



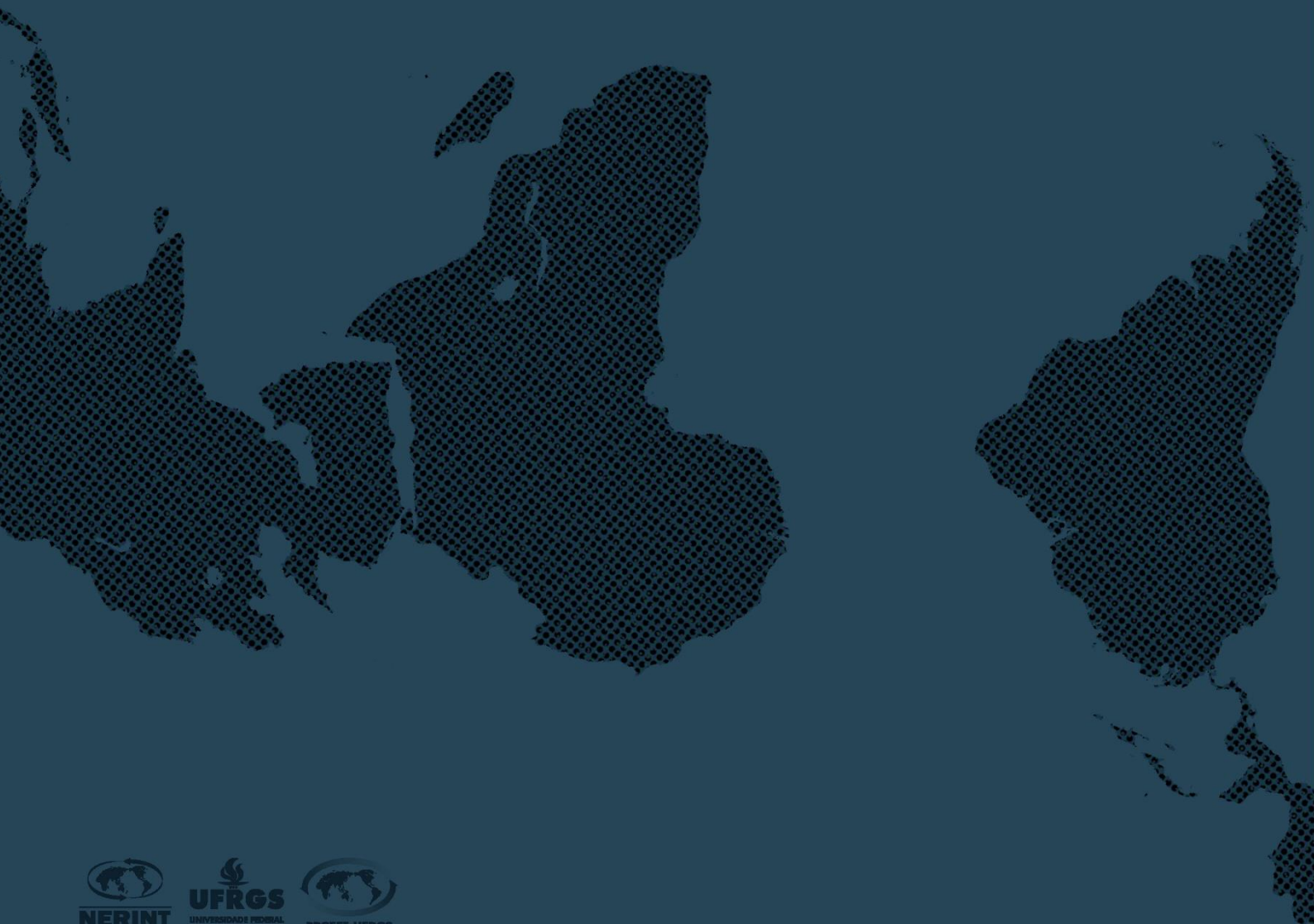
ISSN: 2178-8839



# CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

volume 7 | número 36 | jun./jul. 2016





# CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

## **FOCO E ESCOPO**

*CONJUNTURA AUSTRAL* é uma publicação Bimestral, em formato digital, do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS (NERINT), que publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul. Nesse sentido, tem como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento.

## **Missão**

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

## **FOCUS AND SCOPE**

### **CONSELHO EDITORIAL/ *Editorial Board***

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)  
Alejandro Simonoff (Universidad Nacional de La Plata, Argentina)  
Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)  
Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)  
Bertrand Badie (Sciences Po, França)  
Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia)  
Camilo López Burian (Universidad de la República, Uruguai)  
Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)  
Danny Zahreddine (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)  
Fabrício Henricco Chagas Bastos (Universidade Federal de Grande Dourados, Brasil)  
Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)  
Germán Soprano (CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina)  
Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)  
Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)  
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)  
Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)  
Naif Bezwan (Mardin Artuklu University, Turquia)  
Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)  
Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul)  
Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)  
Silvia Regina Ferabolli (Centro Universitário Ritter dos Reis, Brasil)  
Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)  
Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies)

### **COMITÊ EDITORIAL/ *Editorial Committee***

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) - **Editor**  
André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)  
Eduardo Ernesto Filippi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)  
José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)  
Luiz Augusto Estrella Faria (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)  
Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

### **EDITOR ASSISTENTE / *Assistant Editor***

Guilherme Ziebell de Oliveira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

### **ASSISTENTE DE EDIÇÃO / *Edition Assistant***

Taciele Silva Vieira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

### **CONTATO / *Contact:***

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais  
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil  
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963  
e-mail: conjunturaaustral@ufrgs.br.

*CONJUNTURA AUSTRAL* is a bimonthly publication of NERINT (Center for International Relations and Strategic Studies), in digital format, that publishes international relations papers focusing on the countries that integrate the Southern Hemisphere. In that sense, its geographic coverage area comprises Africa, Asia and Latin America, in the perspective of great subjects of the security, diplomacy and development agendas.

The journal publishes contributions in the form of conjuncture analyses, articles and book reviews, about themes that lie in the vast area of Strategy and International Relations, with special interest in issues related to countries situated in the political South and their security and development strategies.

## **Mission**

Promoting consideration and academic debate on the international conjuncture, with emphasis on processes of immediate interest in the developing countries.

Rev. Conj. Aust.	Porto Alegre	v.7	n.36	p. 1-77	jun./jul. 2016
------------------	--------------	-----	------	---------	----------------

Volume. 7, Número. 36 (jun./jul.2015)

## ANÁLISE DE CONJUNTURA

Uma nova visão para a regionalização do mercado de trabalho árabe..... p.5  
*Silvia Regina Ferabolli*

## ARTIGOS

Una visión reflectivista de la otredad em el marco de las Relaciones  
Internacionales..... p.12  
*Yetzi Urimar Vallaroel*

As estratégias do estatuto especial junto à União Europeia nos marcos da Política externa de  
Cabo Verde de 2007 a 2015..... p.28  
*Deolindo Nunes de Barros*

Os direitos humanos dos povos tradicionais na fronteira oeste do Brasil durante o regime  
militar: uma análise a partir dos relatórios da comissão da verdade..... p.40  
*Marcio Augusto Scherma, Carla Cristina Vreche*

O lugar da África na Política Externa Brasileira após 2003..... p.57  
*Giovanna de Neiva Barriviera*

## LEITURA

Resenha: Poder Estructura y Hegemonía: Pautas para el Estudio de la Gobernanza  
Internacional. Volumen I: Índice de Poder Mundial..... p.73  
*Eduardo Tzili-Apango*

*Normas de Submissão/Submission*..... p.75

## UMA NOVA VISÃO PARA REGIONALIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO ÁRABE

### *A New Vision for the Regionalization of Arab Labour Market*

*Silvia Regina Ferabolli<sup>1</sup>*

#### **Uma nova visão para regionalização do mercado de trabalho árabe**

Em abril de 2016, a Arábia Saudita anunciou ao mundo o Saudi Vision 2030, um ambicioso plano de reformas que visa reduzir a dependência do país em relação ao petróleo. Dentre as principais medidas anunciadas, a que mais atraiu a atenção internacional foi a possível transformação do Public Investment Fund, o gigantesco Fundo Soberano de Riqueza saudita, no maior fundo de investimentos do mundo, com ativos de 2 trilhões de dólares, meta essa que deve ser alcançada com a venda de cerca de 5% da Saudi Aramco, a estatal petrolífera do reino. Contudo, para os mais de nove milhões de trabalhadores migrantes estabelecidos na Arábia Saudita, a possibilidade de obter um *green card*, com direitos de residência e trabalho de longa duração, é a mais importante das reformas propostas no Saudi Vision 2030. Além disso, para os mais de vinte e dois milhões de expatriados que hoje trabalham nos demais países membros do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), a expectativa é de que as reformas no mercado de trabalho saudita se estendam também para o restante do CCG. Essa expectativa é ainda maior para os quase cinco milhões de trabalhadores migrantes árabes baseados no Golfo<sup>2</sup>, visto que o primeiro pilar sobre o qual se assenta a Saudi Vision 2030 é de que o reino é o centro dos mundos árabe e muçulmano. Qual o impacto dessa nova conjuntura para o futuro da regionalização do mercado de trabalho árabe? Essa é a questão central a ser discutida nesse breve artigo, o qual apresenta, analisa e discute os dados disponíveis sobre trabalhadores migrantes árabes no CCG, a importância das remessas desses trabalhadores para seus países de origem, o impacto que as políticas de nacionalização da força de trabalho do Golfo podem ter sobre a comunidade árabe expatriada na região e a possibilidade de reversão na tendência de substituição de mão de obra árabe por aquela asiática no CCG.

---

<sup>1</sup> Doutora em Política e Estudos Internacionais pela School of Oriental and African Studies, SOAS, University of London. É autora do livro *Relações Internacionais do Mundo Árabe: os desafios para a realização da utopia pan-arabista*, já em sua segunda edição (Juruá 2009; 2013) e de *Arab regionalism: a post-structural perspective* (Routledge 2014). Atualmente, é professora de Relações Internacionais na Uniritter. (silviaferabolli@terra.com.br).

<sup>2</sup> Estima-se a existência de pelo menos 22 milhões de trabalhadores migrantes árabes baseados nos países membros do CCG (Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Kuwait e Omã). Desse total, pelo menos 5 milhões seriam oriundos de países árabes não-membros do CCG. A estimativa é de que dentre o total supracitado de 22 milhões, pelo menos 9 milhões estariam trabalhando atualmente na Arábia Saudita. Ver: GLMM (2016), World Bank (2015), ESCWA (2015) e ESCWA (2014).

Embora o Golfo árabe (*al-khalij*) tenha atraído trabalhadores migrantes desde os primórdios da exploração petrolífera no local, que datam de meados do século XX, o afluxo maciço desses trabalhadores para a região começa na década de 1970, como resultado do aumento excepcional nas receitas do petróleo durante e após o chamado choque do petróleo de 1973-74. Os países árabes exportadores de mão de obra (como Egito, Iêmen, Síria e Jordânia) historicamente se beneficiaram do capital oriundo das remessas de seus trabalhadores migrantes estabelecidos no Golfo, remessas essas que se tornaram a principal fonte de financiamento externo privado, muito superior ao Investimento Direto Externo (IDE) e à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) promovidos pelos grandes doadores do Golfo (ESCWA 2015). De fato, os países árabes exportadores de mão de obra são vistos por muitos analistas como os maiores beneficiários da regionalização dos mercados de trabalho árabes porque a emigração "comprovadamente reduz o desemprego, aumenta salários e reduz a pobreza nos países de origem" (Richards; Waterbury 2008, 397). Além disso, as remessas são uma fonte crucial de reservas cambiais que desempenham um papel vital na melhoria da balança de pagamentos. A Síria, por exemplo, se beneficiou por décadas do fluxo constante de divisas proveniente do Líbano e do CCG, com a maior parte desse capital sendo transferido diretamente para membros da família do trabalhador migrante, que recorrem a essas remessas para atender a necessidades básicas de saúde, alimentação e educação (IOM 2010). Na Jordânia, tendo o ano de 2007 como referência, as remessas de trabalhadores migrantes baseados no CCG foram responsáveis por pelo menos 18% do PIB do país (ESCWA 2008, 26). Embora estes números pareçam impressionantes, eles são ínfimos perto daqueles dos anos imediatamente anteriores à Guerra do Golfo, quando as remessas foram equivalentes a 10% do PIB do Egito (uma economia muito maior do que a jordaniana) e mais de 30% do PIB iemenita (Richards; Waterbury 2008, 397).

