionamento Terceiro-mundista passaram a ser frequentemente identificados na fala dos presidentes, Ministros e embaixadores brasileiros. Somava-se a isso as recorrentes participações do Brasil em alianças e coalizões terceiro-mundistas dentro de organizações multilaterais como o Grupo dos 77, o Pacto Amazônico, o Grupo de Cartagena, o Grupo de Contadora, a Organização das Nações Unidas (ONU), o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTA) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) (SENNES, 2003).

O alinhamento político internacional Terceiro-mundista objetivava conferir ao Brasil novas possibilidades de ação externa que favorecessem o projeto desenvolvimentista

nacional. O Movimento do Terceiro Mundo constituiu alguns mecanismos como o sistema de preferências tarifárias e a Cooperação Sul-Sul (originada das relações horizontais, ou seja, uma cooperação para o desenvolvimento com benefício mútuo entre parceiros), assim a impossibilidade de compor o grupo central e decisório do sistema, foi substituída pelas alternativas conferidas pelo alinhamento Terceiro-mundista (SENNES, 2003). Contudo, Sennes (2003) afirma que o envolvimento do Brasil nos conflitos internacionais norte-sul, como também as ações via coalizão nos organismos multilaterais foram seletivos, pois o ativismo não superava os fóruns de negociação nas áreas econômica e tecnológica; e limitados, uma vez que o Brasil sempre reservou para si uma alternativa seja bilateral ou unilateral para negociar seus interesses.

Deve-se frisar que o Terceiro-mundismo e o Movimento dos Não Alinhados possuíam um discurso questionador da ordem vigente do sistema, porém, o primeiro assumia um caráter mais econômico, enquanto o segundo era fortemente político-confrontacionista e sensivelmente mais amplo. Em vista disso, o Brasil não se filiou ao Movimento dos Não Alinhados mantendo apenas um contato informal com o envio de observadores, o que fez com que o discurso de política externa brasileira em relação ao terceiro mundo fosse considerado dúbio.

Entretanto, deve-se ter em mente que a afiliação política terceiro mundista do Brasil “tinha como limite não prejudicar possíveis concessões ou vantagens de ordem econômica ou vínculos políticos especiais que o país era capaz de garantir por si mesmo através de sua capacidade política. (SENNES, 2003, p. 42). Logo, pode-se afirmar que o Brasil, durante o período analisado, era consciente de seu campo limitado de ação no sistema internacional como Estado periférico recém-industrializado e inserido no contexto de disputas do conflito intersistêmico da Guerra Fria.

Adicionalmente e em consonância com o que afirma Hélio Jaguaribe (1979), entende-se que o sistema internacional do pós-Segunda Guerra Mundial foi marcado pelo surgimento de duas grandes superpotências, os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) que constituíam sistemas imperiais; mas, diferentemente das formações imperiais que existiram ao longo da história, os novos impérios tinham poucas características ostensivas, apresentavam-se como Estados independentes semelhantes aos demais, embora fossem dotados de um potencial econômico-tecnológico e político-militar que superava o de qualquer outro país. No entanto, para todos os fins nominais, as demais nações permaneceram figurando nas relações internacionais como atores independentes, sendo preservada sua soberania (JAGUARIBE, 1979).

O Estado Desenvolvimentista e A Política Externa Brasileira (1974-1990): uma proposta de análise

Dessa forma, os Estados passaram a ser divididos em categorias de acordo com os níveis de capacidade e autodeterminação, que segundo Jaguaribe (1979), podem ser elencados da seguinte forma: a primazia geral, ocupada pelos EUA e pela URSS (partir dos anos 1960); a primazia regional, alcançada pela China; a autonomia, como no caso da Comunidade Europeia e do Japão; a autonomia regional, exercida pelo Brasil e pelo Irã; a autonomia setorial, como no caso da Arábia Saudita em relação ao petróleo; e a dependência, nível que se encontravam a maioria dos Estados. Nesse contexto, as relações no sistema davam-se em duas ordens, entre as superpotências – caracterizadas como complexas relações de cooperação e conflito – e entre o centro e a periferia no âmbito de cada sistema imperial. No sistema americano, caracterizado como “aberto e fluido”, esse intercâmbio era entendido como extremamente complexo (JAGUARIBE, 1979).

No que tange o nível de autonomia¹ do sistema, esse baseava-se “em uma complexa rede de interesses inter-relacionados dentro de um enquadramento profundamente assimétrico, que privilegia o centro em relação a periferia”² (JAGUARIBE, 1979, p. 95, tradução nossa). Tal assimetria, segundo o autor (1979), era baseada na absoluta superioridade econômico-tecnológica e político militar dos EUA, que assegurava hegemonia dos interesses americanos públicos e privados no âmbito internacional. A autonomia de um Estado dependia da viabilidade internacional, um elemento relativo que atua de acordo com a circunstância histórica, dentro de determinados limites e com as circunstâncias socioculturais de cada país, além disso, existem outros dois condicionamentos básicos: a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional (JAGUARIBE, 1979).

Jaguaribe (1979) ainda acrescenta que a viabilidade nacional está subordinada ao momento histórico e à disposição de recursos humanos e naturais. Nesse sentido, verifica-se que o período estudado apresenta uma boa margem de viabilidade nacional, contudo essa sofre variação decrescente ao longo dos mandatos. Durante o governo Geisel, houve um elevado grau de viabilidade nacional visto que o país apresentava uma economia em expansão, ademais, o Regime Militar vigente permitia uma autonomia interessante ao Presidente e aos Ministros. Entretanto, nos governos seguintes o grau de viabilidade nacional diminui em virtude da condição econômica que se deteriorou no governo Figueiredo se agudizando no governo Sarney.

A permissibilidade internacional, além de ser de especificação mais abstrata e difícil, aborda a capacidade, – tanto interna, como o desenvolvimento econômico-militar, mas também externa, como a formação de alianças defensivas – de neutralizar riscos advindos de

¹ Segundo o autor, o nível de autonomia só pode ser percebido claramente no âmbito do império norte-americano.

² “En una complejared de intereses interrelacionados dentro de un encuadramiento profundamente asimétrico, que privilegia el centro em relación com la periferia” (JAGUARIBE, 1979, p. 95).

terceiros, de acordo com a situação geopolítica e as relações internacionais de um Estado (JAGUARIBE, 1979). Nota-se que a conjuntura do sistema da Guerra Fria, entre 1974 e 1990 ofereceu ao Brasil um relativo índice de permissibilidade internacional, dando margem para que esse atuasse na arena global questionando, em certa medida, a ordem vigente e as desigualdades entre os Estados centrais e periféricos.

Ademais, é essencial observar alguns aspectos do processo decisório de política externa, deve-se considerar que a política externa é por excelência uma política pública, a qual, por sua vez, não dispõe de uma definição única. Em consonância com Saraiva (2006), política pública consiste em uma série de decisões públicas, que visam a manutenção do equilíbrio social ou a modificação da realidade existente. Essas decisões estão condicionadas as reações e modificações geradas no tecido social, como também pelos valores, ideias e visões daqueles que adotam ou influem sobre o processo decisório (Saraiva, 2006). Ainda deve-se considerar que cada política pública apresentará um quadro próprio de atores que contribuem para sua formulação.

De acordo com Lima (2000, p. 291), “A tarefa da política externa é a defesa dos interesses nacionais, sendo sua formulação e implementação reservadas à burocracia do Estado, movida pelo “interesse público” por oposição à esfera propriamente política, lugar dos conflitos e das facções”. Isso requer que o Chefe de Estado e seu Ministro de Estado centralizem as decisões em si próprios, distanciando a política externa das influências causadas pelas mudanças políticas internas e pelos grupos de pressão (LIMA, 2000). A abordagem realista concebia os Estados como atores unitários e monolíticos, em que as decisões deveriam estar limitadas ao poder Executivo, desconsiderando a interação entre os agentes domésticos como elementos ativos do processo de tomada de decisão, ela ainda limitava as temáticas de interesse do Estado no âmbito internacional a questões relativas à segurança e ao poder bélico (FIGUEIRA, 2009).

No entanto, a partir da década de 1970, uma série de alterações ocorreram transformando a dinâmica de interação no sistema internacional, e as análises baseadas no poder bélico dos Estados perderam força explicativa, pois o mundo entrava em um período de relativa paz - com o congelamento do poder mundial -, de expansão do regime capitalista e do aumento da interdependência entre as economias. O escopo analítico da perspectiva realista mostrava-se insuficiente para interpretar as relações internacionais nesse novo contexto. Assim novas abordagens liberais surgiram, visando compreender o impacto dessas transformações econômicas, como também, dos mecanismos normativos de cooperação que vinham sendo criados pelos países como: regimes internacionais, blocos de integração regional e Organizações Internacionais (FIGUEIRA, 2009).

O Estado Desenvolvimentista e A Política Externa Brasileira (1974-1990): uma proposta de análise

No que tange os atores encarregados pela definição e implementação da política externa brasileira, nota-se que o Ministério das Relações Exteriores (que a partir de 1945, iniciou um processo de burocratização que cooperou para seu fortalecimento institucional), uma instituição fortemente insulada, é a agencia estatal responsável pela implementação da política externa nacional, mas também configura-se como o principal formulador em conjunto com o Executivo das diretrizes da diplomacia brasileira. No entanto, é fundamental destacar que durante os primeiros anos do regime militar, o Itamaraty dividiu esse papel com a Escola Superior de Guerra (ESG) (a qual adotava perspectivas de análises fortemente vinculadas as perspectivas realistas tradicionais, baseadas em aspectos geopolíticos e de segurança nacional), contudo a partir da gestão Geisel os ideais anacrônicos da ESG começam a perder força de influência dentro do governo, permitindo ao Itamaraty retomar seu posto como artífice central da projeção internacional brasileira.

Outro ator importante no processo decisório da política externa é o Congresso Nacional, responsável pela internalização dos Tratados celebrados pela presidência. Durante o regime militar, a Constituição de 1967 manteve o poder do Congresso em relação a internalização dos acordos internacionais, porém, com o Ato Constitucional número 5 (AI-5) houve a dissolução do Congresso Nacional. Figueira (2009) analisa que a ausência desse poder inviabilizou qualquer espécie de contrapeso decisório em matérias internacionais durante o período, a autora acrescenta que ainda após a retomada dos trabalhos dos parlamentares, o poder decisório permaneceu centrado no Executivo, blindando as decisões de possíveis opositores.

No aspecto do processo decisório em política externa, passou a se verificar um gradual fim da separação entre a política doméstica e internacional, bem como o desmantelamento da hierarquia entre as agendas de alto e baixo perfil, o que proporcionou uma relativa superação do isolamento dos agentes decisórios. Desse modo, a nova dinâmica de funcionamento do sistema demandava dos Estados uma abordagem inter-temática. Pois, o aumento do grau de interdependência entre os atores, como pode ser verificado durante a primeira crise do petróleo, estimulou que os países concedessem um maior espaço para os foros internacionais e as matérias de teor social e econômico em suas agendas diplomáticas. A política externa brasileira no período estudado foi fortemente sensibilizada por essas modificações, sendo possível notar com clareza a influência que tiveram as temáticas econômicas e a ampliação da interdependência no processo decisório da diplomacia nacional.

Maria Regina Soares de Lima analisa que a agenda econômica externa teve duas consequências para o processo decisório da política externa: “desvinculou a política externa da política doméstica e garantiu relativa autonomia do MRE *vis-à-vis* às forças políticas e

sociais interna, renovando o padrão de insulamento burocráticos característico da diplomacia nos seus primórdios” (LIMA, 2000, p. 293). A autora ainda explica que enquanto a atuação do governo se fez com o fim de defender a industrialização protegida, a demanda por tratamento diferencial e por exceções às regras do regime de comércio,

a diplomacia não tinha de negociar ou trocar concessões para se beneficiar dos resultados liberalizantes das sucessivas rodadas de comércio. Possíveis ganhos obtidos nas negociações multilaterais tinham característica de bem coletivo [...]. Assim sendo, era racional para os atores empresariais e sindicais não participarem dessas negociações. **Dessa forma, a diplomacia desfrutava de relativa autonomia para definir a posição do país nas rodadas multilaterais, já que contava com uma delegação tácita daqueles setores para conduzir essas negociações** (LIMA, 2000, p. 294, grifo nosso).

Destarte, os agentes diplomáticos constituíam “de jure e de facto o interesse coletivo pelo desenvolvimento industrial”, nesse contexto, “o nível de ratificação doméstica, na lógica dos jogos de dois níveis, era supérfluo, pois o chefe de governo, diferentemente de uma situação de troca real, não precisava conciliar eventuais interesses contraditórios entre as arenas, nem estava sob a pressão cruzada delas” (LIMA, 2000, p. 294).

A redemocratização pouco alterou, com a Constituição de 1988, a regulamentação entre os poderes do Executivo e do Legislativo em matéria de política externa. Entretanto, as novas temáticas da agenda internacional passaram a adquirir maior importância dentro do texto constitucional, apresentando-se explicitamente em seu artigo 4º. De acordo com Lima (2000, p.195), as mudanças internacionais e domésticas inviabilizaram o papel anterior dos agentes diplomáticos de representantes da coalizão industrializante, ademais a volta da ordem democrática, a crise do Estado e do modelo de industrialização protegida e a abertura econômica implicaram “em uma importância renovada da política doméstica no processo de formação da política externa, com duas implicações que se reforçam: a potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa e a politização da política externa em função do seu novo componente distributivo”, o que possibilitou a criação de novas coalizões favoráveis a mudanças do *status quo*, diante dos incentivos e restrições nos níveis doméstico e internacional.

Segundo a autora (2000), a principal consequência para o processo decisório em política externa da liberalização política e da abertura econômica foi alterar a “natureza da política externa que além de representar interesse coletivo no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno. Idealmente, nessa nova situação, a ratificação tende a adquirir uma dinâmica própria, cabendo ao chefe de governo o papel de compatibilizar os dois níveis” (LIMA, 2000, p.195).

O Estado Desenvolvimentista e A Política Externa Brasileira (1974-1990): uma proposta de análise

Assim, compreende-se que a política externa brasileira de 1974 a 1990 teve características e ações específicas, dentro do paradigma de Estado desenvolvimentista, numa matriz de conduta claramente estabelecida, que levou em conta a parcial permissibilidade do sistema internacional do período e foi favorecida pela viabilidade nacional, além de estar condicionada as transformações na configuração do núcleo decisório da diplomacia nacional.

O Projeto Desenvolvimentista na Diplomacia dos Governos: Geisel, Figueiredo e Sarney (1974-1990)

A diplomacia empregada durante a gestão do Presidente Ernesto Beckmann Geisel (1974-1979), sem dúvida, foi um momento emblemático. De forma sucinta, nos dizeres de Souto Maior (2018), as condições objetivas do país colocaram o governo diante do dilema entre qual dos dois grandes conflitos mundiais era mais relevante para a atuação político-diplomática brasileira, o confronto político, ideológico e militar entre os blocos capitalista e socialista ou o choque de interesses criado pelo hiato econômico entre países ricos e países pobres. O Brasil optou pelo segundo e residiu nesse a raiz das mudanças que caracterizaram a política externa deste governo.

A erosão da ordem mundial estabelecida após 1945 gerou novas dinâmicas estratificando o poder no plano internacional, em paralelo com a progressiva liquidação dos impérios coloniais e a emergência de potências intermediárias. Esses fatores levaram ao estabelecimento de uma ordem global que conferiu um relativo índice de permissibilidade internacional para a ação do Estado brasileiro. Assim, esse cenário ímpar viabilizava que a política externa brasileira fosse concebida “como espaço privilegiado para a consecução do objetivo maior, o desenvolvimento econômico nacional, funcionando, dessa maneira, como verdadeiro catalisador do processo de construção da potência sul-americana” (SANTOS, 2011, p. 253).

De modo geral, o Regime Militar criou, como ressalta Ligiéro (2011), um modelo calcado no desenvolvimento associado ao nacional desenvolvimentismo, todavia, esse modelo passou por transformações, resultando em uma referência ímpar. Nesse sentido, surgiu o “Projeto Brasil-Grande Potência” (Nacionalismo dos Fins), cujos principais resultados não foram somente o crescimento econômico e o incentivo à exportação dos excedentes industriais, mas sim, acima de tudo, a expansão do capitalismo monopolista de Estado (SILVA, 2004). A autora reforça que o controle desse sobre inúmeros setores da produção e do sistema financeiro, tanto a partir das empresas de sua propriedade, quanto através de controles sobre a iniciativa privada, até mesmo sobre o comércio exterior, abriu e reforçou a base nacional da relativa autonomia do Brasil.

Contudo, as dificuldades da economia nacional iniciaram-se no governo Geisel com o desgaste do “milagre econômico” (principal legitimador do Regime) e pelo Choque do Petróleo em 1973. A alternativa encontrada foi manter o crescimento econômico acelerado, ainda que isso implicasse no aumento substancial do endividamento. E visando buscar alternativas as dependências externas foi lançado, em 1974, o II Plano Nacional do Desenvolvimento (1975-1979). Desse modo, a nova política econômica deveria ser capaz de modificar a estrutura produtiva do país, abrir novas frentes de exportação e estimular o ingresso de capitais estrangeiros (SILVA, 2004). Esses esforços surtiram resultado, pois o Brasil tornou-se o principal exportador entre os países em desenvolvimento, no período de 1973 a 1978, as exportações brasileiras para os países em desenvolvimento não produtores de petróleo cresceram em quase 140%, enquanto as vendas aos países produtores de petróleo aumentaram em quase 320% (LIGIÉRO, 2011).

Todavia, a longo prazo, houve também um aumento expressivo da inflação, a balança comercial passou a apresentar déficits e a dívida externa aumentou rapidamente, a economia nacional manteve sua vulnerabilidade diante dos choques externos devido a dependência que se manteve em relação ao petróleo e a fragilidade frente às oscilações das taxas de juros, as quais não foram previstas (SILVA, 2004). Apesar de o país ter adotado medidas que buscavam diversificar suas relações comerciais e atenuar sua dependência de insumos, bens de capital e petróleo importados, foram tomadas decisões que aprofundaram sua vulnerabilidade financeira e sua dependência do capital estrangeiro, e ainda exacerbaram, em curto prazo, a necessidade de importação de petróleo e insumos importados (CUNHA; FARIAS, 2011).

Posto isso, pode-se afirmar que todas as questões acima pontuadas tornaram o processo de decisão política no governo Geisel cercado de particularidades, o que possibilitou a implementação da “política externa mais ousada” dos governos militares, paralelamente, os objetivos estabelecidos pelo II PND conferiram à diplomacia nacional uma estratégia de ampliação das relações internacionais do Brasil (VISENTINI, 2004, p. 197). No entanto, o autor aponta que a originalidade desta política externa reside no fato dela

[...] **respaldar uma política de autonomização econômica que não existia antes, e da resposta imediata ousada aos desafios gerados pela crise internacional.** Isso explica a “agressividade” dessa diplomacia. Aqui o interesse a ser preservado ou perseguido é de dimensões muito maiores. É só comparar o mar territorial de 200 milhas com o Acordo Nuclear, e as respectivas reações internacionais a ambos. As demais características – postura pragmática, ecumenismo, realismo – já existiam antes, ou estavam se desenvolvendo, embora não fossem tão atreladas (VISENTINI, 2004, p. 210 e 211, **grifo nosso**).

O Estado Desenvolvimentista e A Política Externa Brasileira (1974-1990): uma proposta de análise

No entanto, ainda que a política externa desse período tenha se valido de ideias e posições já vistas em momentos anteriores, essa “logrou estruturá-las e consolidá-las, tornando-se, desde então, efetivamente, a base de sustentação da diplomacia brasileira contemporânea” (LIMA, 2018, p. 14). Durante a primeira reunião ministerial do seu governo, no dia 19 de março de 1974, o Presidente Geisel introduziu a noção de pragmatismo responsável, como a linha mestra da sua política externa, estabelecendo como tarefa prioritária o relacionamento com as nações imãs da circunvizinhança, com a diplomacia estando a serviço dos interesses do comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias-primas e produtos essenciais e do acesso à tecnologia mais atualizada (SOUTO MAIOR, 2018).

Outro fator que contribuiu para o surgimento da nova estratégia de inserção internacional do país foi a mudança dos atores envolvidos no processo decisório de política externa, o grupo denominado “linha dura” e o Conselho de Segurança Nacional – antes influentes – perderam expressão dentro do núcleo decisório do governo, enquanto o Itamaraty retomou seu papel central (BUÉRE, 2014). O principal agente foi o MRE, junto com a Presidência, mas também participaram³ os militares, empresários, parlamentares e acadêmicos (LECHINI, 2008). Geisel e Silveira compartilhavam o pensamento de que era possível gerar mudanças no sistema internacional à luz dos interesses brasileiros, o país deveria aproveitar sua dimensão territorial e demográfica, a capacidade de diálogo bem como sua tradição diplomática para atuar de forma autônoma prezando pela cooperação internacional e pelo desenvolvimento (LIMA, 2018).

A visão política estratégica do novo governo compreendia o Brasil como um país ainda em vias de desenvolvimento, mas que, no entanto, detinha enormes potencialidades, uma economia de consideráveis dimensões, claras possibilidades de atuação externa, de modo particular, mas não exclusivamente, no plano regional (SOUTO MAIOR, 2018). Se os dois objetivos fulcrais dos governos militares foram a segurança nacional e o desenvolvimento econômico, o governo Geisel se destaca por redirecionar a prioridade para o segundo (LIGIÉRO, 2011), que se fazia em certa medida condicionado pelo contexto internacional. Essa noção fez da diplomacia nacional um ator central na execução do principal propósito

³ Pelo contrário, as questões da diplomacia que afetavam a segurança nacional eram analisadas pela primeira subchefia da Secretaria-geral do Conselho de Segurança Nacional (encarregada dos assuntos como: energia nuclear, recursos do mar, meio ambiente, atividades espaciais, recursos materiais compartilhados e direito do mar), os reatamentos polêmicos, como China e Angola, passaram pela Secretaria-geral (LIMA; MOURA, 2018). Assim, o que se dava “era uma relação estreita entre o Itamaraty e a Secretária-geral na produção de informações que geravam a decisão presidencial. Em alguns casos, como no acordo com a Alemanha, a iniciativa coube à Secretaria-geral; em outros, como na política africana, ao Itamaraty” (LIMA; MOURA, 2018, p. 336). Levando-se isso em consideração, compreende-se que os militares pareciam assimilar os argumentos do pragmatismo, colocando limites àqueles temas que, na sua opinião, arriscavam a segurança nacional.

nacional o desenvolvimento econômico que passa a ser entendido como base da segurança nacional (SOUTO MAIOR, 2018).

A política externa do governo João Batista Figueiredo (1979-1985) e de seu Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, denominada de Universalista, foi caracterizada por revisar as posturas regionais, bem como, por manter a matriz estabelecida e consolidada na década de 1970. Entretanto, algumas transformações no sistema internacional, bem como fatores internos, implicaram em adaptações nas diretrizes de política externa. Segundo Bueno e Cervo (2015), o paradigma atrelado ao desenvolvimento nacional evoluiu para uma fase de crise e contradições, ainda que o desenvolvimento tenha se mantido como o vetor da diplomacia em foros multilaterais, e a cooperação tenha avançado qualitativamente, fatores nocivos limitaram a condição de eficiência desse.

A década de 1980 foi notadamente marcada por significativas mudanças na conjuntura internacional. A situação econômica e política mundial não era mais tão favorável a atuação do Brasil, tendo em vista, principalmente, o Segundo Choque do Petróleo (1979), desacelerando o ritmo do seu desenvolvimento e sepultando o chamado milagre econômico que se promovia por meio dos abundantes empréstimos de petrodólares, soma-se a isso, o fim do movimento de distinção da Guerra Fria, *détente*, o estabelecimento de uma nova divisão internacional da produção e do encadeamento da Revolução Científico-Tecnológica

As obras faraônicas iniciadas nos Governos militares anteriores (Rodovia Transamazônica, Usina Hidrelétrica de Itaipu, Ponte Rio-Niterói, Centrais Atômicas) com o financiamento de empréstimos internacionais a juros baixos, passaram a onerar, cada vez mais, o tesouro em virtude de amortizações progressivamente mais elevadas, corroborando para a agudização da crise financeira, o crescimento da inflação, o desabastecimento, o desemprego e a insatisfação popular (CASTRO, 2009a). É importante frisar que a dependência energética, um gargalo de estrangulamento histórico do desenvolvimento nacional, consistiu em exemplo bem-sucedido de medidas de superação articulado pela diplomacia, liberavam-se, assim, recursos da balança comercial, que poderiam destinar-se a investimentos produtivos, no entanto, havia sido criado outro gargalo de estrangulamento, os serviços da dívida externa (BUENO; CERVO, 2015).

Assim, a diplomacia empregada no período empenhou-se em conservar a autonomia do Brasil em um sistema internacional, que se mostrava cada vez mais desfavorável a atuação brasileira (RIZZI, 2014). Ainda que tenha mantido características de continuidade com o Pragmatismo Responsável Ecumênico de Geisel e Azeredo da Silveira, o Universalismo definiu o Brasil como parte do Terceiro Mundo, permaneceu atuando nos foros internacionais

O Estado Desenvolvimentista e A Política Externa Brasileira (1974-1990): uma proposta de análise

criticando as estruturas políticas e econômicas internacionais em conjunto com o Movimento dos Não Alinhados, mas sem integrá-lo (VIZENTINI, 2004).

O MRE tinha a percepção de que se articulava no sistema internacional uma conjuntura fortemente negativa para a autonomia das potências médias no Terceiro Mundo, dessa forma, a diplomacia brasileira, nesse período, manteve e aprofundou sua presença em todas as regiões do planeta, concretizando e intensificando muitas iniciativas do governo Geisel (VIZENTINI, 2004). Para Saraiva Guerreiro, o Universalismo apresentava-se como “a solução necessária para absorvermos o impacto da mundialização do sistema internacional, em que todos os acontecimentos afetam, de uma forma ou outra, a todos os países”, nesse sentido, o “Universalismo não é uma aposta na quantidade de contatos, mas tem contornos claramente qualitativos; implica a aceitação de que a construção da ordem internacional se sustenta também na aceitação da diversidade, na busca permanente de conciliação de interesses antagônicos” (GUERREIRO, 1984, p. 85).

O governo de José Sarney (1985-1990), após 21 anos de Regime Militar, representou o fim formal da ditadura, mas ao mesmo tempo, ainda constituiu uma etapa que deveria ser completada no processo de transição democrática; representou, assim, como afirma Pereira (2003) um período muito importante para a análise da inserção internacional do Brasil, pois se insere em um momento crítico de transição de paradigmas do desenvolvimentismo para o neoliberal. Cabe ressaltar, ainda, que este período, apesar de já apresentar os primeiros sinais da abertura política e econômica que aconteceria nos anos 1990, não foi caracterizado simplesmente por uma postura passiva em relação aos acontecimentos da política internacional. Nota-se que o projeto nacional vigente foi comprometido em grande medida nos campos econômico e diplomático, dessa forma a atuação do governo oscilava entre a fragmentação do poder e os esforços para dar continuidade ao plano de desenvolvimento (PEREIRA, 2003).

Em termos econômicos, a década de 1980 foi caracterizada por profundas mudanças estruturais. Em linhas gerais, sobre o aspecto econômico, o governo via-se diante da ascendente inflação e da enorme dívida externa. Entende-se que a gestão Sarney correspondeu a um período transitório no sistema político brasileiro. Verifica-se que as fragilidades brasileiras no plano internacional, ou seja, as relações de dependência do Brasil se agravaram assumindo a condição mais aguda do período estudado, reduzindo assim a permissibilidade internacional para a atuação da diplomacia nacional. Por outro, embora a margem de viabilidade nacional tenha passado a estar sujeita a deterioração da condição econômica. A conjuntura democrática inseriu novas variáveis ao processo de decisão da política externa promovendo potencialidades para essa, pois ao desvincular o país dos

constrangimentos inevitáveis de um regime autoritário o Brasil passou a dispor de um novo espectro de autonomia no sistema a ser explorado pela diplomacia nacional.

Em 1985, assumiu como Chanceler, por indicação de Tancredo Neves, Olavo Egídio Setúbal, de modo geral, pode-se afirmar que a política exterior executada se confrontou com limitações e novas possibilidades das estruturas vigentes, muito embora, fosse possível identificar alguns traços de continuidade com políticas anteriores. Côrtes (2010) aponta dois importantes aspectos da nova administração, o primeiro seria um caminho relativamente livre para a tomada de decisões internacionais, uma vez que, a atenção dos atores políticos estava concentrada na frenética dinâmica interna, havia a sensação, entre esses, que a política externa já estava firmada em bases condensadas pela sociedade.

O segundo ponto destacado pelo autor (2010), diz respeito ao ressurgimento das credenciais democráticas. A redemocratização (e a implementação da Constituição Federal de 1988) forneceu a linha inicial de ação externa do governo; em seu discurso diplomático e na implementação de sua política regional e multilateral, Sarney utilizou os valores da democracia para amparar princípios e objetivos de atuação, através disso, foi possível superar a desconfiança dos anos do Regime Militar e desembaraçar algumas vias de comunicação com o centro do sistema⁴ (CORRÊA, 1996).

Côrtes (2010) indica que foi através do pilar democrático que a diplomacia nacional pode defender a política de desenvolvimento nacional e em alguma medida resistir as crescentes retaliações dos poderes centrais. Pereira (2003) complementa que inúmeras vezes pautas fundamentais da agenda internacional brasileira eram ignoradas pelos centros de poder, o que tolhia o encaminhamento de questões de interesse nacional, o que de fato se verificou foi a aberta atuação dos países centrais em normatizar, aos seus critérios, em que termos se dariam as relações com periferia. A autora (2003) ainda argumenta que a postura do governo oscilava entre a conciliação e a confrontação, mesmo que discreta, chegando em momentos a rejeitar o monitoramento dos organismos intencionais, o Brasil logo frustrou suas expectativas de obter um espaço privilegiado em foros internacionais (como Conselho de Segurança, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e G-7).

⁴ Cabe destacar também, a reestruturação da Secretaria de Estado que também ocorreu nessa época, motivada logicamente pela Nova República, mas também, pelas modificações da participação brasileira no âmbito internacional, que demandaram uma reorganização estrutural e atualização dos métodos de trabalho do Itamaraty. Uma das atualizações mais importantes deu-se no Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (DCT), subordinado diretamente a Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Comerciais (SGEC), esse já era responsável por três divisões e foi acrescida, em 1987, pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A ABC foi sem dúvida um dos maiores feitos da gestão Sarney na ação diplomática, representando uma nova percepção da estrutura de cooperação internacional brasileira tornando-se um instrumento fundamental para o aprofundamento das relações com a América Latina e a África. Outra “instância inovadora” foi o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), criado em 1987, e subordinado a Fundação Alexandre de Gusmão, cuja proposta era ser uma plataforma de desenvolvimento e divulgação de pesquisas sobre temas referentes às relações internacionais, no intuito de se aproximar da comunidade acadêmica.

O Estado Desenvolvimentista e A Política Externa Brasileira (1974-1990): uma proposta de análise

Em fevereiro de 1986, o Ministro Olavo Setúbal foi substituído por Roberto de Abreu Sodré, o qual ocupou o cargo até o final do governo Sarney. Nesse contexto, as diretrizes da atuação externa brasileira se mantiveram as mesmas de forma geral, algumas alterações foram feitas. Em virtude das frustrações obtidas na tentativa de diálogo Norte-Sul, pois o projeto de desenvolvimento nacional defendido pelo Brasil não era bem visto pelos interesses dos centros desenvolvidos. Percebe-se aqui, como ressalta Pereira (2003), que importantes modificações na conjuntura internacional iniciaram uma nova fase das desigualdades no plano global, a qual levou os países do Leste e do Sul assumirem posturas no intuito de ampliar a rede do sistema de cooperação.

O mundo gradualmente não era mais dominado apenas por quem detivesse o poder militar, mas por aquele que tivesse melhores condições de competitividade, logo, outra grande linha de força da diplomacia do governo Sarney foi a mudança qualitativa na agenda multilateral do país (CORRÊA, 1996). Muito embora os principais foros internacionais fossem influenciados pela política de enfraquecimento e desarticulação levado a cabo pelas potências centrais, a diplomacia nacional fez dessas arenas um de seus principais instrumentos.