A expulsão de centenas de milhares de trabalhadores árabes do CCG e sua substituição por trabalhadores asiáticos, após a Guerra do Golfo, como forma de punição pelo apoio prestado por alguns governos e pela "rua" árabe à invasão iraquiana do Kuwait, foram devastadores para vários países árabes exportadores de mão de obra. Contudo, mesmo que a Guerra do Golfo tenha prejudicado diversas redes migratórias, os mercados de trabalho no CCG continuam a desempenhar um papel fundamental no fornecimento de oportunidades de trabalho para milhões de trabalhadores de países árabes com excedente de mão de obra, com as remessas permanecendo uma fonte crucial de moeda estrangeira na região (ESCWA 2015). Na verdade, o declínio do volume das remessas desde a Guerra do Golfo está lentamente sendo revertido. Dados da ESCWA (2005 e 2014) revelam que o fluxo de capital oriundo do trabalho migrante árabe no CCG tem aumentado em vários países árabes exportadores de mão de obra, com números totais que podem ultrapassar os 20 bilhões de dólares anuais. Além disso, alguns dados recentes sobre as remessas dos trabalhadores egípcios baseados em países do CCG revelam que essas aumentaram em 160 por cento entre 2003-04 e 2006-07, de pouco mais de 1,2 bilhões de dólares para mais de 3 bilhões de dólares (Mohieldin 2008, 1). No ano de 2010, o montante anual chegou a 6 bilhões de dólares (ESCWA 2014).

Estes números devem, no entanto, ser consideradas pelo o que são – mínimos, ao invés de níveis reais de remessas intra-árabes, já que "algumas estimativas de remessas não-oficiais egípcias são mais que o dobro dos fluxos oficiais" (Richards; Waterbury 2008, 398). Em meados da década de 1980, Choucri (1986, 704)

alegava que a maior parte das remessas eram "literalmente carregadas na mão". Na verdade, mesmo que as reformas realizadas em muitos países árabes na década de 1990 possam ter mudado esse cenário até certo ponto, é amplamente aceito que, mesmo hoje, a parcela de remessas "capturadas" pelos governos árabes, ou seja, os fluxos registrados oficialmente, são apenas uma fração do total enviado pelos trabalhadores migrantes aos seus países de origem (ESCWA 2014). No entanto, uma dimensão da magnitude dessas remessas pode ser compreendida a partir dos dados oferecidos pelo estudo realizado por Majid Al-Moneef (2006) sobre o tema, o qual revelou que apenas durante o período de 1973-2004 as remessas acumuladas de trabalhadores árabes baseados no CCG alcançaram 189 bilhões de dólares – somente em números oficiais.

No que concerne ao número de trabalhadores migrantes árabes no CCG, a imprecisão dos dados disponíveis impede qualquer estimativa fidedigna da magnitude das migrações, isso porque os países do CCG, em geral, não publicam dados oficiais sobre suas populações, nem ao menos aquelas mais básicas relativas à demografia, como natalidade, mortalidade, migrações, etc. (Winckler 2009, 17). Essa negligência estatística é resultado de uma decisão política calculada, não de problemas técnicos comuns. A supressão de dados sensíveis tem a intenção final de "disfarçar a enorme percentagem de população estrangeira" (Baldwin-Edwards 2011, 2-3). Além disso, os dados sobre populações migrantes também são escassos em virtude da falta de registro dos membros da família do trabalhador migrante, normalmente sem permissão de trabalho, e o número considerável de trabalhadores migrantes irregulares (Winckler 2009). Mesmo tendo-se em mente essas limitações, estima-se que existam cerca de cinco milhões de trabalhadores árabes contratuais empregados no CCG (ESCWA 2015, 110), o número "real", no entanto, poderia facilmente ser duas vezes maior do que esse. Ainda, dados apresentados pela Organização Internacional do Trabalho e pela Organização Árabe do Trabalho (ver Baldwin-Edwards 2011) revelam que a presença de trabalhadores migrantes árabes no CCG varia muito. Em números de 2005, em grande medida corroborados pelo último relatório da ESCWA (2015) sobre o tema, Bahrein, Omã e Emirados Árabes Unidos têm uma proporção muito baixa de trabalhadores árabes (cerca de 12%, 5% e 8%, respectivamente) em relação ao total de sua força de trabalho expatriada. No entanto, no Kuwait, Catar e Arábia Saudita, há uma presença muito maior de trabalhadores árabes (cerca de 30%, 40% e 31%, respectivamente). E é exatamente nesses países, especialmente na Arábia Saudita, que as políticas de nacionalização da força de trabalho se choca com a importância contínua da escala regional para os mercados de trabalho árabes.

A nacionalização da força de trabalho no CCG (saudização, omanização, emiratização, dependendo do país) inclui várias políticas institucionais destinadas a conter o fluxo de estrangeiros para o Golfo com vistas a aumentar as oportunidades de trabalho para os nacionais. Essas políticas incluem desde a limitação do número de vistos com permissão de trabalho e licenças para contratação até a criação de quotas, proibições, taxas e restrições para autorização de residência para as famílias do trabalhador migrante e transferências de emprego, além da reforma do chamado sistema *kafala*, onde trabalhadores ficam em dívida com os empregadores que patrocinaram seus vistos (ver Kapiszewski 2001; Girgis 2002; Baldwin-Edwards 2011). Estas medidas devem impactar de maneira desproporcional os trabalhadores migrantes árabes, visto que a eles pertencem os postos de trabalho que cidadãos do CCG almejam. Como explica Girgis (2002), grande parte da



força de trabalho asiática está alocada na realização de trabalhos braçais (como serviços domésticos e construção civil) que não são do interesse dos *khalijis* (nacionais do Golfo) ou são trabalhadores altamente especializados cujas funções não podem ser facilmente desempenhadas pelos nacionais. Já os árabes trabalham em setores que permitem a sua rápida substituição por *khalijis*, visto que são professores de todos os níveis, burocratas, engenheiros, advogados, executivos, contadores, médicos, pesquisadores, etc. No entanto, mesmo que todos os membros do CCG tenham desenvolvido alguma estratégia de incentivo à nacionalização da mão de obra nos últimos anos, o único país que pode ter alcançado algum sucesso com essa política é a Arábia Saudita – e mesmo assim, não se sabe ao certo se essas práticas se sustentam no longo prazo (Baldwin-Edwards 2011, 50). De qualquer maneira, a Saudi Vision 2030 é explícita em relação à ambição do reino de garantir emprego aos milhões de jovens com menos de 25 anos que compõem praticamente metade de sua população.

Um dos objetivos que o Saudi Vision 2030 pretende alcançar com sua estratégia de concessão de vistos de residência e trabalho de longa duração para seu exército de trabalhadores migrantes é garantir que os salários que esses trabalhadores recebem no país sejam gastos localmente e não remetidos quase que integralmente para seus países de origem, como acontece atualmente. Essa renda interna extra contribuiria para o dinamismo econômico necessário à efetiva implementação do projeto saudita de nacionalização de parte de sua força de trabalho. Contudo, em relação aos seus homólogos asiáticos, os trabalhadores árabes estabelecidos no Golfo gastam uma proporção muito maior de sua renda em seu país de acolhimento, provavelmente porque migram acompanhados por suas famílias, ao contrário dos trabalhadores asiáticos, o que os permite mais facilmente se estabelecer e se adaptar ao estilo de vida *khaliji* – “esse fato, por si só, poderia justificar a adoção de políticas preferenciais em relação aos trabalhadores árabes, dada a sua contribuição como consumidores para a economia do país de acolhimento” (ESCWA 2014, 40). Dessa forma, se existe qualquer possibilidade de reversão na tendência de substituição de mão de obra árabe por aquela asiática no CCG nas próximas décadas, essa será fruto da percebida capacidade que os trabalhadores árabes têm de contribuir de maneira mais plena com o desenvolvimento econômico saudita e, possivelmente, com aquele do CCG, consumindo e investindo na região.

Não há dúvidas de que as políticas de nacionalização da força de trabalho no CCG terão um impacto profundo sobre os trabalhadores migrantes árabes, mas decisões políticas pactuadas em fóruns como a Organização Árabe do Trabalho, o Conselho Econômico e Social da Liga Árabe e o próprio Conselho de Cooperação do Golfo podem promover formas de realocação e acomodação desses trabalhadores dentro do próprio CCG, inclusive substituindo parte da força de trabalho asiática por aquela árabe. Ao receberem incentivos para permanecer na região e nela investir a maior parte de seus ganhos laborais, os trabalhadores migrantes árabes podem se transformar na força complementar necessária para garantir o sucesso das políticas de nacionalização da mão de obra *khaliji*. Ou seja, o êxito dessas políticas, e da própria Saudi Vision 2030, também passa pelo aprofundamento da regionalização do mercado de trabalho árabe, algo que requer muita vontade política – e visão.



## BIBLIOGRAFIA

- AL-MONEEF, M. (2006). The contribution of the oil sector to Arab economic development. Paper presented at the High-level Round Table Partnership for Arab Development: A Window of Opportunity. Vienna: **OFID Pamphlet Series** 34, May 5 2006.
- BALDWIN-EDWARDS, M. (2011). Labour immigration and labour markets in the GCC countries: national patterns and trends. Research Paper. **Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States**. March. n. 15.
- CHOUCRI, N. (1986). The Hidden Economy: A New View of Remittances in the Arab World. **World Development**, 14(6), p. 697-712.
- ESCWA (2005). Economic and Social Commission for Western Asia. **Annual Review of Developments in Globalization and Regional Integration in the Countries of the ESCWA region**. New York: United Nations Publication.
- ESCWA (2008). Economic and Social Commission for Western Asia. **Annual Review of Developments in Globalization and Regional Integration in the Countries of the ESCWA region**. New York: United Nations Publication.
- ESCWA (2014). **Arab Integration: A 21st Century Development Imperative**. New York: United Nations Publication.
- ESCWA (2015). **Assessing Arab Economic Integration: Towards the Arab Customs Union**. New York: United Nations Publication.
- GLMM (2016). GCC total population and percentage of nationals and non-nationals in GCC countries (latest national statistics, 2010-2015). Gulf Labour Markets and Migration. Disponível em: <http://gulfmigration.eu/total-population-and-percentage-of-nationals-and-non-nationals-in-gcc-countries-latest-national-statistics-2010-2015/>. Acesso em 05/06/2016.
- GIRGIS, M. (2002). National Versus Migrant Workers in the GCC: Coping with Change. In: HANDOUSSA, H.; TZANNATOS, Z. (eds.) **Employment Creation and Social Protection in the Middle East and North Africa**. Cairo: The American University in Cairo Press, p. 95-120.
- IOM (2010). Intra-regional labour mobility in the Arab world. International Organization for Migration. Disponível em: [http://publications.iom.int/system/files/pdf/alo-iom\\_intra-regional\\_labour\\_mobility\\_en.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/alo-iom_intra-regional_labour_mobility_en.pdf). Acesso em 05/06/2016.
- KAPISZEWSKI, A. (2001). **Nationals and Expatriates**. Reading: Ithaca Press.
- KAPISZEWSKI, A. (2006). Arab versus Asian migrant workers. **United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab world**. Beirut: Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 15-17 May.
- MOHIELDIN, M. (2008). Neighbourly Investments. Finance and Development. **International Monetary Fund**. December, Vol. 45, n. 4, p. 40-41.
- RICHARDS, A.; WATERBURY, J. (2008). **A Political Economy of the Middle East**, 3rd ed. Boulder: Westview Press.
- WINCKLER, O. (2009). **Arab Political Demography**, 2nd ed. Brighton: Sussex Academic Press.

WORLD BANK (2015). Will falling oil prices lead to a decline in outward remittances from GCC countries? Disponível em: <http://blogs.worldbank.org/peoplemove/will-falling-oil-prices-lead-decline-outward-remittances-gcc-countries>. Acesso em 05/06/2016.

*Recebido em 19 de junho de 2016.*

*Aprovado em 14 de julho de 2016.*

## RESUMO

Nesta breve análise de conjuntura, o anúncio do Saudi Vision 2030 será o ponto de partida para uma reflexão sobre a situação dos trabalhadores migrantes árabes no CCG, a importância das remessas desses trabalhadores para seus países de origem, o impacto que as políticas de nacionalização da força de trabalho do Golfo podem ter sobre a comunidade árabe expatriada na região e a possibilidade de reversão na tendência de substituição de mão de obra árabe por aquela asiática no CCG.

**Palavras-chave:** Saudi Vision 2030; CCG; migrações intra-árabes.

## ABSTRACT

In this brief scenario analysis, the announcement of the Saudi Vision 2030 will be the starting point for a reflection on the situation of the Arab migrant workers in the GCC, the importance of these workers' remittances to their countries of origin, the impact the nationalization policies of the Gulf workforce can have on the Arab expatriate community in the region and the possibility of reversing the trend of substituting Arab for Asian labour in the GCC.

**Keywords:** Saudi Vision 2030; GCC; intra-Arab migration.

## UNA VISIÓN REFLECTIVISTA DE LA OTREDAD EN EL MARCO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

### *A REFLECTIVIST VISION OF THE OTHERNESS IN THE FRAME OF INTERNATIONAL RELATIONS*

Yetzy Urimar Villarroel<sup>1</sup>

#### Alteridad y algunas ideas relacionadas

*“Me llamo Rigoberta Menchú y así me nació la conciencia”*

***Rigoberta Menchú***

*“La otredad es un sentimiento de extrañeza que asalta al hombre tarde o temprano, porque tarde o temprano toma, necesariamente, conciencia de su individualidad.”*

***Octavio Paz “El laberinto de la soledad”***

La idea de civilización<sup>2</sup> siempre ha estado presente, de forma tácita o explícita, en las relaciones entre pueblos, naciones y estados con culturas diferentes y en épocas distintas. Por civilización se entiende la existencia de estadios de evolución humana con ethos propios, y subyace en lo más profundo de la idea una condición de jerarquización cultural de un grupo humano con respecto a la condición cultural de otro, con el cual se establecen diferenciaciones identitarias y de progreso. Tales relaciones se sustentan en el poder, negando condiciones de igualdad y por supuesto de justicia, porque de acuerdo con Aristóteles citado por Enrique Garcías (2010), “nada hay más contrario a la justicia distributiva que dar derechos iguales a cosas diferentes” con lo que la alteridad, vista desde esta perspectiva, contiene en sí misma una connotación negativa.

---

<sup>1</sup> Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Simón Bolívar/Venezuela. (yetzy.villarroel@gmail.com)

<sup>2</sup> Etimológicamente el término civilización proviene del latín, conformada de la palabra *civilis*, es decir todo lo relativo al ciudadano romano, -izare (convertir en) y el sufijo -ción (acción y efecto). Así de acuerdo con la Real Academia Española significa “Estadio cultural propio de las sociedades humanas más avanzadas por el nivel de su ciencia, artes, ideas y costumbres. Pero también acción y efecto de civilizar” Disponible en <http://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios/diccionario-de-la-lengua-espanola>. (Consultado 27 octubre de 2014)

La idea de alteridad<sup>3</sup>, en principio, no era asunto de interés académico, por lo tanto empieza a convertirse en un tema urgente en la medida que las sociedades se van haciendo más complejas y se van observando las disyuntivas que el racionalismo provoca con el uso de “categoría absolutas y metafísicas como el yo, sujeto, objeto, tiempo, espacio, infinito” (García Picazo, 2010:17). En primera instancia, fue un problema de cómo conocer, abordado por la corriente filosófica que inicia a finales del siglo XVIII y principios del XIX, denominada fenomenología, la cual dio la posibilidad de estudiar la alteridad; porque propuso comprender al mundo como una representación. En tal sentido, si el conocimiento y la comprensión de la realidad son representaciones, es indicativo de que los sujetos sólo ven las cosas desde su propia perspectiva, lo cual relativiza el conocimiento y las visiones de la realidad. Friedrich Nietzsche (2008, aforismo 7 [60].) con su crítica a la noción moderna del sujeto señalaba:

Contra el positivismo, que se detiene en los fenómenos: ‘sólo hay hechos’-yo diría: no, precisamente no hay hechos, sino sólo interpretaciones. No podemos constatar ningún hecho ‘en sí’; tal vez sea un absurdo querer algo por el estilo. ‘Todo es subjetivo’, decís, pero ésta es ya una interpretación, el ‘sujeto’ no es nada dado, es sólo algo añadido por la imaginación, algo añadido después. ¿Es en fin, necesario poner todavía al intérprete detrás de la interpretación? Ya esto es invención, hipótesis.

Siguiendo las críticas de Nietzsche sobre la forma de conocer en la modernidad, se suman los planteamientos de Edmund Husserl, Emmanuel Lévinas, Enrique Dussel<sup>4</sup> con su ética de la liberación, entre otros, quienes proponen una forma distinta de aproximarse a la alteridad.

Éste pasó a ser un tema de discusión en muchas disciplinas de las ciencias sociales de la mano de los postmodernos y sus diversas corrientes, durante el siglo XX, asumiendo una crítica férrea al proyecto de modernidad originado en Europa, con carácter racionalista, positivista, universalista (tendencia a los estereotipos, homogeneizadora y estandarizadora), egoísta e individualista. Entre los postmodernos se pueden destacar a Michael Foucault, Jacques Derrida, Paul Ricoeur. En tal sentido, Paloma García Picazo sintetiza la crítica al pensamiento moderno:

El discurso universalista de la Modernidad obra por integración en categorías homogéneas o uniformes (Razón hegeliana de una Historia con mayúsculas que excluye ontológicamente a una mayoría de los seres humanos de cualquier pretensión de subjetividad: histórica, política, cultural), tiende a suprimir la diferencia- El Otro y Lo Otro- situándolo en los márgenes del discurso dominante (Gran Relato único, absoluto: Historia, Sociedad, Estado, Conjunto de las Naciones y los Pueblos Civilizados). (2010: 18).

La visión postmoderna invita a desestructurar los conceptos e ideas que sirvieran de base explicativa de la realidad en el pasado y aún en el presente, funcionando “de forma rígida, racional y paradigmática en el

<sup>3</sup> Alteridad del latín *alteritas*, implica la condición de ser otro. En sentido filosófico, se refiere a la diferencia entre el yo y el otro, en el descubrimiento de la visión del mundo propia y del otro. El otro tiene cualidades distintas a las del yo en cuanto a costumbres, representaciones, historia, tradiciones. Este concepto se puede entender en dos sentidos o vertientes de acuerdo con la visión antropológica del ser que se tenga (negativa o positiva), así el otro puede ser percibido como amenaza o como complementariedad, de allí que este concepto implique la separación entre un yo y un otro o implique la acción de ubicarse en el lugar del otro, reconociendo su dignidad como ser humano. Alternativo al concepto de alteridad, Pedro Lain Entralgo propone el uso de otredad en lugar de alteridad.

<sup>4</sup> Enrique Dussel, en su crítica a la modernidad y su tendencia a homogeneizar, señala que hasta la Historia que conocemos como Universal, no lo es, porque en realidad es la historia de Europa, en la que se ocultan las grandes civilizaciones China, Egipto, Maya, Inca, Azteca, por lo que se debe repensar la historia para desde allí iniciar un diálogo intercultural. Entiende a la postmodernidad como una crítica interna de la modernidad y por tanto eurocéntrica.

que fueron acuñados, y confrontarlos con los juicios de la realidad y la historia” (Tomassini, 1991: 15), abriendo la posibilidad de nuevos espacios interpretativos, nuevas metodologías y visiones que antes eran inimaginables, en los que la intuición es aceptada como una parte importante del conocer. Espacios donde la ontología juega un papel fundamental junto a la epistemología, y en donde la ética, la estética y la lógica no necesariamente deben estar jerarquizadas sino actuando conjuntamente, creando nuevos mapas y rutas cognitivas. De tal manera que el postmodernismo critica el empeño de presentar el mundo desde estructuras homogéneas negando la heterogeneidad, la diversidad, lo diferente.

Por ello expresa Luciano Tomassini que el pensamiento postmoderno:

(...) permite descubrir que esa realidad está integrada por factores políticos, militares, económicos, tecnológicos, sociales, culturales, étnicos, religiosos e incluso humanos, así como elementos subjetivos que actúan en forma estrechamente entrelazada (...) no sólo está configurada por los tipos ideales, las ideologías y las instituciones consagradas (...) sino por una cantidad de elementos singulares, fragmentarios, transitorios, fortuitos e incluso marginales que emergen en cada momento, y que interactúan entre sí para configurar situaciones más amplias y otorgarles, sumados, algún significado (1991: 16).

En todo caso, lo resaltante desde el punto de vista práctico es que cualquier hecho humano está cruzado tanto por la subjetividad y la objetividad de quienes participan en él, siendo fundamental para comprender dichos hechos los contextos, las historias, las circunstancias, y las identidades de los actores. Teniendo en cuenta que, quien pretende explicar los hechos, el analista, también lo realiza, a pesar de la pretendida objetividad, desde nichos de subjetividad en los que también se hacen presentes su historia y sus circunstancias. De allí cobra sentido lo que José Ortega y Gasset anunciaba en sus *Meditaciones del Quijote* “yo soy yo y mis circunstancias” (1962; 322).

Con la modernidad se originaron no sólo modos de conocer, sino que se organizó la vida de una manera particular, es decir, en Estados nacionales constituidos por ciudadanos que compartían identidades relativamente homogéneas, propagándose por el mundo como la única forma reconocida y apropiada de organización, por un lado; mientras por otro lado, la idea de Estados nacionales generó una problemática, pues estando delimitados por fronteras y sus naciones constituidas por identidades que difieren de las naciones vecinas, los Estados terminan siendo estructuras mutuamente excluyentes. La concepción de ciudadanía se origina, igualmente, con una condición interna incluyente, por lo menos en teoría, y una condición externa excluyente, por tanto genera la dicotomía nacional-extranjero, que históricamente ha terminado siendo injusta, negadora de derechos, de reconocimiento y por tanto creadora de conflictos.

La identidad puede entenderse como una construcción social, en la que mediante la socialización el individuo se identifica con los símbolos, las ideas, las representaciones, los comportamientos, entre otros, del que está impregnado su entorno y con los que entra en contacto su mundo personal; de esta forma se va apropiando de los modos de vida de la sociedad a la que pertenece. La complejidad de las identidades está en la multiplicidad de identificaciones que puede tener un mismo ser (sexual, grupal, cultural, religiosa, étnica), razón por lo cual Étienne Balibar sostiene que “no hay identidad idéntica a sí misma (...) toda identidad es fundamentalmente ambigua” (2005: 62). En el ámbito del Estado la identificación de la población con la

nación mediante la identidad cultural<sup>5</sup> se presenta como un elemento simplificador y homogeneizador de esas multiplicidades y con una tendencia a diluir la identidad individual. Los mecanismos con los que se producen las identificaciones pueden tener características positivas o negativas, por lo que permite la incorporación de la dialéctica inclusión-exclusión y la distinción entre un nosotros y un ellos.

### Las Relaciones Internacionales y la alteridad

El Estado nacional se propagó por toda Europa y el resto del mundo junto con su modelo de pensamiento y de desarrollo económico, con esto, las relaciones internacionales quedan caracterizadas dentro de un sistema internacional primeramente europeo<sup>6</sup>, en el cual se produce la interrelación entre estados civilizados, únicos actores reconocidos, y cuya función estaría en garantizar el logro del interés nacional mediante la política exterior, la seguridad, el equilibrio de poder y la expansión nacional mediante el colonialismo.