Considerações Finais

O presente trabalho teve como objetivos realizar uma revisão histórica da trajetória da política externa nacional durante os governos Geisel, Figueiredo e Sarney e sua relação com o modelo de Estado desenvolvimentista. Nesse sentido, constatou-se que os anos de 1974 a 1990 constituíram um período muito positivo para a política externa brasileira com ações pensadas e pautadas pela busca do interesse nacional identificado pelo desenvolvimento.

Assim, assume-se que o governo Geisel reuniu uma conjuntura de parcial permissibilidade do sistema internacional e foi favorecido pela viabilidade nacional que permitiram uma ampla e profunda reformulação da política externa brasileira, levando a cabo uma nova estratégia na inserção internacional. Essa assinalada por objetivos de longo prazo, além de permitir ao Estado brasileiro uma ação mais independente e menos resignada aos interesses dos atores centrais do sistema internacional. Isso só foi possível graças a uma análise assertiva da condição do Brasil como uma potência média recém industrializada que demandava mercados consumidores aos seus produtos, mas também parcerias políticas em importantes fóruns internacionais.

De mesmo modo, verificou-se que a política externa Universalista do Presidente Figueiredo foi caracterizada por manter a matriz estabelecida na década de 1970, ou seja, o desenvolvimento permaneceu como grande mote da atuação internacional do Estado

brasileiro. No entanto, alterações nas conjunturas interna e externa demandaram algumas adaptações nas diretrizes da diplomacia nacional. O último governo do Regime Militar vivenciou o início da crise do paradigma desenvolvimentista, o Segundo Choque do Petróleo (1979), o recrudescimento das disputas da Guerra Fria, bem como, a agudização do problema da dívida externa e do protecionismo dos mercados centrais. Esses fatores desenharam um sistema internacional desfavorável à atuação de países como o Brasil, periférico, recém-industrializado e inserido no contexto de disputas do conflito intersistêmico da Guerra Fria. Fato que influenciou na adoção, pela política externa, de um comportamento mais ativo em organismos multilaterais visando a consolidação de alianças e coalizões.

O governo Sarney, por sua vez, foi marcado por vários pontos de estrangulamento das possibilidades de ação internacional brasileira, gerados especialmente pelo endividamento externo e o aumento do protecionismo. Em um sistema internacional que se redesenhava conferindo maior importância ao poder econômico e as capacidades industriais dos países. Em contrapartida, os constrangimentos políticos que permearam a política externa durante o Regime Militar, atrelados aos direitos humanos, meio ambiente e democracia foram, com a redemocratização, superados conferindo ao Brasil importantes credenciais que se fizeram essenciais para abrir novos caminhos para a atuação da diplomacia nacional. Logo, identificou-se uma contenção, a nível de propostas comerciais, mas a nível político há um notório ganho qualitativo das relações, o contexto de um governo democrático passou a permitir ao Brasil se posicionar de modo mais consistente diante de situações de ilegalidade e injustiça no cenário internacional.

Portanto, conclui-se que a hipótese levantada no início da pesquisa se confirma, pois, embora cada gestão seja assinalada por características particulares, através da revisão histórica, tornou-se evidente que as iniciativas e proposições de cada governo estão inseridas dentro de um arco maior cujo fim é o desenvolvimento nacional. Ou seja, a política externa brasileira de 1974 a 1990 possuiu características e ações específicas, inseridas no paradigma de Estado desenvolvimentista, dentro de uma matriz de conduta claramente definida, sem perder de vista a parcial permissibilidade do sistema internacional do período e foi favorecida pela viabilidade nacional, além de estar condicionada as transformações na configuração do núcleo decisório da diplomacia brasileira. Logo, reitera-se a ideia de que o período de 1974 a 1990 empregou uma política externa extremamente assertiva e propositiva, a qual ainda lançou as bases fundamentais para o projeto de inserção internacional fundada na autonomia nacional que veio a ser retomado nos anos 2000.

Recebido em 22 de agosto de 2019. Aprovado em 08 de setembro de 2019.

O Estado Desenvolvimentista e A Política Externa Brasileira (1974-1990): uma proposta de análise

Referencias bibliográficas

- ALTEMANI, Henrique de Oliveira. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da política externa do Brasil**. 5. ed. Brasília: UNB, 2015. 605 p.
- CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)**. Brasília: FUNAG, 2009. V. I. 332 p.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 297 p.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. Pronunciamentos do chanceler Azeredo da Silveira na ONU (1974-1978) com notas introdutórias do embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (Org.). **O Pragmatismo Responsável na Visão da Diplomacia e da Academia**. Brasília: FUNAG, 2018. p. 43-45.
- CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. **A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia**. Brasília: FUNAG, 2010.
- CUNHA, Raphael Coutinho da; FARIAS, Rogério de Souza. As relações econômicas internacionais do governo Geisel (1974–1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 2, p.46-69, 2011.
- FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. 2009. 255 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, na Área de Concentração em Relações Internacionais, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em 31 de agosto de 1984. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 42, jul., ago. e set. de 1984, pág. 75-128.
- JAGUARIBE, Helio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, [s.l.], v. 12, n. 46, p.91-130, 29 set. 2011. Universidad de Chile.
- LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- LECHINI, Gladys. O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, p.55-76, jul. 2008.

- LIGIÉRO, Luiz Fernando. **A autonomia na política externa brasileira - a Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?** Brasília: FUNAG, 2011. 412 p
- LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p.265-304, 2000.
- LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. Azeredo da Silveira e o Pragmatismo Responsável. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (Org.). **O Pragmatismo Responsável na Visão da Diplomacia e da Academia**. Brasília: FUNAG, 2018. p. 9-37.
- MOURA, G. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- PEREIRA, Analúcia Denilevicz. **A Política Externa do Governo Sarney: A Nova república diante do reordenamento internacional (1985-1990)**. Porto Alegre: UFRGS, 2003. 436 p.
- PEREIRA, Analúcia Danilevicz; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; VISENTINI, Paulo Fagundes. **História da África e dos Africanos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013. 240 p.
- RIZZI, Kamilla R. **O Grande Brasil e os Pequenos PALOP**. 1ª ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2014.
- SANTOS, Luiz Cláudio Machado dos. **As Relações Brasil-Portugal: do Tratado de Amizade e Consulta ao Processo de Descolonização Lusa na África (1953-1975)**. 2011. 324 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em História, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Orgs). **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.
- SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: Uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. 143 p.
- SILVA, Heloisa Conceição Machado da. **Da substituição de importações à substituição de exportações: A política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. 485 p. (Relações Internacionais e Integração).
- SOUTO MAIOR, Luiz Augusto Pereira. O “Pragmatismo Responsável”. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. **O Pragmatismo Responsável na Visão da Diplomacia e da Academia**. Brasília: FUNAG, 2018. p. 203-244.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p. 242.

**O Estado Desenvolvimentista e A Política Externa Brasileira (1974-1990):
uma proposta de análise**

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O Sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do Terceiro Mundo. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 1, p.5-17, jun. 1997.

O Terceiro Paradigma das Relações Internacionais: a contribuição do materialismo histórico

Paulo G. Fagundes Visentini *

Resumo: O artigo introduz elementos teóricos e históricos para a consolidação acadêmica de um “terceiro paradigma” das Relações Internacionais, o do Materialismo Histórico. O Marxismo apresenta a *noção de economia e de dominação no plano internacional*, dentro de uma perspectiva que enfatiza os macroprocessos de evolução, transformação e ruptura. Apesar de não haver elaborado uma teoria específica para as análises internacionalistas, ele introduz elementos que complementam as concepções realistas e liberais. E possui ferramentas para a formação de um Terceiro Paradigma, que dialogue com os demais.

Palavras-chave: Materialismo Histórico; Relações Internacionais; Teoria Marxista.

O marxismo continua em evolução como abordagem teórica, [e] o materialismo histórico é uma teoria geral abrangente da ação política, social e econômica capaz de considerar todos os campos da ação social. (...) Muitos [dos seus] aspectos conceituais contêm potencial para as relações internacionais e podem nelas ser aplicados, como já o foram em outras teorias.

Fred Halliday

O campo de estudos das Relações Internacionais ainda não está consolidado, e é marcado por um equivocado debate “bipolar” (realismo x liberalismo), o qual, implicitamente, nega a validade de um terceiro paradigma, o marxista. A dimensão histórica é deliberadamente excluída da maioria das análises da área, que tem uma tendência claramente instrumental, geralmente baseada na Ciência Política. Ou seja, o estudo das Relações Internacionais possui um caráter conservador e institucional, voltado ao *Status Quo*. Por outro lado, há uma confusão entre os acadêmicos críticos (e seus detratores) sobre o que é marxismo. Em diversos congressos muitos colegas experientes se frustram porque, sob tal rubrica, aparecem simplesmente enfoques esquerdistas militantes, que pouco ou nada têm a ver com o marxismo. Da mesma forma, de um lado e de outro do espectro ideológico, há uma confusão entre marxismo e socialismo. Com a queda dos regimes socialistas de cunho soviético, diversos estudiosos afirmaram que o marxismo já não tinha mais relevância teórica (Sic!). Isso, em plena globalização...

Muitos acadêmicos, inclusive, negam que haja uma abordagem marxista das Relações Internacionais. Mas ela existe, ainda que de forma encoberta, pois a censura e a autocensura são uma realidade e possuem múltiplas formas. A magnífica obra de Eric Hobsbawm, classificada como “História Internacional”, tem como fio condutor uma análise

* Historiador, Professor Titular de Relações Internacionais na UFRGS. Pós-Doutorado em RI pela London School of Economics (paulovi.ufrgs@gmail.com)

O Terceiro Paradigma das Relações Internacionais: a contribuição do materialismo histórico

mundial de base materialista histórica, como ele mesmo admitiu. Nesse artigo analisa-se a contribuição do materialismo histórico para a configuração de uma concepção marxista das Relações Internacionais (estabelecendo um debate “triangular”), com base na obra de Fred Halliday, orientador do meu Pós-Doutorado. Além de uma abordagem geral, um destaque é conferido a dois temas dentro do marxismo, o das Revoluções e o da Questão Nacional, sobre os quais já desenvolvemos trabalhos anteriores.

A área de Relações Internacionais: realismo x “liberalismo”?

Como campo de estudo acadêmico específico, as Relações Internacionais surgiram após a Primeira Guerra Mundial, como ferramenta de análise e de formulação política, nos Estados Unidos e na Inglaterra. Era o mundo que emergia da Grande Guerra, da Revolução Soviética e da jovem (e pouco experiente) potência norte-americana, que estava substituindo uma Europa dilacerada. Mas a reflexão sobre as relações entre povos e entre Estados, a Guerra e a Paz, bem como as conexões econômico-culturais mundiais não eram algo novo. A seguir, uma reflexão original sobre as “Escolas” de RI.

Jacques Huntzinger¹, ao analisar os autores clássicos, considera que Carl Von Clausewitz, Francisco de Vitória e Karl Marx representam os três grandes paradigmas das relações internacionais. As diversas correntes retratam as problemáticas e os momentos históricos de sua formação, refletindo ângulos de abordagem que não são completamente excludentes. Neste sentido, ortodoxia e ecletismo teórico são dois extremos a evitar, bem como a manipulação política prescritiva e normativa das teorias, as quais constituem, essencialmente, simplificações para a compreensão de uma realidade complexa demais para ser apreendida em todas as suas dimensões.

O general prussiano Clausewitz, junto com Tucídides, Maquiavel, Hobbes, Vattel, Hume, os teóricos do Equilíbrio Europeu, Rousseau, Espinosa e os adeptos do nacionalismo europeu do século XIX representam o paradigma *clássico* das relações internacionais (segundo a visão francesa), também denominado *realismo* (na perspectiva anglo-saxônica). Esta corrente considera o sistema internacional como sendo total ou parcialmente anárquico, tendo o Estado como ator fundamental. Assim, o realismo enfatiza as *relações de conflito e poder entre atores estatais*. A estes, podemos acrescentar pensadores realistas do século XX como Edward Carr (*Vinte anos de crise*), Raymond Aron (*Paz e Guerra entre as nações*) e Hans Morgenthau (*A política entre as nações*). Esta corrente abriga, além do *realismo clássico*, o *neorealismo*, as *teorias da estabilidade hegemônica* e a *teoria dos jogos*.

O padre dominicano de Salamanca, Francisco de Vitória, juntamente com o estoicismo, Cícero, o cristianismo medieval, o jusnaturalismo do século XVI, Kant e o

¹ HUNTZINGER, Jacques. *Introduction aux relations internationales*. Paris: Éditions du Seuil, 1987.

cosmopolitismo do século XVIII representam um paradigma *idealista*, o qual enfatiza a existência de uma comunidade internacional da *societas inter gentes*, ou comunidade universal do gênero humano. Esta corrente, no mundo anglo-saxônico, também é chamada de *liberalismo*, contendo ainda o *liberal-institucionalismo*, *neoliberalismo*, *funcionalismo*, *teorias da integração* e o *construtivismo*. Keohane, Klinderberg e Joseph Nye são acadêmicos contemporâneos ligados à escola do liberalismo/idealismo, a qual tem como base as *relações de cooperação e ética*, dentro de uma estrutura essencialmente “transnacional”. Importante ressaltar que, filosoficamente, o liberalismo é contraditório com a visão de matriz cristã, o que denota um certo caráter artificial da visão “bipolar” das teorias de Relações Internacionais.

Marx e Engels, da mesma forma que os jacobinos, Fichte, Hegel, Hobson, Hilferding, Lênin, Bukarin e V. P. Potemkin, enfocam as noções de imperialismo econômico, as clivagens Norte/Sul e centro/periferia, bem como as teorias da dependência e do sistema mundial. Em termos contemporâneos e estritamente acadêmicos, podemos acrescentar os nomes de Ekkehart Krippendorff, Fred Halliday, Giovanni Arrighi, Immanuel Wallerstein, Justin Rosenberg, Ellen Wood, Benno Teschke e Samir Amin como internacionalistas de inspiração marxista. Embora o marxismo não tenha estruturado uma teoria formal das relações internacionais, o materialismo histórico permite fundamentar a *noção de economia e de dominação no plano internacional*, dentro de uma perspectiva que enfatiza os macroprocessos de evolução, transformação e ruptura.

É importante ressaltar que cada pensador escreve não apenas expondo abstratamente suas ideias, mas no contexto do debate da época. Assim, como Marx argumentava a favor da importância dos fatores materiais na vida social e do processo histórico, ele teve de *escrever muito* sobre a dinâmica das forças econômicas, porque era algo desconsiderado nas ciências da época. Não se trata, todavia, de um “determinismo econômico nem histórico”, como o conjunto da teoria bem demonstra, mas de uma necessidade intelectual do seu tempo. Ele também escreveu obras importantes sobre filosofia e política. Contudo, embora fosse um pensador notável, era um homem mortal e do seu tempo. Teve *insights* importantes sobre conjunturas e eventos específicos, algumas ideias datadas e outras que se mostraram equivocadas, ao lado de uma formulação geral inovadora, a qual mantém sua capacidade de explicar o mundo. Marx contou com a colaboração de seu parceiro Friedrich Engels, que escreveu menos, mas sempre debateu, auxiliou e explorou alguns temas específicos. Mas fizeram tudo isso fora da academia, da qual o marxismo era excluído.

O Terceiro Paradigma das Relações Internacionais: a contribuição do materialismo histórico

Conceitos do Materialismo Histórico aplicáveis às Relações Internacionais

A obra de Marx e Engels desenvolveu uma teoria geral que possui interação com todos os campos de estudo das humanidades, bem como uma astúcia tática de bons observadores que eram. Todavia, não desenvolveram ferramentas específicas para um campo que, a bem da verdade, nem estava constituído como tal (as RI). O marxismo também é acusado de ser uma concepção apenas com fins políticos, como promover a Revolução e implantar regimes socialistas (caricaturados como “ditadura do proletariado”). Mas essa é uma acusação que também se poderia fazer ao Realismo, que esteve associado ao racismo, ao darwinismo social e à política de grande potência na passagem do século XIX ao XX. E nem por isso as portas da academia foram fechadas a ele.

A área de Relações Internacionais, embora utilize ferramentas teóricas e metodológicas de diversas disciplinas, paradoxalmente não menciona o capitalismo, que propicia a maior parte das conexões do sistema mundial e embasa seus conflitos. Como argumenta Halliday (2007), a Guerra Fria é reduzida pelo Realismo a um confronto estratégico, desconsiderando a dimensão socioeconômica, por exemplo. E todas as teorias acabam embasando ações prescritivas, com o marxismo inspirando as Internacionais Social Democrata e Comunista e o liberalismo os 14 Pontos do Presidente Wilson e a Liga das Nações, que consistia em um organismo de imposição da vontade dos vencedores da I Guerra Mundial.

Já no tocante ao debate entre a concepção centrada no Estado e a apoiada em um sistema mundial, Marx e Engels inovaram introduzindo a noção de *classe*, que conecta as duas abordagens, como se verá adiante. A ideia de que o marxismo menosprezava o papel do Estado e previa seu fim é reducionista, pois ele possui dois níveis: uma estrutura de dominação (de classe) e um *locus* do convívio em sociedade. O que Marx argumentou foi que, em algum momento do devir histórico, a primeira feneceria (pela crescente interdependência capitalista ou pela ruptura revolucionária socialista), mas a segunda permaneceria. Mas as classes e a luta entre elas (ou entre segmentos nacionais de uma mesma classe) estão presentes no sistema mundial. Marx falava em *Weltklasse*, *Welpartei* e *Weltrevolution*. A internacionalização do interesse de classe, todavia, não diz respeito apenas ao proletariado, porque a burguesia é ainda mais articulada no plano transnacional.

Dentro do conjunto da obra de Marx o que articula suas partes e confere à teoria um significado transcendente é o Materialismo Histórico. A partir de uma perspectiva dialética ele, inclusive, desarticula a narrativa esquerdista vulgar, tão em voga atualmente. Por exemplo, Marx e Lenin reconheciam que o que veio a ser chamado de *imperialismo* possui dois lados intimamente associados, um destrutivo e outro “construtivo”. Ele

desarticulava e até destruía formações sociais pré-capitalistas, em relação às quais eles não nutriam qualquer admiração, enquanto expandiam a modernidade (então) revolucionária do capitalismo. As contradições de clãs ou feudais e imperiais de velho tipo davam lugar a antagonismos de *classe*, que serviram de base à libertação nacional anticolonial no século XX, ainda que ambos lamentassem os custos humanos e efeitos éticos deploráveis da dominação Ocidental da periferia. “A História não é o reino da felicidade”, como dizia Hegel.

Aliás, a obra *Imperialismo, etapa superior do capitalismo*, de V. I. Lenin, constitui uma valiosa investigação científica das razões pelas quais as grandes potências capitalistas terem desencadearam uma guerra mundial fratricida entre si em 1914. Ao analisar os fundamentos econômicos internacionais do conflito, ele superou as explicações essencialmente diplomáticas e militaristas ou personalistas e ideológicas. Os Generais sempre desejaram a guerra, os Imperadores (todos primos) buscavam continuamente ampliar seu poder, os Diplomatas sempre articularam alianças e o pangermanismo e o pan-eslavismo há décadas estavam em atrito geopolítico. Evidentemente eles constituíam um caldo de cultura que “lubrificava” a engrenagem do confronto, mas o elemento catalizador foi o potencial destrutivo existente na lógica econômica competitiva imperialista.

Segundo Fred Halliday, “a tentativa do marxismo no período de 1900-20 de teorizar o sistema internacional em torno do conceito de ‘imperialismo’, entendido como rivalidade estratégica interestatal, é uma das mais ambiciosas e criativas jamais feita antes” (2007, p.70). Sem dúvida a dupla dinâmica da teorização e da ação política conformaram um tom dogmático, intolerante e militante ao marxismo, além de servir para legitimar movimentos e regimes socialistas. Mas mesmo a partir de um marxismo “ortodoxo e oficial” de regimes comunistas, houve contribuições sólidas e complexas para a teoria das Relações Internacionais. As noções de *correlação de forças*, a qual representa um avanço em relação a de Equilíbrio de Poder (no contexto da Guerra Fria), e de *anti-imperialismo*, que embasa o movimento de descolonização, são exemplos concretos.

Já nos anos 1970 o marxismo logrou ocupar certo espaço na academia (como “estruturalismo”), em temas como o Estado, a guerra, o conflito internacional, a violência, a dimensão econômica transnacional e o sistema mundial. Nesse contexto merecem destaque os estudos de Fred Halliday, Gabriel Kolko, Stephen Gill, Kees van der Pijl, Eric Wolf, Ekkehart Krippendorff, Perry Anderson, Eric Hobsbawm e Samir Amin, entre outros. Logo foram seguidos pelos trabalhos de Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Justin Rosenberg, Ellen Wood e Benno Teschke. Apesar das críticas que sofreu, classificado como “circulacionista” por outros marxistas, a noção de *Sistema Mundo* de Wallerstein representa um avanço qualitativo em relação ao conceito de *Sociedade Internacional*, pois demonstra a

O Terceiro Paradigma das Relações Internacionais: a contribuição do materialismo histórico

existência de uma hierarquia de poder (com seu potencial conflitivo) e as relações centro-periferia.

Quais são as categorias analíticas do paradigma Materialista Histórico e em que contribuiriam para o estudo das Relações Internacionais? Em primeiro lugar existe a *dimensão material*, que são os *fenômenos socioeconômicos* ligados à sobrevivência e à reprodução das sociedades humanas. As populações precisam se organizar para produzir os bens necessários à sua manutenção, em contínuo conflito com outros grupos na disputa por bens escassos. Por mais que eles sejam condicionados por sistemas de poder político e culturais, trata-se de uma necessidade básica, que o capitalismo transformou num movimento sistêmico, de dimensões planetárias. Para Halliday, “as relações internacionais são o estudo das relações entre as formações sociais e não o das relações entre os Estados” (Ibid, p. 74). Já Luis Fernandes avança a argumentação afirmando que “as novas relações sociais gestadas [pelo] processo [de construção do capitalismo no noroeste da Europa] constituíram o elo institucional central que articula o mundo moderno: a existência separada das esferas políticas e econômicas autônomas, tanto em nível doméstico como internacional. É esta separação que permite e viabiliza, via uma estrutura legal de direitos de propriedade, fluxos de investimento para além das fronteiras nacionais” (2018, p.415)

Em segundo lugar, há o processo histórico como teoria e como construção social. Além de indicar a existência de uma “direção evolutiva”, Marx mencionou que “a tradição das gerações mortas paira como um pesadelo sobre a mente dos vivos”. Ou seja, a história elucida o movimento geral do fazer-se social e o passado condiciona as ações do presente e projeta possíveis cenários para o futuro. Esse constitui um ponto em que sobressai a deficiência teórica das demais correntes da RI: a quase completa ausência da história, substituída por “modelos”, muitos dos quais se assemelham à escolas econômicas. A história auxilia, igualmente, a compreender a permanência da *questão nacional*, em suas dimensões psicológico-culturais e de percepção estratégica das elites dirigentes, mesmo sob o capitalismo globalizado. O brilhante acadêmico e diplomata da Romênia de Ceaucescu, Silviu Brucan, escreveu uma obra importante, mas pouco estudada, em que analisa a questão nacional dentro do marxismo².

Em terceiro lugar, há a questão de *classe social* na política nacional e mundial. Segundo Halliday, “internacionalmente [as classes] agem para aliar-se a grupos similares,

² Brucan, Silviu, *La disolución del poder: sociología de las relaciones internacionales y políticas*. Mexico: Siglo XXI, 1974 (Ed. Norte-americana pela Alfred A. Knopf, 1971). Ele foi professor universitário na Universidade de Bucareste, embaixador romeno nos Estados Unidos e na ONU, atuou na UNESCO e concluiu esse livro no Centro para Estudo das Instituições Democráticas, em Santa Bárbara, Califórnia. Finalmente, participou da Frente de Salvação Nacional, que derrubou Ceaucescu.

quando isso lhes é benéfico, e para competir, por meios pacíficos ou militares, quando se prefere a rivalidade. O conflito entre classes, a ‘luta de classes’, ocorre, portanto, em dois níveis: entre grupos em diferentes posições na escala socioeconômica e entre grupos de posição equivalente” (p. 77). As classes dominantes, especialmente a moderna burguesia, age através do Estado (nacional) para competir com outras equivalentes, bem como buscam certo grau de coordenação global (muito mais eficazes que as de esquerda,) Isto se dá através de organizações institucionais ou informais como o Clube de Roma, a Comissão Trilateral, o G-7, o Fórum Econômico Mundial de Davos e a União Europeia, por exemplo. Mas elas também utilizam a dimensão internacional do sistema capitalista como forma de manter sua liderança dentro do seu próprio Estado-Nação. Ou seja, o conceito é complexo e possui alto grau de capacidade explicativa no campo das Relações Internacionais.

Por fim, em quarto lugar, há o conceito de *Conflito* e suas formas extremas, *a Revolução e a Guerra*. Os estudos do campo de Segurança e Defesa, que pode ser considerada uma área dentro das Relações Internacionais, possuem preocupantes carências teóricas e metodológicas por ignorarem as contribuições do Materialismo Histórico. Nesse contexto, a Guerra seria um conflito internacional entre Estados, liderados por duas classes similares ou em posição de domínio nacional equivalente (“a continuação da política por outros meios”, como afirmou Clausewitz). Já a Revolução seria um conflito entre classes antagônicas dentro de um Estado, mas com inevitável projeção internacional (podendo se transformar em Guerra). Mas é necessário diferenciar Revolução Política (conquista do poder, de curto prazo) de Revolução Social (processo de transformação estrutural, de longo prazo). O Materialismo Histórico considera que as contradições materiais (e a desigualdade) tornam a Guerra e a Revolução inevitáveis, constituindo algo racionalmente explicável (apesar de suas formas brutais). Segundo Brucan, “assim como a desigualdade social é a raiz do político na sociedade, a desigualdade nacional é a raiz da política na cena mundial” (1974, p.132).

A questão das Revoluções e da Nação

Revoluções e Relações Internacionais

As revoluções sempre estão relacionadas a fatores tanto internos quanto externos e, na sequência de sua concretização, necessariamente geram um impacto internacional na medida em que afetam regras internas nas quais a ordem (capitalista) internacional se baseia. “As Revoluções são eventos internacionais em suas causas e efeitos”, como lembra Fred Halliday (2007, 148). Neste sentido, inspiram forças políticas de outros países, tanto simpatizantes como adversárias. Normalmente as revoluções dão origem a guerras externas, geralmente associadas a guerras civis internas ou são delas resultantes.

O Terceiro Paradigma das Relações Internacionais: a contribuição do materialismo histórico

Assim ocorreu na Rússia (cuja Revolução aconteceu durante a Primeira Guerra Mundial) e na China, países de grande relevância na ordem internacional. Nelas, ocorreram invasões externas, guerra civil e outros efeitos mundiais, como a criação da III Internacional (Comunista) e, posteriormente, a existência mais fluida do Movimento Comunista Internacional. Mas também foi o caso da Coreia, do Vietnã, de Cuba e da Nicarágua, nações menores da periferia do sistema mundial. As duas primeiras, apesar disso, adquiriram significado estratégico por estarem na fronteira da China, zona onde o socialismo não estava consolidado.

Os dois últimos casos implicaram alterações dentro de área de influência direta dos Estados Unidos, caso de Cuba, que também teve grande atuação mundial no Terceiro Mundo, sobretudo através do Movimento dos Países Não Alinhados. Já a Coreia do Norte encontrava-se na fronteira chinesa e ao lado do Japão, zona estratégica para Washington, e a guerra de 1950-51 teve repercussão global. No mundo islâmico e no continente africano, por outro lado, esse aspecto revestiu-se de maior complexidade, dado que a construção do Estado nacional ainda se encontrava em fase inicial e, no primeiro caso, estava localizado na zona geopolítica do petróleo.

No caso africano, igualmente, as revoluções ocorreram durante a fase inicial de formação do Estado-nação, na esteira do colapso do aparato burocrático e repressivo colonial, com a exceção da Etiópia, onde ocorreu a conquista do aparelho estatal, que foi transformado e reforçado. Dessa maneira, as revoluções africanas alteraram o precário equilíbrio que ia se estabelecendo entre os jovens e frágeis Estados, gerando amplo efeito desestabilizador. Já a Revolução Iraniana teve características distintas, pois a corrente vitoriosa não se apoiou numa visão marxista, representando um movimento nacionalista, anti-imperialista e uma reação cultural ao Ocidente. Mas seu impacto internacional foi semelhante.

Academicamente, as Relações Internacionais iniciaram como estudo da guerra como ato agressivo racional e deliberado, e não como a internacionalização de um conflito social. A própria Carta da ONU se preocupa com a ordem mundial como se ela fosse separada da situação interna dos Estados. Na mesma linha, a Ciência Política anglo-americana considera a Revolução como uma quebra de processos regulares. Até a publicação da obra de Theda Skocpol (que de certa forma atualiza o clássico de Barrington Moore Jr *As origens sociais da ditadura e da democracia*), as Revoluções eram encaradas como fenômenos internos. Jack Goldstone, por sua vez, enfatizou que fatores internacionais (tais como pressões econômico-fiscais e política de alianças desestabilizadoras) enfraqueciam o Estado e provocavam revoluções.

Realistas e neorrealistas como Kenneth Waltz, ao não relacionarem as dimensões interna e externa, ignoram que a maioria das alianças visa impedir as revoluções dentro de Estados membro. Certamente as Revoluções não podem escapar ao sistema previamente existente, mas elas forçam sua mudança e representam momentos de transição para um mundo novo, embora as Relações Internacionais as percebam como “colapso” (ou ruptura negativa, antissistêmica).

Cabe destacar que toda a revolução tenta internacionalizar-se, da mesma forma que a contrarrevolução (que busca homogeneidade), geralmente sem sucesso. Assim, os limites da “exportação da Revolução” (ou da contrarrevolução), geram tréguas, redução da retórica ideológica e uma postura mais diplomática. Todavia, isso não significa que as revoluções tenham sido “socializadas”, pois, segundo Halliday (1999, p.187), “enquanto suas ordens internas pós-revolucionárias permanecerem intactas, elas continuam a representar um desafio ao sistema de outros Estados”.

Para a sociologia histórica, o “internacional” criou o Estado, e não o contrário, e no tocante aos processos revolucionários aqui mencionados em sua dimensão internacional, cabe ressaltar que guerras geram revoluções e vice-versa. Nos casos analisados, por exemplo, percebe-se que as revoluções dos anos 1970 levaram a guerras convencionais na periferia (com envolvimento de grandes potências), para as quais a comunidade internacional não estava preparada. Além disso, no plano regional o maior impacto não é tanto a ação deliberada, mas o exemplo, que serve de catalisador contra a ordem estabelecida.

Mesmo o marxismo acadêmico, que supostamente poderia explicar as revoluções que a teoria enseja, possui limitações explicativas. Uma delas é ter poucos elementos para analisar as diferenças entre as várias revoluções e a persistência da questão nacional. Uma exceção se encontra em Brucan (1974). Outro é que a ênfase nos elementos “infraestruturais” os conduz a uma análise que privilegia as relações capitalistas sistêmicas em escala global. Paradoxalmente, até mesmo alguns renomados marxistas dão pouca atenção às possibilidades de revoluções. Wallerstein, por exemplo, aposta nos chamados movimentos sociais antissistêmicos e Arrighi navega pelos ciclos econômicos sem encontrar-se com as revoluções nem lidar adequadamente com Estados pós-revolucionários como a URSS e a China. Pensam o sistema internacional como um sistema socioeconômico global (capitalista) sobreposto a estruturas políticas secundárias.

Metodologicamente, Halliday sugere quatro instrumentos que podem ser utilizadas como elementos de pesquisa: a) causa: até que ponto o “internacional” produz a revolução; b) política externa: como os Estados Revolucionários conduzem as relações com outras nações; c) respostas: qual é a reação dos outros Estados; d) formação: como num período

O Terceiro Paradigma das Relações Internacionais: a contribuição do materialismo histórico

mais longo os fatores internacionais e do sistema mundial constroem o desenvolvimento interno pós-revolucionário dos Estados e condicionam sua evolução política, social e econômica.

Esses elementos representam, igualmente, uma ferramenta indispensável para o estudo do impacto de tais rupturas no sistema internacional, ou na ordem mundial. Sobre tal realidade a área dos estudos de Defesa deve buscar elementos analíticos e teóricos para se ajustar a novas situações, pois as revoluções não apenas *perturbam* a ordem mundial: elas a *transformam*. Como as Forças Armadas são partes constitutivas do Estado, encarregadas da sua proteção, e como os estudos de Defesa tendem a estar linearmente ligados à ordem vigente, muitas vezes perdem a dimensão da transformação do ambiente em que devem operar. Já os grandes analistas e estadistas estudaram a revolução não sob um prisma político-ideológico, mas como um fenômeno político de luta pelo poder. Assim, conseguem compreender e formular estratégias adequadas à realidade.

Revoluções e Regimes de orientação Marxista do século XX

O socialismo de orientação marxista logrou, ao longo do século XX, impulsionar um conjunto de revoluções vitoriosas em sucessivas ondas. A primeira delas teve lugar na esteira da Primeira Guerra Mundial, com o triunfo da Revolução Russa e a construção do socialismo na URSS. A Revolução na Mongólia, por circunstâncias particulares, fez parte desse período. A segunda, decorrente dos movimentos antifascistas e dos resultados da Segunda Guerra Mundial, afetou o Leste europeu, tanto através das “revoluções pelo alto” apoiadas por Moscou, que constituiriam as Democracias Populares, quanto como por meio das revoluções autônomas da Iugoslávia e da Albânia. É importante ressaltar que países como a Alemanha, a Hungria, a Tchecoslováquia e a Bulgária protagonizaram, no final da Guerra (1918-23), revoluções e até efêmeros regimes socialistas, com a esquerda sendo, posteriormente, derrotada, às vezes por intervenção externa.

A terceira, que vinha se desenvolvendo paralelamente à anterior, teve como epicentro a Revolução Chinesa, iniciada já na década de 1920, caracterizada pela questão camponesa. Após um quarto de século de guerrilhas e guerras, a nação mais populosa do planeta tornou-se um regime socialista. A Revolução Coreana e a primeira etapa da Indochinesa fazem parte dessa fase. Essas revoluções marxistas e regimes engendrados na primeira metade do século XX ocorreram “na periferia do centro”. Isso porque as potências capitalistas industriais que dominavam o centro do sistema entraram em conflito aberto (corrida imperialista, Primeira e Segunda Guerra Mundiais), enquanto lutavam por redefinir o sistema mundial e, dentro dele, a posição hegemônica. Assim, foi possível a vitória de duas revoluções e regimes estruturantes de nova realidade mundial, a soviética e a chinesa, que se

encontravam na periferia do espaço geopolítico afetado pela gigantesca confrontação e transformação, bem como de alguns países membros.

Finalmente, na quarta e última, o movimento de descolonização e o nacionalismo do Terceiro Mundo protagonizaram o triunfo de diversas revoluções de orientação socialista, como a cubana, a vietnamita, a afegã, a sul-iemense e as africanas dos anos 1970. Elas ocorreram na segunda metade do século XX “no centro da periferia”, isto é, na região meridional do planeta ainda não industrializada, onde ocorria a expansão do *desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo* (Westad, 2007; Davis, 1985).

Dentre as referidas, apesar dos limitados recursos, duas acabaram se tornando paradigmáticas e tendo efeitos sistêmicos por todo o mundo, a cubana e a vietnamita. Evidentemente, elas estiveram ligadas e dependeram das duas grandes revoluções fundacionais, mas desenvolveram uma dinâmica própria. O caso da Revolução Iraniana pode ser enquadrado nessa categoria, embora seu desdobramento tenha sido diferente como projeto pós-revolucionário. De qualquer forma, a “islamização” do processo revolucionário não anula sua base republicana, modernizadora, antiimperialista (mas não anticapitalista) e internacionalista. Também nessa fase se encontram os casos da Argélia e de outras revoluções dos anos 1950-1960.

A Questão Nacional em perspectiva

Marx e Engels, numa época marcada pelo domínio do pensamento metafísico na ciência, gastaram a maior parte de suas energias tentando demonstrar a relevância de fatores materiais como a economia e as relações sociais, como foi visto. Portanto, seus estudos se dedicaram menos a aprofundar aspectos políticos, em particular a ideia de nação. Todavia, forjaram um instrumento poderoso para esse estudo, a teoria do *Materialismo Histórico*, onde está presente a dimensão política e nacional. De particular relevância é o conceito de *Formação Econômico-Social*, que confere materialidade à abstração do *Modo de Produção*.

O Materialismo Histórico e algumas outras escolas de pensamento destacam o caráter político da formação das nações, a partir do desenvolvimento do capitalismo e da formação dos Estados que o acompanhou. Até o século XVIII a Europa era constituída por Estados Dinásticos, e não nacionais. Mas os da Europa Ocidental já impunham uma língua oficial e um governo cada vez mais centralizado. Foi a Revolução Francesa que lançou as bases da ideia de nação, como comunidade dos cidadãos unidos por uma ideologia e um conjunto de instituições políticas, noção que causava pânico nas monarquias plurinacionais absolutistas sob controle de um soberano dinástico.

Ao lado da causa que unia a maioria dos cidadãos de uma nação, que construía um Estado moderno, havia o avanço do capitalismo industrial, que necessitava um mercado

O Terceiro Paradigma das Relações Internacionais: a contribuição do materialismo histórico

unificado e integrado em termos de instituições, unidades de pesos e medidas, impostos e legislação. Mas a relação entre capitalismo (internacional) e Estado Nacional é complexa e possui uma contradição dialética. Por que o capital, que podia se deslocar para as regiões onde poderia se reproduzir de forma mais lucrativa, continuava a conviver com Estados-Nação?

O nível diferenciado de desenvolvimento permitia ao capital explorar as vantagens dessa situação, pois enquanto se movia com relativa liberdade, o Estado representava um poder “fixo”, responsável pelo território e sua população, como demonstra Giovanni Arrighi em *O longo século XX*. Assim, quando o capital se deslocava para outras regiões, a nação abandonada retrocedia economicamente, como aconteceu com os países ibéricos e com a Holanda, quando sobrepujados pela Inglaterra. E quando havia crises, sempre era possível isolá-las dentro de certas fronteiras, além dos Estados serem responsáveis pela proteção dos seus capitalistas contra adversários nacionais ou de classe.

A Questão Nacional no Sul Geopolítico

Na Europa Oriental, onde o capitalismo industrial penetrou nos Impérios Dinásticos Multinacionais quase um século depois, a Questão Nacional assumiu a forma de um separatismo micronacionalista. Isso era um problema, pois não havia uma fronteira definida entre os diversos povos. Os teóricos marxistas austríacos propuseram soluções que, historicamente, falharam, com o desmembramento do Império dos Habsburgos após a I Guerra Mundial. Partindo dos estudos do austríaco Otto Bauer, Josef Stalin escreveu *O Marxismo e a questão nacional e colonial*, para defender as teses bolcheviques. Como tipo ideal, ele considerou que a nação possuía cinco características constitutivas: 1) uma comunidade estável e permanente; 2) uma linguagem comum; 3) um território próprio; 4) coesão econômica; e 5) um caráter coletivo.

Todavia, como modelo teórico-abstrato, concretamente uma nação não necessariamente teria todos esses elementos, ou alguns deles poderiam ser superficiais. E assim, a Revolução Soviética criou o que foi um dos sistemas mais bem-sucedidos da questão nacional. As nacionalidades floresceram durante o período soviético, ao contrário dos quase totalmente exterminados indígenas norte-americanos ou australianos, por exemplo.

O imperialismo do final do século XIX, por sua vez, levou à partilha do mundo, com a ocupação direta ou domínio indireto das regiões periféricas do Terceiro Mundo. Através dele antigas civilizações foram dominadas e outros povos de menor densidade civilizacional foram desenraizados ou até quase exterminados. Mas, como Marx lembrou, a expansão brutal do capitalismo, além de explorar e oprimir, levava as bases da modernidade econômica e política à periferia, substituindo as contradições de clãs pelas de classe. Setenta

anos depois, o Sul do planeta se emancipava politicamente, conformando mais de uma centena de novos Estados que mudaram o perfil das ONU, enquanto (re)construíam suas nações.

Os regimes marxistas implantados no Terceiro Mundo tiveram que construir um novo Estado (com suas tarefas econômicas e de defesa) e a nação ao mesmo tempo. E a vitória da luta de libertação fez com que a consolidação dos laços de uma população diversa se baseasse na experiência libertadora. Ao “colocar a China de pé”, o Partido Comunista ganhou o apoio de milhões de pessoas que não eram comunistas ou não sabiam o que isso significava, assim como em diversos outros países que lutaram contra o colonialismo. Uma espécie de luta contra a desigualdade em escala internacional, em que as nações pobres e oprimidas representam um “proletariado”.

Nota sobre o fim da União Soviética: colapso da nação?

Um dado importante em relação à construção do *Socialismo num Só País*, é que a transformação social revolucionária necessitava de uma base de poder nacional. Stalin teve que adaptar seu modelo geral à realidade histórica e geopolítica da Revolução Soviética. A ilusão de que outras revoluções poderiam simplesmente se agregar a ela, era fruto de um entusiasmo. Mesmo sob o socialismo a Questão Nacional se mostrou uma força que condicionava as transformações. Assim, cada processo revolucionário teve a sua “personalidade” nacional própria. A Revolução não podia ser “exportada” porque o capitalismo se baseia num *Desenvolvimento Desigual e Combinado*. A Revolução Soviética era, também, russa (isto é, *de Todas as Rússias*), mas outras nações não estavam maduras para a ruptura.

O modelo federal da URSS resultou de um projeto misto de compromisso entre as concepções de Lenin e as de Stalin, que divergiram publicamente. O primeiro desejava criar uma União das Repúblicas Socialistas da Europa e da Ásia, a qual as novas Revoluções poderiam aderir (mas será que a China de Mao aceitaria que sua capital fosse em Moscou?). Stalin criticava esse modelo, pois carecia de um centro histórico aglutinador. Preferia uma estrutura de autonomias nacionais dentro de uma Rússia Socialista Soviética, mas teve que ceder e o resultado foi uma adaptação do que Lenin desejava, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Todavia, vale notar que a decisão sobre quais seriam as Repúblicas Federadas, as Autônomas e os Distritos Nacionais, resultaram de arranjos políticos locais que acompanharam a Revolução e a Guerra Civil, por um lado, e a construção da nova estrutura estatal e de suas implicações internacionais por outro (por exemplo, Ucrânia e Geórgia haviam sido reconhecidas como Estados independentes por países europeus).

Embora os russos fossem maioria, na maior parte da existência da URSS ela foi

O Terceiro Paradigma das Relações Internacionais: a contribuição do materialismo histórico

governada por um georgiano e dois ucranianos, e apenas no início e no fim por russos. Um dado pouco analisado é que a desintegração da URSS não foi o resultado da luta de “nações”, porque as novas Repúblicas eram, também, unidades administrativas plurinacionais. Vinte e cinco milhões de russos ficaram em outras repúblicas e não criaram grande problema quando das “independências”. Apenas reagiram quando foram considerados cidadãos de segunda classe em outras Repúblicas, e a Federação Russa tem milhões de ucranianos e de povos de outras Repúblicas. O Cazaquistão tem quase o mesmo número de cazaques que russos, e eles convivem harmonicamente na sociedade e no controle do Estado.

A União Soviética se desintegrou não porque fosse uma “prisão dos povos”, mas porque *Gorbachov separou o Partido do Estado*, abandonando o primeiro à própria sorte, e tentando forjar uma base de poder no segundo (criou o cargo de Presidente da URSS). O que gerava a unidade do maior país do mundo era o pertencimento a um projeto comum de transformação política, que propiciava a formação de um *Homo Sovieticus*, não apenas uma estrutura político-administrativa. Assim, a razão para o colapso se encontra no enfraquecimento do poder central no entrincheiramento de grupos nas unidades federadas. O clímax ocorreu após Ieltsin decidir retirar a Rússia da União (e, portanto, acabando com ela) e institucionalizar a construção do capitalismo na Rússia, onde tinha poder para tanto.

Por essa razão Putin manobra incessantemente tentando forjar uma “identidade nacional russa”, revivendo a Igreja Ortodoxa e elementos alegóricos da época czarista, mesclando-os com o legado soviético. A Ucrânia não conseguiu definir uma nação, da mesma forma que na Ásia central a questão é utilizada apenas para lidar com um poder frágil³. Daí o temor que as potências do OTAN têm de qualquer forma de coordenação dentro do antigo espaço soviético. O que Moscou deseja não é a expansão da Rússia, mas a criação de um espaço supranacional onde os Estados herdeiros da Rússia Czarista e da URSS, habitados pelo *Homo Sovieticus*, possam viver e cooperar nos campos da economia, da defesa, da diplomacia e da cultura comum, frente a um sistema internacional cada vez mais hostil. Não deve ser fácil estar entre o poder militar e financeiro dos Estados Unidos e do poder econômico e populacional da China.

Perspectivas

Esse breve estudo objetivou contribuir para o tema “marxismo e relações internacionais”, através da exposição de elementos teóricos e metodológicos sobre a contribuição do Materialismo Histórico para as RI, a partir de propostas de Fred Halliday. Há uma ampla base como ponto de partida nas obras de Marx e Engels (e de seus

³ As Repúblicas da Ásia Central se tornaram independentes contra a vontade, pois dependiam da transferência de recursos da União.

discípulos), mas é necessário ainda trilhar um longo caminho para que a teoria e a realidade se associem em um paradigma inovador, formando uma “terceira vertente”. Um dos problemas reside na área de RI, dominada por um pensamento caudatário dos poderes políticos e acadêmicos estabelecidos, dominados por variantes do Realismo e do Liberalismo. Ser antimarxista representa um passaporte para a ascensão institucional e intelectual, bem como obtenção de financiamento público e privado para pesquisa e publicação.

Outro problema se encontra dentro do próprio marxismo, ou melhor, entre os marxistas. A fronteira entre a teoria e a ação política é fluída e nem sempre devidamente reconhecida, especialmente quando há uma necessidade juvenil de estar sempre do lado “politicamente correto”. Como dito no início, é necessário não confundir marxismo, socialismo e esquerdismo. O marxismo, em particular seu Materialismo Histórico, tem todas as condições de dialogar inteligentemente com as demais teorias, que desenvolveram outras ferramentas metodológicas, sem perder sua identidade. Os realistas se especializaram no conflito e os “liberais” nas conexões “cooperativas” entre atores, mas o marxismo tem uma base epistemológica muito mais ampla e capacidade de explicar, com base histórica, o surgimento das demais teorias, bem como de si mesmo. E, principalmente, consegue explicar a *origem do sistema*, a forma de sua *evolução* e, algo que os demais são incapazes, a *mudança e ruptura* do mesmo. Os demais falam em um “modelo (ou cenário) estável”, onde as ações ocorrem.

Há questões que necessitam se aprofundadas, como a persistência do nacionalismo e da democracia liberal, mas o marxismo tem condições para tanto. Da mesma forma em relação a fenômenos socioculturais e históricos adormecidos no inconsciente individual e coletivo, que explodem de forma aparentemente irracional. Os acadêmicos que embasam suas análises no Materialismo Histórico podem ter a segurança de afirmar que *a anarquia do mercado e do capitalismo* é que causa a “anarquia do sistema interestatal”, que não existe abstratamente. E é necessário deixar preconceito de lado, pois há originais contribuições marxistas das RI na China, no Vietnã, em Cuba, na ex-URSS e em países do Terceiro Mundo/Sul Geopolítico. Da mesma forma, seria construtivo evitar que, à cada crise política da esquerda, os intelectuais progressistas busquem refúgio psicológico em um “santuário” teórico. O mundo está em crise profunda, e, segundo Marx (cujo túmulo acaba de ser vandalizado), “tudo que é sólido, desmancha no ar e tudo que é sagrado será profanado”. Mais do que nunca uma análise científica da realidade internacional é necessária.

Recebido em 22 de agosto de 2019. Aprovado em 08 de setembro de 2019.

O Terceiro Paradigma das Relações Internacionais: a contribuição do materialismo histórico

Referencias bibliográficas

- ANIEVAS, Alexander. **Marxism and world politics**. London and New York: Routledge, 2010.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. São Paulo: Unesp, 1996.
- BRUCAN, Silviu. **La disolución del poder: Sociología de las relaciones internacionales y políticas**. Mexico: Siglo XXI, 1974.
- BUZAN, Barry, and WAEVER, Ole.. **Regions and powers: the Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- CALVERT, Peter. **Revolution and International politics**. London: Frances Pinter, 1984.
- CHAN, Stephen, and WILLIAMS, Andrew. **The Renegade States. The evolution of revolutionary foreign policy**. Manchester: Manchester University Press, 1985.
- DAVIS, Mike. O Imperialismo Nuclear e Dissuasão Extensiva, in THOMPSON, EDWARD, e outros. **Exterminismo e Guerra Fria**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- DEMKO, George, and WOOD, William (Eds.). **Reordering the world. geopolitical perspectives on the 21st century**. Boulder: Westview Press, 1999.
- DEUTSCHER, Isaac. **Marxismo, Guerras e Revoluções**. São Paulo: Ática, 1991.
- FERNANDES, Luis. Marx e a gênese do sistema internacional moderno. In MONTEIRO & BUONICORE (Orgs). **Karl Marx, desbravando um mundo novo no século XXI**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2018.
- FOSSAERT, Robert. **El mundo en el siglo XXI: una teoría de los sistemas mundiales**. México: Siglo XXI, 1994.
- GILL, Stephen (Ed). **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- GLADSTONE, Jack, GURR, Robert, and MOSHIRI, Farrok (Ed.). **Revolutions of the late Twentieth Century**. Boulder/Oxford: Westview, 1991.
- JACKSON, Robert, and JAMES, Alan (eds). **States in a changing world**. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- HALLIDAY, Fred. **Revolution and World Politics: the rise and fall of the sixth great power**. Durham: Duke University Press, 1999.
- _____. **Cold War, Third World**. London: Hutchinson Radius, 1989.
- _____. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre: Ed da UFRGS, 2007. (3ª ed)
- HOPKINS, Terence, WALLERSTEIN, Immanuel, et al. **The age of transition: trajectory of the world-system 1945-2025**. London: Zed books, 1998.
- LENIN, V. I. **Imperialismo, etapa superior do capitalismo**. São Paulo: Global, 1983.

- KALDOR, Mary. **New & old wars: organized violence in a global era.** Cambridge: Polity Press, 1998.
- KISSINGER, Henry. **O mundo restaurado.** Rio de Janeiro: José Olympio Ed, 1973.
- KOLKO, Gabriel. **Century of War.** New York: The New Press, 1994.
- KRIPPENDORFF, Ekkehart. **Las Relaciones Internacionales como Ciência.** Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1985.
- KUBÁLKOVÁ, V., and CRUICKSHANK, A. A. **Marxism and International Relations.** Oxford: Oxford University Press, 1989.
- MARX, Karl, e ENGELS, Friedrich. **Obras Escolhidas.** São Paulo: Alfa Ômega, 1983. (3 volumes).
- MOORE JR., Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia.** Lisboa: Cosmos, 1975.
- POTEMKIN, V. P. **Historia de la Diplomacia.** Mexico: Grijalbo, 1966. 3 volumes.
- RICHARDS, Michael D. **Revolutions in World History.** Nova York: Routledge, 2004.
- ROSENBERG, Justin. **The Empire of Civil Society. A critique of the Realist Theory of International Relations.** London – New York: Verso, 1994.
- SKOCPOL, Theda. **States and Social Revolutions.** Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- SCHUTZ, Barry, and SLATER, Robert (Ed.). **Revolution and political change in the Third World.** Boulder: Lynne Rienner/ London: Adamantine, 1990.
- TESCHKE, Benno. **The Myth of 1648. Class, geopolitics and the making of Modern International Relations.** London/ New York: Verso, 2003.
- VISENTINI, Paulo, PEREIRA, Analúcia D., MARTINS, José M., RIBEIRO, Luis D. e GRÖHMANN, Luís G. **Revoluções e Regimes Marxistas: rupturas, experiências e impacto internacional.** Porto Alegre: Leitura XXI/NERINT-UFRGS, 2013.
- WESTAD, Odd Arne (Ed.). **The Global Cold War.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

El régimen internacional del comercio de armas y su incorporación en Uruguay

Alejandra Umpiérrez Link *

Resumen: La comercialización de armas ha tenido implicancias en el sistema internacional. Hasta el año 2014, la comercialización lícita de armas a nivel mundial no era posible de ser regulada. Es ante este motivo y luego de más de 20 años de debates, que la Comunidad Internacional procedió a avanzar en la aprobación del Tratado del Comercio de Armas. El presente artículo tiene por objeto estudiar el régimen internacional del comercio de armas convencionales y el rol que ha tenido Uruguay, tanto en el proceso previo de negociación como así también en el actual proceso de incorporación del régimen a nivel nacional. El abordaje de este objetivo específico se realizó sobre la base de un estudio de tipo exploratorio, lo cual supuso utilizar diversas unidades de análisis a lo largo de todo el estudio.

Palabras clave: régimen internacional; Tratado del Comercio de Armas; Uruguai.

Introducción

Históricamente la comercialización de armas ha tenido implicancias en el sistema internacional, específicamente en lo que a conflictos armados se refiere y en las poblaciones civiles que se ven afectadas por estos conflictos. Hasta el año 2014, la comercialización lícita de armas a nivel mundial no era posible de ser regulada. Es ante este motivo y luego de más de 20 años de debates, que la Comunidad Internacional procedió a avanzar en la aprobación del Tratado del Comercio de Armas (en adelante TCA), el cual fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en marzo del año 2013. El TCA puede ser considerado como un régimen internacional que regula el comercio internacional lícito de armas convencionales entre dos o más Estados, ofreciendo una base relativamente sólida para una mejor regulación del flujo internacional de armas. Fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 2 de abril de 2013 y entró en vigor el 24 de diciembre de 2014. Esta aprobación del Tratado no le fue ajena a Uruguay, sino que por el contrario, el país fue un fuerte defensor de un texto de Tratado robusto y de amplio alcance de aplicación, siendo uno de los negociadores clave de las disposiciones del Tratado en el marco de la Conferencia que culminó con su adopción.

El presente artículo tiene por objeto estudiar el régimen internacional del comercio de armas convencionales y el rol que ha tenido Uruguay, tanto en el proceso previo de negociación como así también en el actual proceso de incorporación del régimen a nivel nacional. Para cumplir con tal finalidad, el estudio se ha fragmentado en los siguientes objetivos más específicos: 1. presentar las principales proposiciones, tendencias y hallazgos sobre la relación entre comercio de armas lícito y conflictos en el sistema internacional; 2. evidenciar que de acuerdo a la Teoría de las Relaciones Internacionales, el TCA constituye un régimen internacional orientado a regular el comercio lícito de armas en el sistema; 3.

* Egresada del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Udelar), Montevideo, Uruguay (underale@gmail.com).

estudiar el proceso de negociación de este régimen internacional, prestando especial atención al rol de Uruguay; 4. indagar cuáles han sido los principales avances que registra Uruguay en lo que respecta a la incorporación del régimen internacional en el ámbito doméstico. Cabe señalar que el abordaje de cada uno de estos objetivos específicos se realizó sobre la base de un estudio de tipo exploratorio, lo cual supuso utilizar diversas unidades de análisis a lo largo de todo el estudio.

El comercio de armas en el sistema internacional

En el ámbito de las Relaciones Internacionales pueden identificarse distintas explicaciones teóricas e hipótesis que se han presentado sobre la relación entre el comercio de armas y conflictos bélicos y como este vínculo afecta a las poblaciones civiles en el mundo. En ese sentido, es posible identificar al menos cuatro posiciones teóricas alternativas que permiten analizar cómo se efectiviza este vínculo. Por un lado se identifican las teorías que establecen que la transferencia de armas (compra, venta, donación) aumenta las probabilidades de inicios de guerras, tanto de naturaleza interestatal como civil y esto se debe a que las carreras armamentistas posibilitan una mejor preparación para la participación en guerras (BRZOSKA Y PEARSON, 1994). Por otro, se encuentran los teóricos de la disuasión, articulados bajo la tradición realista en el campo de las relaciones internacionales. Desde esta teoría, se considera que el desarrollo de los instrumentos para la guerra y la expansión del comercio de armas puede ser un factor que favorece la preservación de la paz (MORGENTHAU, 1986; WALTZ, 1988; 2003; JERVIS, 1989). En definitiva, la paz es uno de los fines más buscados y para el cual se pueden procurar muchos y diversos medios para alcanzarla (WALTZ, 2003). Una tercera escuela teórica enuncia que las transferencias de armas aumentan luego de que se inician las guerras debido a que los propios procesos de conflictos insumen grandes cantidades de armamentos necesarios para el desarrollo efectivo de los combates (CRAFT, 1999). En tanto que una cuarta hipótesis establece que el aumento de la transferencia de armas conlleva un aumento de la complejidad, severidad y magnitud de los conflictos. Esto se debe a que la transferencia de armas estimula a quienes la poseen a su utilización, siendo esta teoría opuesta a la planteada por los teóricos de la disuasión. Ahora bien, teniendo en cuenta todas estas hipótesis y enunciados teóricos ¿qué sabemos desde la perspectiva científica sobre el vínculo entre transferencia de armas y conflictos en el sistema internacional?

Sobre este aspecto en particular, a partir de la evidencia científica con la que contamos no es posible realizar afirmaciones concluyentes. Algunos estudios han presentado evidencias empíricas sobre los siguientes aspectos: 1. los aumentos en los niveles de transferencia de armas a nivel mundial están levemente asociados con mayores cantidades de guerra en todo el mundo; 2. no ha sido constatable de manera contundente que el aumento del

El régimen internacional del comercio de armas y su incorporación en Uruguay

comercio de armas esté asociado positivamente con una mayor severidad de los conflictos; 3. no se registra de manera clara una relación de asociación positiva fuerte entre el comercio de armas previo al estallido de una guerra y su duración (Craft, 1999). Indudablemente, ello revela que la investigación científica sobre esta relación se encuentra en proceso de desarrollo y que no es posible realizar afirmaciones contundentes en ningún sentido, tanto sea si ambos fenómenos están relacionados o no y eventualmente sobre cómo es el sentido de una posible relación.

Ahora bien, el problema del comercio de armas ha sido parte de las discusiones e intercambios que se desarrollaron en las últimas décadas por la comunidad internacional. Desde mediados de los años noventa la comunidad internacional ha venido debatiendo y negociando la elaboración y aprobación de un Tratado Internacional orientado a controlar y regular el comercio de armas. Desde la perspectiva teórica de las relaciones internacionales, este Tratado perfectamente puede concebirse como un régimen internacional ya que contiene una serie de principios, normas, reglas y procedimientos en torno de los cuales convergen sus miembros (KRASNER, 1983). La definición de Krasner sobre régimen internacional se centra claramente en la dimensión institucional de la política internacional (HAGGARD Y SIMMONS, 1987). Sin embargo, el programa de investigación propuesto por Krasner ha ignorado los procesos de política doméstica que, en muchos casos, incide en la diplomacia internacional que llevan adelante los gobiernos.

Sobre los regímenes internacionales como mecanismos de regulación

El estudio y teorización sobre los regímenes internacionales ha adquirido especial relevancia en el campo de las Relaciones Internacionales, puntualmente desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, en el marco de lo que se ha conocido como debate-dialogo teórico, protagonizado fundamentalmente por las aproximaciones de talante neorrealistas y las aproximaciones de impronta neoliberales en el estudio de la política internacional (DEL ARENAL, 1990; SALOMÓN, 2002; BIZZOZERO, 2011). Incluso algunos teóricos del campo de estudios, han considerado que como resultado de esta aproximación, podía configurarse un nuevo programa de investigación al que podría denominarse como neorrealista estructural modificado (KEOHANE, 1986; 1993; KRASNER, 1989).

Los puntos de acuerdo y desacuerdo entre ambas aproximaciones se han visto reflejados en diferentes dimensiones de la construcción teórica sobre regímenes internacionales. Por ejemplo, en la dimensión ontológica, como resultado del debate-diálogo ambas aproximaciones han sido coincidentes en concebir al Estado como actor central de las relaciones internacionales. En el plano epistemológico, ambas abogan por una forma de validación del conocimiento racionalista, lo que supone básicamente que las hipótesis

contenidas en las teorías sean pasibles de la contrastación mediante el método científico. En el plano metodológico, ambas aproximaciones son coincidentes en centrar la construcción teórica y análisis empírico en el nivel de análisis sistémico. Por su parte, también existen diferencias en torno al tema de las prioridades estatales –bienestar o seguridad- la preocupación de los Estados por las ganancias absolutas o relativas, los efectos de la anarquía internacional, entre otros temas (BALDWIN, 1993).

Otro resultado importante a destacar de la aproximación neo-neo, tiene que ver con la definición de consenso que se ha formulado sobre los regímenes internacionales. Por regímenes internacionales, se ha considerado al conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos en torno de los cuales convergen los intereses de los actores (Estados) en un campo dado de las relaciones internacionales (KRASNER, 1983). En este orden, Keohane (1993) indica que en el sistema internacional los regímenes internacionales derivan de acuerdos voluntarios entre actores jurídicamente iguales siendo el propósito de los regímenes el facilitar acuerdos entre los Estados.

De acuerdo a lo establecido por Krasner (1983), entonces, los principios son entendidos en tanto creencias de hechos, causalidad y rectitud; las normas son estándares de comportamiento definido en términos de derechos y obligaciones; las reglas son prescripciones y proscripciones para la acción; los procedimientos de toma de decisiones indican las prácticas predominantes para realizar e implementar la elección colectiva (KRASNER, 1983). Cuando se efectúan cambios a la interna de un régimen, esto implica alteraciones en los procedimientos y en las reglas, pero no en las normas y los principios. Estos últimos son determinantes en los regímenes, tanto así que un cambio en el régimen involucra inevitablemente una alteración de normas y principios.

Se pueden identificar tres escuelas de pensamientos a la interna de los regímenes internacionales: i) realista, la cual se enfoca en el poder de los Estados; ii) la neoliberal que analiza la constelación de intereses de los Estados, iii) la cognitivista que enfatiza en las dinámicas de conocimiento, comunicación e identidades (HANSENCLEVER, MAYER Y RITTBERGER, 1997). Lo que separa a las tres escuelas es el grado de institucionalismo que adopta cada una, es decir, en qué grado importan las instituciones en el marco de un régimen internacional.

Ahora bien, en relación al rol que juegan los regímenes internacionales en la política internacional puede estar vinculado al nivel de autonomía que contenga o no cada uno de ellos. Sobre este punto se pueden identificar varias hipótesis, como la expuesta por Kenneth Waltz (1988) desde la teoría neorrealista estructural, que indica que no es pasible de ser pensada la existencia de un régimen internacional determinado si éste no está respaldado por

El régimen internacional del comercio de armas y su incorporación en Uruguay

los Estados más poderosos e influyentes del sistema internacional. Esta teoría, entiende que los regímenes internacionales son espacios que carecen de autonomía ya que un cambio en la distribución de poder establecida deriva en una modificación del régimen en la misma proporción.

Desde el enfoque neorrealista estructural modificado, los regímenes pueden incidir en el comportamiento de los Estados más allá de que la distribución del poder es determinante en el funcionamiento del régimen. Desde esta teoría se ilustra a los regímenes internacionales como espacios cuyo fin es impulsar la cooperación en el sistema internacional siempre y cuando, la cooperación signifique más beneficios que costos a los Estados. Desde esta perspectiva, la autonomía del régimen puede identificarse en temas vinculados a la baja política, es decir, cuando acciones o decisiones de los Estados pueden tener consecuencias sub-óptimas a nivel del régimen en su conjunto (KRASNER, 1983). La escuela liberal neo-institucional establece que el objetivo de los regímenes internacionales es mitigar los efectos de la anarquía existente en un asunto determinado del sistema internacional. Es por ello que los regímenes son constituidos por los Estados que buscan coordinar y solucionar problemas comunes a partir los intereses de estos Estados. Desde esta perspectiva, los regímenes internacionales son instituciones de carácter formal que son promovidas por la potencia y demandadas por los Estados más débiles legitimando las decisiones y resoluciones impuestas por el hegemon¹. Por último, el enfoque transnacionalista liberal establece que los regímenes internacionales son posible de existir en todas las dimensiones de la política internacional incluso en aquellas en las que la rivalidad entre los actores es mayor. Asimismo, pueden registrarse regímenes a través de las prácticas consuetudinarias, institucionalizadas por costumbre, no por reglas formales como establecen las aproximaciones institucionalistas neoliberales.