La Segunda Guerra Mundial fue el hito que desencadenó una serie de cambios y necesidades de respuestas ontológicas y epistemológicas. En el sistema internacional se produjeron cambios radicales en su estructura y funcionamiento, convirtiéndose en un sistema bipolar<sup>7</sup>; en la filosofía existencialista y la fenomenología existencial<sup>8</sup> se intensificó el énfasis en el ser, específicamente, en la alteridad y se desarrolló una especial atención por la dignidad humana, la responsabilidad por el otro (Emmanuel Lévinas), la banalidad del mal (Hannah Arent), y el significado de la vida, para tratar de explicar cómo fue posible llegar a tan atroz desenlace. El siglo XX llegó para convertirse en el siglo de los exilios, las persecuciones, los campos de concentración, los totalitarismos, ciudadanos sin patria y despojados de todos los derechos. Por ello Hannah Arendt, al reflexionar sobre su propia condición de refugiada destacaba:

<sup>5</sup> “En el terreno de las ciencias sociales se caracteriza por su polisemia y su fluidez, lo que ha generado multitud de definiciones y reinterpretaciones. Su origen se sitúa en los Estados Unidos de Norteamérica hacia los años cuarenta del Siglo XX y fue conceptualizada en el dominio de la psicología social, en un intento de explicar y dar respuesta a los problemas de integración planteados por la inmigración.” (García Martínez, 2008: 4).

<sup>6</sup> Se hace alusión al sistema internacional histórico (multipolar de equilibrio de poder, 1648-1945) que concluye con el fin de la Segunda Guerra Mundial, dando paso al Sistema Internacional Bipolar. Este sistema clásico, *grossa modo*, se fue caracterizando en el transcurso del tiempo por: una distribución de la riqueza y el poder entre Estados europeos que comparten más o menos los mismos valores y reglas de juego; un incremento de la población mundial; un aumento del número de estados y de un creciente nacionalismo. Como resultado de la revolución industrial se fue abriendo una brecha económica entre Estados del norte rico y del sur pobre, además, se presentaron conflictos ideológicos.

<sup>7</sup> Sistema internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial, que abarca los años 1945-1989, denominado bipolar por la preeminencia de dos polos (EEUU-URSS) que conformaban bloques hegemónicos, rígidos organizados por estados satélites girando en torno a dos ideologías confrontadas y con posesión exclusiva de armamento nuclear, capitalismo por un lado (Oeste o Bloque Occidental) y socialismo por el otro (Este o Bloque Oriental), la manera de asimilación a cada bloque se daba por áreas geográficas de influencia y mediante la disuasión o la fuerza, con marcado desarrollo tecnológico-militar de ambas potencias. Estos últimos elementos hicieron emerger otro bloque alternativo de estados con tendencia neutral, al que le fue asignada la denominación de Tercer Mundo por estar constituidos por países subdesarrollados pero con la determinación de mantener independencia política y económica. El tipo de confrontación durante este período se conoció como Guerra Fría porque los conflictos armados generalmente se dirimían en los países satélites pero nunca entre las dos grandes potencias. Se diversifican los actores internacionales aunque los estados siguen siendo los de mayor peso. Las contradicciones Norte-Sur se fueron acrecentando en el tiempo.

<sup>8</sup> Corrientes filosóficas cuyo objeto es la existencia del ser y del individuo en sociedad, que emergen como reacción contra la filosofía cartesiana, cuyo término fue acuñado por Martín Heidegger en 1927, aunque tiene sus antecedentes en el siglo XIX en las ideas de Søren Kierkegaard y Friedrich Nietzsche. Sus principales representantes en el siglo XX fueron Martin Heidegger, Karl Jaspers, Jean-Paul Sartre, Miguel de Unamuno, José Ortega y Gasset, Simone de Beauvoir y Albert Camus. Pero quien mayor influjo produjo respecto a la idea de alteridad fue Emmanuel Lévinas.



El ser humano que ha perdido su lugar en una comunidad, su *status* político en la lucha de su época y la personalidad legal que hace de sus acciones y de parte de su destino un conjunto consistente, queda abandonado con aquellas cualidades que normalmente sólo pueden destacar en la esfera de la vida privada y que deben permanecer indiferenciadas, simplemente existentes, en todas las cuestiones de carácter público (1974: 380).

Y al examinar la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948) emanada de las Naciones Unidas expresaba:

Llegamos a ser conscientes de un derecho a tener derechos (y esto significa vivir dentro de un marco donde uno es juzgado por las acciones y las opiniones propias) y de un derecho a pertenecer a algún tipo de comunidad organizada, sólo cuando emergieron millones de personas que habían perdido y que no podían recobrar estos derechos por obra de la nueva situación política global (Ibid.: 375).

Emmanuel Lévinas por su parte afirma que “la filosofía occidental ha sido muy a menudo una ontología: una reducción de lo Otro al mismo” (1987: 67), con lo que invita a conocer al otro en un sentido ético y a asumir un tipo de racionalidad no dominada por el principio de identidad “ya que la alteridad [así entendida] sólo es posible a partir del yo” (Ibid.: 63) lo cual pasa por el tamiz del mundo propio, los conceptos y prejuicios de quien conoce; porque desde esa forma el otro se asimila o se extermina; propone como alternativa el reconocimiento del otro, mirarle al rostro cara a cara, así el otro “tiene la cara del pobre, del extranjero, de la viuda, del huérfano” (Ibid.:262), Dussel, por su parte, agregó que el otro es el indio empobrecido, el negro segregado, el judío exterminado, el africano y el asiático discriminado, la mujer como objeto sexual, el niño o joven manipulado por una educación ideológica. En consecuencia el otro es el invisibilizado, el que el yo no desea ver, el que no tiene voz audible ante el yo porque el yo no desea escuchar.

De acuerdo con Samir Amín “La progresiva occidentalización del mundo no sería más que la expresión del triunfo del universalismo humanista inventado por Europa” (1989: 103), en este contexto lo que se cuestiona es la idea de humanidad enmarcada en el racionalismo universalizador, porque despoja al otro de su ser, en otras palabras manifiesta una violencia en la representación del otro por el sólo hecho de ser distinto a lo conocido y aceptado, lo deshumaniza, lo cual se evidencia, por ejemplo en el discurso sobre la civilización *vs* la barbarie, por tanto se aboga, por una concepción ética.

Continúa Samir Amin, explicando desde la perspectiva de los Estados que sufrieron el colonialismo (los disidentes) como producto del contacto con la cultura occidental que:

La cultura moderna dominante pretende estar fundada en el universalismo humanista. En realidad en la visión eurocentrista, se inscribe contra él. Porque el eurocentrismo lleva en sí la destrucción de los pueblos y de las civilizaciones que se resisten a la expansión del modelo (Ibid.: 109).

No obstante, la disciplina de las Relaciones Internacionales, para ese momento de postguerra, apenas está dando sus primeros pasos y sus ideas están enmarcadas en la rigidez del realismo político con algunas disputas con la corriente idealista, por tanto aún no se considera la alteridad como un elemento de análisis influyente en la política exterior de los Estados o en la dinámica internacional. Sin embargo, autores como Raymond Aron y Stanley Hoffman al introducir en sus análisis sobre el sistema internacional la idea de

sistemas homogéneos y sistemas heterogéneos haciendo alusión a la presencia de similitudes y diferencias (identidades) entre los Estados actuando en conjunto con los mecanismos de poder, permitieron abrir un intersticio por el que se podía introducir el tema.

Así, por ejemplo, para Raymond Aron los sistemas homogéneos son “aquellos en los cuales los Estados pertenecen al mismo tipo y obedecen al mismo concepto de la política” (1984: 140) en contraposición los sistemas heterogéneos serían aquellos “en los que los Estados están organizados de acuerdo con otros principios y proclaman valores contradictorios” (Ibid.), en consonancia con esto los Estados estarían influidos en sus comportamientos internacionales no sólo por sus correlaciones de fuerza, sino que también por las ideas y los sentimientos.

El realismo político se asienta sobre la base de una visión antropológica negativa de la naturaleza humana (egoísta) que necesariamente se traslada al sistema internacional mediante el conflicto, el cual es visto como lo estable, lo que caracteriza al sistema político y la cooperación como algo coyuntural producto del conflicto (alianzas). En este contexto la alteridad es vista como el enemigo, el contrario o quizás un aliado no necesariamente confiable. A juicio de Félix Arellano, desde el punto de vista pedagógico, el realismo político “ha contribuido a consolidar la violencia estructural al educar fundamentalmente sobre el conflicto, (...) y limitamos, al menos en el plano teórico, el estudio de las posibilidades y opciones para la construcción de espacios de convivencia” (2001: 14).

Las visiones científicas como el conductismo de base positivista, también contribuyeron en enfatizar la visión negativa de la alteridad al clasificar, jerarquizar y simplificar la realidad a través de generalizaciones.

Un elemento interesante que destaca Carlos Escudé (1995), y que puede pasar de forma desapercibida, es el lenguaje antropomórfico propio del discurso en la disciplina de la Relaciones Internacionales, y que los conductistas criticaron durante la década de 1960. Un lenguaje metafórico, valorativo (débil, fuerte, sufren, humillados, arrodillados, orgullo, gloria, dolor, alegría, forajidos, entre otros) que enviste de características personales a los Estados y que son utilizados de forma recurrente trayendo implicaciones prácticas y teóricas, pues conlleva valores de “un modelo organicista de sociedad” que se traslada al sistema internacional y aprisiona al analista en su lenguaje al acondicionar su pensamiento, y por tanto su marco teórico, lo cual hace casi imposible evitar los juicios de valor en las Relaciones Internacionales. A su vez, desde el punto de vista práctico, mueve emocionalmente al individuo mediante lealtades patrióticas o nacionales en respaldo de las acciones del Estado.

Como consecuencia, sin saberlo se adoptan actitudes hacia los Estados y sus políticas que serían adecuadas para los individuos, pero que son inapropiadas frente a las instituciones y los funcionarios, que a su vez son responsables de los derechos e intereses de los individuos. Este desliz lógico está presente en el discurso de teóricos de primer nivel, funcionarios, políticos, periodistas, y del hombre de la calle por igual (...) (Escudé, 1995).

Las complejidades que se fueron originando en el sistema internacional, debido a la caída del muro de Berlín, y a los cambios generados por la *perestroika* y el *glasnost* en la URSS de Gorbachov, así como el

desmembramiento de Yugoslavia<sup>9</sup>, originaron que los especialistas comenzaran a hablar del fin de las ideologías, del triunfo del capitalismo y hasta del fin de la historia. El inicio de la post Guerra Fría dejaba muchas incógnitas respecto al futuro, los interrogantes hacían hincapié en torno a cuál sería el nuevo orden mundial, a qué características asumiría, desde qué lugar epistemológico podríamos ubicarnos para comprender los cambios.

La corriente postmoderna, que se agrupa dentro de los llamados enfoques reflectivistas<sup>10</sup>, considera que para comprender los acontecimientos era necesario hacerlo desde la genealogía. El enfoque postmoderno se opone a la visión hegemónica del proyecto modernizador, es escéptico a toda afirmación de verdad objetiva, concepción lineal de la historia y pretensión de universalidad que son incompatibles con la alteridad, la pluralidad, la diferencia. Ruggie, Ashley y Cox fueron quienes, a través de sus críticas al neorrealismo, dieron apertura dentro de la disciplina a los enfoques reflectivistas.

Alexander Wendt (1992) desde el constructivismo enfatiza que las estructuras sociales e internacionales son construcciones, así como el conocimiento también lo es, y todos se reconstituyen entre sí. Sostiene que las identidades contienen una autoconcepción que deben ser legitimadas por los otros, por lo que se constituyen mediante estructuras internas y externas. El constructivismo señala la influencia que tienen las percepciones e ideas en la conducta política, en la formulación de la política exterior y, en consecuencia, sobre la política internacional.

En este sentido y haciendo énfasis en la anarquía del sistema internacional explica la presencia de tres tipos de culturas de la anarquía que dependen de cómo el yo se identifica cognitivamente con el otro: 1) la cultura hobbesiana, la cual representa al otro como enemigo que no reconoce el derecho a la existencia del yo y no tiene límites para usar la violencia, por lo que hay que responder igual, esta tipología es consecuente con el realismo político; 2) la cultura lockeana en la que el yo observa al otro como rival, adversario o competidor que sí reconoce el derecho del yo a la existencia y pone límites al uso de la violencia, ésta permite mayores espacios de convivencia y es consecuente con la visión neoliberal; y 3) la cultura kantiana en la que el otro es el amigo o potencial amigo, las disputas se resuelven sin violencia ni amenaza, se sustenta en la solidaridad, es incluyente y está en consonancia con la visión constructivista (Wendt, 1999).

Sin embargo, como se puede observar, incluso dentro de la crítica al pensamiento positivista, se produce una exclusión ya que las referencias culturales a las que hace alusión Wendt, no incluyen otras culturas como las de América Latina, Asia, África. Es decir, sigue girando en torno al modo de ser y pensar anglosajón y europeo. Si bien la dinámica internacional está determinada por actores que producen mayor peso y contrapesos en los procesos de interrelación, también es cierto que desde otros espacios culturales,

<sup>9</sup> Con estos eventos, que abarcaron desde mediados de los años 1980 e inicio de 1990, se empezó a evidenciar la creciente complejidad del sistema internacional, el cual empezó a mostrar las siguientes características: 1) ambigüedad en el ejercicio de poder, 2) descenso de la cohesión de las alianzas de los antiguos bloques y creciente proliferación de conflictos en los ejes de poder, 3) interdependencia, 4) crisis de los estados-nacionales desde lo interno y lo externo, 5) presencia de múltiples centros de poder no necesariamente de origen militar, 6) los aspectos económicos, ambientales, migratorios, adquieren fundamental valor dentro de la agenda internacional, 7) proliferación de nuevos actores internacionales que desafían al Estado nacional, como, por ejemplo los movimientos sociales.

<sup>10</sup> El reflectivismo encarna posturas moderadas (constructivismo) y posturas más radicales (feminismo, postmodernismo y teoría crítica) que denuncian el orden establecido. Estos enfoques comparten la ontología del constructivismo social, por lo que se centran en ideas y significados intersubjetivos compartidos por los miembros de un colectivo.

que aunque no sean visibles no significa que sean inexistentes, también se están produciendo influjos importantes.

El reflectivismo desde la teoría crítica de Robert Cox (1981) sostiene que “toda teoría es siempre para alguien y para algún propósito. Toda teoría tiene una perspectiva. Las perspectivas se obtienen (...) específicamente en el tiempo y el espacio social y político”. Cox estudia las estructuras del orden mundial y sus transformaciones, estableciendo que: 1) en el siglo XIX se genera un orden mundial hegemónico sobre la base del Estado liberal, de la manufactura y pasa a uno no hegemónico de rivalidad inter imperialista basado en la producción en masa y el estado nacionalista de bienestar incipiente. 2) El orden mundial hegemónico después de la Segunda Guerra Mundial que se funda sobre la base del Estado de bienestar fordista y el impacto de la globalización hiperliberal.

Linklater (1990), por su parte, propone acabar con toda identificación con la comunidad de procedencia y avanzar hacia una comunidad de la humanidad más inclusiva repensando la ciudadanía, en tanto que la forma como están estructurados los Estados soberanos producen un extrañamiento entre sociedades que limita las libertades humanas, al imponer fronteras que separan los de adentro con los de afuera y crea un ellos y un nosotros. Mientras que Ken Booth (1991) al referirse a la seguridad señala que ésta puede lograrse cuando las personas o grupos en su intento de satisfacerla no privan de ella a los otros.

Para Laclau y Mauffe (2004) las identidades son entes discursivos, porque son la expresión en el discurso de nombres, significados que producen la homogeneidad de lo diverso. Así por ejemplo ser musulmán desde Occidente, dentro del gran relato que emana de los medios, equivale al fanático, extremista, suicida, terrorista, bárbaro. El latinoamericano para EEUU equivale al indocumentado, delincuente, narcotraficante. Desde América Latina, EEUU es imperialista o, desde otra perspectiva, potencia liberadora y democratizante según se pertenezca, ideológicamente, a la izquierda o a la derecha.

El feminismo, por su parte, busca deconstruir la noción de mujer universalizada, ya que sostiene que la disciplina está impregnada de una visión de mundo masculinizada con tendencia a perpetuar el patriarcalismo, en la que existe una concepción androcéntrica por lo que la noción Estado se equipara con hombre, dejando por fuera a otros agentes que también forman parte del entramado social. Además, rechaza cualquier división en torno a lo público y lo privado por estar cargado de una valoración de género en la cual la mujer está destinada, bajo este paradigma, a permanecer en el espacio privado y doméstico. Tickner sostiene que “la seguridad genuina requiere no sólo de ausencia de guerra, sino también la eliminación de las relaciones sociales injustas, incluyendo relaciones de género” (1992: 128).

La crítica fundamental a la modernidad se basa en haber mutilado la capacidad del hombre de comprender mediante la intuición; y siendo que las mujeres al haber sido relegadas en subordinación al ámbito de lo privado y habiéndosele dejado a su disposición el mundo de lo sensible, tiene mayor capacidad que el hombre para entender el mundo desde otras perspectivas, por ejemplo desde la intuición. Por tanto los aportes de la mujer a la solución de conflictos pueden ser sumamente importantes (Villarreal, 2007).

## Política Exterior e identidad.

Cada Estado en el ejercicio de su política exterior, de alguna u otra manera, guarda un discurso identitario. La política exterior tiene como fin el logro del interés nacional mediante acciones exteriores, en este contexto la mayoría de las veces revela la autoimagen nacional expresada en los objetivos, metas y valores nacionales y una imagen del otro con el que se relaciona. Esta imagen puede ser la interpretación de las élites al poder y de los grupos encargados de la toma de decisiones. Así en el sistema internacional confluyen las distintas políticas exteriores de los distintos Estados impregnados de percepciones nacionales. Percepciones que por lo general fluyen mediante discursos que se propagan a través de los documentos oficiales, medios de comunicación masivos, redes sociales, producciones intelectuales, el cine, entre otros, con los cuales se emiten interpretaciones de los hechos internacionales.

Esas interpretaciones pueden variar o no con los cambios internos que ocurren dentro del Estado, en cuanto a renovación de gobiernos y en cuanto a la jerarquización que desde el Estado se haga de los objetivos de política exterior, así como de los cambios que ocurran en la coyuntura internacional. La política exterior está condicionada por las representaciones que desde los Estados se tengan acerca de las crisis, de los otros Estados, de las amenazas, de las oportunidades, entre otras, por lo que busca crear una vinculación estable<sup>11</sup> respecto de las representaciones y las acciones en las que explícitamente se establece que una política determinada se realiza porque somos de una determinada manera.

A modo de ejemplo se puede citar la investigación realizada por Allia Kassianova (2001) sobre la construcción de la identidad estatal rusa y el discurso de seguridad después de la caída de la URSS, para ello utilizó varios documentos oficiales de distintos años en los cuales evidenciaba los discursos de los grupos implicados en la toma de decisiones, a los cuales clasificó según su orientación ideológica, en los que pudo identificar la autoimagen rusa y su correlación con el otro (Occidente o EEUU), determinando: 1) los liberales, demócratas, occidentalistas e identificados con las propuestas de Gorbachov: el discurso establece coincidencias con los valores occidentales (democracia, mercado), la idea de un sistema internacional cooperativo, el otro es presentado como aliado para lograr la integración de Rusia al mercado internacional y permitir la autonomía de los Estados prosoviéticos del Este. 2) Los nacionalistas compuestos por círculos financieros y empresariales, líderes regionales y algunos funcionarios: perciben a Occidente asociado con elementos de hostilidad, enemistad y amenaza de los valores rusos. Sus discursos de política exterior giran en torno a la misión civilizatoria rusa. 3) Estadistas y liberales-nacionalistas que no cuentan con una visión homogénea, establecen que la política exterior debe estar orientada por los intereses geopolíticos, objetivos económicos domésticos y recursos disponibles. Occidente se percibe como aliado siempre que respete las prioridades nacionales y la seguridad rusa, es decir, si le reconoce como un igual.

Otro estudio interesante es el realizado por Mariela Cuadro (2012) quien analiza la construcción de la política exterior estadounidense con respecto al Medio Oriente, lo hace mediante el análisis del discurso de

<sup>11</sup> HANSEN, Lene llama a esto estabilidad discursiva.

George W. Bush en dos casos específicos de la política exterior estadounidense respecto a Egipto de Hosni Mubarak y de Irak de Saddam Hussein, determinando la existencia de dos tipos de políticas diferenciadas a las cuales correspondía una determinada construcción del otro y de la identidad que condicionaron a las mismas. La autora identificó: 1) Política Hegemónica<sup>12</sup> aplicada a Egipto en tiempos de Hosni Mubarak, caracterizada por la construcción de otredades asimilables basados en intereses compartidos, de mutuo reconocimiento y diálogo entre Estados que compartían un enemigo común, los grupos fundamentalistas, el discurso oficial estadounidense se refiere a Egipto, a Mubarak, y a su gobierno con los siguientes apelativos: “amistad fuerte”, “compromisos compartidos”, “socio vital”, “aliado”, “orgullosa historia”, “gran tradición”, “buen amigo”, “socio clave”, “gran líder”, “asociación estratégica”, “orgullosa nación”, “estratégica relación”. 2) Política Imperialista aplicada a Irak de Saddam Hussein caracterizada por una relación de poder en la que un Estado (EEUU) despoja a otro de su soberanía (Irak)<sup>13</sup>, la construcción de otredades inasimilables, la identidad estadounidense se autoidentifica con la “libertad”, la “democracia” con “el mundo”, “mundo civilizado”, “mundo libre”, “guardián del mundo”, “el bien”, “justicia”, “paz”, “mundo de progreso”, sus intereses son los intereses del mundo, mientras que a Saddam y a su gobierno se le fueron otorgando una serie de calificativos que lo fueron deshumanizando: “estudiante de Stalin”, “brutalidad”, “malo”, “loco” “hostil”, “amenaza”, “dañino”, “régimen”, “hombres malvados”, “cruel dictadura”, “odio”, “terror”, “mal”, “tirano”, “banda criminal violenta”, “grupo de asesinos”, “dictador homicida”, “no aceptan ley de moralidad”, “inhumanidad de Saddam”, “cáncer”, “mundo de miedo”, “bárbaros por naturaleza”.

Estas dos investigaciones dan muestra de la construcción de otredades dentro de las prácticas internacionales y en el diseño de las políticas exteriores de los Estados, en los cuales los procesos de identificaciones se mueven dentro de una dinámica determinada por los intereses que se quieran promocionar dentro de una coyuntura concreta.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> La relación entre ambos estados estuvo signada/ caracterizada por la cooperación, EEUU otorgaba asistencia económica y militar, así como reconocimiento a un gobierno abiertamente no democrático, pero dispuesto a colaborar con los intereses de éste en la región del Medio Oriente, ayudando a mantener la paz en la región (conflicto Israel-Palestina); y como en la guerra contra el terrorismo, cooperación militar “Estrella Brillante”, participaba junto con la CIA en las llamadas “entregas” de terroristas. Por tanto, en este caso para los EEUU el objetivo de seguridad era superior en comparación con los objetivos de libertad y democracia.

<sup>13</sup> En el marco de la Guerra Global contra el Terrorismo en 2003 el gobierno de EEUU decide, unilateralmente, invadir a Irak porque sospechaba que Hussein mantenía vínculos con los terroristas y por la supuesta posesión de armas de destrucción masiva. Se impuso un gobierno extranjero (multilateral) denominado Autoridad Provisional de Coalición (2003-2004) y legitimado por la ONU con la Resolución 1483 (22 de mayo de 2003), que decretó más de 100 leyes en las que decidían sobre materia económica, política, cultural; permitió la introducción de ejércitos mercenarios y la apropiación de las principales empresas del estado por parte de extranjeros, así como la apropiación y destrucción de su legado histórico (recuérdese cómo fue saqueado el Museo de Bagdad que resguardaba la herencia arqueológica e histórica de Mesopotamia). A pesar de que el argumento se sustentó en un tono ético, la práctica demostró que el interés del gobierno estadounidense era netamente de orden económico y geopolítico. Esto revela que las potencias pueden mostrar grandes incoherencias entre los principios proclamados oficialmente y sus prácticas, aunque históricamente la política exterior estadounidense ha mostrado la tendencia de justificar moralmente sus acciones internacionales basadas en su interés básicamente egoísta. Recuérdese la relación con las dictaduras de derecha en América Latina y las constantes intervenciones en la región (alrededor de 63 de acuerdo con un informe del Congreso de los EEUU publicado en 2002), por ejemplo, por citar un caso, su relación con el gobierno del General Manuel Antonio Noriega en Panamá, amigo y aliado de los EEUU hasta 1989, año en que fue derrocado, apresado y juzgado por este último, cuando la justificación era su vinculación con el cartel de la droga. Cf. GRIMMETT, Richard F., *Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2001*, Congressional Research Service o The Library of Congress, EEUU, 2002 (feb) Disponible en <http://www.fas.org/man/crs/RL30172.pdf> (Consultado el 24 de nov de 2014).