Dicho esto, uno de los objetivos centrales de este trabajo es el de concebir al Tratado sobre el Comercio de Armas como un régimen internacional cuyo objetivo ha sido el de regular la anarquía existente en el sector. Si bien formalmente se consolidó en el año 2014, el Tratado ha sido resultado de un largo proceso de negociación de aproximadamente veinte años.

El proceso de negociación multilateral del Tratado de comercio de Armas

El proceso de negociación del Tratado sobre el Comercio de Armas fue por demás complejo y presentó dinámicas de poder entre los Estados partícipes que generaron tensiones que obstaculizaron, en más de una oportunidad, el alcanzar un acuerdo consensuado sobre el

¹ Para una sistematización sobre las hipótesis centrales inherentes en la teoría de regímenes internacionales, véase, Olmedo González, Hernán (2011): “Diez años de la Carta Democrática Interamericana: un régimen internacional para la defensa de la democracia”

Tratado. Tal como lo plantea Axelrod y Keohane (1985), al igual que los teóricos realistas, suele ser complejo alcanzar la cooperación entre los Estados en un contexto de anarquía internacional. En este orden, podemos indicar que el proceso de negociación sobre el texto del TCA se dio en el marco de un escenario asimétrico, es decir, con Estados que tienen un mayor poder de influencia sobre el resultado final por sobre otros. Aunque, jurídicamente los Estados son considerados como iguales, en este tipo de negociaciones, el potencial para incidir en el resultado final es captado por las potencias que participan en dicha negociación (PFETSCH, 2011).

En este caso, y con la especificidad del Comercio de Armas, en el proceso de negociación estarán presentes los intereses de los exportadores e importadores de armas más importantes a nivel mundial, así como también de quienes quieren acordar una regulación real y efectiva de esta acción comercial. Esto último no es menor, ya que la participación de países con alta capacidad negociadora que trabajen en pos de acordar un texto de Tratado robusto y comprehensivo, puede generar un fuerte enfrentamiento con aquellos países cuyos intereses radican en continuar ejerciendo el comercio de armas de la forma flexible que lo han estado haciendo hasta el momento.

Además de los países involucrados, también es importante destacar el rol de la sociedad civil internacional organizada, cuya incidencia fue por demás alta y su involucramiento aún mayor. Específicamente, la sociedad civil organizada estuvo representada por la campaña internacional “Armas bajo Control²” liderada por Amnistía Internacional, Oxfam e IANSA. Asimismo, el rol de la National Rifle Association (NRA), organización norteamericana, fue fundamental al momento de que Estados Unidos fijara su postura. Esto es importante destacarlo ya que aquí entra en juego también la diplomacia en relación a la política doméstica (PUTNAM, 1988), estableciendo una lógica de dos niveles sobre las cuales el gobierno de Estados Unidos debía actuar, el internacional y el nacional.

El proceso de negociación tuvo un carácter multilateral y se dio en el marco de las Naciones Unidas. En este orden, desde 2006 se han aprobado diversas resoluciones que comenzaron a marcar un camino específico hacia el inicio de un proceso de negociación de este Tratado. En diciembre de 2006, se votó la resolución 61/89 que preveía el estudio de la viabilidad de la creación de un Tratado internacional sobre el comercio de armas convencionales.

En 2008 y tomando como base la resolución de 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 63/240 la cual estableció la creación de un grupo de trabajo de composición abierta, a efectos de generar una segunda etapa de deliberaciones en

² Por más información <http://controlarms.org/es/>

El régimen internacional del comercio de armas y su incorporación en Uruguay

torno a las recomendaciones propuestas por el Grupo Gubernamental de Expertos (GGE). En diciembre de 2009, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución 64/48. Esta resolución fue clave dado que marcó el inicio de las negociaciones oficiales para acordar un texto de Tratado. En este marco, la resolución propone la realización de una conferencia en julio de 2012 y el grupo de trabajo abierto establecido por la resolución 63/240 se convierte en un comité preparatorio para dicha conferencia.

En julio de 2012 se llevó a cabo la primera conferencia sobre el TCA cuyo principal objetivo fue la de discutir sobre los elementos del Tratado sobre el comercio de armas. El presidente de esta conferencia, fue el Embajador argentino García Moritán.

Sin embargo, esta conferencia se vio marcada por la falta de consenso en torno al contenido de las disposiciones del Tratado. Si bien y gracias a la estrategia negociadora del presidente de la Conferencia se dieron algunos avances, el último día de la conferencia, el grupo encabezado por Estados Unidos e integrado por China, Venezuela y Rusia, presentó una moción para posponer la aprobación del texto de Tratado para una nueva conferencia. A partir de esta moción, se acordó la realización para marzo de 2013, de una nueva conferencia para negociar el texto del Tratado. En este marco, en diciembre de 2012 se aprueba las Resolución 67/234A que convoca a la Conferencia final de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre Comercio de Armas a realizarse del 18 al 28 de marzo de 2013 en Nueva York, Estados Unidos.

Conferencia Final del Tratado de Comercio de Armas

En marzo de 2013 se llevó a cabo en Nueva York la Conferencia Final del Tratado sobre el Comercio de Armas. En este caso, quien presidió la Conferencia fue el Embajador australiano Peter Woolcott. La conferencia se presentaba de manera muy compleja y, si bien hubo avances, tres Estados votaron en contra del texto propuesto: Irán, Corea del Norte y Siria. Ante esta situación, la Conferencia decidió pasar la votación a la Asamblea General a efectos de que el Tratado fuera adoptado mediante la votación de una resolución. La Asamblea General se llevó a cabo el 2 de abril de 2013, en la que el texto del Tratado se aprobó mediante la Resolución 67/234B con 154 votos a favor, 23 abstenciones y 3 votos en contra.

Aunque el texto de Tratado es considerado como muy bueno por las disposiciones que contiene, es prudente decir que el texto final representa una correlación entre las distintas posiciones que se manifestaron durante el proceso de negociación. También corresponde decir que el texto de Tratado refleja la incidencia de la Sociedad Civil organizada, específicamente en lo que al alcance humanitario y el enfoque de derechos humanos se refiere.

Ahora bien, es claro que la efectividad en la regulación del comercio de armas que propicie el Tratado se verá mediante la implementación que realicen los Estados parte del mismo una vez ratificado. Al presente, el Tratado cuenta con 104 Estados Parte y 130 Estados lo han firmado. Entre los 130 Estados que lo han firmado se encuentra Estados Unidos, lo cual es un buen síntoma, aunque se desestima que este país lo ratifique, dada su política interna de armas, así como también la influencia en el ámbito político que tiene la National Rifle Association (NRA), fundamentalmente en el Partido Republicano y su participación en el Congreso de los Estados Unidos.

El Tratado de comercio de armas como régimen internacional

Tal como se refirió anteriormente, se entiende régimen internacional al conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos en torno de los cuales convergen los intereses de los actores (Estados) en un campo dado de las relaciones internacionales (KRASNER, 1983). En este marco y en relación a los contenidos del Tratado, podemos indicar que el preámbulo contiene los principios a los que se adscriben los Estados; el Artículo 1º refiere a las normas internacionales que rigen el Tratado, en tanto que las reglas y procedimientos así como el ámbito de aplicación del Tratado, se explicitan del artículo 2 al 20. Esto conlleva a entender al TCA como un régimen internacional para la regulación del comercio internacional de armas.

El nombre del Tratado alude al mandato establecido por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 64/48³. Si bien no hubo negociación formal sobre el nombre del Tratado, el mismo ha generado cierta controversia por considerarse ambiguo o impreciso (CASEY-MASLEN, 2013). En primer lugar porque alude a armas en general en vez de armas convencionales y, en segundo lugar, porque refiere a comercio en vez de transferencia. Este último punto no es menor ya que el término transferencia suele utilizarse en los Tratados vinculados al desarme, los cuales además del comercio también incluye acciones como donaciones y préstamos entre otros. Además, el texto del Tratado no define el alcance del concepto comercio, lo cual fue dejado deliberadamente como ambiguo.

El Tratado de Comercio de Armas consta de un Preámbulo y 28 artículos. Es de carácter permanente, es decir, de duración ilimitada (Artículo 24) aunque cada Estado parte puede retirarse del mismo habiendo justificado previamente dicha decisión. El Preámbulo indica la necesidad de prevenir y erradicar el comercio ilícito de armas convencionales y su posible desvío. Está regido por el Capítulo III de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados cuyo artículo 31, establece que un Tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse, a los términos del Tratado teniendo en cuenta su objeto y fin.

³ Esta resolución convoca a la Conferencia sobre el Tratado de Comercio de Armas en 2012.

El régimen internacional del comercio de armas y su incorporación en Uruguay

Es pertinente destacar que la inclusión de principios en el preámbulo del Tratado generó debate entre los Estados ya que se entendía que los mismos deberían ser incluidos en una disposición operativa. En general, los Tratados internacionales no contienen principios en sus preámbulos, por lo cual el TCA innova en este sentido. Además, el que se haya incluido en el 5to párrafo de la sección de principios, una referencia al derecho internacional de los derechos humanos es de gran significancia (CASEY-MASLEN, 2013).

Asimismo, el Preámbulo del Tratado recoge explícitamente la obligación de respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario, de conformidad, entre otros, con los Convenios de Ginebra de 1949, y de respetar y hacer respetar los derechos humanos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre otros instrumentos. Este párrafo del Preámbulo tiene una estrecha relación con los artículos 6 (Prohibiciones) y 7 (Exportación y evaluación de las exportaciones) del Tratado, al incorporar la violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario como causal para prohibir una transferencia de armas convencionales y como elemento determinante para habilitar o denegar este tipo de transferencias.

El objeto del Tratado está especificado en su Artículo 1, esto es, establecer normas internacionales comunes lo más estrictas posible para regular o mejorar la regulación del comercio internacional de armas convencionales, así como prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales y prevenir su desvío.

Con relación al ámbito de aplicación del Tratado, el Artículo 2 párrafo 1 determina las categorías de armas convencionales⁴ cuya transferencia queda regulada por el presente régimen internacional, a saber, a) Carros de combate; b) Vehículos blindados de combate; c) Sistemas de artillería de gran calibre; d) Aeronaves de combate; e) Helicópteros de ataque; f) Buques de guerra; g) Misiles y lanzamisiles; y h) Armas pequeñas y armas ligeras. En tanto que el Artículo 3 refiere a las municiones y señala que cada Estado Parte establecerá y mantendrá un sistema nacional de control para regular la exportación de municiones disparadas, lanzadas o propulsadas por las armas convencionales comprendidas en el Tratado y aplicará lo dispuesto en los artículos 6 y 7 antes de autorizar la exportación de tales municiones.

La aplicación general del Tratado (Artículo 5), tiene que estar basada en los principios que el mismo establece, exigiendo a los Estados el mantenimiento de un sistema nacional de control, alentando a que este Tratado se aplique a la mayor variedad de armas

⁴ Cabe destacar que las armas nucleares quedan por fuera del alcance de este Tratado. Es por ello que el 7 de julio de 2017, luego de décadas de negociación las Naciones Unidas aprueba el *Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares*. El Tratado fue abierto a firmas el 20 de setiembre de 2017 y necesita de 50 ratificaciones para su entrar en vigor.

convencionales y promoviendo que cada Estado parte tome las medidas necesarias para la aplicación de las disposiciones del Tratado. En relación a las limitantes, tres son las prohibiciones de transferencias de armas convencionales, sus partes, componentes y municiones (Artículo 6). Es preciso señalar que éstas operan automáticamente sin necesidad de seguir el procedimiento de evaluación por parte del Estado exportador que se detalla posteriormente en el artículo 7.

En este orden, se prohibirá la transferencia en los siguientes casos: a) si ésta viola los embargos de armas que haya adoptado el Consejo de Seguridad actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, b) si la transferencia viola sus obligaciones internacionales pertinentes en virtud de los acuerdos internacionales en los que el Estado es parte, especialmente los relativos a la transferencia internacional o el tráfico ilícito de armas convencionales c) si en el momento de la autorización tiene conocimiento de que las armas o los bienes podrían utilizarse para cometer actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra tipificados en los acuerdos internacionales en los que sea parte.

El Artículo 6 (párrafo 3) de este Tratado constituye, entonces, un importante avance para la protección de civiles en conflictos armados tanto potenciales como existentes, ya que prohíbe las transferencias de armas por parte de un Estado si tiene conocimiento de que esas transferencias se podrían utilizar para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Será obligación de los Estados Parte el tomar medidas para evitar el desvío de las transferencias de armas convencionales (Artículo 11).

La implementación general del Tratado a nivel nacional está referida en el Artículo 5. En este artículo, se exige a los Estados el mantenimiento de un sistema nacional de control e insta a que el Tratado se aplique a la mayor variedad de armas convencionales, promoviendo que cada Estado parte tome las medidas necesarias para la aplicación de las disposiciones del Tratado. El Artículo 7 exige que el Estado exportador mantenga y actualice una lista nacional de control de bienes que incluya las categorías del artículo 2 párrafo 1, el artículo 3 y el artículo 4. En adición, y tal como lo observa el Artículo 11, será obligación de los Estados Parte el tomar medidas para evitar el desvío de las transferencias de armas convencionales. En adición, los Estados parte deberán contar con registros nacionales (Artículo 12), de acuerdo a sus leyes nacionales y reglamentos internos, así como también de las autorizaciones de exportación expedidas o de las exportaciones de armas convencionales que se realicen. El Artículo 13, y como forma de evaluar el cumplimiento por parte de los Estados de las disposiciones del Tratado, exige a los mismos la presentación de informes anuales de las exportaciones e importaciones realizadas así como también de las medidas que se han adoptado para la correcta aplicación del Tratado en el ámbito local.

El régimen internacional del comercio de armas y su incorporación en Uruguay

Al día de hoy, el TCA cuenta con 104 Estados Parte y 130 Estados que han firmado el Tratado. En relación a la distribución geográfica de los Estados miembro de Naciones Unidas y su situación en relación al TCA, se puede ilustrar en la siguiente tabla. Claramente, es posible visualizar que sigue siendo fundamental avanzar en la universalización del Tratado, específicamente en Asia, Oceanía y Europa del Este, a los efectos de lograr una mayor regulación a nivel internacional de la transferencia de armas.

Tabla 1

Regiones	N° Estados	Signatarios	Estados Parte
África	54	37	26
Asia			
Pacífico	54	18	12
A. Latina y Caribe	33	28	26
WEOG	29	28	33
Europa Este	23	19	7
Totales	193	130	104

Elaboración propia en base a datos extraídos de la Secretaría del TCA

La incorporación del Régimen Internacional en Uruguay

Uruguay no fue ajeno a las discusiones que llevaron a la adopción del TCA. Por el contrario, durante todo el proceso de negociación fue un activo y firme soporte de un texto de Tratado de amplio alcance así como también fue un fuerte aliado de la sociedad civil organizada internacional. A continuación, se introduce la posición de Uruguay durante todas las etapas del proceso de negociación. Asimismo, se presentan los primeros avances de Uruguay en lo que respecta a la incorporación interna del TCA.

Participación y posición de Uruguay en el proceso de negociación del TCA

Durante todo el proceso de negociación formal del Tratado que inició en 2006, Uruguay tuvo una participación activa y favorable a la adopción de un Tratado robusto y de

gran alcance. Esto se traduce claramente en el apoyo afirmativo que Uruguay le dio a las resoluciones 61/89; 63/240; 64/48; 67/234A; 67/234B. No obstante este rol activo de Uruguay, su rol clave estuvo en la Conferencia Final, realizada en marzo de 2013 en Nueva York. Bajo la presidencia del Embajador Woolcott, el negociador por Uruguay, Embajador Federico Perazza⁵, actuó como facilitador de las provisiones finales del Tratado. Esto indica lo que significó el Tratado para Uruguay y muestra la convicción del gobierno de que un Tratado de tal envergadura debía ser aprobado. Además, en el marco de la Primera Comisión de Naciones Unidas sobre desarme y seguridad internacional, Uruguay ha tenido una clara y marcada postura sobre estos temas. En relación a las armas convencionales, Uruguay se ha manifestado permanentemente a favor de luchar contra el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras. Es por ello que entiende que el regular el comercio de este tipo de armas tendrá consecuencias importantes en los conflictos armados y en las víctimas civiles que surgen en estos.

La implementación del Tratado en Uruguay

Uruguay firmó el Tratado de Comercio de Armas el 3 de junio de 2013 y lo ratificó⁶ el 25 de setiembre de 2014. En este marco, Uruguay fue uno de los 50 Estados necesarios para que entrara en vigor el Tratado, lo cual ocurrió el 24 de diciembre de 2014. Uruguay presentó ante la Secretaría del TCA su informe inicial⁷ el 25 de agosto de 2015, en tanto que su primer informe anual⁸ lo presentó el 30 de abril de 2016 y su segundo informe anual⁹ lo presentó el 30 de marzo de 2017, tal como lo prevé el artículo 13.1 y 13.3 del Tratado.

En primera instancia se puede inferir que Uruguay cumple y coopera con el Tratado en tanto que está al día con sus informes y ha permitido que los mismos sean publicados en la página web¹⁰ de la secretaría del TCA. A partir de este gesto pro transparencia de Uruguay es que la comunidad internacional puede analizar de qué manera Uruguay está implementando efectivamente el Tratado a nivel nacional. En los informes que ha presentado Uruguay se da cuenta de que el país ha identificado a las autoridades nacionales competentes (de acuerdo al art. 5.5) y que cuenta con los puntos focales solicitados (Sistema de Material y Armamento del Ministerio de Defensa Nacional) para intercambiar información sobre la implementación del TCA en el país (art. 5.6), pero que aún no los ha informado a la secretaría del Tratado. Sin embargo Uruguay manifiesta que no cuenta con una lista nacional de control de armas (art.5.4) y que esto se debe a que la ley 19.225, ley de aprobación de ratificación del Tratado,

⁵ En el momento de la Conferencia Final, el Embajador Perazza se desarrollaba como Director Adjunto para Asuntos Políticos del Ministerio de Relaciones Exteriores

⁶ La aprobación de la ratificación del TCA se realizó mediante la Ley 19.225 del 4 de junio de 2014.

⁷ http://www.thearmstradetreaty.org/images/CSP2_Statements/Informe_inicial_URUGUAY_ATT.pdf

⁸ http://www.thearmstradetreaty.org/images/CSP2_Statements/Formularios_ATT_Tratado_Comercio_Armas_informe_anual_sobre_importacion-exportacion_de_armas_2015.pdf

⁹ http://www.thearmstradetreaty.org/images/Annual_Reports_2016/Uruguay_Annual_Report_2016P.pdf

¹⁰ <http://www.thearmstradetreaty.org>

El régimen internacional del comercio de armas y su incorporación en Uruguay

no cuenta aún con la regulación administrativa necesaria. No obstante, indica que una vez que exista la lista, ésta cubrirá todo el universo de armas convencionales comprendidas en el artículo 2 del TCA.

En relación a las exportaciones Uruguay indica que cuenta con medidas para garantizar que las autorizaciones se detallen y expidan antes de que se realice la exportación, pero aclara que las autorizaciones no pueden reexaminarse si se dispone de nuevos datos. En relación a las importaciones se reporta que Uruguay cuenta con medidas para garantizar que haya disponible información apropiada y pertinente para ayudar al Estado exportado a realizar su evaluación de exportación.

Referido a la regulación de las actividades de tránsito y de corretaje previstas en el artículo 9 y 10 respectivamente, Uruguay sostiene que cuenta con medidas que permiten la regulación solicitada para ambas actividades, aunque revela que no tiene una definición de corretaje. Sobre la prevención del desvío prevista en el Artículo 11, Uruguay confirma que cuenta con medidas para prevenirlo, así como también con medidas que pueden ser adoptadas de inmediato si se identifica el desvío. En adición, Uruguay afirma que, en caso de ser solicitada por el Estado exportador, le suministra la documentación sobre los usos o usuarios finales de las armas. Asimismo, Uruguay exige garantías sobre los usos o usuarios finales al Estado (o industria) exportador, examina las partes que participan en la transferencia, exige, en caso de ser necesario, documentación adicional, certificados y/u garantías e; intercambia información pertinente con otros Estados Partes.

Además, Uruguay indica que cuenta con medidas en vigor para hacer cumplir las leyes y reglamentos nacionales de ejecución del TCA, así como también que la legislación nacional prevé la provisión de asistencia conjunta en las investigaciones, enjuiciamientos y procedimientos judiciales. Específicamente, Uruguay cuenta con la ley 19.247 de Tenencia, porte, comercialización y tráfico de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados del 15 de agosto de 2014 y su Decreto reglamentario 377/016, de diciembre de 2014. En el artículo 53 del Decreto Reglamentario se crea la Oficina de Control Nacional de Armas que funcional en la órbita del Ministerio del Interior y dependen del Director de Policía Nacional.

En suma, si bien Uruguay se muestra colaborativo con el TCA aún no se puede afirmar que el Tratado esté plenamente implementado a nivel nacional ya que el sistema nacional de control aún no incluye una lista nacional. Esto puede deberse a que el Tratado es nuevo y por lo tanto aún no ha podido cumplir con la incorporación de todas sus disposiciones en el ámbito local. De todas maneras, Uruguay en sus informes manifiesta que sigue trabajando en ello y que una vez que realice la lista nacional de control, ésta contendrá

el ámbito de aplicación establecido por el Tratado en su artículo 2.

Conclusiones

El Tratado de Comercio de Armas puede concebirse como un régimen internacional cuyo objetivo principal es regular el comercio lícito de armas entre los Estados que han aceptado su regulación a nivel nacional. El esfuerzo multilateral que ha implicado el poner en marcha este Tratado se ve reflejado básicamente en que al menos tres de los 5 grandes exportadores de armas convencionales tales como Alemania, Francia y Reino Unido son Estados parte del Tratado, en tanto que Estados Unidos es signatario del mismo.

Con relación al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos este Tratado constituye un importante avance para la protección de civiles en conflictos armados tanto potenciales como existentes, ya que prohíbe (Art.6) las transferencias de armas por parte de un Estado si tiene conocimiento de que esas transferencias se podrían utilizar para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. En consecuencia, el Tratado exige que los Estados Parte no autoricen (Art. 7) las exportaciones cuando exista un riesgo manifiesto de que podrían utilizarse para cometer o facilitar graves violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. También debe evaluarse el riesgo de que la exportación de armas se utilice para cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños. La inclusión de estos criterios de diligencia debida constituye un importante logro en lo que respecta a la formulación de normas estandarizadas sobre el control de las exportaciones. Si bien el TCA entró en vigor antes de lo que se podría haber previsto aún resta mucho trabajo por realizar para lograr su universalización.

En lo que refiere a Uruguay, aunque es un Estado que no exporta armas, participa de la comercialización o bien mediante la importación o bien siendo un país de tránsito, por lo cual se vuelve un actor del comercio internacional de armas convencionales. No son claras las razones que llevaron a Uruguay a tener un rol clave en las negociaciones multilaterales, específicamente en la Conferencia Final de 2013. Sin embargo, podemos afirmar que lo que llevó a Uruguay tener ese ímpetu regulador del comercio internacional de armas haya sido su compromiso con la comunidad internacional, su permanente condena a la violencia y las consecuencias nefastas que la transferencia lícita de armas sin regulación tenía en las sociedades civiles del mundo.

Más allá de que Uruguay tiene un fuerte compromiso con el TCA, aún no se constata su implementación efectiva en el país. Si bien está conformado un Sistema Nacional de Control, el mismo aún carece de una lista nacional de control y no hay una fecha indicada

El régimen internacional del comercio de armas y su incorporación en Uruguay

en la cual la misma esté configurada y publicada. Esta demora de Uruguay puede estar vinculada con que el TCA es un tratado nuevo que sólo consta de 4 años desde su entrada en vigor, ya que el gobierno ha manifestado en sus reportes a la Secretaría del TCA, su interés y disposición de acatar e implementar a nivel nacional todas las disposiciones contenidas en el texto del Tratado.

De acuerdo al artículo 20 del Tratado, en el año 2020 podrán proponerse y adoptarse las primeras enmiendas al texto. Si bien se espera que para esa fecha el Tratado tenga más Estados parte, es muy probable que las enmiendas que se propongan estén vinculadas con la posibilidad de proteger y establecer como reservada la información de los Estados en relación a las exportaciones que estos realizan. La cuota de transparencia que trae consigo el texto original del Tratado ha incomodado a los países exportadores quienes han aducido que la misma puede afectar cuestiones de defensa nacional.

Ahora bien, aquellos Estados parte que abogan por una mayor transparencia en la información sobre la implementación del Tratado a nivel nacional, deberán también ser congruentes con la información que aportan o, de lo contrario, el régimen se debilitará y podrá fracasar.

Recibido em 30 de agosto de 2019. Aprovado em 12 de setembro de 2019.

Referencias bibliográficas

- AMNISTÍA INTERNACIONAL Decidido apoyo de Uruguay al Tratado. *Revista de Amnistía Internacional*, 212, N°116, octubre 2012, pág. 15
- AXELROD, Robert M.; KEOHANE, Robert. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, Vol. 38, N° 1, 1985, pp. 226-254.
- BALDWIN, David. **Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press, 1993.
- BIZZOZERO, Lincoln. **Aproximación a las Relaciones Internacionales. Una mirada desde el siglo XXI**. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur, 2011.
- BRZOSAKA, Michael; PEARSON Frederic. **Arms and Warfare: Escalation, De-Escalation and Negotiation**. South Carolina: University of South Carolina, 1994.
- COHEN, Herb. **Todo es negociable**. Barcelona: Planeta, 1992.
- CRAFT, Cassidy. **Weapons for Peace, Weapons for War. The effects of Arms transfer son War Outbreak, Involvement, and Outcomes**. New York: Routledge, 1999.

- DEL ARENAL, Celestino. **Introducción a las Relaciones Internacionales**. Tercera Edición. Madrid: Tecnos, 1990.
- FERRO, Lilia. **Regímenes Internacionales**. Ficha Docente N°1. Montevideo: Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales. Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, 1999.
- FISCHER, Roger. ¿En teoría, disuadir, imponer o negociar? In: ERTEL, Danny, **Negociación 2000**, Bogotá: Mc Graw Hill, 1996.
- GELPI, Christopher F. y GRIESDORF, Michael. Winners or losers? Democracies in International Crisis, 1918-94, **American Political Science Review**, Vol. 95, No 3, Septiembre 2001, pp. 633-647
- HAGGARD Stephan; SIMMONS Beth. Theories of international regimes, **International Organization**, VOL 41, N° 3. Summer 1987, 491 – 517.
- HASENCLEVER, Andreas; MAYER Peter; RITTBERGER, Volker; **Theories of International regimes**. United Kingdom: Cambridge University Press, 1997.
- JERVIS, Robert. **The meaning of the nuclear revolution. Statecraft and the Prospect of Armagedon**. New York: Cornell University Press, 1989.
- KEOHANE, Robert. **Instituciones Internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales**. Bs. As: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- _____. Theory of world politics: structural realism and beyond. KEOHANE, Robert (ed.), **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, 1986.
- KRASNER, Stephen. **Conflicto estructural: el tercer mundo contra el liberalismo global**. Bs. As: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
- _____. **International Regimes**. New York: Cornell University Press, 1983.
- MORGENTHAU, Hans. **Política entre Naciones. La lucha por el poder y la paz**. Tercera Edición. Bs. As.: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- OLMEDO GONZÁLEZ, Hernán. Diez años de la Carta Democrática Interamericana: un régimen internacional para la defensa de la democracia. In: **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, N° 22, junio-diciembre, 2011.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, **International Organization**, Vol. 42, No 3, summer 1988, pp. 427-460.
- SALOMÓN, Mónica. La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del Siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales** N° 4, enero junio 2002.
- SARKEES, Meredith; DIXON Jeffrey. **Guide to Intra-State War. An Examination of Civil Wars, 1816-2014**. Washington D.C: Correlates of War Series. SAGE, CQ Press, 2016.

El régimen internacional del comercio de armas y su incorporación en Uruguay

SARKEES, Meredith; WAYMAN, Frank. **Resort to War 1816-2007**. Washington D.C: Correlates of War Series. SAGE, CQ Press, 2010.

SCHELLING, Thomas. **The Strategy of Conflict**. New York: Cambridge. Harvard University Press, 1980.

WALTZ, Kenneth. More may be better. In: WALTZ, Kenneth; SAGAN, Scott. **The spread of the nuclear weapons. A debate renewed**. New York: Norton & Company, 2003, pp. 3-45.

____. **Teoría de la Política Internacional**. Bs. As.: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Referencias de sitios webs

CASEY- MASLEN, Stuart. The Arms Trade Treaty. **Academy Briefing No. 3**. Ginebra: Universidad de Ginebra. [on line] Disponible: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatoools-files/docman-files/Publications/Academy%20Briefings/ATT%20Briefing%203%20web.pdf>

CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL, **Decreto Reglamentario N° 377/016** de la ley 19.247, relativa a la Tenencia, porte, comercialización y tráfico de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados y derogación de los decretos 17/987 y 231/002 [ON LINE] Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/377-2016>

HOLTOM, Paul; BROMLEY, Mark; **Next steps for the arms trade treaty: securing an early entry into force**. Arms Control Association, 2013. Disponible en: https://www.armscontrol.org/act/2013_06/Next-Steps-for-the-Arms-Trade-Treaty_Securing-Early-Entry-Into-Force

MOREAU, Virginie. **Le Traité sur le commerce des armes: les enjeux pour le 2012**. EU non proliferation consortium. 2011 [on line] Disponible en: <http://archive.grip.org/fr/siteweb/images/RAPPORTS/2011/Rapport%202011-6.pdf>

PFETSCH, F. R. Power in International Negotiations: Symmetry and Asymmetry. *Négociations. Négociations. Dossier spécial:4e Biennale de la négociation*, Boeck Supérieur 2011/2 (n°16) Disponible en: http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=NEG_016_0039

Documentos oficiales

NACIONES UNIDAS. **A/CONF.217/4**. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas, 2012. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/85b260004c9eb39f852bff3f609095b4/AGONU_ConferenciaTratadoComercioArmas2012.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=85b260004c9eb39f852bff3f609095b4

NACIONES UNIDAS. **A/CONF.217/2013/2**. Informe de la Conferencia Final de las Naciones Unidas relativa al Tratado de Comercio de Armas, 2013. Disponible en:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.217/2013/2&referer=https://www.google.com.uy/&Lang=S

PARLAMENTO DEL URUGUAY, **Ley 19.225 Tratado sobre el comercio de armas adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas** [ON LINE]

Disponible en:

[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=&Ly_fechaDePromulgacion\[min\]\[date\]=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=&page=7](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=&Ly_fechaDePromulgacion[min][date]=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=&page=7)

PARLAMENTO DEL URUGUAY, **Ley 19247 Tenencia, porte, comercialización y tráfico de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados** [ON LINE] Disponible en:

[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=&Ly_fechaDePromulgacion\[min\]\[date\]=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=&page=7](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=&Ly_fechaDePromulgacion[min][date]=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=&page=7)

SECRETARÍA DE CONTROL ARMS. **Monitor del TCA 2017**. Nueva York, 11 de septiembre de 2017.

SECURITY COUNCIL REPORT, **A/RES/61/89**. Disponible en:

<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/Arms%20A%20RES%2061%2089.php>

SECURITY COUNCIL REPORT, **A/RES/63/334**. Disponible en:

<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/Disarm%2063334.php>

SECURITY COUNCIL REPORT, **A/RES/63/240**. Disponible en:

<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/Arms%20A%20RES%2063%20240.php>

SECURITY COUNCIL REPORT, **A/RES/64/48**. Disponible en:

https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/48

THE ARMS TRADE TREATY SECRETARIAT, **Informe Anual 2016 de Uruguay**.

Disponible en:

http://www.thearmstradetreaty.org/images/Annual_Reports_2016/Uruguay_Annual_Report_2016P.pdf

THE ARMS TRADE TREATY SECRETARIAT, **Informe Anual 2015 de Uruguay**.