<sup>14</sup> En términos generales, los estados erigidos como potencias han diseñado sus políticas exteriores y con ello el alcance de sus intereses en términos mundiales, mientras que el resto de los estados lo han hecho en términos regionales o locales, con algunas pocas tendencias aislacionistas, lo cual señala una jerarquización y división del mundo en condiciones de otredad basadas en subordinación. Esta es la dinámica que observaron los teóricos de la dependencia cuando describían al sistema internacional configurado por centros y periferia, en los que prevalecía la asimetría.



## Estudio de Caso: La cuestión indígena.

Hablar de alteridad desde estas latitudes y no enunciar la cuestión indígena, es incurrir en un grave error de omisión. La construcción de América, tal como la conocemos en la actualidad, tiene su punto de inflexión en 1492, cuando ocurre el primer contacto entre europeos y los pueblos originarios, pues según Hegel el mundo se dividió “en el Viejo y el Nuevo Mundo” (Hegel, 1955:171), y es a partir de ese momento que se produce un proceso de especulación, de relato acerca del mundo, el ser del aborigen y su civilización que va construyendo el referente que dominó durante siglos y que aún tiene repercusiones sobre las identidades de los pueblos indígenas. Este relato instauró el eurocentrismo y justificó la dominación del otro. De allí que Hegel expresara en la *Lecciones sobre Filosofía de la Historia Universal* (1997):

De América y de su grado de civilización, especialmente, de México y Perú, tenemos información de su desarrollo, pero como cultura enteramente particular, que expira en el momento en que el espíritu se aproxima... La inferioridad de estos individuos en todo respecto, es enteramente evidente (pp. 171-172).

Contra el derecho absoluto que él tiene (Mundo Antiguo) por ser portador actual del grado de desarrollo del Espíritu mundial, el espíritu de los otros pueblos no tiene derecho alguno (p.347).

América y el indio se constituyen del imaginario europeo de la época, pues ni América era América ni el indio era tal, Colón pensó que había llegado al Asia y en los habitantes del lugar pensó ver a los indios. De tal manera, el nativo fue desprovisto de su identidad original, de su humanidad y fue convertido en otro carente de virtud y civilización, mientras que la particularidad europea se convirtió en universalidad. Los discursos y relatos realizados por los cronistas, misioneros, conquistadores y colonizadores permitieron la construcción social en torno a la figura del indígena como un todo homogéneo y asumido como verdadero por el resto del mundo con un fuerte poder simbólico de representación negativa.

Juan Ginés de Sepúlveda (1547) en el *Tratado sobre las justas causas de la guerra contra los indios*, deja en claro ese referente al manifestar como motivos por los cuales se justifica la guerra y la dominación: 1) la inferioridad natural de los indígenas, 2) la necesidad de destruir los cultos al Diablo (sacrificios humanos), 3) de salvar las almas de futuras víctimas, y 4) de difundir el evangelio.

Argumenta además que:

Siendo por naturaleza siervos los hombres bárbaros, incultos e inhumanos, se niegan a admitir la dominación de los que son más prudentes, poderosos y perfectos que ellos, dominación que les traerá grandísimas utilidades. Siendo además cosa justa, por derecho natural, que la materia obedezca a la forma, el cuerpo al alma, el apetito a la razón, la mujer al marido, los hijos al padre, lo imperfecto a lo perfecto, lo peor a lo mejor, para bien universal de todas las cosas (Ginés de Sepúlveda, 1986: 153).

De acuerdo con Toynbee (1991) quien argumentaba sobre la jerarquización de las civilizaciones asaltantes sobre las asaltadas y la manera como esto se lleva a cabo a través de tres condiciones: 1) deshumanización, 2) zelotismo (rechazo) y heredonismo (asimilación), 3) evangelismo, se puede evidenciar que tanto la conquista y como la colonización emprendieron el proceso de deshumanización del indígena, lo



cual se llevó a cabo mediante la negación de la diferencia religiosa, cultural, políticas -económica, y de sus diferencias étnicas.

Una vez constituidos los Estados nacionales latinoamericanos bajo los preceptos liberales occidentales, las condiciones de dominación del indígena como sujeto subordinado no fueron desmanteladas, ni cumplidas las promesas de igualdad. Por tanto el indígena pasó a ser el campesino, empobrecido, marginado, analfabeto que entró en tensión con el Estado nación. Bajo estas condiciones, los grupos indígenas durante el siglo XX se lograron organizar de diversas maneras, utilizando los mismos mecanismos que los Estados nacionales proporcionan en cuanto a la idea de democracia y derechos humanos alcanzaron elevar sus reivindicaciones ante el Estado y ante los Organismos Internacionales.

De esta manera, los movimientos indígenas<sup>15</sup> se fueron configurando en la década de 1970, pero cobraron fuerza a partir de la década de 1990, cuando logran el reconocimiento de sus identidades y de los derechos indígenas, inicialmente con la aprobación en 1989 del Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo que estableció los mecanismos de resolución de los conflictos entre el Estado y las poblaciones indígenas. Han logrado por medio de los foros internacionales visibilizarse y redefinirse como seres humanos, con cultura propia, con derechos y exponer ante el mundo las injusticias que han tenido que soportar.

El discurso de Rigoberta Menchú al recibir el Premio Nobel de la Paz en 1992, enfatiza estos elementos:

Considero este premio no como un galardón hacia mí en lo personal, sino como una de las conquistas más grandes de la lucha por la paz, por los derechos humanos y por los derechos de los pueblos indígenas, que a lo largo de estos quinientos años han sido divididos y fragmentados y han sufrido el genocidio, la represión y la discriminación.

(...) Los pueblos mayas se desarrollaron geográficamente en una extensión de trescientos mil kilómetros cuadrados; ocuparon lugares en el sur de México, Belice, Guatemala y partes de Honduras y El Salvador; desarrollaron una civilización muy rica en los campos de la organización política, en lo social y en lo económico; fueron grandes científicos en lo concerniente a las matemáticas, la astronomía, la agricultura, la arquitectura y la ingeniería; y grandes artistas en la escultura, la pintura, el tejido y el tallado.

Los mayas descubrieron la categoría matemática cero casi al mismo tiempo que esta fue descubierta en la India y después trasladada a los árabes. Sus previsiones astronómicas basadas en cálculos matemáticos y observaciones científicas son asombrosas todavía ahora. Elaboraron un calendario más exacto que el gregoriano y en la medicina practicaron operaciones quirúrgicas intracraneales...

Los pueblos indígenas se han convertido en actores importantes en las *Cumbres de las Américas* (OEA) y han impulsado la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas* (2007), en la cual se precisa los derechos sobre sus tierras, cultura, lengua, salud, empleo, expresión política, a la educación intercultural, entre otras, y la *Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas* (2014) en la que se discutió la manera de hacer efectivos los derechos de estos pueblos.

Esta presencia internacional no ha sido fácil ni ha logrado desmantelar los prejuicios que sobre las identidades indígenas se han tejido a lo largo de los siglos, no han sido suficientes y no han logrado restablecer

<sup>15</sup> El término se utiliza en plural porque los grupos indígenas de distintas partes del mundo, se han organizado de forma diversa y han utilizado también diversas estrategias, por tanto no es un movimiento homogéneo. De acuerdo con las Naciones Unidas existen alrededor de 5 mil pueblos indígenas, de los cuales 50 millones habitan en América Latina. Algunos movimientos han sido radicales y otros más moderados. Son ejemplos interesantes el Movimiento Zapatista (EZLN en 1994), el Movimiento político de Evo Morales convertido en el primer Presidente Indígena en Bolivia (2005) que han estructurado un discurso con un relato indígena tendiente a la búsqueda del respeto y del reconocimiento.

los derechos de los pueblos indígenas, pero les han permitido tener voz, convertirse en interlocutores y autodefinirse en el entorno nacional e internacional.

### En guisa de conclusiones: Otros modos de Alteridad.

Es justo reconocer que la Unesco ha dado un paso importante al promover la *Declaración Universal por la Diversidad Cultural* (2001) y la *Convención sobre Protección de la Diversidad de las Expresiones Culturales* (2005), sin embargo, no es suficiente y se debe insistir en que el elemento fundamental desde el que se debe abordar el asunto es idear nuevas formas de conocer y de aproximarse al otro.

Si se comienza a pensar las relaciones en el mundo desde la interculturalidad (entre culturas) y no desde lo internacional (entre naciones) se podría pensar la alteridad desde el reconocimiento de la diferencia. Entendiendo, en consonancia con Dussel, que ninguna cultura es mejor que la otra y que ninguna ha desarrollado plenamente todos los aspectos que le atañen, por lo tanto una cultura que puede ser muy primitiva tecnológicamente, puede haber desarrollado mejores aspectos como la relación ser humano-naturaleza o humano-humano, que puede ser complementaria para otra cultura que teniendo un gran avance tecnológico no ha desarrollado la capacidad de relacionarse en armonía con otros seres humanos ni con la naturaleza.

Partiendo de esa premisa central no podría haber jerarquización entre culturas, porque se relacionarían en condiciones de igualdad, a pesar de las diferencias. Así una relación entre culturas no debería remitirnos a ningún choque de civilizaciones, sino a un intercambio fluido en el que la alteridad no represente amenaza ni sea asimilable de forma unidireccional, ni con violencia, sino que sea asimilable en ambos sentidos, es decir, tanto el ellos como el nosotros se influyeran mutuamente sin violencia, asimilándose, reconstruyéndose y enriqueciéndose mutuamente, sin dejar de ser un ellos y un nosotros.

Esto implicaría una ontología del ser humano desde la dignidad, empleando formas de comunicación más allá de la lengua, con otros elementos significantes, por ejemplo Dussel propone el arte, al cual no es necesario comprender sino sentir<sup>16</sup>. Otro ejemplo podría ser la gastronomía, el acto de acercar el otro a la mesa, a la intimidad del yo, disfrutar de sabores que tienen sentido para el otro, lo cual dice mucho de la cultura de una población<sup>17</sup>. Esto podría resumirse en comprender la alteridad desde la estética y la ética.

Todas las culturas tienen valores que conforman su *ethos*, por ejemplo toda cultura tiene una idea de lo que es el respeto, bien sea a sus dioses, a sus leyes, a sus ancianos, si las relaciones se plantean desde puntos en común, valores en común, la comunicación sería más sencilla porque se estaría comunicando desde el concepto, desde la idea y no desde el signo o la palabra. En ese tipo de relación la epistemología estaría constituida por la idea: pienso y existo (me hago consciente de mí) pero también me hago consciente del otro sin el cual mi existencia no tendría sentido.

<sup>16</sup> Esta idea la plantea Dussel como alternativa a la comprensión mediante el uso del idioma, porque la lengua es expresión del mundo y el que conoce la lengua no necesariamente conoce al otro, porque traducir un significado a otro idioma perfectamente es imposible.