Disponible en:

El régimen internacional del comercio de armas y su incorporación en Uruguay

http://www.thearmstradetreaty.org/images/CSP2_Statements/Formularios_ATT_Tratado_Comercio_Armas_informe_anual_sobre_importacionexportacion_de_armas_2015.pdf

THE ARMS TRADE TREATY SECRETARIAT, **Informe Inicial de Uruguay**. Disponible en

http://www.thearmstradetreaty.org/images/CSP2_Statements/Informe_inicial_URUGUAY_ATT.pdf

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA), **Tratado de Comercio de Armas** [ON LINE] Disponible en: <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/Español1.pdf>

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA), **A/RES/67/234**. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/234>

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA) - <https://www.un.org/disarmament/convarms/register/>

A Ascensão Angolana: projeção de poder no Atlântico Sul

Felipe Rocha de Carvalho* e Nathaly Silva Xavier Schutz**

Resumo: Angola, após décadas de conflito interno, figura, a partir do início dos anos 2000, como um dos principais polos de poder no Continente Africano. O Atlântico Sul, por sua vez, tem sua importância crescente nas últimas décadas, tornando-se palco de relevantes relações no âmbito do Sul global. O objetivo desse artigo é analisar a articulação entre a política externa e de defesa de Angola, especificamente no âmbito do Atlântico. Parte-se da premissa que tal cenário é utilizado por Luanda como forma de projeção de poder regional e reinserção nas relações interafricanas. As conclusões parciais indicam que Angola utiliza-se da sua atuação no Atlântico Sul como mecanismo de projeção de poder regional. A metodologia adotada foi histórico-comparativa, utilizando-se de referências primárias e secundárias.

Palavras-chave: Angola; Atlântico Sul; hegemonia regional.

Introdução

A República Popular de Angola possui um território de 1.246.700 km², fazendo fronteira com quatro países¹ e o Oceano Atlântico, e uma população de mais de 28 milhões de pessoas, segundo os dados mais recentes da Organização das Nações Unidas (ONU). Independente de Portugal há pouco mais de quarenta anos e com a guerra civil de quase trinta anos encerrada apenas no início dos anos 2000, o país apresenta dados de crescimento econômico impressionantes e, com uma das principais forças militares da região, configura-se como uma importante liderança regional.

A história angolana, de colônia portuguesa que lutou por quinze anos pela independência e a própria guerra civil que sucedeu a descolonização e que foi palco de diversas influências regionais e internacionais – inclusive da África do Sul – é fundamental para compreender seu papel regional desempenhado atualmente. Esse histórico, bem como o encerramento do conflito com a manutenção do governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) – que foi duramente combatido pela África do Sul do *apartheid* – a colocam em uma posição singular, com fortes características de liderança regional (SCHUTZ, 2014).

O Atlântico Sul compreende uma região de grande importância nas relações internacionais desde o período colonial. Contemporaneamente, todavia, tal região tornou-se estrategicamente fundamental não só para os países que têm suas costas banhadas por esse oceano, mas para todo o sistema internacional. A região ganha maior importância, segundo Pereira (2013), a partir dos anos 1970, com a crise do petróleo, o que levou a um

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (Unipampa). Mestrando em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) (feliperochacarvalho@gmail.com).

** Bacharel em Relações Internacionais e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora Adjunta de Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa (Unipampa) (nathalyschutz@unipampa.edu.br).

¹ República Democrática do Congo, Namíbia, Congo e Zâmbia.

A Ascensão Angolana: projeção de poder no Atlântico Sul

redimensionamento da importância estratégica desse oceano, especialmente no tocante aos seus recursos naturais.

O presente artigo tem por objetivo analisar a ascensão de Angola como importante ator no Sul global e, em especial, na África Austral, a partir das suas ações articuladas de política externa e política de defesa. Parte-se do pressuposto de que a atuação angolana no Atlântico Sul evidencia a sua relevância no contexto africano, agindo, assim, como um mecanismo de projeção e reinserção nas relações regionais após o encerramento da guerra civil em 2002. O artigo está dividido em duas partes, além das considerações iniciais e finais. Em um primeiro momento, será analisada a política externa de Angola para o Atlântico Sul. A segunda parte será dedicada a investigar a sua atuação em duas importantes organizações regionais: a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e a Comissão do Golfo da Guiné.

Angola e a política externa no Atlântico Sul

As ações externas de Angola estão, assim como em qualquer Estado, condicionadas pela sua história. Como lembra Hill (2003), os acontecimentos históricos influem na formulação da política externa dos Estados. Para compreender o comportamento atual de Luanda, é importante, assim, identificar alguns aspectos históricos, especialmente no que tange ao final da Guerra Fria e ao período de pacificação do país.

Os anos 1990 são um marco na história mundial. O fim da bipolaridade e desintegração da União Soviética influenciaram significativamente o contexto das relações africanas, em especial, Angola, que ainda estava em guerra civil, com interferências tanto dos EUA quanto da URSS.

Do ponto de vista da política externa, como aponta Castellano (2013), houve uma centralização da formulação na figura do Presidente José Eduardo dos Santos. Isso se deveu, em parte, às mudanças realizadas na condução do governo do MPLA que nesse momento adota políticas liberalizantes, em uma reorientação ideológica do partido, que permitiu uma redução das tensões e a primeira tentativa de pacificação do conflito interno.

Nas palavras de Hodges (2004, p.199),

Since the early 1990s, Angola has been simultaneously trying to grapple with a quadruple transition: from war to peace and reconciliation; from humanitarian emergency to rehabilitation, recovery and development; from an authoritarian, one-party system of governance to pluralist democracy; and from a command economy to an economy based on the laws of market.²

² Desde o início dos anos 1990, Angola tem, simultaneamente, tentado lidar com uma transição quádrupla: da guerra para a paz e a reconciliação; da emergência humanitária para a reabilitação, a reconstrução e o desenvolvimento; de um sistema de governo autoritário e de partido único para uma democracia pluralista; e de uma economia controlada para uma economia baseada nas leis do mercado (livre tradução dos autores).

Essas transições e a própria (re)construção do Estado angolano ainda estão acontecendo. Depois de pouco mais de 15 anos do encerramento da guerra civil em Angola, o país avança em um processo de reorganização política e econômica e enfrenta desafios que, por óbvio, impactam na sua atuação externa. Se ao longo dos anos 90 a política externa angolana, em especial para os vizinhos, foi determinada pela própria necessidade de sobrevivência do regime, a partir dos anos 2000, novos objetivos são adicionados à essa prioridade.

O final da guerra civil em Angola, em 2002, assim, é um marco importante, também, na formulação e implementação da política externa do país. Até então, o objetivo principal, se não o único, das ações externas do governo do MPLA era conter suas forças opositoras e os eventuais auxílios externos que recebiam. Com a pacificação, Luanda pode redimensionar sua atuação externa.

Sobre esse redimensionamento, Malaquias (2011) afirma que foi feito considerando as mudanças no contexto doméstico, nas relações regionais e no cenário internacional. Do ponto de vista doméstico, com o fim do conflito, o foco passou a ser a construção de bases sólidas, capazes de promover estabilidade política e rápido crescimento econômico. No âmbito regional, o contexto passa a ser mais amigável, com o encerramento do *apartheid* na África do Sul, a queda de Mobutu na República Democrática do Congo e o retorno ao poder de Denis Sassou Nguesso no Congo-Brazzaville. Por fim, internacionalmente, a China consolida-se como importante parceiro dos países do Sul, e Angola reorganiza sua política externa para obter vantagens dessa relação, garantindo investimentos e mão-de-obra especializada, ambos fundamentais para a retomada do crescimento angolano.

De acordo com Roque (2013), atualmente a política externa angolana é guiada pelos seguintes objetivos: sobrevivência do regime; aumento da influência angolana na África e internacionalmente; e posicionamento como modelo de construção do Estado combinado com pragmatismo econômico. Luanda, assim, está em um processo de adequação da política externa à nova realidade do país após o fim da guerra civil.

As ações externas de Angola estão condicionadas, assim, pela sua necessidade de consolidar a estabilidade doméstica e evitar possíveis fatores de desestabilização na região. Ainda assim, a imagem do país é um aspecto importante para o MPLA. Segundo Roque (2013, p.2):

The MPLA government, under Jose Eduardo dos Santos' presidency, is currently characterized by the needs to reinvent the regime's image abroad

A Ascensão Angolana: projeção de poder no Atlântico Sul

and consolidate its power in the region, and by its ambition to become a regional power on the continent.³

Embora a política externa angolana tenha uma preferência pela bilateralidade e pela condução isolada de ações, a participação de Angola nas organizações regionais é um aspecto importante da sua projeção internacional. Tanto na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) quanto na Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS) há o envio de grandes contingentes para operações de paz e humanitárias.

Segundo Castellano (2013), as ações de Luanda na região estão voltadas para estabilização e pacificação. Os objetivos de ação regionais, contudo, estariam limitados pela prioridade do MPLA em consolidar a estabilidade interna; além disso, dado o contexto de relativa pacificação na região a partir dos anos 2000, Angola seria pouco demandada a agir efetivamente.

A relação entre o doméstico e o internacional em Angola, assim, é fundamental para compreender a sua política externa. Sobre isso, dois aspectos são essenciais: a participação dos militares na formulação e execução da política externa e a preferência angolana no envolvimento em arranjos e acordos da área de defesa em detrimento daqueles da área econômica. Angola é reticente em participar de acordos econômicos, em parte, devido às necessidades de adequar suas políticas domésticas a aspectos mais amplos de desenvolvimento socioeconômico (ROQUE, 2013).

A condução particular da política externa de Luanda, e a participação dos militares, é destacada por Castellano (2015, p.160):

Concomitantemente à dissolução da estrutura marxista-leninista do Estado e a perda relativa de espaço pelo partido, o presidente acabou adquirindo papel crescente, quase exclusivo na definição de política externa. O palácio Futungo de Belas recebia, contudo, inputs de atores relevantes. Enquanto o Ministério de Relações Exteriores enfrentava grandes dificuldades, com uma burocracia mal treinada e pouco efetiva, os militares acabaram angariando grande respeitabilidade na política externa. Trata-se de uma instituição nacional com grande capacidade e competência burocrática, adquiridas ao longo dos anos de investimento nas décadas de 1980 e 1990 (média de 25% do orçamento).

Por óbvio, as Forças Armadas Angolanas são uma instituição de grande força no país, tendo em vista o histórico de conflito e a necessidade de presença em países vizinhos para conter o apoio à União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). A atuação dos militares, contudo, ultrapassa as questões de defesa e avança nas ações externas angolanas como um todo. Alguns cargos diplomáticos, inclusive, são ocupados por militares.

³ O governo do MPLA, sob a presidência de José Eduardo dos Santos, é atualmente caracterizado pela necessidade de reinventar a imagem do regime no exterior e consolidar seu poder na região, e por sua ambição em tornar-se um poder regional no continente (livre tradução dos autores).

É importante, ainda, tratar da relação de Angola com seus principais vizinhos. A reaproximação entre Angola e África do Sul nas questões de defesa e segurança é de grande relevância. Em 2012, os países assinaram um acordo de cooperação bilateral em matéria de defesa, prevendo cooperação em áreas como treinamento militar e indústria de defesa (ROQUE, 2013). O acordo representa um importante avanço nas relações entre os dois países.

Outra relação que não pode ser negligenciada é com Guiné-Bissau. A presença angolana no país é bastante complexa e sofisticada, pois envolve tanto investimentos diretos quanto cooperação no âmbito da defesa. Em 2010, Luanda coordenou um processo de reforma do setor de segurança de Guiné-Bissau, com o intuito de auxiliar na estabilização do país (ROQUE, 2013).

As relações entre os dois países são vistas, inclusive, como lembra Castellano (2013), como uma exceção da política externa angolana de hesitação em se posicionar como uma potência regional. Para Roque (2013, p.7):

Angola's experience in Bissau had valuable military and diplomatic lessons. Luanda understood the importance of gaining regional and multilateral backing, which could, as a result, see it taking on a more responsive and active role in strengthening the continent's security architecture.⁴

Como uma zona de confluência entre os interesses bilaterais e multilaterais angolanos, aparece o Atlântico Sul. A área compreende os litorais africano, brasileiro, uruguaio e argentino, percorrendo, do lado oriental desde o Senegal até a África do Sul, e no ocidental, do nordeste brasileiro ao extremo sul da Argentina. Além disso, deve-se lembrar que a Antártica também está inserida na região, embora esta não faça parte da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

Segundo Silva (2014), ainda que do ponto de vista global o Atlântico Sul tenha uma importância menor no que tange à comunicação marítima, tendo em vista que a maioria do fluxo comercial se dá entre Estados Unidos e Ásia, no âmbito regional ele é fundamental. Silva (2014) lembra, inclusive, que existem manifestações importantes de países do eixo do Atlântico Norte que visam acabar com a divisão do Atlântico em dois hemisférios, projetando o poder dos países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no Atlântico Sul. Como lembra o autor,

[...] interessa aos Estados Unidos a manutenção da estabilidade e da segurança no Atlântico Sul, a serem primariamente mantidas pelos Estados da região, desde que assegurada a liberdade de navegação que

⁴ A experiência de Angola em Bissau trouxe valiosas lições diplomáticas e militares. Luanda entendeu a importância de angariar apoio regional e multilateral, o que poderia, como resultado, levar a um papel mais responsivo e ativo no fortalecimento da arquitetura de segurança do continente (livre tradução dos autores).

A Ascensão Angolana: projeção de poder no Atlântico Sul

permita a atuação do poder naval daquele país quando necessário. (SILVA, 2014, p.205).

Além da questão logística, visto que o Atlântico Sul abriga importantes rotas comerciais, a área é, também, rica em recursos naturais, especialmente petróleo. Penha (2011) afirma que há uma nova geopolítica do Atlântico Sul, baseada no controle de recursos e na produção petrolífera *off-shore*, tornando-o extremamente atraente para potências externas, uma vez que a exploração desses recursos pode ser feita sem a necessidade de envolvimento com as questões, e eventuais problemas, existentes nas reservas continentais.

A importância do Atlântico Sul para Angola já era evidente no período da guerra civil, constituindo um importante caminho de auxílio dos aliados do MPLA. Contemporaneamente, lembra Pegado (2014), é um ponto estratégico de comércio, além das já mencionadas reservas petrolíferas, em especial do litoral brasileiro e do Golfo da Guiné.

Angola possui cinco portos em seu litoral, e, portanto, no Atlântico Sul: Cabinda, Lobito, Luanda, Namibe e Soyo. É relevante lembrar que os portos angolanos podem ser compreendidos como importantes alternativas aos portos sul-africanos para o escoamento de produção dos países da região, como os minérios extraídos da Zâmbia, por exemplo, constituindo, assim, um instrumento de poder econômico com os vizinhos (SCHOLVIN, 2017). Nesse sentido, a Marinha Angolana é um ator central na projeção de poder do país no Atlântico Sul.

Para compreender a importância econômica e estratégica do Atlântico Sul para Angola, é imperativo tratar de um dos principais atores da política econômica e externa de Angola: a SONANGOL. A empresa foi criada em 1976, logo depois da independência do país, como forma de gerir a principal fonte de recursos econômicos: o petróleo. Com o passar dos anos, a entidade foi ampliando sua atuação econômica e ganhando um papel central na economia e na política angolanas.

Atualmente, a SONANGOL não é apenas quem detém o monopólio do setor petrolífero (desde a exploração até a distribuição) de Angola, mas um grupo econômico de atuação ampla, inclusive internacionalmente. No que tange à distribuição de petróleo, ela conta com subsidiárias nos EUA, em Cingapura, em Portugal, na República Democrática do Congo, em Cabo Verde e em São Tomé e Príncipe. Além das atuações na área petrolífera, o grupo econômico tem uma importante ação no âmbito financeiro. É importante destacar os investimentos em Guiné Bissau, que traduzem o interesse angolano em reativar o porto de Buba e o minério de bauxita (ROQUE, 2013).

Ao falar da importância do Atlântico Sul para a inserção internacional angolana, é forçoso mencionar as relações entre o Continente Africano e o Brasil. Assim como Angola apresenta uma mudança importante com a pacificação no início dos anos 2000, as relações

Brasil-África também ganham um novo fôlego a partir desse período, com o início do governo Lula no Brasil. No contexto dessa nova política externa brasileira, os países africanos passaram a ocupar uma posição estratégica no âmbito da Cooperação Sul-Sul, tornando-se importantes eixos da inserção internacional do Brasil. Desde 2003, foram assinados diversos acordos de cooperação no âmbito de defesa com países africanos, incluindo Angola⁵ (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014).

Enquanto o Brasil, do lado americano do Atlântico, é o principal promotor dessa cooperação, do lado africano, Angola protagoniza esse papel junto com África do Sul e Nigéria. Sobre essa dinâmica africana triangular, lembra Kornegay (2013, p.90) que:

É sendo a principal aspirante à potência regional emergente que Angola, dentro tanto da SADC quanto da ECCAS, deve receber maior atenção. Mais importante, as questões do Atlântico Sul, como elas se encontram neste momento, tendem a cair mais no domínio de ECCAS e ECOWAS do que no da SADC. Isto não significa necessariamente relegar a África do Sul um papel de coadjuvante no Atlântico Sul. Mas isso implica uma divisão de liderança com o membro companheiro de SADC, Angola, bem como, em termos de ECOWAS, com a Nigéria.

A importância do Atlântico Sul na política externa angolana traduz-se na atuação central em duas organizações: A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e a Comissão do Golfo da Guiné.

A ZOPACAS e a Comissão do Golfo da Guiné

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul foi criada em 27 de outubro de 1986⁶. À época de sua criação, a ZOPACAS refletia, em parte, o temor dos países da região de que as tensões da Guerra Fria acabassem impactando na região de maneira mais acentuada. Como lembra Barbosa (2015), as ações soviéticas de auxílio aos países africanos, especialmente Angola, levaram os EUA a pressionarem os países da região do Atlântico Sul, principalmente o Brasil, a adotarem alguma política conjunta. Do lado africano, a África do Sul buscava uma forma de reduzir seu isolamento internacional por causa do regime do *apartheid*, além de tentar uma forma de encerrar o embargo de venda de armamentos imposto pela ONU e reduzir a presença de potências extra-regionais, especialmente a URSS.

O objetivo geral da ZOPACAS, assim, é evitar a interferência de atores externos nas questões de defesa da região. O Acordo, todavia, não se restringe a esse aspecto, abarcando outras temáticas e questões mais específicas, como comércio e meio-ambiente, especialmente após a sua revitalização no pós-Guerra Fria.

⁵ O Acordo de Cooperação em Defesa entre Brasil e Angola foi assinado em 2010, mas ainda não foi ratificado.

⁶ Atualmente, fazem parte da Zona, Brasil, Argentina, Uruguai, Angola, Benin, Camarões, Cabo Verde, República do Congo, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gâmbia, Gabão, Gana, Guiné Conacri, Guiné Bissau, Libéria, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, África do Sul e Togo.

A Ascensão Angolana: projeção de poder no Atlântico Sul

A primeira reunião da ZOPACAS aconteceria em 1988, no Rio de Janeiro, com a participação de todos os Estados membros. Na ocasião, foram tratadas, além das questões operacionais, a condenação do regime da África do Sul e a situação na Libéria e em Angola. Em 1994, mais uma vez o Brasil sediou a reunião, a terceira. O novo contexto, pós-Guerra Fria, colocava desafios para a ZOPACAS, que ainda não tinha feito avanços práticos significativos. Essa reunião é marcada por uma importante inclusão de foco na Zona: a questão econômica e de desenvolvimento.

Nas palavras de Kornegay (2013, p.92-3):

Com o fim do apartheid, a ZOPACAS representou uma tentativa de manter essa região, pelo menos em sua região mais austral, como uma zona de neutralidade não alinhada; o Atlântico Sul seria deixado de fora da geopolítica geoestratégica do “Grande Jogo”.

Nessa oportunidade, três documentos importantes são adotados pela ZOPACAS: a Declaração de Cooperação Comercial no Atlântico Sul, a Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul e a Declaração do Meio Ambiente Marítimo (PEREIRA, 2016). A adoção dessas Declarações representa não só a ampliação do âmbito de atuação desse foro, como também um fortalecimento, refletindo as novas preocupações do cenário internacional e a nova realidade da ZOPACAS, com o ingresso da África do Sul.

Depois das reuniões de 1996 e 1998, a próxima só ocorreu em 2007, já no segundo governo Lula. A reunião de 2007 foi sediada em Luanda e marcou o início da tentativa de revitalização da ZOPACAS. O resultado da reunião foi o Plano de Ação de Luanda que, entre outras questões, definiu uma agenda tripla: desarmamento e não-proliferação; cooperação para o desenvolvimento e temas econômicos.

Quando da criação da ZOPACAS, Angola foi relutante em aderir ao pacto, tendo em vista seu receio de que este enfraquecesse seu governo e favorecesse as ações externas nas suas fronteiras. Após o fim da guerra civil angolana, em 2002, o país inicia um processo de reconstrução da infraestrutura e reinserção no sistema internacional. A partir do final da primeira década dos anos 2000, Angola desponta como uma economia com níveis de crescimento expressivos e com altos investimentos em setores militares, evidenciando, como já foi mencionado, o seu desejo de se posicionar como liderança na região.

A revitalização da ZOPACAS, assim, é fruto de um esforço angolano, impulsionado pelo desejo de projeção internacional de Luanda, e do reposicionamento da política externa brasileira. Nesse sentido, segundo Kornegay (2013), Angola veria na Zona uma forma de projeção internacional e de afirmação como uma liderança no Sul global. Como lembra Pereira (2016, p.63): “[...] enquanto Nigéria e África do Sul parecem mais voltados ao enfrentamento de seus problemas internos, Angola se projeta regionalmente e

internacionalmente com relativa autonomia.”

É importante ressaltar que a revitalização da ZOPACAS não passa sem ser notada pelas potências mundiais. No mesmo ano da Reunião de Luanda, os Estados Unidos da América anunciam a criação do *United States Africa Command* (AFRICOM), desvinculando o comando norte-americano para África dos Comandos Europeu e Central e, no ano seguinte, reativa a IV Frota no Atlântico Sul (CAMINHA, 2016).

Em 2013, em Montevidéu, ocorre mais um encontro. Na ocasião, são definidas quatro grandes áreas de cooperação: mapeamento e exploração de fundos marinhos; cooperação na área ambiental; segurança e transportes (PEREIRA, 2016). Além disso, tratou-se das crises na República Democrática do Congo e na Guiné Bissau. Na reunião de Montevidéu, o então Ministro da Defesa Brasileiro, Celso Amorim, destaca a importância da revitalização da ZOPACAS e sugere a realização de seminários sobre temas de defesa, com o intuito de compartilhar experiências e fortalecer a cooperação na área entre os países membros (DEFESANET, 2013).

É relevante lembrar que Angola desempenha um papel importante dentro da ZOPACAS, por sediar a Comissão do Golfo da Guiné (CGG). A CGG⁷ foi criada em 2001, sob a liderança da Nigéria, para funcionar como um âmbito de resolução de conflitos e harmonização da exploração dos recursos naturais da região. Sendo assim:

A ZOPACAS e a CGG são, portanto, organizações com importantes convergências de interesses e percepções. No centro da percepção comum está a definição do Atlântico Sul como um espaço de cooperação multilateral para a garantia da segurança e, conseqüentemente, das condições de desenvolvimento dos países da região (PEREIRA, 2016, p.68).

No momento de sua fundação, a CGG tinha como objetivo central o alcance de uma maior estabilidade regional, especialmente em virtude dos tensionamentos gerados pela extração de petróleo. Nesse sentido, os países membros concordaram em adotar ações conjuntas para a resolução de controvérsias, consolidando a Comissão como mecanismo permanente de gestão de ameaças relacionadas à segurança marítima e à delimitação de fronteiras (JOSÉ, 2011).

Cabe apontar que a ZOPACAS influenciou diretamente a criação da CGG, especialmente no que diz respeito à metodologia utilizada em sua concepção. Durante a I Cúpula da Comissão, realizada em agosto de 2006, Angola tomou a iniciativa de abrigar a sede oficial e comprometeu-se a auxiliar com o primeiro orçamento. Tal sede começou suas atividades no início de 2007, quando também foi finalizado um acordo entre o governo

⁷ São membros: Angola, Camarões, República Democrática do Congo, Congo Brazzaville, Guiné Equatorial, Gabão, Nigéria e São Tomé e Príncipe.

A Ascensão Angolana: projeção de poder no Atlântico Sul

angolano e a CGG com vistas a reger as relações entre as partes (MOURÃO, 2013).

Em novembro de 2008, a II Cúpula de Chefes de Estado e Governo da CGG foi marcada pelo protagonismo angolano em levantar a necessidade de expansão dos objetivos comuns, os quais deveriam incluir uma concertação nos âmbitos do transporte, da comunicação e da pesquisa científica (JOSÉ, 2011). Isto pode ser atribuído ao fato de que Angola assumiu a presidência da Comissão durante a cúpula e objetivava consolidar os vínculos estabelecidos no estatuto constitutivo. Além disso, tópicos como a crise financeira internacional e o conflito latente na República Democrática do Congo (RDC) também fizeram parte da pauta de discussões.

A reunião seguinte, em junho de 2009, teve como principal acontecimento a reivindicação por parte da República Democrática do Congo de uma parcela dos campos petrolíferos explorados por Angola. Essa reivindicação foi realizada junto à Organização das Nações Unidas com base na Convenção sobre Lei Marítima, a qual estabelece o direito de exploração marítima até uma distância de 200 milhas náuticas de seus territórios. Um dos principais argumentos levantados pela RDC é que a solução para a disputa deveria necessariamente envolver uma compensação financeira, tendo em vista o alto volume de investimentos realizados por Angola nos campos em questão (JOSÉ, 2011).

No ano de 2012, foi assinada pelos países membros da CGG a Declaração de Luanda sobre a Paz e Segurança no Golfo da Guiné, que vai ao encontro da meta de construção de um espaço de diálogo e cooperação interestatal, bem como do monitoramento da paz na região. Em junho de 2013, foi realizada em Yaoundé uma reunião conjunta entre chefes de Estado e governo da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), ECCAS e CGG com o objetivo de elaborar documentos em resposta à condução de atividades ilegais no Golfo da Guiné. Nessa reunião,

[...] a Cúpula adotou três documentos: a Declaração de chefes de Estados e governos da África Central e Ocidental sobre a proteção e segurança em seu domínio marítimo comum; o Memorando de entendimento entre ECCAS, ECOWAS e a Comissão do Golfo da Guiné sobre Proteção e Segurança Marítima na África Central e Ocidental; e, por fim, o Código de conduta para repressão da pirataria, roubo à mão armada contra navios e atividades ilícitas na África Central e Ocidental (ZUCATTO; BAPTISTA, 2014, p.552).

É importante destacar que a CGG surge em um contexto no qual os membros podem se beneficiar de uma crescente atração à economia internacional, especialmente em virtude de sua localização estratégica. Existe uma necessidade constante de fontes de financiamento diversificadas por parte dos governos, a qual é diretamente contrabalaneada pelo interesse de países consumidores nas matrizes energéticas fornecidas pela região. Entretanto, ao mesmo tempo que gera desenvolvimento, tal dinâmica também pode contribuir

para a escala da insegurança no Golfo da Guiné (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013).

Ademais, é necessário considerar a CGG no contexto de uma nova configuração geopolítica do petróleo. Na última década, o Atlântico Sul tem se mostrado como uma região comparável ao Oriente Médio em termos de exploração petrolífera. A constante instabilidade no Golfo Pérsico pode ser apontada como um dos fatores para o crescente interesse de países ocidentais nos recursos energéticos produzidos no Golfo da Guiné, concentrados principalmente em Angola, Guiné Equatorial, Nigéria e São Tomé e Príncipe (JOSÉ, 2011).

Almeida e Bernardino (2013) também atribuem a importância do Golfo da Guiné a seu corredor estratégico *offshore*, que o torna menos suscetível a crises e facilita o transporte para os mercados internacionais. Sendo assim, a exploração dos recursos em mar aberto se mostra como uma vantagem em relação a regiões nas quais os Estados podem aplicar mais restrições burocráticas a investimentos. Contudo, tais fatores devem ser vistos sob uma óptica de interesse das potências globais em controlarem o chamado “vazio estratégico” do Atlântico Sul.

Para Angola, a CGG está inserida em um contexto chamado por José (2011) de “litoralização” da economia. Devido ao histórico de conflitos no interior do país, o desenvolvimento da área litorânea tem se tornado prioridade em detrimento de iniciativas longe da costa. Nesse sentido, a exploração do petróleo se apresenta como uma possível via de desenvolvimento sustentado caso os recursos sejam destinados ao financiamento do sistema produtivo nacional.

A Comissão, mesmo tendo sido fundada sob princípios e métodos similares ao da ZOPACAS, pode futuramente ser inserida em um cenário de defesa que leve em conta a noção de terrorismo. Esta nova dinâmica, por sua vez, pode requerer o estabelecimento de alianças e a implementação de medidas de reforço. Algumas iniciativas já em andamento são o incentivo à criação de uma marinha de guerra na Namíbia e a concessão de treinamentos à Marinha do país (MOURÃO, 2013).

Conforme discutido anteriormente, Angola desempenhou um papel essencial na revitalização da ZOPACAS em 2007. Até então, o país não era caracterizado por uma forte liderança em assuntos relacionados à segurança regional, especialmente por ter sido palco um longo conflito durante a Guerra Fria. Nesse contexto, o plano angolano para a ZOPACAS foi realizado pouco depois de seu ingresso na OPEP, o que consolidaria sua posição como um dos atores de maior importância na produção de petróleo (PIMENTEL, 2016).

É válido lembrar que a ZOPACAS foi concebida em um contexto de coordenação política para o alcance da paz em Angola. Nesse sentido, o papel desempenhado pelo Brasil em sua criação pode ser interpretado como um esforço de conter a expansão do projeto

A Ascensão Angolana: projeção de poder no Atlântico Sul

estadunidense de integração hemisférica. Se, por um lado, a organização auxilia o projeto brasileiro de ampliação de cooperação econômica e comercial, para Angola abre possibilidades de cooperação também de caráter científico e tecnológico, bem como iniciativas de cunho diplomático (JOSÉ, 2011).

Pode-se afirmar que a ZOPACAS provê instrumentos capazes de reunir um grupo de países no intuito de promover seus objetivos comuns em fóruns globais cujos temas variam desde gerais até específicos. Organizações deste tipo se apresentam como um local de cruzamento entre as demais organizações regionais já existentes no Atlântico Sul, nomeadamente o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a SADC (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2013).

Além disso, a cooperação na área de defesa se mostra como um fator importante para a participação de Angola na ZOPACAS. Como afirmam Almeida e Bernardino (2013, s/p)

[...] quer Angola quer a África do Sul (refira-se que para garantir eficazmente a soberania das águas territoriais esta decidiu comprar recentemente 3 submarinos para reforçar a sua frota oceânica) estão a procurar modernizar as suas forças navais para poderem ombrear com as suas congêneres euro-americanas e brasileiras. Mas, se as principais problemáticas atuais da ZOPACAS se prendem com as matérias anunciadas em Luanda e Montevidéu, existem outras que mantêm-se perenes nas mentes dos diplomatas afro-latino-americanos, referimo-nos nomeadamente à desnuclearização da região, em respeito pela Resolução Nº41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que solenemente declarava o Atlântico Sul como uma zona de paz e segurança, e livre de armas de destruição massiva, o que tem sido possível manter.

No que concerne à atuação de Angola na CGG, observa-se que as ligações entre o país e os Estados Unidos foram aprofundadas em virtude dos interesses nas áreas de energia e segurança no Golfo da Guiné. Além da aproximação estratégica da potência ocidental em relação ao continente africano, também deve ser considerada uma política angolana mais ampla direcionada ao setor energético. Não obstante, Angola mantém próximas relações de cooperação com a China, o que é visto pelos Estados Unidos como problemático sob alegações de “falta de transparência” (JOSÉ, 2011).

É importante ressaltar que a falta de poder efetivo da CGG não diminui sua importância política para Angola. Primeiramente, o interesse angolano pode ser percebido por meio da iniciativa de criação da instituição, a qual, apesar de ter sua origem na ZOPACAS, seria dedicada aos assuntos da economia petrolífera da região. O país também desempenha um papel significativo ao se apresentar com uma posição mais equilibrada em comparação com a Nigéria, por exemplo, o que é atraente para países como a Guiné Equatorial. Nesse sentido, a consolidação da parceria entre os países membros pode possibilitar o estabelecimento de relações com outras regiões do mundo (ALMEIDA;

BERNARDINO, 2013).

Angola confere uma importância de cunho estratégico às relações mantidas com os países do Golfo da Guiné, com a percepção de que a região pode desempenhar um papel na manutenção ou ascensão de novas potências globais. A Comissão é vista como um meio de preservação da gestão independente dos recursos energéticos nacionais, garantindo os interesses dos países membros face às possíveis disputas entre países ocidentais. De acordo com José (2011, p. 262), “pretende-se que a CGG venha a tornar-se uma entidade o mais possível equidistante de problemas regionais e internacionais”.

A atuação mais expressiva de Angola em organismos regionais pode ser atribuída à sua maior estabilidade interna desde 2002, o que permite maiores esforços de política externa na expansão de relações políticas e econômicas. Anteriormente, a política exterior angolana estava condicionada a relações pautadas em afinidade histórica e acordos comerciais temporários. Os arranjos regionais nos âmbitos da ECCAS e da SADC já eram indicativos desta nova fase, os quais se confirmaram com a criação da CGG (JOSÉ, 2011).

Considerações Finais

Ao longo deste artigo, tanto o processo de construção do Estado angolano quanto suas principais diretrizes de política externa foram utilizados como ferramentas para compreender a intensificação da projeção de poder do país nos últimos anos. Na posição de sétimo maior país africano em extensão territorial e décimo segundo em termos populacionais, é inegável que Angola possui uma forte influência nas dinâmicas do continente, especialmente quando se trata da região da África Austral.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o encerramento da guerra civil em 2002 foi essencial para que o país pudesse dar início a uma fase de maior engajamento e assertividade em assuntos externos. Ainda assim, cabe destacar que um dos principais objetivos do MPLA continua sendo a manutenção da estabilidade interna. Além disso, nota-se que o envolvimento das Forças Armadas em matéria de política exterior para além de questões próprias de defesa, característico do período da guerra civil, permanece presente nos dias de hoje.

No que diz respeito ao Atlântico Sul, é forçoso reconhecer sua importância não apenas como uma rota comercial entre os países da região, mas também como um fator propulsor de integração entre eles. Em relação a assuntos de segurança, principalmente, como no caso do Golfo da Guiné, instâncias como a ZOPACAS e a CGG desempenham um importante papel na coordenação de esforços conjuntos entre os Estados afetados.

Percebe-se, assim, que a política externa angolana pós-2002 passou a priorizar as

A Ascensão Angolana: projeção de poder no Atlântico Sul

relações regionais por meio da participação ativa em organizações e fóruns, ao mesmo tempo em que utiliza desses ambientes para garantir a continuidade do desenvolvimento nacional. A iniciativa de Angola em hospedar a sede da CGG, por exemplo, ocorre em um contexto de tensionamentos acerca da extração de petróleo, que consiste na principal fonte de recursos do país. Portanto, as dinâmicas estabelecidas na região do Atlântico Sul favorecem a consolidação de Angola enquanto um polo alternativo de poder regional.

Recebido em 29 de agosto de 2019. Aprovado em 10 de setembro de 2019.

Referencias bibliográficas

- ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014.
- ALMEIDA, Eugênio Costa; BERNARDINO, Luís Manuel Brás. A Comissão Do Golfo Da Guiné E A Zona De Paz E Cooperação Do Atlântico Sul. Organizações Interzonais Para A Persecução Da Segurança Marítima Na Bacia Meridional Atlântica. **Revista Militar**, n. 2532, 2013.
- BARBOSA, Luísa Calvete Portela. **A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS): criação, projeção e dimensão político-estratégica**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.
- CAMINHA, Isadora Coutinho. 30 Anos da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS): uma perspectiva brasileira. In: VISENTINI, Paulo Fagundes; MIGON, Eduardo Glaser; PEREIRA, Analúcia Danilevicz (Org.). **A (in)segurança da África e sua Importância para a Defesa do Brasil**. Porto Alegre: NERINT-UFRGS\LED\ECEME, 2016.
- CASTELLANO, Igor. Mitologia e Teoria de Relações Internacionais na África: avanços do Novo Regionalismo. **InterAção**, v. 5, n. 5, 2013.
- _____. Política Externa Regional de Angola: mudanças frente à ordem sistêmica (1975-2010). **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 4, n. 7, 2015.
- DEFESANET. **ZOPACAS – Amorim propõe ações para fortalecer cooperação em defesa**. 16 de janeiro de 2013. Disponível em <http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9322/ZOPACAS---Amorim->

propoe-acoes-para-fortalecer-cooperacao-em--Defesa. Acessado em 25 de maio de 2018.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave, 2003.

HODGES, Tony. **Angola: anatomy of an oil state**. Oxford: James Currey, 2004.

JOSÉ, Joveta. **A política externa de Angola: novos regionalismos e relações bilaterais com o Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 291 p. 2011.

KORNEGAY, Francis A. África do Sul, o Atlântico Sul e a equação IBAS-BRICS: o espaço transatlântico em transição. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.2, n.3, Jan-Jun 2013, p.79-106.

MALAQUIAS, Assis. Angola's Foreign Policy: Pragmatic Recalibrations. **Occasional Paper n. 84**, 2011.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. Intuições e concretudes. **Revista África**, v. 33-34, 2013, p. 105-120.

PEGADO, Aida. Angola como potência regional emergente. Análise dos factores estratégicos. **Mulemba – Revista Angolana de Ciências Sociais**, v. 4, n. 8, 2014.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PEREIRA, Analúcia Danilevich. Atlântico Sul, África Austral e América do Sul: cooperação e desenvolvimento . **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.2, n.4, Jul-Dez. 2013, p.33-47

____. Concertação político-estratégica e cooperação no Atlântico Sul: os casos da ZOPACAS e da Comissão do Golfo da Guiné. In: VISENTINI, Paulo Fagundes; MIGON, Eduardo Glaser; PEREIRA, Analúcia Danilevich (Org.). **A (in)segurança da África e sua Importância para a Defesa do Brasil**. Porto Alegre: NERINT-UFRGS\LED\ECEME, 2016.

PIMENTEL, Cauê Rodrigues. O ressurgimento da ZOPACAS e a agenda de segurança no Atlântico Sul. **Tensões Mundiais**, v. 12, n. 22, 2016, p. 113-143.

ROQUE, Paula Cristina. **Angola's crucial foreign policy drive**. SWP Comments, n.15, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, May 2013.

SCHÜTZ, Nathaly Xavier. **Integração Na África Austral: A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e os Condicionantes Históricos e Políticos da Integração**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2014.

A Ascensão Angolana: projeção de poder no Atlântico Sul

- SILVA, Antônio Ruy de Almeida. O Atlântico Sul na Perspectiva da Segurança e da Defesa.
In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014.
- SCHOLVIN, Soren. **South Africa and Secondary Powers: contestation in Sub-Saharan Africa**. South Africa Institute of International Affairs, Occasional Paper 270, September 2017.
- VISENTINI, Paulo Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História da África e dos africanos**. Petrópolis: Vozes, 2013.
- ZUCATTO, Giovana; BAPTISTA, Michele. Pirataria no Golfo da Guiné. **UFRGS Model United Nations**, v.2, 2014, p. 531-565.

**Novo Regionalismo e Análise de Política Externa:
Aportes para o estudo do Sul Global e da África**

Igor Castellano da Silva*

Resumo: Em um contexto de ampliação de pesquisas sobre a relevância de regiões e potências regionais na ordem internacional contemporânea, importa compreender as possibilidades de avaliação da política externa regional de Estados sob ponto de vista interacional. O artigo procura avaliar os avanços recentes dos estudos do novo regionalismo e da análise de política externa para as regiões do sul global e, especificamente, da África. Argumenta-se que uma visão interacional e histórico-sociológica sobre processos de formação das unidades e de suas políticas externas parece ser necessária para que se avance nos esforços de integração entre NR e APE sob uma perspectiva sistêmica.

Palavras-chave: Novo Regionalismo, Análise de Política Externa, África

Introdução

O estudo sobre os fundamentos da ação de Estados em suas regiões faz parte de dois amplos programas de pesquisa. O primeiro é o novo regionalismo (NR), que significa tanto processos políticos de cooperação regional em direção à integração quanto o estudo sobre regiões. Neste último caso, podem-se verificar avanços teóricos e empíricos recentes nos estudos regionais, com a tendência de expansão da compreensão teórica mediante a análise de regiões do sul global, como, por exemplo, a África. A avaliação de regiões periféricas possibilita novos entendimentos sobre as particularidades da formação histórica desses sistemas regionais e as potencialidades e os limites de ação de potências regionais e de suas vizinhas regionais, potências secundárias. O segundo programa de pesquisa, que avalia a ação de Estados no sistema internacional e em suas regiões. Refere-se à análise de política externa (APE) e a sua evolução recente para a observação dos determinantes da política externa de países do terceiro mundo, inclusive os países africanos. Os países africanos são em geral identificados pelos constrangimentos de atuação no sistema internacional, muito embora haja espaços importantes de ação e ambientes em que suas políticas têm impacto sistêmico significativo. Este é o caso dos sistemas regionais e das relações interafricanas.

A conexão entre NR e APE tem sido realizada principalmente nos estudos sobre a centralidade da política externa de potências regionais nos seus respectivos sistemas. Entretanto, há, atualmente, pouca reflexão sobre o papel da política externa regional de Estados sob ponto de vista interacional, e não apenas focada nas potências regionais, além de serem escassas perspectivas informadas histórica e sociologicamente. Diante de tais desafios, o presente artigo avalia, de forma concisa, os avanços recentes dos estudos do novo regionalismo e da análise de política externa para as regiões do sul global, o chamado terceiro

* Graduado em Relações Internacionais e Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor Adjunto de Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Maria (igor.castellano@gmail.com).

Novo Regionalismo e Análise de Política Externa: Aportes para o estudo do Sul Global e da África

mundo, e procura observar a relevância desses avanços para os estudos de regiões e da política externa na África. Ademais, busca-se identificar os principais insights recentes sobre a possibilidade de conexão entre política externa de unidades e elementos de sistemas regionais, além dos limites desses estudos para a compreensão da agência sistêmica. O artigo argumenta que uma visão interacional e histórico-sociológica sobre processos de formação das unidades e de suas políticas externas parece ser necessária para que se avance nos esforços de integração entre NR e APE sob uma perspectiva sistêmica.

A Expansão do Novo Regionalismo e da Análise de Política Externa para o Sul

A disciplina de Relações Internacionais (RI) tem experimentado no pós-Guerra Fria uma expansão geral no campo de investigação, tanto em termos de abordagens quanto em escopo geográfico. No primeiro caso, pode-se referir às renovadas abordagens epistemológicas e teóricas envolvidas nos recentes debates da área. No segundo caso, o aprofundamento do processo de globalização (acompanhado pela regionalização) e, mais tarde, a emergência de novas potências regionais e globais ampliaram o interesse geral na periferia e semiperiferia do sistema mundial, o chamado Sul global (em termos econômicos e políticos). Subáreas das RI foram não menos afetadas por esses desenvolvimentos. Dois exemplos delas são o novo regionalismo (NR) e a análise de política externa (APE).

A Expansão do Novo Regionalismo para o Sul

O NR, aqui referido sobretudo como o estudo de regiões, tem apresentado desenvolvimento espantoso em termos de novas abordagens e conceitos, o que é acompanhado por uma maior democratização nos estudos regionais. Isso foi visto com a incorporação de regiões geográficas anteriormente marginalizadas e a intenção de explicar as particularidades de seus sistemas regionais em termos próprios. Em geral, diferentes estudos abrem caminho para a afirmação de que as regiões estão atualmente adquirindo um valor crescente nas relações internacionais devido a fatores empíricos e teóricos.

No caso dos fatores empíricos, o argumento é sustentado pelas posições que ressaltam a importância da geografia e da territorialidade na composição de questões estratégicas e securitárias dos Estados; a volatilidade e efemeridade dos interesses estratégicos das grandes potências em regiões periféricas, gerando espaço para o seu desenvolvimento autônomo; e a existência de uma nova onda regionalista no período pós-Guerra Fria, com a multiplicação de processos de cooperação e integração regionais. Sob perspectiva teórica, o valor crescente do regionalismo nas RI deve-se às respostas que estudos de regiões buscam dar aos limites decorrentes da excessiva parcimônia nas teorias da disciplina; às insuficiências teóricas de explicações globalistas da política internacional, as quais supervalorizam mecanismos de overlay das ações de potências globais em outras

regiões; à demanda por esforços lakatosianos de progresso da disciplina, mediante novos estudos empíricos que avaliem teorias existentes e procurem gerar bases para a sua melhoria; e à escassez de estudos que relacionem a estrutura do sistema internacional com as estruturas de poder regionais.

A ampliação de novos estudos sobre regiões já permite observar diferenças entre um chamado velho regionalismo e o novo regionalismo emergente. Essa diferença ocorre, igualmente, tanto como um fenômeno empírico quanto como um processo teórico (estudo das regiões). Empiricamente, as regiões se tornaram no pós-Guerra Fria uma arena principal das relações internacionais. Isso é observado pelo aumento dos processos gêmeos de regionalização (movimento de aproximação mútua de atores regionais) e regionalismo (processos políticos de cooperação regional). Esse fenômeno é quantitativa e qualitativamente diferente do primeiro grande movimento de regionalismo surgido nas décadas de 1950, 1960 e início de 1970, característicos do velho regionalismo (VÄYRYNEN, 1984, p. 353–355). Atualmente, pode-se perceber uma expansão dos processos em termos quantitativos (incremento do número de acordos regionais em áreas diversas) e qualitativos (multidimensionalidade: aumento do número de organizações cujo escopo é impossível de ser classificado apenas como político, econômico ou securitário). Com a expansão e o fortalecimento das organizações regionais de cooperação (ACHARYA, 2007; HURRELL, 2007; KATZENSTEIN, PETER J., 2005; NOLTE, 2010, p. 882), alguns autores chegam a mencionar que a regionalização e o regionalismo são atualmente a força motriz da política global (BEESON, 2005, p. 969; BULMER-THOMAS, 2001, p. 363; FAWCETT, 2004, p. 431; FAWN, 2009, p. 5; SÖDERBAUM; SHAW, 2003). Ao assumir características e significados diversos, esses processos estão relacionados principalmente com o surgimento de um mundo multipolar (assimétrico), que é, em muitos aspectos, inédito, porque difuso e regionalmente nucleado.

Em âmbito teórico, os avanços do novo regionalismo em relação à sua versão anterior estão conectados às possibilidades de tratamento de regiões pelo grau de interação entre diferentes tipos de atores, ao contrário das perspectivas subsistêmica e (neo)funcionalista, próprias do velho regionalismo. Por um lado, ao contrário do funcionalismo que avalia as regiões pelas finalidades de seus processos cooperativos, o NR enxerga as regiões como criações sociais e políticas (HEMMER; KATZENSTEIN, 2002, p. 575) formadas pelo grau de interação entre as unidades que as integram (HURRELL, 1995, p. 333–334). As interações podem ser múltiplas e multidimensionais, embora a territorialidade ainda seja elemento central de sistemas regionais, como mencionado anteriormente (KELLY, 2007, p. 205). Por outro lado, o pressuposto envolve a possibilidade de avaliar regiões pela conexão de outros atores além dos Estados. Isso não significa que os Estados sejam menos

Novo Regionalismo e Análise de Política Externa: Aportes para o estudo do Sul Global e da África

importantes e que as abordagens regionais possam descartá-los. Implica que, para melhor entendermos as dinâmicas regionais, os Estados não devem ser tomados como atores exclusivos, a-históricos ou uniformes (DUNN; HENTZ, 2003).

Outra possibilidade teórica resultante do NR é a de se considerarem as particularidades específicas de cada região. Regiões podem ser estudadas não apenas como uma parte do sistema internacional, mas também como um sistema próprio. Isso permite analisar regiões adotando ferramentas produzidas pelas teorias de política internacional e política externa (BUZAN; WÆVER, 2003; BUZAN, 2000; LEMKE, 2002). Ao mesmo tempo, as dificuldades presentes nos debates teóricos das RI acabam sendo importadas pelos estudos regionais. Entre elas estão o debate agente-estrutura e os desafios para se conectar teorias de política internacional e política externa, como se verá a seguir. Mas, no sentido oposto, pode-se destacar o papel dos estudos regionais para trazer respostas para os dilemas envolvidos na explicação do sistema internacional como um todo.

Todo esse desenvolvimento empírico e teórico recente do NR capacita esta corrente para avaliar os casos de regiões do sul global. Apesar de ainda haver poucos estudos com foco específico na análise de regiões periféricas, a escassez de análises abrangentes é parcialmente compensada por obras pioneiras. Em termos analíticos, estudos como o de Hettne et al. (2000a, b) auxiliam a compreender regiões que seriam dificilmente consideradas ou efetivamente avaliadas mediante a perspectiva do sistema global. Nesse caso, análises informadas pelas características de regiões periféricas são mais capazes de compreender dinâmicas de cooperação e conflito e estruturas de sistemas regionais. O sul global apresenta sutilezas nos processos de interação, menos afetados pela projeção de poder e riqueza dos Estados do que pela fraqueza destes. Desse modo, análises estatocêntricas limitadas ao estudo da projeção de poder e riqueza dos Estados ignoram dinâmicas securitárias, políticas, econômico-comerciais e sociais importantes em regiões do sul.

É por isso que o avanço do NR em sua análise sobre regiões do sul está vinculado à sua capacidade de compreensão sobre particularidades históricas, mormente da evolução da interação entre grupos e estruturas sociais, como o Estado. O Estado é uma das estruturas mais relevantes envolvidas no processo de interação social, por isso a avaliação das particularidades dos seus processos de construção (formação e reformação) é central para o NR no sul. Esse debate se relaciona à avaliação de como processos históricos de construção estatal afetam capacidades estatais e a formação regional. Ao mesmo tempo, interessa a forma como dinâmicas regionais, por sua vez, também afetam esses processos. Não obstante, são ainda escassos estudos como os de Ayoob (1992, 1995) e Brian Job (1992), que problematizam particularidades e potencialidades das regiões onde o processo de construção do Estado é ainda incipiente (EMERSON, 1963; MILLER, BENJAMIN, 2005).

Após avaliar as perspectivas empíricas e teóricas do NR, vale ressaltar seu papel normativo para os países do sul global. O NR no sul pode ser uma solução aos problemas de segurança e desenvolvimento que envolvem Estados fracos. Países periféricos geralmente percebem o regionalismo como um fator de multilateralismo (multilateralismo possível), como uma alternativa para os desafios e riscos da globalização (MISTRY, 1999, p. 117), e como uma estratégia normativa para a superação dos dilemas de desenvolvimento e segurança, bem como para melhorar a sua posição e poder de barganha no sistema internacional (HETTNE; INOTAI; SUNKEL, 2000a, p. xxi–xxii).

A Expansão da Análise de Política Externa para o Sul

Outro bloco que compõe o pilar teórico deste trabalho é a literatura sobre APE e as particularidades da política externa dos países do terceiro mundo, incluindo a África. Assim como o NR, a área de APE também experimentou recentemente o surgimento de uma nova geração analítica. Esta se alinha a uma intenção não ocidentalista que tem como objetivo estudar casos e temas sem padrões preconcebidos, ampliando as perspectivas da primeira e da segunda gerações da APE.

A APE tem como seu antecessor remoto a história diplomática. Nos anos 1950 e início dos anos 1960, Snyder et al. (1954, 1963) publicaram uma das primeiras obras que explora o processo de tomada de decisão em política externa (PE). Para estes autores a PE resultava da interação de vários elementos, tais como a história pessoal das lideranças e instituições domésticas. Nos anos 60, James Rosenau (1966) escreveu sobre a necessidade de se formular uma teoria e metodologia para a APE e de fazê-la progredir tanto quanto as demais áreas da Ciência Política norte-americana. Assim, o autor formulou que a metodologia da APE deveria se basear em estudos comparados e que deveria propor tipos puros de nações para a classificação de categorias de PE. Alguns pesquisadores aceitaram o desafio e desenvolveram um tipo de estudo que ficou conhecido como Política Externa Comparada, considerada a primeira geração de estudos de política externa. Já, nos anos 80, emergiu a segunda geração da APE, com foco em níveis variados de análise e com a ampliação de temas de abordagem, como democratização, declínio econômico dos EUA e colapso da URSS (NEACK; HEY; HANEY, 1995b, p. 5–12).

A despeito das diferentes correntes no estudo da APE, podem-se elencar fatores comuns à abordagem. Para Valerie Hudson (2005, p. 3–5), a APE possibilita uma ponte entre teoria de RI, política comparada e políticas públicas. Isso ocorre, pois integra contribuições de várias teorias e de vários programas de pesquisa das RI, seu foco de análise é comparado por excelência e trata a política externa como um tipo de política pública, incorporando formas de análise características desse campo de estudo. Além disso, a APE permite aprofundar o

Novo Regionalismo e Análise de Política Externa: Aportes para o estudo do Sul Global e da África

estudo da atuação dos agentes da PE (atores e formulação) frente a contextos históricos e estruturais, o que permite compreender as origens das ações externas dos Estados.

Em aspectos gerais, a primeira e segunda gerações da APE apresentaram a falta de análises abrangentes de política externa de países do sul (CARLSNAES; GUZZINI, 2011; HILL, 2003; HUDSON, 2007; NEACK; HEY; HANEY, 1995a). Como resultado natural, análises mais generalistas da política externa destes países ainda são predominantemente baseadas em abordagens pioneiras desenvolvidas a partir de duas ou três décadas atrás (AYOOB, 1995; CLAPHAM, 1985; KORANY, 1986). Tais tentativas buscavam alterar o quadro de “estudo subdesenvolvido dos países subdesenvolvidos” (KORANY, 1983, p. 465). Exceções recentes são um sinal de esperança de que os países periféricos e semiperiféricos são sujeitos importantes para a compreensão dos mecanismos da política externa e da política internacional, assim como reivindicado pelas teorias pós-coloniais (BRAVEBOY-WAGNER, 2003b). Esta realidade questiona parcialmente a afirmação de Kenneth Waltz de que “seria ridículo construir uma teoria de política internacional baseada na Malásia e na Costa Rica” (WALTZ, 1979, p. 72). Na prática, temerário seria construir teorias abrangentes sobre o sistema internacional (e não apenas de sua estrutura) sem compreender o papel de sujeito e objeto de países periféricos, como os citados.

Nos estudos sobre política externa de países do sul, certa continuidade pode ser vista em dois aspectos. Em primeiro lugar, há a intenção sempre presente de conectar diferentes níveis de análise que possam interferir na produção de política externa. Isso ocorre independentemente da perspectiva teórica adotada, embora a perspectiva do realismo político tenda a ser mais complexa, por envolver aspectos da formação e das dinâmicas internas dos Estados e por incluir elementos da economia política, fundamentais para as preocupações de desenvolvimento no sul global. Essa abordagem possibilita a melhor compreensão da “ligação entre conflitos intraestatais e interestatais, e o entrelaçamento entre a empreitada da construção estatal e a política regional de balanço de poder” (AYOOB, 1998, p. 45).

Em segundo lugar, a continuidade também pode ser vista nos temas recorrentemente abordados nos estudos de PE no sul global. Entre eles podem-se citar instabilidade política, falta de legitimidade das elites e política de sobrevivência (HAGAN, 1995, p. 126). A predominância de temas desse tipo está vinculada às particularidades do processo de construção do Estado e da nação no terceiro mundo, incluindo as relações entre Estado e sociedade, uma vez que “política externa é um componente crítico do programa político dos governos e, frequentemente, uma base fundamental do próprio Estado” (MOON, 1995, p. 199). Assim, autores têm seguido a iniciativa de Christopher Clapham (1985) e Mohammed Ayoob (1995) e gradualmente adotado o Estado (MOHAMEDOU, 2003, p. 69) e perspectivas analíticas da sociologia histórica como elemento explicativo da política externa no terceiro

mundo (HALLIDAY, 2005, p. 43).

A partir dessa perspectiva analítica que ressalta a realidade histórico-sociológica dos países do terceiro mundo, podem-se identificar quatro eixos centrais de políticas externas práticas que têm procurado superar essa realidade e são adotadas de forma complexa e não excludente: o alinhamento, o terceiro-mundismo, o regionalismo, e a defesa da soberania jurídica.

No tocante ao primeiro eixo, o alinhamento a potências centrais tem sido, desde a independência, a política externa menos custosa para países periféricos. Isso se deve ao seu caráter de manutenção do status quo, de reprodução de dependências e conformidade com estruturas de poder internas. No âmbito econômico, envolve o predomínio e a reprodução de economias de enclave ou de sistemas econômicos baseados em vantagens comparativas e complementaridades com economias centrais. O crescente empobrecimento da população local é compensado pelo acúmulo de riquezas pelas elites econômicas e políticas dirigentes. No âmbito securitário, geralmente abrange a construção de perspectivas estratégicas ideologicamente orientadas pelos desafios dos países centrais (tal como a ideia de segurança hemisférica) em detrimento das realidades locais e regionais particulares. Essas políticas ocorrem devido a mecanismos de obediência, derivados da posição de dependência ou vulnerabilidade, ou de consenso e interesses mútuos entre elites situadas no centro e na periferia (BRAVEBOY-WAGNER; SNARR, 2003, p. 22–25; MOON, 1985, 1983).

O segundo eixo de política externa nos países de terceiro mundo é a política de solidariedade terceiro-mundista. Essa política está vinculada ao comprometimento com a luta contra a desigualdade do sistema internacional e a convergência de objetivos em assuntos cruciais envolvendo sua identidade internacional (condição periférica e colonizada), sua integridade (luta pela soberania como agentes soberanos) e sua vontade (defesa da liberdade de escolha). Esses elementos estão intrinsecamente ligados à pós-colonialidade como propósito de política externa (GROVOGUI, 2003, p. 33). Entretanto, em geral, o terceiro-mundismo e a atual cooperação sul-sul não sobrevivem sozinhos. Devido ao déficit de segurança, capitais, investimentos, serviços e bens dos países periféricos, esta política é geralmente complementada com alinhamentos norte-sul constantes ou esporádicos (CLAPHAM, 1985, p. 129–130).

O terceiro eixo de política externa é a perspectiva regionalista, como forma de satisfação de necessidades de desenvolvimento e segurança. (AKOKPARI, 1999, p. 33, 2001, p. 47). Isso se deve ao fato de que o regionalismo como política externa de países do sul está vinculado à promessa de fortalecimento das estruturas do Estado, visto como central nas tarefas de segurança e desenvolvimento. A suposta vinculação entre regionalismo e

Novo Regionalismo e Análise de Política Externa: Aportes para o estudo do Sul Global e da África

diminuição da importância do Estado não se reproduz de maneira automática para os países do sul, que percebem nas instituições regionais o reforço de sua soberania. Lideranças políticas e teóricos críticos veem “a fraqueza do Estado como criadora de uma necessidade normativa para a integração; o regionalismo se torna ‘um projeto e uma política’” (KELLY, 2007, p. 218). É justamente o interesse no fortalecimento de suas capacidades empíricas que leva potências secundárias a apoiar projetos regionalistas mais distributivos de poder e riqueza, embora sejam cautelosos em relação à sua soberania negativa.

O quarto e mais estrutural eixo de política externa é a defesa da estatidade jurídica. No terceiro mundo, “o apelo à soberania permanece mais forte”, já que “a construção do Estado e da nação não tem sido totalmente bem-sucedida e [...] as pequenas hostilidades interestatais ainda inflamam” (BRAVEBOY-WAGNER, 2003a, p. 7). A partir dessa realidade deriva o compromisso desses Estados com os postulados do sistema internacional como a soberania, não intervenção, autoajuda e códigos de diplomacia. Neste ponto, situa-se a contribuição mais relevante sobre a política externa dos países do terceiro mundo. Trata-se do seu comprometimento com regras sistêmicas que ressaltam aspectos de igualdade entre Estados, fundamentados nos princípios da soberania negativa (legal) (JACKSON, 1990, p. 24). Esse comprometimento pode ou não ser acompanhado por políticas de construção e defesa da estatidade empírica. Quando tais políticas são igualmente adotadas, envolvem esforços relacionados aos “processos de construção do Estado e à necessidade do Estado de manter a sua posição e perpetuar sua existência na arena internacional” (MOHAMEDOU, 2003, p. 65). Envolve também, em muitos casos, políticas externas de perfil anticentro, que contestam os fundamentos da hierarquia de poder no sistema internacional (BRAVEBOY-WAGNER; SNARR, 2003, p. 22–25; HEY, 1995).

De todo modo, o comprometimento de países do terceiro mundo com os princípios da soberania negativa torna-se, paradoxalmente, um empecilho para políticas cooperativas e integrativas. No âmbito das políticas externas em direção ao regionalismo, a relevância dada por Estados fracos ao problema de sua soberania, impede esta recomendação normativa. Potências secundárias tendem a bloquear processos de integração regional que vão além do seu projeto de estabilização interna e garantia de soberania, o que dificulta perspectivas de avanço da integração regional no terceiro mundo (KELLY, 2007, p. 218–219). O dilema situa-se no fato de que “países do sul são apegados a sua soberania duramente conquistada e menos propensos do que as nações do norte global a ver os benefícios de uma forma superior de integração para além da cooperação funcional e econômica” (BRAVEBOY-WAGNER, 2003a, p. 7). Neste caso, parece ser função fundamental de potências regionais a construção de projetos regionais que claramente compensem a perda de soberania jurídica de Estados fracos, mediante instrumentos que reforcem sua soberania empírica. Trata-se de projetos que

distribuem desenvolvimento e segurança e que reforcem capacidades estatais. Antes de adentrar essa discussão, importa observar o desenvolvimento recente dos estudos africanos no âmbito do NR e da APE.

Novo Regionalismo e Análise de Política Externa na África

No caso do continente africano, ambas as subáreas de NR e APE observam recente desenvolvimento e caminho aberto para a produção teórica e empírica.

Novo Regionalismo na África

O estudo de regiões na África vem sendo crescentemente abordado por analistas de dentro e de fora do continente. Em geral, predominam análises descritivas e funcionalistas, que avaliam estágios dos processos de integração regional do continente e comparam estruturas organizacionais/legais. Há predomínio de análises sobre a organização de integração continental (Organização da Unidade Africana – OUA e União Africana – UA) e sub-regionais (Regional Economic Communities – RECs) em estudos de caso e abordagens comparadas ou análises históricas de processos sociais, políticos, econômicos e securitários de diferentes regiões do continente. Todavia, atualmente, um terceiro tipo de abordagem tem buscado um diálogo mais extensivo com teorias do NR e das RI em geral. Estudos como os publicados por Grant e Söderbaum (2003) e Vale et al. (2001) – bem como os estudos de Odén (2000), Davies (2000), Abrahamsson (2000), Hentz (2005, 2009), Söderbaum (2004), Söderbaum e Taylor (2003) – procuram adaptar construções teóricas gerais sobre o NR para o continente africano. De diferentes formas, os estudos mencionados acima procuram abordar desafios que ainda estão presentes na avaliação dos processos de regionalização e regionalismo na África. Assim como o NR no terceiro mundo, na África as dinâmicas regionais estão marcadas por aspectos particulares desses dois processos.

No que concerne à regionalização, a percepção estatocêntrica dominante das RI é incapaz de lidar com as complexidades das dinâmicas regionais no continente. A compreensão da complexidade dos processos de regionalização no continente africano envolve ir além da perspectiva estatocêntrica corrente, no sentido de se desvencilhar da percepção do Estado nacional como unidade exclusiva e ator unitário. No continente africano, a juventude das estruturas estatais abre espaços para dinâmicas que se situam fora dessas fronteiras analíticas. Grupos sociais, partidos políticos e forças privadas, da região e de fora dela, são agentes relevantes nas dinâmicas regionais. Uma visão que leve em conta a ação de atores não estatais auxilia a compreender que, no continente africano, relações regionais existem previamente à implantação dos Estados coloniais; existem a despeito do Estado, de seus limites de projeção de poder ou desinteresse com o regionalismo; e podem trazer soluções que compensem as (ou apoiem a reversão das) incapacidades do Estado (DUNN;

Novo Regionalismo e Análise de Política Externa: Aportes para o estudo do Sul Global e da África

HENTZ, 2003, p. 183–184; VALE, 2001, p. 18–20). Além disso, a presença de atores não estatais (inclusive extrarregionais) pode gerar efeitos ambíguos, tais como novas soluções ou novos desafios ao desenvolvimento e à segurança. Essa tem sido a narrativa da penetração de ONGs internacionais e OIGs no continente.