<sup>17</sup> Es un hecho comprobado la relación de la diplomacia con la gastronomía, entre representantes diplomáticos es frecuente la asistencia a banquetes durante los cuales se atienden negocios importantes o se adelantan negociaciones. Así, esto representa dentro del ámbito diplomático un acto de cortesía, de acercamiento y de reconocimiento del otro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMÍN, Samir, *Eurocentrismo. Crítica de una ideología*. Siglo XX, S.A., México, 1989.
- ARENDT, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Taurus, Madrid, 1974.
- ARON, Raymond, *Paz y Guerra entre las naciones*. Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- ARELLANO, Félix, “Sobre el realismo político y la cooperación en las Relaciones Internacionales” en *Revista Venezolana de Estudios Internacionales*, Universidad Central de Venezuela (UCV), 2001, N° 3 (nov), p.p. 11-27.
- BALIBAR, Étienne, *Violencia, identidades y civilidad*. Gedisa, Barcelona, 2005.
- BOOTH, Ken, “Security in Anarchy: Utopian Realism in Theory and Practice” en *International Affairs*, 1991, vol 67, N° 3, pp. 539-540.
- CORRES AYALA, Patricia, *Ética de la diferencia. Ensayo sobre Emmanuel Lévinas*. Editorial Fontamara, México, 2009.
- COX, Robert, “*Social Forces, State and World Order: Beyond International Relations Theory*”, *Millennium*, 10 (1981), pp. 126-155.
- CUADRO, Mariela, “Política imperialista y política hegemónica durante la administración George W. Bush. El lugar de la construcción de los otros y de las identidades en la efectución de la política exterior estadounidense hacia Medio Oriente” en *Revista Relaciones Internacionales* – N° 42 (Segmento Digital), Instituto de Relaciones Internacionales– Argentina, Segundo semestre de 2012, Disponible [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/32714/Documento\\_completo\\_.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/32714/Documento_completo_.pdf?sequence=1). Acceso em 26 noviembre 2014.
- DUSSEL, Enrique, 1942. *El encubrimiento del otro. Hacia el origen del “mito de la Modernidad”*. Plural Editores/Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, 1994.
- ESCUDE, Carlos, *El realismo de los Estados débiles*, Gel, Buenos Aires, 1995. Disponible en [http://www.argentina-rree.com/home\\_nueva.htm](http://www.argentina-rree.com/home_nueva.htm) (Consultado 15 de octubre de 2014).
- FERRIGNI, Yoston, Carlos Gueron, Eva de Gueron, *Estudio de Caracas. Hipótesis para el estudio de una política exterior*, Ediciones de la Biblioteca Central/Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1980.
- GARCÍA RUÍZ, Enrique, “La representación del otro. Figuras de alteridad en la conquista de América. Una propuesta fenomenológica” en *Investigaciones Fenomenológica Anuario de la sociedad Española de Fenomenología*, Madrid, 2010, N° 7, pp.212-231.
- GARCÍA MARTÍNEZ, Alfonso, “*La influencia de la cultura y las identidades en las relaciones internacionales*” en *Kairos Revista de Temas Sociales*, Universidad de San Luis, Argentina, 2008, Año 12, N° 22 (nov), pp. 1-16.
- GARCÍA PICAZO, Paloma, *Sistema Mundial: Perspectivas Política y Sociológicas*. UNED, Madrid, 2010.
- GINÉS DE SEPÚLVEDA, Juan, *Tratado sobre las justas causas de la guerra contra los indios*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986 (1547).
- GRIMMETT, Richard F., *Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2001*, Congressional Research Service o The Library of Congress, EEUU, 2002 (feb) Disponible en <http://www.fas.org/man/crs/RL30172.pdf> (Consultado el 24 de nov de 2014).
- HEGEL, Friederich, *Lecciones sobre la Filosofía de la Historia Universal*. Editorial Alianza, Madrid, 1997.

- HUNTINGTON, Samuel, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós y Sociedad. Buenos Aires. 1ed, 4ta reimpresión español, 2001.
- KASSIANOVA, Allia, “Russia: Still Open to the West? Evolution of the State identity in the Foreign policy and Security Discourse”, in *Europe-Asia Studies*, 2001, vol. 53, N° 6 (sept), pp. 821-839.
- LACLAU, E. y Mouffe, Ch., *Hegemonía y estrategia socialista*, FCE, Buenos Aires, 2004.
- LAIN ESTRALGO, Pedro, “El problema del otro”, en *Revista de Occidente*, Madrid, 1968.
- LÉVINAS, Emmanuel, *Totalidad e Infinito. Ensayo sobre la exterioridad*, Salamanca, Sígueme, 1987.
- LINKLATER, Andrew, *Men and Citizen in de Theory of International Relations*, Mcmillan, Londres, 1990.
- MENCHÚ, Rigoberta, “Discurso de Rigoberta Menchu, en la recepción del Premio Nobel de la Paz. 1992”, en *Cuadernos África América Latina*, 1993, n° 10, pp. 120-129.
- NIETZSCHE, Friederich. *Fragmentos Póstumos (1885-1889)*. Ed. Tecnos, Madrid, Vol. IV, 2da. Edición, 2008.
- ORTEGA Y GASSET, José. *Meditaciones del Quijote*, Obras completas, vol I, Madrid, 1962.
- PEARSON, Frederic y J. Martin Rochester. *Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Mc Graw Hill, Bogotá, 2000.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Disponible en <http://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios/diccionario-de-la-lengua-espanola>. Acceso em 27 octubre 2014.
- SOUDUPE, Kepa, *La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzo del Siglo XXI*, Editorial de la Universidad del país Vasco, España, 2003.
- TICKNER, Arlene, *Gerder in International Relations: Perspectives on Achieving Global Security*, Columbia University Press, New York, 1992.
- TOYNBEE, Arnold. *Estudio de la Historia*, Editorial Alianza, Madrid, 1991(1946), vol. 3.
- TOMASSINI, Luciano. *La Política Internacional en un mundo postmoderno*, Colección Estudios Internacionales, RIAL/Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., Buenos Aires, 1991.
- UNESCO. *Declaración Universal por la Diversidad Cultural*, 2001. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127162s.pdf>. Acceso em 13 diciembre 2014.
- UNESCO. *Convención sobre Protección de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, 2005. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>. Acceso em 13 diciembre 2014.
- VILLARROEL, Yetzy. “Los aportes de las teorías feministas a la comprensión de las Relaciones Internacionales” en *Politeia*, IEP/UCV, Caracas, 2007, vol 30., N° 39, pp. 65-86.
- WENDT, Alexander. “Anarchy is what states makes of it: the social construction of power politic” en *International Organization*, 1992, vol 46, n° 2, pp. 391-425.
- WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*, Cambridge Studies in Studies in International Relations, 1999, pp.396-397.

*Recebido em 5 de março de 2016.*

*Aprovado em 2 de julho de 2016.*

## RESUMEN

La investigación intentará analizar el funcionamiento del sistema internacional como una consecuencia de las diversas construcciones del otro, las cuales se puede hacer desde la alteridad o desde la oposición, trayendo como resultado relaciones de conflicto o de cooperación, según sea el caso. Se hará una revisión de los enfoques reflectivistas (constructivismo, feminismo, posmodernismo) para intentar comprender la construcción del otro en las relaciones internacionales, tanto desde la teoría como desde la práctica, analizando el uso de categorías dicotómicas como Oriente/Occidente, Este/Oeste, Norte/ Sur, civilizado/incivilizado, desarrollado/subdesarrollado, entre otras. De esta forma se podrá analizar el papel que juegan las identidades y las percepciones del mundo con respecto a la construcción del otro y cómo desde la alteridad se puede lograr el reconocimiento y el respeto de la diferencia en un mundo multicultural, haciendo referencia a casos representativos. Metodológicamente se hará uso de método histórico y el análisis documental de fuentes directas o indirectas.

**Palabras Clave:** Reflectivismo; alteridad; otredad; identidad; diversidad

## ABSTRACT

The investigation will try to analyze the functioning of the international system as a consequence of the diverse constructions of an Other, which it is possible to do from the otherness or from the opposition, resulting in cooperation or conflictual relationships, as the case may be. There will be a review of the reflectivist approaches (constructivism, feminism, postmodernism) for trying to understand the construction of an Other in the international relations, in both theory and practice, analyzing the use of dichotomous categories as West/East, North/South, civilized/ uncivilized, developed / underdeveloped, among others. In this way it will be possible analyze the role of identities and the perceptions of the world around play with regard to the construction of an other and how through the otherness recognition and the respect of the difference in a multicultural world may be obtained, presenting fully representative case studies. Methodologically, consisted of using the historical method and the documentary analysis of both direct and indirect sources.

**Key Words:** Reflectivism; otherness; identity; diversity

## AS ESTRATÉGIAS DO ESTATUTO ESPECIAL JUNTO À UNIÃO EUROPEIA NOS MARCOS DA POLÍTICA EXTERNA DE CABO VERDE DE 2007-2015

*The Special Statute of Strategies Together to the European Union on Foreign Policy Landmarks of Cabo Verde since 2007-2015*

Deolindo Nunes de Barros<sup>1</sup>

### Introdução

Cabo Verde interessa à Europa não apenas pela valência da segurança e defesa, mas também, e antes disso, por ser a melhor expressão das sínteses culturais que a experiência euromundista produziu<sup>2</sup>.

Este artigo tem por finalidade analisar a Parceria Especial (PE) Cabo Verde/União Europeia (UE) desde seu início em 2007 até 2015. Por ser um país atlântico insular (dez ilhas e alguns ilhéus), dotado de parques recursos naturais, dispondo basicamente de recursos humanos, contando com estabilidade política, boa governança e respeito à democracia e aos direitos humanos (vantagens comparativas), situado na encruzilhada dos três continentes (Europa, África e América), Cabo Verde tem como linhas norteadoras de sua política externa e estratégia de cooperação internacional o *ancoramento* e o *multilateralismo* (Costa, s/d). Sendo assim, a UE aparece como um bloco de elevada importância no processo de integração e desenvolvimento econômico do arquipélago de Cabo Verde nos âmbitos regional e global. Essa relevância da UE pode ser explicada inicialmente pelo seu peso político e econômico, estreito vínculo histórico, político, socioeconômico e cultural de Portugal com Cabo Verde, elevada assimilação de valores culturais e políticos ocidentais (*soft power*) por parte de Cabo Verde, o fato de este ser uma área de paz, defesa e segurança fundamental para a UE e, igualmente, alargar o raio de ação e arco de poder da UE na costa atlântica africana, ou seja, na margem direita do oceano Atlântico.

<sup>1</sup> Universidade Estadual da Paraíba. (deolindodebarros@gmail.com).

<sup>2</sup> Excerto da petição pública subscrita por diversas figuras insígnias da sociedade civil portuguesa a favor da adesão de Cabo Verde à União Europeia, de entre os quais dois dos principais senadores da República, Mário Soares e o Professor Adriano Moreira, os Embaixadores Leonardo Mathias e Francisco Knopfli, Carlos Monjardino, Medina Carreira, Maria de Jesus Barroso, o Almirante Vieira Matias etc., petição essa que contou ainda com o apoio do Presidente do Governo Regional dos Açores Carlos César, o ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros Freitas do Amaral, o ex-ministro António Martins da Cruz, e dos Reitores das Universidades Católica, de Lisboa, Algarve, Aberta, Trás-os-Montes e Alto Douro, Évora e Autónoma de Lisboa, num movimento de pressão que emanou da sociedade civil e do qual a própria academia portuguesa se associou manifestamente (apud COSTA, s/d, p. 126).



Consideramos ser necessária a realização deste trabalho, primeiramente porque muitas inquietações e “zonas de sombras” persistem a respeito da aproximação entre Cabo Verde e União Europeia. O trabalho é importante para verificar o interesse que o Ocidente (particularmente UE e EUA) tem na situação geoestratégica do país, sua estabilidade política e regime democrático, seu relativo equilíbrio econômico e, a partir disso, tentar a estabilização de outros países da África Ocidental (e até mesmo do continente africano em si). Enfim, o país é frequentemente referenciado como plataforma de proximidade política, acesso, permanência e de relações comerciais com a região ocidental do continente africano.

Sendo a finalidade do artigo a análise da Parceria Especial entre o arquipélago de Cabo Verde e a UE, vamos apresentar primeiramente um breve panorama destes dois atores em causa.

Descoberto em 1460 pelos portugueses, Cabo Verde, pequeno território insular com uma extensão territorial de 4.033 km<sup>2</sup> (mas uma ampla zona marítima exclusiva superior a 600.000 km<sup>2</sup>), situa-se na costa ocidental africana, a aproximadamente 500 km do continente. Após mais de cinco séculos de jugo colonial português, o país arquipelágico constituído por dez ilhas (Santo Antão, São Vicente, Santa Luzia – desabitada –, São Nicolau, Sal, Boa Vista, Maio, Santiago, Fogo e Brava) e alguns ilhéus de origem vulcânica, tornou-se independente em 05 de julho de 1975, adotando um regime de partido único baseado no socialismo soviético.