Contudo, os limites da visão estatocêntrica dominante não significa que ela não possa ser reconstruída (WENDT, 1992, p. 424–425). A superação da visão estatocêntrica atual, do Estado unitário e imutável, envolve a análise histórica e sociologicamente informada sobre a evolução dos processos políticos e econômicos que afetaram a construção dos Estados e a sua relação com sociedades domésticas e externas. Destarte, os Estados africanos não devem ser excluídos da análise, já que o continente é amplamente influenciado por suas características empíricas e jurídicas (JACKSON; ROSBERG, 1982). Pelo contrário, assim como proposto por Dunn e Hentz (2003, p. 183–184), uma solução em potencial é a produção de análises do regionalismo que problematizem a ideia do Estado em termos históricos e sociológicos. Historicamente, há a necessidade de romper-se com o anacronismo na formulação teórica e adoção de conceitos das RI, sendo o Estado um deles (COX, 1996b). Sociologicamente, cumpre explicar as particularidades históricas do Estado e desconstruir a ideia difundida no debate neo-neo das RI do Estado como ator unitário e autossuficiente. A reconstrução do paradigma estatocêntrico possibilita a análise de regiões por dinâmicas que vão além da projeção de poder desses atores. Abre-se espaço para avaliar regiões como construtoras e desconstrutoras de Estados e Estados como construtores e desconstrutores de regiões.

Por seu turno, o regionalismo do continente africano é informado precisamente pela busca por autonomia e desenvolvimento, que tem pautado historicamente os processos e integração do sul global. A tentativa de redução da posição de subdesenvolvimento e dependência baseia-se em duas estratégias nem sempre isoladas, mas ontologicamente conflitantes. A primeira estratégia envolve processos centrados na aliança com países centrais e em processos de cunho comercialista, próximos à perspectiva cepalina do regionalismo aberto. O vínculo com ex-metrópoles tem sido mantido historicamente mediante iniciativas de cooperação político-cultural, como a Francofonia e a Commonwealth. Em alguns casos, tais processos adquirem características mais estruturais, envolvendo vínculos econômicos de dependência como na iniciativa monetária do Franco CFA e em recentes processos de cooperação bilateral representados pelos EPA (Economic Partnership Agreements) com a União Europeia. Projetos comercialistas como a SACU (Southern African Customs Union) também são em geral voltados para vínculos comerciais externos ao continente, embora algumas iniciativas comercialistas, como o COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa), sejam mais autocentradas.

A segunda estratégia regionalista diz respeito à construção de processos próprios e mais profundos e multidimensionais de integração regional. Iniciativas da UA (União Africana) e de RECs (Regional Economic Communities), como a CEDEAO (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental), o IGAD (Intergovernmental Authority on Development), a UMA (União do Magrebe Árabe) e a SADC possuem potencialmente conteúdo mais autonomista, por serem propostas de integração mais profunda e multidimensionais. Mais profunda, porque vislumbram processos de cooperação política. Multidimensionais, pois integram mais de uma área relacionada a economia/comércio, sociedade/desenvolvimento, política e segurança. A UA é certamente o eixo principal dessa engrenagem e articula os preceitos de identidade e militância que orientam o regionalismo do sul.

Esses perfis regionalistas são afetados diretamente pelos interesses, constrangimentos e perfil de ordenamento que as potências regionais projetam para a sua própria região, como se verá adiante. Por fim, novas iniciativas têm deixado mais fluida a oposição entre posturas de alinhamento e autonomia. Dois aspectos têm contribuído para essa realidade. O primeiro é a renovada presença de países emergentes no continente, os quais têm gerado alternativas de investimento e cooperação, além de novos termos de acordo e instrumentos de barganha para Estados africanos. O segundo aspecto ressalta como as novas lideranças do continente têm percebido o caráter complementar de parcerias com potências externas e como a cooperação com países centrais pode articular maiores investimentos ao continente e favorecimento de seus projetos de integração (HABIB, 2009, p. 147). Nesse caso, os países africanos têm buscado o regionalismo como forma de articular posições e incrementar capacidade de barganha das relações (em geral, assimétricas) com atores externos (e.g. NEPAD).

Análise de Política Externa na África

No caso da APE na África, estudos anteriores com base em premissas da época da Guerra Fria (GROMYKO, 1983; IGHAM, 1974; MAZRUI, 1977; MCGOWAN, 1968; OJO; ORWA; UTETE, 1985; SAXENA, 1982; SHAW; ALUKO, 1984; THIAM, 1965) têm sido recentemente atualizados e ampliados. Há hoje novos intentos para integrar as principais questões da APE com problemas regionais relacionados ao mundo pós-Guerra Fria (ADAR; AJULU, 2002a; AKOKPARI, 1999, 2001; CHAN, 1990a, 1994; KHADIAGALA; LYONS, 2001a; WRIGHT, 1999).

A diversidade de estudos denota o aspecto mutável das agendas de política externa dos Estados da África Subsaariana frente a demandas internacionais e domésticas. Akokpari (1999), por exemplo, reitera a volatilidade na orientação da política externa dos países

Novo Regionalismo e Análise de Política Externa: Aportes para o estudo do Sul Global e da África

africanos desde a sua independência. Essa orientação transitou de preocupações prioritárias sobre descolonização, não alinhamento, crise da dívida, ajustes estruturais e democratização até problemas centrais da década de 1990, como marginalização e conflitos armados. Atualmente, a orientação da política externa africana direciona-se a novos programas de desenvolvimento econômico incluindo o engajamento de parceiros estratégicos novos e tradicionais e a renovação das instituições regionais, processos também envoltos em um ambiente de insegurança econômica (AKOKPARI, 2001, p. 35). Poder-se-ia adicionar à lista de preocupações atuais aspectos ligados a conflitos armados (intraestatais), instabilidades estatais e regionais e a presença de diferentes atores estatais e privados em um ambiente de hostilidade securitária, o que complexifica o processo decisório de política externa (ADAR; AJULU, 2002b, p. 6). Embora a abordagem de Akokpari seja relevante ao buscar evidenciar variações generalizadas nas políticas externas dos países da África Subsaariana, pode-se perceber na prática a continuidade de todas essas orientações ao longo de diferentes períodos históricos e também a priorização de um ou outro tema, dependendo do país e da situação particular. Importa, no entanto, entender não apenas as prioridades dadas às políticas externas dos países, mas principalmente o que explica estas posturas.

Em termos de capacidade teórica para compreender a política externa de países africanos, pode-se observar a existência de três formas principais de pensamento: as perspectivas globalista, estatista/sociológica e regionalista.

A primeira é uma visão mais comum. Ela destaca o fator de dependência; o aspecto periférico da participação dos países africanos no sistema internacional (especialmente devido às assimetrias econômicas e militares), que, juntamente com desafios internos, restringem suas ações desde a independência até os dias atuais (AKOKPARI, 2001, p. 40; KHADIAGALA; LYONS, 2001b; KHADIAGALA, 2001a, p. 131; LYONS; KHADIAGALA, 2001). Entre os principais constrangimentos, podem-se citar “escassez de mão-de-obra qualificada, recursos limitados para estabelecer embaixadas ou para reunir informações sobre eventos externos” (CHAZAN et al., 1999, p. 363). Trata-se de “velhos pressupostos nos quais as políticas externas dos Estados da África Subsaariana foram explicadas exclusivamente dentro dos contextos do colonialismo, da Guerra Fria e suas consequências, de dívidas e ajustes estruturais” (AKOKPARI, 1999, p. 22). Não é raro nessa perspectiva analítica encontrar visões preconcebidas que desprezam qualquer possibilidade de agência internacional dos países africanos.

A segunda visão (estatista/sociológica) questiona a generalização dessa primeira hipótese e sustenta o papel de agência de países africanos e seu espaço de atuação dentro do sistema, ainda que estejam submetidos a limitações. Uma das principais abordagens nesta segunda perspectiva é a que sustenta o aspecto de sobrevivência do Estado, concentrando-se

em elementos (mais ou menos institucionalizados, formais ou informais) utilizados pelos países africanos para exercer agência nesse sistema assimétrico. Ressalta-se a capacidade de Estados africanos de valerem-se da participação em organizações internacionais de socialização, de coalizões políticas que geram resultados práticos, da imagem de referência anti-hegemônica e intelectual de seus líderes e, sobretudo, de regras internacionais de proteção à sua soberania (CLAPHAM, 1985, 2005; JACKSON; ROSBERG, 1982). Além disso, salienta-se a capacidade de líderes africanos de se utilizar de sua posição como representantes da política externa oficial para articular alianças políticas e fortalecer sua posição e legitimidade internas (MINILLO, 2011).

Já a terceira abordagem sobre política externa na África, a perspectiva regionalista, sustenta, ao contrário do que é comumente concebido, que as relações interafricanas não diferem muito daquelas produzidas em outros lugares. Elas são marcadas por tensões entre os governos, atritos fronteiriços, alianças e contra-alianças. Em outras palavras, a política externa na África não é nem naturalmente dada nem imposta de fora, é sim “expressões dos objetivos da política dos numerosos atores estatais no continente” (CHAZAN et al., 1999, p. 361). Além disso, os constrangimentos advindos da escassez de capacidades geraram uma concentração da “atividade diplomática nas relações continentais, contribuindo para a intensidade das relações interafricanas” (CHAZAN et al., 1999, p. 363). Sobretudo nesse nível de análise, os Estados africanos têm sido relativamente bem-sucedidos em colocar seus interesses na política externa e executá-los. Portanto, é importante notar que, se alguém está interessado em investigar a produção de política externa dos países africanos, os ambientes regional e continental são os que carregam informações mais abundantes.

De todo modo, ainda se busca maior explicação sobre como a existência de mais ou menos espaço para ação nas relações interafricanas (perspectiva regionalista) está relacionada com a questão da capacidade estatal (perspectiva estatista/sociológica). Como a capacidade empírica (poder e capacidade estatal) de potências regionais pode instigar os níveis regionais de conflito ou cooperação, dependendo das opções de política externa, e até mesmo sobrepujar a estatidade jurídica de países mais fracos? Por outro lado, que limites de ação existem para as potências regionais, uma vez que as potências secundárias têm autonomia quanto aos seus interesses em inserir-se em projetos de integração, a fim de proteger a sua condição jurídica de Estado e seus próprios projetos para a região? Em outras palavras, urge a necessidade de integrar de forma mais explícita e coerente as abordagens estatista e regionalista da política externa africana, sob o pano de fundo global.

Ademais, como será visto a seguir, vislumbra-se a importância de debater uma abordagem mais comparativa e focada no papel da construção do Estado e dos interesses das elites na produção de política externa na África e uma explicação das mudanças nos sistemas

Novo Regionalismo e Análise de Política Externa: Aportes para o estudo do Sul Global e da África

regionais africanos, ligando-a à análise sobre política externa das unidades sistêmicas e o papel das potências regionais. Este trabalho buscará ressaltar essas discussões, que envolvem inicialmente a tentativa de integrar NR e APE.

Conectando Novo Regionalismo e Análise de Política Externa para o Estudo da África

A integração de perspectivas do NR e da APE abre caminho para uma compreensão mais ampla sobre continuidades e mudanças de sistemas regionais e o papel de agência das unidades sistêmicas. Embora se considere que, nas políticas externas dos países do terceiro mundo, “o nível mais efetivo de análise hoje é o regional e o sub-regional” (BRAVEBOY-WAGNER, 2003a, p. 6), há reduzida integração entre essas duas agendas de pesquisa. Esta seção procura identificar os desafios principais para a superação dessa realidade.

A discussão integrada sobre NR e APE costuma centrar-se principalmente na análise da atuação de potências regionais em suas regiões. De fato, capacidades fundamentam o poder dos países e incrementam o seu potencial de moldar o sistema e de ver seus interesses efetivados com essa ação. No primeiro caso, importa que potências de nível global (em escala global e regional) e potências regionais (em escala regional) têm maior potencial de projeção de poder e influenciam mais efetivamente a ordem sistêmica. No segundo caso, argumenta-se que, para potências globais ou regionais (dependendo do nível de análises) os seus interesses em política externa tornam-se tendencialmente vinculados à configuração do sistema.

A análise da atuação regional das potências regionais envolve adotar um conceito de potência que possibilite a verificação de diferentes tipos de comportamentos, conflitivos ou cooperativos, por parte desses países. Para isso, o conceito de potência regional deve estar fundamentado em meios e não em fins. Importa para esse conceito que ser uma liderança regional e amplamente reconhecida não deve ser pré-condição para a identificação de potências regionais. O comportamento sistêmico variável de potências regionais tem sido o centro da vinculação entre NR e APE. As análises mais interessantes partem do pressuposto de que potências regionais que agem de maneira desestabilizadora são mais comuns do que se poderia supor. Isso ocorre, porque potências regionais não podem ser tratadas como atores que, *ceteris paribus*, agem de maneira uniforme e a existência de preponderância material não necessariamente conduz a uma certa forma de comportamento hegemônico ou a resultados esperados, como fornecimento de bens comuns e ausência de conflitos (DESTRADI, 2010; FRAZIER; STEWART-INGERSOLL, 2010, p. 739–746; PEDERSEN, 2002, p. 687; PRYS, 2010, p. 481).

Todavia, em sua maioria, estudos do NR ignoram alguns aspectos importantes em sua vinculação com a APE, quais sejam: as dificuldades de potências regionais empreenderem suas ações, sobretudo no terceiro mundo, devido a limites de capacidade

estatal; as situações em que há a existência de outras potências regionais ou candidatos a tal posição; as ações e reações de países que não são considerados potências regionais; e a forma como as políticas regionais das potências regionais e países secundários são produzidas.

Em primeiro lugar, potências regionais do sul possuem, em geral, constrangimentos de ação devido a limites de sua capacidade estatal. Falta de coesão interna e baixa legitimidade das instituições estatais e do governo distraem suas elites políticas para assuntos internos em detrimento de ações externas (SCHWELLER, 2006, p. 120–122). Não obstante essa realidade, poucos estudos sobre política externa regional de potências regionais tendem a dar atenção a tais aspectos ou a assumir variáveis que reflitam os limites de suas capacidades de ação externa. Além disso, potências regionais são relativamente menos capazes de impactar sistemas regionais do que potências globais. Adler e Greve (2009), por exemplo, ressaltam que estratégias de potências regionais conseguem afetar de modos diferentes ordens regionais e padrões institucionais.

Em segundo lugar, estudos em geral omitem situações em que há a existência de mais de uma potência relevante no sistema regional em questão. É comum haver análises que tomam como pressuposto a existência de hegêmonas regionais, sem, contudo, realizar verificações adequadas sobre a distribuição de poder regional. Mearsheimer (2001, p. 34,43,53) lembra-nos de que apenas os Estados Unidos obtiveram efetiva hegemonia regional. Entretanto, a maior parte de estudos que vinculam política externa com dinâmicas regionais tende a pressupor que Estados mais capazes são necessariamente hegêmonas, sem verificar mais profundamente a distribuição de poder nos sistemas. Seria possível afirmar que Brasil, África do Sul, Israel, Etiópia, Índia, Indonésia, China e Alemanha estão no patamar de hegêmonas regionais, apenas porque se destacam em termos de capacidades agregadas? Poucas pesquisas dão respostas afirmativas convincentes a essa pergunta. Caso tais potências compartilhem poder com outras potências com capacidade significativa, é imperativo avaliar o papel dessas outras potências regionais nos sistemas em questão para se compreender diferentes vetores de poder e alternativas de ordenamento sistêmico.

Em terceiro lugar, poucos estudos consideram o fato de que é frequente a falta de consenso sobre as competências de liderança das potências regionais. O papel da China no leste asiático, da Rússia no Cáucaso e Leste Europeu, da Nigéria na África Ocidental, da Etiópia no Chifre da África, e do Brasil na América do Sul sugerem que tal lógica é recorrente, principalmente no caso de potências emergentes que ainda possuem constrangimentos em suas capacidades de prover projetos benéficos aos vizinhos. Não obstante esta realidade, a maior parte das pesquisas recentes sobre política externa e ordens regionais tende a focar exclusivamente nas estratégias de potências regionais. Nesse caso em especial, um estudo sobre sistemas regionais que incluía potências regionais deveria levar em

Novo Regionalismo e Análise de Política Externa: Aportes para o estudo do Sul Global e da África

conta não apenas as suas estratégias para suas respectivas regiões, mas também as respostas de potências com capacidade mínima de vetar ou retardar suas ações no sistema. Países de uma mesma região agem e reagem de modo diferente em relação às estratégias e ações das potências regionais, como ressaltado por Destradi (2010), Acharya (2007a) e Prys (2010). Contudo, estudos sobre políticas reativas das potências secundárias não substituem uma avaliação particular de seus projetos regionais, o que é fundamental para a compreensão do conteúdo das relações de obediência, consenso ou desacordo na interação regional. Em termos gerais, e principalmente no terceiro mundo (limites de capacidades da potência regional), torna-se impossível compreender os fundamentos de uma ordem regional olhando-se exclusivamente para as estratégias e ações da potência dominante. Importa transformar as teorias sobre ação das potências regionais em verdadeiras teorias dos sistemas regionais.

Em quarto lugar, a compreensão sobre como surgem as estratégias regionais dos países em questão (potências regionais ou não) também é relevante. A importância e escassez de estudos que vinculem coalizões domésticas e estratégias regionais de política externa em direção à cooperação ou ao conflito (rivalidade) e as estruturas da região foram salientadas por Väyrynen (2003). Exceções a esta regra são os estudos de Etel Solingen (1997, 1998), ao “ênfatarem a importância de coalizões domésticas e grandes estratégias que perseguem vis-à-vis outros Estados” (VÄYRYNEN, 2003, p. 36). Focado no caso da África Austral, James Hentz também é exceção à regra. Ao estudar o papel da África do Sul na África Austral, Hentz vincula estratégias regionais de cooperação econômica a interesses de elites domésticas que interagem e tornam-se dominantes em diferentes períodos históricos (HENTZ, 2005, p. 4–7). Esses casos trazem importantes contribuições sobre como coalizões internas afetam estratégias regionais de potências regionais. Entretanto, dois limites principais permanecem. O primeiro é a manutenção do foco exclusivo na agência das potências regionais, desconsiderando-se o fato de que “mesmo ministérios definem grandes estratégias” (SOLINGEN, 1998, p. 9). O segundo limite é a ausência de análises sobre como coalizões relacionam-se com o processo macro-histórico de construção do Estado. Inúmeros fatores domésticos e internos parecem afetar a composição, a ascensão e o declínio de elites de política externa. O estudo sobre o processo de construção do Estado permite atribuir uma conexão mais consistente a esses fatores e vinculá-los à lógica relacional de Estado e sociedade e a conceitos a ela associados, como coerção, extração, legitimidade, direitos, identidade, etc.

Em suma, sustenta-se que uma compreensão sobre o papel de agentes na formação de ordens regionais do sul deveria adotar uma perspectiva interacional e histórico-sociológica. Primeiro, uma análise mais generalizável do estudo sobre política externa e ordens regionais não poderia focar-se em conceitos como hegemonia, império e liderança, próprios apenas de

países que se situam em posições superiores na hierarquia de poder. Um enfoque que refute uma visão up down das relações regionais (para além da noção de que agência é prerrogativa apenas de potências sistêmicas) deve superar conceitos fechados e buscar identificar estratégias de países de uma região sob perspectiva interacional. Segundo, procura-se vincular esses debates à análise sobre sistemas regionais, avaliando processos de construção do Estado e da política externa de forma comparativa. O estudo sobre os processos de construção dos Estados permite a produção de uma perspectiva histórico-sociológica sobre a formação de elites e a consequente produção de política externa, a qual afetará a ordem regional mediante mecanismos interacionais. Trata-se de levar a sério a recomendação de Ayoob (1999, p. 258) de buscar a compreensão sobre a relação entre a construção do Estado, política externa e sistemas regionais, conectando esses fatores à agência de vários estados regionais (para além da principal potência regional). Segundo o autor,

[...] para que uma sociedade regional [, ambiente de cooperação regional,] seja estabelecida, os Estados da região devem perceber suas tarefas de construção do Estado e da nação como complementares a seus esforços para o mesmo fim e não como empreitadas hostis sendo tomadas em detrimento do outro. Esta é provavelmente a condição mais difícil de satisfazer devido à forma arbitrária pela qual as fronteiras dos Estados pós-coloniais foram elaboradas e ao nervosismo extremo com o qual as elites estatais percebem atividades de construção do Estado e da nação em sua vizinhança. (AYOOB, 1999, p. 258).

Considerações Finais

Este trabalho buscou avaliar os avanços recentes do novo regionalismo e da análise de política externa e as suas possíveis contribuições para a compreensão da agência de Estados em sistemas regionais, sobretudo no sul global e na África. Os estudos do novo regionalismo têm contribuído para avaliar particularidades das regiões no sul global, seus elementos constituintes e as especificidades da formação e ação das unidades sistêmicas. A análise de política externa no terceiro mundo e na África também tem mostrado como Estados possuem liberdade de ação em suas regiões, nas quais atuam em larga medida pela lógica da *realpolitik*, embora com particularidades relacionadas à sua formação histórico-sociológica. Análises que procuram vincular a política externa de países para suas regiões têm igualmente avançado na leitura sobre o papel de potências regionais; as potencialidades, os limites e as reações à sua ação. Não obstante, compreender a agência de Estados em suas regiões de forma essencialmente interacional é ainda necessário. Trata-se de avaliar processos históricos e sociológicos de formação das regiões que se vinculem à política externa dos Estados, integrando as capacidades explicativas do NR e da APE a teorias sistêmicas complexas.

Recebido em 05 de setembro de 2019. Aprovado em 21 de setembro de 2019.

Novo Regionalismo e Análise de Política Externa: Aportes para o estudo do Sul Global e da África

Referencias bibliográficas

- ABRAHAMSSON, Hans. Hegemon, Region and Nation-State: The Case of Mozambique. In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (Org.). **National Perspectives On the New Regionalism in the South**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000. v. 3.
- ACHARYA, Amitav. The Emerging Regional Architecture of World Politics. **World Politics**, Cambridge, v. 59, n. 4, p. 630-652, July 2007.
- ADAR, Korwa Gombe; AJULU, Rok; ONYANGO, Moses O. Post-Cold War Zimbabwe's Foreign Policy and Foreign Policy-Making Process. In: ADAR, Korwa Gombe; AJULU, Rok (Org.). **Globalization and emerging trends in African states' foreign policy-making process: a comparative perspective of Southern Africa**. Burlington, VT: Ashgate, 2002. p. 263–280.
- ADLER, Emanuel; GREVE, Patricia. When security community meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 35, n. S1, p. 59–84, 2009.
- AKOKPARI, John K. Changing with the Tide: The shifting orientations of foreign policies in sub-Saharan Africa. **Nordic Journal of African Studies**, Helsinki, v. 8, n. 1, p. 22–38, 1999.
- AKOKPARI, John K. Post-Cold War International Relations and Foreign Policies in Africa: New Issues and New Challenges. **AJIA - African Journal of International Affairs**, Dakar, v. 4, n. 1-2, p. 34–55, 2001.
- AYOOB, Mohammed. The Security Predicament of the Third World State: Reflections on State Making in a Comparative Perspective. In: JOB, Brian (Org.). **The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992. p. 63–80.
- AYOOB, Mohammed. **The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System**. Boulder: Lynne Rienner, 1995.
- BEESON, Mark. Rethinking Regionalism: Europe and the East Asia in Comparative Historical Perspective. **Journal of European Public Policy**, London, v. 12, n. 6, p. 969-985, 2005.
- BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne. The Foreign Policies of the Global South: An Introduction. In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne (Org.). **The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks**. Boulder: Lynne Rienner, 2003a. p. 1–11.

- BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne (Org.). **The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks**. Boulder: Lynne Rienner, 2003b.
- BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne; SNARR, Michael T. Assessing Current Conceptual and Empirical Approaches. In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne (Org.). **The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks**. Boulder: Lynne Rienner, 2003. p. 13–30.
- BULMER-THOMAS, Victor. Regional Integration in Latin America and the Caribbean. **Bulletin of Latin American Research**, Hoboken, v. 20, n. 3, p. 360–369, July 2001.
- BUZAN, Barry; WÆVER, O. **Regions and Powers: the structure of international security**. New York: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry. The Logic of Regional Security in the Post-Cold War World. In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (Org.). **The New Regionalism and the Future of Security and Development**. New York: St. Martin's Press, 2000. p. 1–25.
- CARLSNAES, Walter; GUZZINI, Stefano (Org.). **Foreign Policy Analysis**. London: SAGE Publications, 2011. v. 5.
- CHAN, Stephen (Org.). **Exporting Apartheid: Foreign Policies in Southern Africa, 1978-1988**. London: Macmillan, 1990a.
- CHAN, Stephen. Two African states (Angola and Ethiopia) and the motifs of revolution. In: CHAN, Stephen; WILLIAMS, Andrew (Org.). **Renegade states: the evolution of revolutionary foreign policies**. Manchester: Manchester University Press, 1994. p. 170–184.
- CHAZAN, Noami *et al.* **Politics and Society in Contemporary Africa**. Boulder: Palgrave Macmillan, 1999.
- CLAPHAM, Christopher. **Africa and the International System: The Politics of State Survival**. Cambridge: Cambridge Studies in International Relations, 2005.
- CLAPHAM, Christopher. **Third World Politics: An Introduction**. London: Routledge, 1985.
- COX, Robert W. Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory. In: COX, Robert W.; SINCLAIR, Tomothy J. (Org.). **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996b. p. 85–123.
- DAVIES, Robert. Building a New Relationship in Southern Africa: The Challenge Facing South Africa's Government of National Unity. In: HETTNE, B.; INOTAI, A.; SUNKEL, O. (Org.). **National Perspectives on the New Regionalism in the South**. Basingstoke: Macmillan, 2000. p. 265–277.

Novo Regionalismo e Análise de Política Externa: Aportes para o estudo do Sul Global e da África

- DESTRADI, Sandra. Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 36, n. 04, p. 903–930, 1 Nov. 2010.
- DUNN, Kevin C.; HENTZ, James J. Regionalization, the State and Human Security/Development in Africa: Thoughts for Advancing the Debate. In: GRANT, J. Andrew; SÖDERBAUM, Fredrik (Org.). **New Regionalism in Africa**. [S.l.: s.n.], 2003. p. 179–191.
- EMERSON, Rupert. Nation-Building in Africa. In: DEUTSCH, Karl; FOLTZ, William (Org.). **Nation-Building**. New York: Atherton Press, 1963. p. 95–116.
- FAWCETT, Louise. Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism. **International Affairs**, Hoboken, v. 80, n. 3, p. 429–446, May 2004.
- FAWN, Rick. “Regions” and their study: where from, what for and where to? **Review of International Studies**, Cambridge, n. 35, p. 5–34, 2009.
- FRAZIER, Derrick; STEWART-INGERSOLL, Robert. Regional powers and security: A framework for understanding order within regional security complexes. **European Journal of International Relations**, London, v. 16, n. 4, p. 731–753, 21 Apr. 2010.
- GRANT, J. Andrew; SÖDERBAUM, Fredrik (Org.). **The New Regionalism in Africa**. Aldershot: Ashgate, 2003.
- GREENFELD, Liah; EASTWOOD, Jonathan. National Identity. In: BOIX, Carles; STOKES, Susan C. (Org.). **The Oxford handbook of comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 256–273.
- GROMYKO, Anatoly (Org.). **African countries’ foreign policy**. Moscow: Progress, 1983.
- GROVOGUI, Siba N. Postcoloniality in Global South Foreign Policy: A Perspective. In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne (Org.). **The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks**. Boulder: Lynne Rienner, 2003. p. 31–48.
- HABIB, Adam. South Africa’s foreign policy: hegemonic aspirations, neoliberal orientations and global transformation. **South African Journal of International Affairs**, Johannesburg, v. 16, n. 2, p. 143–159, Aug. 2009. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10220460903265857>>. Acesso em: 22 mar. 2013.
- HAGAN, Joe D. Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Org.). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995. p. 117–144.

- HALLIDAY, Fred. **The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- HEMMER, Christopher; KATZENSTEIN, Peter. Why Is There No NATO in Asia: Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism. **International Organization**, New York, n. 56, p. 575–607, 2002.
- HENTZ, James J. **South Africa and the logic of regional cooperation**. Bloomington: Indiana University Press, 2005.
- HENTZ, James J. The Southern African Security Order: Regional Economic Integration and Security among Developing States. **Review of International Studies**, Cambridge, n. 35, p. 5–34, 2009.
- HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (Org.). **National Perspectives on the New Regionalism in the South**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000a. v. 3.
- HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (Org.). **The New Regionalism and the Future of Security and Development**. New York: St. Martin's, 2000b.
- HEY, Jeanne A. K. Foreign Policy in Dependent States. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Org.). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995. p. 201–214.
- HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis : Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, Hoboken, v. 1, n. 1, p. 1–30, 2005.
- HUDSON, Valerie M. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007.
- HURRELL, Andrew. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. **Review of International Studies**, Cambridge, n. 21, p. 331–358, 1995.
- HURRELL, Andrew. One world? Many worlds?: The place of regions in the study of international society. **International Affairs**, Cambridge, v. 83, n. 1, p. 127–146, Jan. 2007.
- IGHAM, Kenneth (Org.). **Foreign Relations of African States**. London: Butterworths, 1974.
- JACKSON, Robert H. **Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World**. Cambridge: Cambridge Studies in International Relations, 1990.
- JACKSON, Robert H.; ROSBERG, Carl G. Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood. **World Politics**, Cambridge, v. 35, n. 1, p. 1–24, 13 June 1982.

Novo Regionalismo e Análise de Política Externa: Aportes para o estudo do Sul Global e da África

- JOB, Brian. The Insecurity Dilemma: National, Regime, and State Securities in the Third World. In: JOB, Brian (Org.). **The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States**. Boulder: Lynne Rienner, 1992. p. 11-35.
- KATZENSTEIN, Peter J. **A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium**. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2005.
- KELLY, Robert E. Security Theory in the “New Regionalism”. **International Studies Review**, Malden, v. 9, n. 2, p. 197–229, 2007
- KHADIAGALA, Gilbert M. Foreign Policy Decisionmaking in Southern Africa’s Fading Frontline From Duplicate 1 (Foreign Policy Decisionmaking in Southern Africa’s Fading Frontline - Khadiagala, Gilbert M.). In: KHADIAGALA, Gilbert M.; LYONS, Terrence (Org.). **African Foreign Policies: Power and Process**. London: Lynne Rienner, 2001a. p. 131–158.
- KHADIAGALA, Gilbert M.; LYONS, Terrence (Org.). **African Foreign Policies: Power and Process**. London: Lynne Rienner, 2001a. .
- KHADIAGALA, Gilbert M.; LYONS, Terrence. Foreign Policy Making in Africa: An Introduction. In: KHADIAGALA, Gilbert M.; LYONS, Terrence (Org.). **African Foreign Policies: Power and Process**. London: Lynne Rienner, 2001b. p. 1–14.
- KORANY, Bahgat. Foreign Policy Decision-Making Theory and the Third World: Payoffs and Pitfalls. In: KORANY, Bahgat (Org.). **How Foreign Policy Decisions are Made in the Third World**. Boulder: Westview, 1986. p. 39–60.
- KORANY, Bahgat. The Take-Off of Third World Studies?: The Case of Foreign Policy. **World Health Forum**, Cambridge, v. 35, n. 3, p. 465–487, 1983.
- MAZRUI, Ali A. (Org.). **Africa’s International Relations: The diplomacy of dependency and change**. London: Heinemann, 1977.
- MCGOWAN, Patrick J. Africa and Non-Alignment: A Comparative Study of Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, Detroit, v. 12, n. 3, p. 262–295, Sept. 1968.
- LEMKE, Douglas. **Regions of War and Peace**. New York: Cambridge University Press, 2002.
- MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: WW Norton, 2001.
- MILLER, Benjamin. When and How Regions Become Peaceful: Potential Theoretical Pathways to Peace. **International Studies Review**, Malden, v. 7, n. 2, p. 229–267, June 2005.
- MINILLO, Xaman Korai Pinheiro. **Enfrentando o norte: discursos e ideologia como fontes de poder para o regime de Robert Mugabe**. 2011. Dissertação (Mestrado em

Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MISTRY, Percy S. The New Regionalism: Impediment or Spur to Future Multilateralism? In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (Org.). **Globalism and the New Regionalism**. London: Macmillan, 1999. p. 116–54.

MOHAMEDOU, Mohammad-Mahmoud Ould. Foreign Policy in Arab World: The Promise of a State-Centered Approach. In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne (Org.). **The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks**. Boulder: Lynne Rienner, 2003. p. 65–78.

MOON, Bruce E. Consensus or compliance? change and external dependence. **International Organization**, Cambridge, v. 39, n. 2, p. 297–329, 1985.

MOON, Bruce E. Foreign Policy of a Dependent State. **International Studies Quarterly**, Detroit, v. 27, n. 3, p. 315–340, Sept. 1983.

MOON, Bruce E. The State in Foreign and Domestic Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Org.). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995. p. 187–200.

NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Org.). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995a.

NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. Generational Change in Foreign Policy Analysis. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Org.). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995b. p. 1–16.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 36, n. 4, p. 881–901, 1 Nov. 2010.

ODÉN, Bertil. The Southern Africa Region and the Regional Hegemon. In: HETTNE, B.; INOTAI, A.; O.SUNKEL (Org.). **National Perspectives on the New Regionalism in the South**. Basingstoke: Macmillan, 2000. p. 242–264.

OJO, Olatunde; ORWA, D. K.; UTETE, C. M. B. **African International Relations**. New York: Longman, 1985.

PEDERSEN, Thomas. Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 28, n. 4, p. 677–696, 6 Nov. 2002.

PRYS, Miriam. Hegemony, Domination, Detachment: Differences in Regional Powerhood. **International Studies Review**, Malden, v. 12, n. 4, p. 479–504, 3 Dec. 2010.

Novo Regionalismo e Análise de Política Externa: Aportes para o estudo do Sul Global e da África

- ROSENAU, James N. Pre-theories and Theories of Foreign Policy. **Approaches to Comparative and International Politics**. Evanston, Ill: Northwestern University Press, 1966.
- SAXENA, Suresh Chandra. **Foreign policy of African states: politics of dependence and confrontation X**. New Dehli: Deep & Deep, 1982.
- SCHWELLER, Randall L. **Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.
- SHAW, Timothy M.; ALUKO, Olajide. **The Political Economy of African Foreign Policy X**. Aldershot: Gower, 1984.
- SNYDER, Richard; BRUCK, H. W; SAPIN, Burton. **Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1954. (Foreign Policy Analysis Series, n. 3).
- SNYDER, Richard; BRUCK, H. W; SAPIN, Burton. **Foreign Policy Decision Making**. New York: Free, 1963.
- SÖDERBAUM, Fredrik. **The Political Economy of Regionalism: The Case of Southern Africa**. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2004.
- SÖDERBAUM, Fredrik; SHAW, Timothy M. (Org.). **Theories of New Regionalism**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.
- SÖDERBAUM, Fredrik; TAYLOR, Ian (Org.). **Regionalism and Uneven Development in Southern Africa: The Case of the Maputo Development Corridor**. London: Ashgate, 2003.
- SOLINGEN, Etel. Economic Liberalization, Political Coalitions, and Emerging Regional Orders. In: LAKE, David; MORGAN, Patrick (Org.). **Regional Orders: Building Security in a New World**. New York: Penn State University Press, 1997. p. 68-100.
- SOLINGEN, Etel. **Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.
- THIAM, Doudou. **The Foreign Policy of African States: Ideological bases, present realities, future prospects X**. London: Phoenix House, 1965.
- VALE, Peter; SWATUK, Larry A; ODÉN, Bertil (Org.). **Theory, Change and Southern Africa's Future**. New York: Palgrave Macmillan, 2001.
- VÄYRYNEN, Raimo. Regional Conflict Formations: An Intractable Problem of International Relations Theory. **Journal of Peace Research**, New York, n. 21, p. 337–359, 1984.
- WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading: Addison-Wesley Publishing, 1979.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International organization**, Cambridge, v. 46, n. 2, p. 391–425, 1992.

WRIGHT, Stephen (Org.). **African Foreign Policies**. Boulder: Westview Press, 1999.

A Líbia pós-Kadafi (2011 - Hoje): há possibilidades de estabilização?

Julia Nishio*

Kamilla Rizzi**

Localizada no Grande Magrebe, a Líbia é um importante ator no cenário regional e internacional devido à sua história e cultura, posição geográfica e características geológicas, uma vez que detém imensas reservas de gás natural e de petróleo. Em 1969, Muammar Kadafi chegou ao poder após a queda da monarquia líbia, até então governada pelo rei Idris I e instaurou a República Socialista Árabe. Inspirado pelas ideias do socialismo árabe, do Islã e do pan-arabismo de Nasser, o novo regime revolucionou a situação política, social e econômica da Líbia, graças ao capital oriundo de jazidas de petróleo e à centralidade política que o ditador conseguiu manter durante suas quatro décadas de liderança, modificando praticamente todos os aspectos de vida do país (MAZRUI, 2010).

Durante o governo de Kadafi, as decisões governamentais revogaram a legitimidade e a legalidade do Estado, instituindo um mecanismo tirânico de governança (CARMO & HADOOD, 2014). Não enxergando problema em condensar os valores religiosos com as decisões políticas, Kadafi reestruturou as diretrizes do Estado líbio baseado nos princípios do Islã. Dessa maneira, Muammar desenvolveu a Terceira Teoria Universal em 1972, a qual vinculava o Islamismo e o nacionalismo. A ideologia do líder líbio rejeitava o sistema político-econômico capitalista ocidental e o comunismo ateu, buscando seguir um sistema efetivamente democrático e popular com o desejo de terminar com a influência ocidental no país (SHILLINGTON, 2004).

No que diz respeito à sua política externa, a Líbia se manteve diplomaticamente afastada da influência dos Estados Unidos (EUA) e Reino Unido após fechar as bases que ambos os países detinham no território líbio durante a década de 1970. Essa postura condizia com a busca pelo desenvolvimento nacional. No entanto, a Líbia permaneceu dependente de ajuda estrangeira e frágil em relação ao Ocidente. Apesar de não se alinhar diretamente a nenhum bloco durante a Guerra Fria, Kadafi utilizava os recursos advindos da venda de petróleo para a Europa em troca de tecnologia, armamentos e dispositivos militares. Além disso, buscando suprir essa assistência militar, aproximou-se da França, Egito e União Soviética. Após o final da Guerra Fria, Kadafi abandonou a política isolacionista e procurou reestabelecer as relações com os EUA e os países da União Europeia após condenar os

* Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (Unipampa) (julianishio98@gmail.com).

** Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora Adjunta de Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa (Unipampa) (kamillarizzi@unipampa.edu.br).

ataques terroristas da primeira década do século XXI, se oferecendo a cooperar com a “Guerra ao Terror” (OLIVERI, 2012).

No dia 17 dezembro de 2010, um jovem tunisiano Mohamed Bouazizi, vendedor ambulante de Sidi Bouzid, ateou fogo contra si mesmo em protesto contra a corrupção da polícia local e contra o governo da Tunísia em um cenário de crise econômica que atingia os países do Magrebe. Quatro semanas depois, o regime de Zine el-Abidine Ben Ali, no poder havia mais de duas décadas, caiu. Esse ato foi o estopim para o início das manifestações conhecidas como “Primavera Árabe”, em alusão à Primavera de Praga de 1968. (GALITO, 2019). As causas da Primavera Árabe estão atreladas à similaridade entre os países afetados, os quais eram marcados por governos de caráter autoritário que usurpavam dos recursos do poder, do conhecimento, da lei e da legitimidade em suas mãos. As facções, partidos e as categorias populares que eram capazes de se opor a estes governos eram fortemente reprimidos (CARMO & HADDOD, 2014).

Nesse sentido, países como Egito, Iêmen e Tunísia (e Líbia também, como se verá) que optaram por seguir uma ideologia tirânica, obtiveram como respostas, revoltas mais intensas com a deposição de seus ditadores. Em contraponto, países como Argélia, Jordânia e Marrocos, que permitiram mais espaços à oposição – seja em forma de partidos ou sindicatos – conseguiram um resultado mais pacífico, ao propiciarem reformas econômicas e político-sociais. Além disso, as revoltas árabes também se explicam por meio de uma população mais instruída e melhor informada com acesso às novas tecnologias, o que resultou no desencadeamento de protestos consecutivos, uma vez que ajudavam na organização das manifestações e na propagação de informações sobre a repressão governamental (SANTORO, 2011).

Por um lado, pela proximidade geográfica e identidade linguístico-cultural e religiosa entre a Líbia e esses países e, por outro, pelo caráter autoritário e duradouro de seus governos e respectivas crises socioeconômicas agravadas, era natural que o regime de Kadafi sofresse tal pressão. Nesse conturbado contexto, movimentos oposicionistas haviam marcado protestos para o dia 17 de fevereiro de 2011, apelidado de “day of rage”¹ (CHORIN, 2012, p. 191), quando os protestos se iniciaram na província de Benghazi e se espalharam para outras cidades do país².

¹ Data em memória de cidadãos líbios mortos pelas forças de segurança em Benghazi no mesmo dia em 2006, quando protestavam, em frente ao consulado italiano, contra a publicação de caricaturas de Maomé por uma revista dinamarquesa (PARGETER, 2012).

² Antecipando-se ao protesto, as forças policiais de Benghazi prenderam, no dia 15, o advogado Fathi Terbil, que se tornou conhecido como defensor das famílias de vítimas da repressão do regime líbio aos detentos da prisão de Abu Salim, principal prisão líbia. No entanto, mesmo tendo sido liberado depois,

A Líbia após a Queda de Muammar Kadafi (2011 - Hoje)

Como resposta, Muammar Kadafi partiu para a investida contrária, com a realização de consultas, aparições públicas e reuniões com líderes tribais do país, quando Kadafi pretendia mostrar-se aberto à críticas e sugestões dos setores da população, embora também reforçasse ameaças e cobrasse lealdade (PARGETER, 2012). No entanto, os protestos não cessaram. De maneira geral, aceitou-se, desde o início, que esses protestos eram pacíficos e que o regime os reprimiu com indiscriminada violência, recorrendo a prisões, espancamentos e assassinatos. Para Brasil (2017), também ganhou destaque internacional um discurso de Kadafi, no qual “...conclamou seus seguidores a promover uma ‘marcha sagrada’ contra os manifestantes para ‘purificar’ o país ‘centímetro por centímetro’ [...] ‘beco por beco’, ‘pessoa por pessoa’, até que a Líbia estivesse ‘limpa de sujeiras e impurezas’” (BRASIL, 2017, p. 77). No final de fevereiro, a revolta ampliou-se e a oposição expulsou as forças governamentais das cidades de Tobruk e Benghazi, na região da Cirenaica, e de Zawiya (oeste de Trípoli) e em Misurata (leste da capital), com o início de um cerco militar.

A Resolução nº 1970, de 26 de fevereiro, do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) impôs um embargo de armamentos contra a Líbia (a cargo da OTAN, por meio da Operation Unified Protector) e determinou o congelamento de bens da família Kadafi. Em 1º de março, a Líbia foi suspensa do Conselho de Direitos Humanos pela Assembleia Geral da ONU, devido à violenta repressão dos protestos. Diferentes grupos de oposição líbia formaram o Conselho Nacional de Transição (CTN), ainda em 27 de fevereiro, composto por 31 membros, para administrar as áreas controladas por opositores e para derrubar o regime de Kadafi e anunciando ser o único representante de toda a Líbia, sob a liderança de Mustafá Abdel Jalil. O isolamento diplomático do governo Kadafi tornou-se praticamente completo após um mês do início do conflito.

Com base no princípio da responsabilidade de proteger (RdP), as potências ocidentais (França, Reino Unido e EUA), com o apoio do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), articularam esforços na ONU buscando impor uma zona de exclusão aérea na Líbia a fim de proteger os civis ameaçados pelo antigo regime. A operação foi lograda, tendo impedido a ocorrência de uma catástrofe humanitária na cidade de Benghazi. No entanto, a medida adotada pelos intervencionistas por meio da Resolução nº 1973 do CSNU gerou controvérsia no meio internacional, pois incluiu uma estratégia de mudança de governo, manifestando a questão de uma possível “agenda oculta” por parte dos interventores, representados pela OTAN (FRANCO, 2013). Em 27 de junho, o Tribunal Penal Internacional publicou ordem de prisão expedida contra Muammar Kadafi, seu filho Saif al-Islam Kadafi e Abdulá al-Senussi, contra os quais se considerou haver evidências de terem cometido crimes

esse aprisionamento iniciou a série de protestos na Líbia (CHORIN, 2012), principalmente em Benghazi, o epicentro da revolta anti-Kadafi.

contra a humanidade. Esse fato, além de significar ainda maior isolamento internacional do regime, impediu que os esforços de mediação seguissem adiante³. Para Brasil (2017), é ainda relevante estabelecer a diferença entre os próprios revoltos, pois

[...] os sublevados a oeste de Trípoli não se confundem com aqueles do NTC, sediado em Benghazi, epicentro da revolta. A região compreendida entre Trípoli e a fronteira com a Tunísia, onde se localiza essa cadeia de montanhas, é tradicionalmente ocupada pela minoria berbere, cujas tradições e língua foram sistematicamente suprimidas durante o regime de Kadafi. [...] nem mesmo o NTC constituiu uma organização coesa, na medida em que muitos indivíduos pertencentes à Irmandade Muçulmana se juntaram a uma liderança em tese laica e liberal, o que gerou desconfianças [...] sem mencionar a existência de outros grupos de vertente islamita. **O único fator a uni-los, pois, era a luta contra Kadafi** (BRASIL, 2017, p.87, grifo nosso).

Em julho, os EUA reconheceram oficialmente o NTC como legítimo representante internacional da Líbia, seguido pelo Reino Unido e em setembro, a ONU o fez, por meio da Resolução nº 2009 do CSNU, a qual também estabeleceu a missão de apoio ao país, a United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL). Além disso, muitas das medidas coercitivas das Resoluções nºs 1970 e 1973 – embargo de armas e proibições incidentes sobre empresas petrolíferas líbias e sobre o banco central – foram relativizadas, para contribuir com a estabilização do país no período pós-intervenção.

Depois da queda de Trípoli, no final de agosto, Kadafi foi capturado em 20 de outubro e entregue às forças opositoras ao seu regime, resultando em sua morte por uma multidão hostil. Em 31 de outubro, foi aprovada por unanimidade a Resolução nº 2017 do CSNU, que determinava às novas autoridades líbias tomar todas as medidas necessárias para evitar a proliferação de armamentos, em especial os lançadores portáteis de mísseis terra-ar, conhecidos como MANPADS e em 02 de dezembro, foi prorrogado o mandato da UNSMIL até 16 de março do ano seguinte (BRASIL, 2017).

O governo provisório, atuando conjuntamente com a ONU, organizou duas eleições parlamentares em julho de 2012 (as primeiras desde a década de 1960), com importante participação popular (em torno de 60% do eleitorado), cedendo autoridade ao Congresso Nacional Geral (CGN), dissolvendo o NTC e escolhendo, em agosto, como Primeiro-Ministro e Presidente, respectivamente, Ali Zeidan e Mohammed al-Magarif. Mas esses eventos não foram suficientes para conciliar os interesses dos diversos grupos políticos. Em pouco tempo, o pessimismo tomou conta das análises sobre a Líbia e a instabilidade agudizou-se. O CGN passou a enfrentar inúmeros desafios nos anos seguintes, incluindo o ataque por militantes islâmicos contra o consulado dos EUA no dia 11 de setembro de 2012 e a disseminação do

³ Para detalhes sobre os desdobramentos do conflito entre março e setembro de 2011, ver BRASIL, 2017.

A Líbia após a Queda de Muammar Kadafi (2011 - Hoje)

Estado Islâmico e outros grupos armados pelo país (CFR, 2019). Embora a produção de petróleo (setor responsável por mais de 70% do PIB líbio) tenha sido retomada pela National Oil Corporation, a estatal de petróleo, ainda em 2012, a partir de 2013, grupos rebeldes passaram a invadir algumas instalações de petróleo, o que resultou em queda significativa na produção, além de ocorrerem reiterados sequestros e assassinatos de lideranças políticas e juizes, em paralelo às ações da OTAN (como missões-relâmpago para captura de membros da Al Qaeda, por exemplo, que intensificavam o já conturbado contexto).

Em fevereiro de 2014, ocorreram eleições para a escolha dos 60 membros da Comissão Constituinte. Contudo, a conjuntura de instabilidade afetou o processo e a participação dos eleitores e não foi possível eleger todos os membros, em função do boicote às eleições pela minoria berbere, o que evitou que as duas cadeiras reservadas a essa minoria fossem preenchidas. Após as eleições, o CNG destituiu o governo de Ali Zeidan, devido à sua incapacidade de impedir que grupos armados do leste do país exportassem petróleo sem qualquer controle das autoridades nacionais. Uma força-tarefa dos EUA interceptou o navio que carregava o petróleo ilegalmente comercializado, “[...] o que constituiu mais uma evidência da incapacidade de as autoridades nacionais líbias controlarem o território nacional e da ausência de um acordo nacional a equacionar a dicotomia entre centralização e regionalismo” (BRASIL, 2017, p. 2012). Mesmo com a destituição de Ali Zeidan, o CNG não conseguiu reverter o contexto de impasse político e institucional. Assim, novas eleições parlamentares foram convocadas para junho do mesmo ano, a fim de compor a chamada Casa de Representantes.

Outros dois eventos foram determinantes para a agudização da divisão política no país em 2014. O primeiro foi a Operation Dignity, lançada na região leste do país, incluindo a cidade de Benghazi, sendo conduzida por Khalifa Haftar por meio do Exército Nacional Líbio (LNA) em maio. O objetivo de tal missão era expulsar grupos militantes do leste do país, como a Irmandade Mulçumana, responsável por participar da transição democrática na Líbia (TAMKIN, 2019)⁴. Já o segundo evento foi marcado pela disputa entre milícias pelo controle do território ao oeste, onde está localizado Trípoli. Esses diferentes grupos militantes e

⁴ Nesse “conflito armado não internacional” que surgiu a partir de 2014 e se intensificou posteriormente, conforme Brasil (2017), merece destaque a Operation Dignity, liderada pelo general Khalifa Haftar, veterano da guerra contra o Chade nos anos 1980, desertor do regime de Kadafi, residente na Virginia até 2011 e cidadão dos EUA: “Com o apoio de Egito, Emirados Árabes Unidos e Rússia, ele iniciou campanha militar, em maio de 2014 e na região da Cirenaica, contra grupos islâmicos de todas as vertentes, dos mais moderados aos mais radicais, como o Ansar al-Sharia, envolvidos nas campanhas de assassinatos de figuras públicas, e contra o governo do Congresso Nacional Geral. Em setembro, o governo ligado à Casa de Representantes decidiu incorporar as tropas leais a Haftar ao chamado Exército Nacional Líbio, pois, até esse momento, ele atuava a título individual. E, em março de 2015, ele foi oficialmente nomeado comandante geral desse exército, o que gerou preocupações com a possibilidade de recrudescimento do conflito, devido às resistências geradas no governo baseado em Trípoli” (BRASIL, 2017, p.214) .

armados islâmicos, incluindo Ansar al-Sharia, lançaram a Operation Libya Dawn, em resposta às ações de Haftar, tornando-se o poder dominante na capital apoiado pelo antigo parlamento, o CGN, em crise. Os combatentes da Operação Libya Dawn intervieram no aeroporto internacional de Trípoli e em grande parte do oeste do país, resultando em uma nova escalada de conflitos entre as forças de Haftar e as facções islâmicas (CFR, 2016).

Consolidou-se uma situação em que passaram a existir parlamentos e governos antagônicos, um em Trípoli, outro em Tobruk/Al Bayda – este sendo o único reconhecido internacionalmente –, cada qual contando com grupos armados próprios e controlando instalações petrolíferas, rodovias, portos e aeroportos. Para Brasil (2017), apesar da disputa “[...] polarizada por Trípoli, sob liderança de governo de orientação islamita, e por Tobruk/Al Bayda, a congregar segmentos secularistas e federalistas, em torno do controle das instituições nacionais e dos recursos oriundos do setor de petróleo e gás, há uma série de alianças transversais que tornam ainda mais complexo o conflito político nacional” (BRASIL, 2017, p. 212). Soma-se a isso, os constantes bombardeios do Egito e EUA a alvos líbios, membros de organizações ligadas ao Estado Islâmico que retornaram da Síria para lutar na Líbia na região do Golfo de Sidra (Cidade de Sirte) (cujas ações não se limitaram ao assassinato dos cidadãos coptas egípcios⁵, mas também envolveram atentados contra o Hotel Corinthia em Trípoli (matando 9 pessoas), contra a cidade de Al-Qubbah (triplo atentado que matou 48 pessoas) e contra a Embaixada do Irã em Trípoli).

Em dezembro de 2015, sob a organização da ONU, na cidade de Skhirat, Marrocos, representantes de ambos os governos rivais líbios acordaram a formação de um governo de união nacional, prevendo-se a criação de um Conselho Presidencial, liderado por Primeiro-Ministro e responsável pela escolha da cúpula militar e dos integrantes do Governo de Acordo Nacional (GAN), com funções de chefia de governo, os quais devem ser aprovados pela Casa de Representantes, de Tobruk. Ainda, foi estabelecido um Conselho de Estado, de competência consultiva. Para o cargo de Primeiro-Ministro foi escolhido Fayez al-Sarraj, que havia sido eleito para a Casa de Representantes em junho de 2014 por Trípoli. Todavia, o GAN/Conselho Presidencial, liderado por al-Sarraj tem enfrentado resistências por parte de variados setores da Líbia, com o argumento de falta de legitimidade política.

A comunidade internacional, sobretudo EUA, França, Itália e Reino Unido, mobilizou-se no âmbito da ONU em 2015, para criar um novo ente governamental que, reconhecido internacionalmente, poderia requisitar legalmente intervenção militar

⁵ Em 12 de fevereiro de 2015, o Estado Islâmico lançou a 7ª edição de sua revista online de propaganda e recrutamento, a Dabiq. A edição incluiu fotografias dos 21 cristãos coptas ortodoxos egípcios que foram sequestrados em Sirte, entre dezembro de 2014 e janeiro de 2015 e mortos para vingar “Kamília Shehata, Wafa Constantine e outras irmãs” supostamente “torturadas e assassinadas pela Igreja copta do Egito”. Os combatentes do Estado Islâmico decapitaram os 21 cristãos coptas-ortodoxos.

A Líbia após a Queda de Muammar Kadafi (2011 - Hoje)

internacional contra o Estado Islâmico. Portanto, a percepção de que lhe falta legitimidade política para o GAN não é de todo infundada. No entanto, esse acordo de dezembro de 2015 não resultou na dissolução dos governos de Trípoli e Tobruk.

Essa contínua conjuntura de instabilidade indica o fracasso político da intervenção de 2011. Nesse sentido, foram ignoradas as características do país e a natureza do regime de Kadafi, pois seu desaparecimento não iria resultar diretamente em uma democracia estável, apesar do comprometimento do NTC e de grupos islamitas moderados com a transição democrática e a riqueza proporcionada pelo petróleo e gás.

Assim sendo, desde 2015, o país está dividido entre três governos e dois parlamentos: a) o governo com sede em Trípoli, autointitulado Governo de Salvação Nacional e ligado ao CNG, eleito em 2012, liderado por Khalifa Ghwell e antigamente dependente do grupo armado Libya Dawn (que já deixou de existir); atualmente, está enfraquecido, mas ainda tem certo apoio popular, como grupos islâmicos e do Grão Mufti da Líbia, Sheikh Sadiq al-Gharianni; b) o governo de Tobruk, com parlamento eleito em junho de 2014 – embora seja considerado legítimo pelo acordo de dezembro de 2015, ainda está associado ao governo de Abdulad al-Thinni, sediado na cidade de Al Bayda; c) e o GAN/Conselho Presidencial, liderado por al- Sarraj, que ainda não conseguiu efetivar a união nacional, embora tenha o reconhecimento da comunidade internacional.

Além disso, o país apresenta grupos extremistas jihadistas, milícias, máfias e redes de ilícitos, que não se identificam com nenhum dos governos e que se destinam ao contrabando de armas, gasolina e pessoas. Esse é um dos principais fatores para o aumento da instabilidade política, pois as novas autoridades foram incapazes de desarmar esses grupos. Além disso, as várias iniciativas de unificar os grupos sob estruturas tiveram o efeito oposto, já que, entre 2012 e 2013, o número de grupos armados aumentou (BRASIL, 2017), e “[...] some-se a isso a circulação dos armamentos anteriormente pertencentes às forças de Kadafi e daqueles fornecidos pela coalizão internacional em 2011, os quais, inclusive, foram cruciais para o recrudescimento da crise no Mali a partir de 2012” (BRASIL, 2017, p. 249). O presidente do Chade, Idriss Déby, vê a situação da mesma forma: “Kadafi está morto e deixaram a Líbia para grupos armados. E a África tem de lidar com as consequências” (CARTA CAPITAL, 2016). Nesse contexto, compreende-se que a contínua instabilidade na Líbia ultrapassa as linhas tribais, regionais, políticas e até religiosas e tem reflexos no continente africano e europeu e Oriente Médio.

As consequências do conflito civil líbio são reveladas através do aumento significativo no número de mortos e feridos em virtude dos conflitos recorrentes. Além disso, de acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o

número de pessoas que cruzou o mar do norte da África em direção ao sul da Europa aumentou consideravelmente. Devido à instabilidade política, o país se tornou a rota mais usual (e a mais mortal) daqueles que tentam atravessar o Mar Mediterrâneo à procura de melhores condições de vida no continente europeu. O porta voz da ACNUR, Charlie Yaxlez, relatou que 2019 está a caminho de se tornar o sexto ano seguido com mais de mil mortes confirmadas na região. Para o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, esse é justamente o problema: “o triângulo de tragédia na Líbia [é] violência urbana, grandes deslocamentos e migração perigosa” (COMITÊ, 2018, s/p). Isso se reflete em aproximadamente 200 mil pessoas (3% da população) deslocadas internamente, muitas perderam as casas em decorrência de ataques e bombas, além de ações criminosas contra a população civil (sequestros, contrabando, tráfico de pessoas e pedidos de resgate) que tem aumentado em todo o país.

Atualmente, o maior desafio da Líbia pós-Kadafi para alcançar a estabilização é a falta de instituições básicas, baseadas pela presença do Estado forte, unificado e revitalizado. Enquanto não houver uma entidade central e única de autoridade que exerça um domínio legítimo do uso da força no país para minizar a ação dos diversos grupos insurretos, não haverá segurança e oportunidades para a população.

Recebido em 07 de agosto de 2019. Aprovado em 13 de setembro de 2019.

Referências bibliográficas

- BBC. **Libya Profile- Timeline**. BBC News. 16 de Fev. 2015. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-africa-13755445>>. Acesso em: 13 jul. 2019.
- BENNETT, Isabella; KAMINSKI, Ryan. **Rapporteur’s Report for the Council of Councils Inaugural Meeting**. Washington: CouncilofCouncils, 2012.
- BRASIL, Bruno Berrettini Camponês do. **Líbia: um estudo da intervenção internacional de 2011 e de seus aspectos jurídicos e políticos**. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo. São Paulo: 2017. 312 p. Disponível em: <http://143.107.26.205/documentos/Bruno_Berrettini_Campones_do_Brasil.pdf> Acesso em: 10 set. 2019.
- CARMO, Erinaldo Ferreira do; HADDOD, YounusKhalifa. **Hostilidades e conflitos na Líbia: o difícil caminho para a democracia**. 2014. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/File/2969/2462>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

A Líbia após a Queda de Muammar Kadafi (2011 - Hoje)

CARTA CAPITAL. **Quatro anos depois a Líbia é um caos.** Jul. 2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/internacional/quatro-anos-depois-a-libia-e-um-caos-2005.html>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

CHIVVIS, Christopher S; MARTINI Jeffrey. **Libya after Qaddafi: lessons and implications for the future.** Washington: RAND Corporation, 2014.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). **O triângulo de tragédia na Líbia: violência urbana, grandes deslocamentos e migração perigosa**, 16 fevereiro 2018. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/document/o-triangulo-de-tragedia-na-libia-violencia-urbana-grandes-deslocamentos-e-migracao-perigosa>> Acesso em: 10 set. 2019.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Civil War in Lybia.** 2018. Disponível em: <<https://www.cfr.org/interactives/global-conflict-tracker#!/conflict/civil-war-in-libya>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

____. **New Order or Disorder for Libya?** 2016. Disponível em: <<https://www.cfr.org/interview/new-order-or-disorder-libya>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

____. **Libya's Escalating Civil War.** 2015. Disponível em: <https://www.cfr.org/report/libyas-escalating-civil-war?cid=ppc-Facebook-cen-CPM_Update_Libya-061715>. Acesso em: 18 jul. 2019.

DE OLIVEIRA, Guilherme Ziebell. **A intervenção ocidental na Líbia: interesses ocidentais e o papel da Liga Árabe/Western intervention.** In: Libya: western interests and the role of The Arab League. Brazilian Journal of International Relations, v.4, n.3, p.670-693, 2015.

FUKUYAMA, Francis. **Ordem política e decadência política: da revolução industrial à globalização da democracia.** Trad. Montingelli Jr. Nivaldo. Rio de Janeiro: ROCCO, 2018.

GALITO, Maria Sousa. **Sahel e Magreb : ensaio sobre o norte de África, uma região em convulsão.** Instituto Superior de Economia e Gestão – CEsA/CSG Documentos de Trabalho nº 175-2019. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.5/17669>>. Acesso em: 20 jul.2019.

HOURANI, Albert. **Uma História dos Povos Árabes.** São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2006.

MAZRUI, Ali A. **História Geral da África vol. VIII: África desde 1935.** Brasília: UNESCO, 2010.

NEVADO, Pedro P. Popper e a investigação: a metodologia hipotética-dedutiva. **Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa.** 2008. Disponível em:

<<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2564/1/adwp72008.pdf>>.

Acesso em: 07 jun. 2019.

SANTORO, Mauricio. **As Revoltas Árabes e a Democratização do Magreb e do Oriente Médio**. Ética e Filosofia Política, v. II, p. 110-124, 2011.

OLIVERI, Enrica. **Libya Before and After Gaddafi: An International Law Analysis**. 2012. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Master's Degree In Comparative International Relations, Ca' Foscari University Of Venice, Veneza, 2012. Cap. 1. Disponível em: <<http://dspace.unive.it/bitstream/handle/10579/2506/817727-1165480.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

PARGETER, Alison. **Libya, The Rise and Fall of Qaddafi**. London: Yale University Press, 2012.

PRASHAD, Vijay. **Arab Spring, Libyan Winter**. Edimburgo: AK Press Publishing & Distribution, 2012.

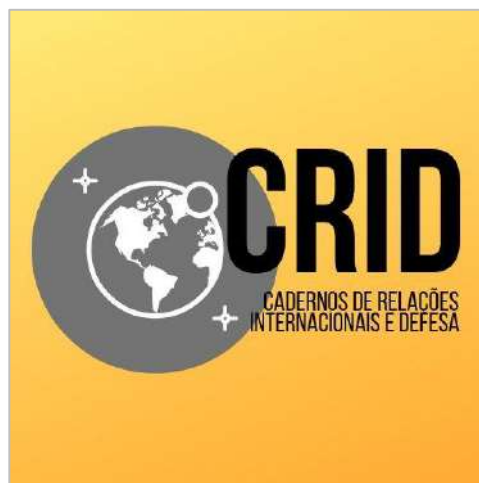
TAMKIN, Emily. **Quem é Khalifa Haftar, líder do Exército Nacional Líbio?**. Folha de S. Paulo. São Paulo. 7 abr. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/04/quem-e-khalifa-haftar-lider-do-exercito-nacional-libio.shtml>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

VANDEWALLE, Dirk. **A History of Modern Libya**. Cambridge: University Press, 2006.

VISENTINI, Paulo Fagundes et al. **O Verão Árabe: guerra civil e intervenção internacional na Líbia, Síria e Iêmen**. Ciência & Letras. Porto Alegre, n. 51, p.57-79, 2012.

_____. **O Grande Oriente Médio: da descolonização à assim chamada Primavera Árabe**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

WEHREY, Frederic.; HARCHAOUI. Jalel. **Is Libya Finally Ready for Peace?** The Palermo Summit and the Case for Optimism. FOREIGN AFFAIRS. New York. 30 nov. 2018. Disponível em: < <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2018-11-30/libya-finally-ready-peace>>. Acesso em: 22 jul. 2019.



Curso de Relações Internacionais
Universidade Federal do Pampa
Rio Grande do Sul
Brasil