Já a UE, o mais fortalecido dos blocos econômicos e políticos do globo, que ganhou esse nome em 1992 por meio do Tratado de Maastricht, encerra até agora vinte e sete Estados-membros autônomos, especialmente europeus. O formato atual da UE vem sendo aperfeiçoado ao longo do tempo, haja vista que é em duas Comunidades estabelecidas nos anos 1950 - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA (1952) e Comunidade Econômica Europeia – CEE (1957), que se encontram as bases da UE. A capital da UE é Bruxelas (Bélgica).

No velho continente europeu o novo regionalismo configura-se diferentemente dos demais regionalismos no mundo, por diversas razões, entre elas destacando-se seu modelo de integração supranacional, surgido depois da Segunda Guerra Mundial, instituindo o binômio paz e desenvolvimento (OLIVEIRA, 2009: 87).

No sentido de aprimorar e fortalecer cada vez mais a integração no continente europeu, a UE conta com o suporte de um conjunto de instituições supranacionais autônomas, designadamente uma Comissão Europeia (o braço executivo do bloco), um Conselho Europeu (órgão intergovernamental), um Parlamento (cujos membros são escolhidos diretamente pelos cidadãos europeus a cada cinco anos, e desde 1979), Conselho da União Europeia, Tribunal de Justiça da União Europeia, Banco Central Europeu (1998) etc. Em 1999 foi instituída a Zona Euro, em que dezoito Estados-membros tomam partido neste momento.

Após apresentar rapidamente os dois interlocutores da nossa pesquisa, continua a inquietação de saber em que consiste o Estatuto Especial de Cabo Verde junto à UE, qual o lugar e o papel do país perante a UE, qual o interesse da UE em Cabo Verde, como deve comportar politicamente o arquipélago de Cabo Verde no intuito de não desperdiçar as oportunidades que a UE pode proporcionar-lhe, a fim de poder se inserir no contexto sub-regional, regional e global.



A ideia de que existem objetivos globalmente compartilhados pelos Estados, num sistema internacional imbuído pela interdependência complexa, como sejam a segurança, o combate à imigração ilegal, o terrorismo internacional e a sustentabilidade ecológica, cuja resolução requer o estabelecimento de ações concertadas e cooperativas, constitui o fundamento teórico e o potencial integrador susceptível de legitimar a integração e/ou a obtenção de um Estatuto Especial por parte de Cabo Verde na União Europeia. Tudo isto constitui reflexo incontornável da atração ideológica e identitária de que as grandes potências internacionais são objeto (COSTA, s/d, p. 118).

A metodologia utilizada para este trabalho consiste essencialmente na análise de documentos primários produzidos pelas partes no processo da discussão da Parceria Especial UE/Cabo Verde e Parceria para a Mobilidade. Analisar o estatuto da UE, perscrutando a forma como tal entidade tenciona relacionar com suas regiões periféricas, ultraperiféricas<sup>3</sup> e países insulares, geralmente mais propensos a Parcerias Especiais e relações privilegiadas, tendo em conta as suas condições naturais e econômicas nem sempre favoráveis. A bibliografia concernente a política externa de Cabo Verde aparece entre outras formas de abordar a nossa pesquisa.

### **Cooperação internacional: abordagens conceituais e teóricas**

No que se refere ao aporte teórico para a nossa pesquisa, vamos abordar a noção de cooperação e a cooperação internacional na ótica de diferentes autores e perspectivas teóricas, pois entendemos que a celebração do Estatuto Especial de Cabo Verde junto a União Europeia enquadra-se entre os diversos tipos de cooperação internacional. Sarfati (2005: 55) assinala que “[...] a cooperação requer que ações de indivíduos ou organizações sejam trazidas para alguma conformidade por um processo de negociação que é normalmente visto como um processo de “coordenação de políticas”. [...]

A cooperação acontece quando os atores ajustam seus comportamentos às preferências dos outros por meio desse processo de coordenação de políticas. Formalmente, segundo Keohane, a cooperação intergovernamental acontece quando as políticas perseguidas por um governo são percebidas por outros governos como facilitadoras para atingir os seus próprios objetivos de governo, como resultado do processo de coordenação de políticas (IDEM, p. 55-6).

É no ciclo pós-Segunda Guerra Mundial que a cooperação internacional se consolidou como instrumento fundamental de trato e convivência entre os diferentes agentes do sistema internacional.

Portanto, podemos dizer que, em conjunto com a complexificação das relações políticas, econômicas e sociais no sistema internacional após a II Guerra Mundial, houve o surgimento de um significativo número de correntes teóricas que buscaram compreender esses fenômenos. Realismo, liberalismo, marxismo, construtivismo, etc., debateram para explicarem, cada um a seu modo, o mundo que surgiu com a criação da ONU e a tensão da Guerra Fria, e como a cooperação internacional se tornou uma ferramenta cada vez mais utilizada nas relações internacionais (MACIEL, 2009, p. 228).

<sup>3</sup> RUP (Regiões Ultraperiféricas) da UE (Madeira, Açores e Canárias), e Cabo Verde é membro associado.

Mas, no entanto, ao analisar rapidamente a história das relações internacionais, percebe-se facilmente que as questões em torno de paz, alianças, negociações, cooperação, guerra, comércio etc. foram objetos de análises de pensadores considerados antigos e clássicos de Relações Internacionais<sup>4</sup>.

Contudo, tratando-se da questão propriamente dita deste tópico do artigo, ou seja, a cooperação internacional para a paz, segurança, progresso, desenvolvimento socioeconômico etc. dos Estados modernos, nota-se que pensadores muitas vezes designados de idealistas clássicos como Marsílio de Pádua, Thomas More, Hugo Grotius, Abade de Saint-Pierre, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant etc. refletiram sobre as questões da paz e as vias para a pacificação, harmonia e cooperação entre os Estados.

Norman Angell inspirou-se diretamente em alguns desses autores (Abade de Saint-Pierre, Rousseau e Kant), e, em 1912, alertou para a debilidade do equilíbrio nos acordos entre potências, já que entendia ser a política belicista uma grande quimera. Angell entende que uma guerra de conquistas prejudicaria drasticamente o comércio (negativo até mesmo para os vencedores da guerra) em tempos de interdependência econômica. Nem estabilidade nem lucros a guerra traz. A cooperação sim traria paz entre os Estados e benefícios concretos a todos (MACIEL, 2009).

Para além da vertente idealista pensando a cooperação, há também o paradigma realista que serviu de suporte e esteio para se refletir a respeito da cooperação internacional, em que ela é vista como instrumento para aumento de poder de certo Estado ou para preservação da equiparação de poder entre diferentes Estados no sistema internacional.

Por estar o mundo em constante evolução e a disciplina de Relações Internacionais ser também uma disciplina não apenas dinâmica como multidisciplinar, a complexificação das relações internacionais fez com que esta disciplina revisasse suas teorias, conceitos e métodos. Esse fenômeno é natural, pois, como pontuam Costa e Pinto (2014), o sistema internacional está caracterizado pela interdependência complexa, multilateralismo, multipolaridade, desafios centrífugos da globalização e centrípetos da regionalização, e pela lei da complexidade crescente das relações internacionais.

Se ainda não há uma teoria geral de Relações Internacionais, tampouco já existe um governo central do mundo, ou seja, um governo que seja susceptível de prevenir, controlar e resolver todos os conflitos planetários envolvendo os Estados e demais agentes de relações internacionais. Diante disso, para colmatar de certa forma tal situação, conta-se com a presença de regimes e instituições internacionais, sabendo que os primeiros são de ordem mais “imaterial” e as segundas já portadoras de concretude e personalidade jurídica, sendo sujeitos de Direito Internacional. Portanto, conclui-se que se não há por ora este governo central/supremacia internacional que proponha diálogos, mantenha alianças e negociações, enfim, garanta cooperação internacional e construa elos entre entes diferentes do sistema internacional, as instituições e os regimes internacionais vêm desempenhando esta função.

<sup>4</sup> Relações Internacionais com (R. I.) refere-se à disciplina, e relações internacionais (r. i.) concernem-se aos diversos assuntos e questões sobre os quais versa essa disciplina. Logo podemos dizer que Relações Internacionais estudam relações internacionais, ou seja, relações internacionais são o objeto de estudo das Relações Internacionais, o que acaba sendo um objeto de estudo complexo e plurifacetado.

Os autores realistas e neo-realistas também permaneceram avaliando, na segunda metade do século XX, as motivações para a cooperação internacional. Para esses autores, o sistema internacional ainda deve ser analisado por meio da idéia de estado de natureza hobbesiano, no qual a sobrevivência e a segurança estatal determinam as políticas externas e as cooperações internacionais. Para os autores vinculados a esse enfoque, dentre os quais podemos destacar Hans Morgenthau, a ajuda externa é determinada pelo interesse do doador. A política exterior não seria definida pela moralidade, e sim pelo interesse nacional. A amoralidade marcaria a cooperação entre os Estados, pois esses entes agem num mundo em que prevalece o jogo de soma zero, quando para um ganhar o outro tem que perder. A cooperação internacional serviria para os Estados manterem seu poder e crescimento, para conseguirem influência política, prestígio, vantagens geoestratégicas e intensificação do comércio, para garantirem investimentos ou, também, como forma de oferecerem subornos para as elites dos países em desenvolvimento em troca de apoios, por exemplo, em organismos internacionais. Dessa forma, as políticas de cooperação seriam inseparáveis das relações de poder, aonde não haveria espaço para considerações éticas (AYLLÓN, 2007, p. 42 apud MACIEL, 2009, p. 226-7).

Ao invés de realistas e neo-realistas (viés liberal), os estruturalistas (viés marxista) apresentam uma visão mais crítica da cooperação internacional, pois, consideram que ela não é outra coisa senão uma forma de expansionismo, de imperialização dos países em desenvolvimento pelos países desenvolvidos. Os estruturalistas entendem que da forma como a cooperação internacional é estabelecida, ela não possibilita fazer reformas sistêmicas/institucionais das quais os países em desenvolvimento precisam no sentido de modernizarem e desenvolverem, promovendo conseqüentemente uma boa distribuição de renda e solucionando a questão da pobreza. De frisar que aproximadamente 70-80% de toda ajuda externa concedida pelos países “doadores” aos beneficiários acabam voltando para a matriz, isto é, à origem de onde ela partiu, através da compra de equipamentos e assessoria técnica (Borges, 2009). Em suma, o modo como o Norte global coopera com o Sul global torna a dependência deste em relação àquele cada vez mais complexa.

Já os neoliberais, com a sua ótica de restringir mais e mais a intervenção estatal na economia (e em outros setores da sociedade e da vida), ou seja, que o Estado tem de ser mínimo e o mercado máximo, podendo este dessa forma agir livremente, pontuam que apenas a economia de mercado garantiria o progresso concreto das nações. Sendo assim, o desenvolvimento de fato não viria da cooperação. Em última instância, caso haja cooperação, a livre circulação de capitais, mercadorias e serviços, e a abertura ao mercado global traduziriam-se na sua tarefa essencial.

Para finalizar este tópico, cabe aqui abordar a forma como os pós-positivistas, com seu enfoque mais reflexivista do que racionalista, designadamente os construtivistas, vêem a cooperação internacional. Em primeiro lugar, ao contrário das teorias positivistas (Realismo, Liberalismo e Marxismo), o construtivismo apresenta uma interpretação mais histórica, sociológica, culturalista, humana, normativa, intersubjetiva etc. da realidade internacional. Se os realistas/liberais atribuem antecedência ontológica aos agentes, os estruturalistas/marxistas à estrutura, os construtivistas não a atribuem a nenhum desses entes, pois entendem que sujeitos e objetos, agentes e estruturas se co-constituem, se co-orientam.

Os construtivistas consideram ser inadequada tecer uma análise objetiva das relações internacionais, na medida em que é subjetiva a natureza dos agentes da realidade internacional. O razoável seria tratar das subjetividades constantes no processo por meio da atualização dos eventos, em que conhecimento e comunicação aparecem contemplados. É em alguma realidade social que o desempenho dos Estados deve ser estudado. Assim, o construtivismo tenta entender como agentes e estruturas são socialmente construídos.

## **Cabo Verde: política externa em perspectiva histórica**

Como vimos na introdução, a República de Cabo Verde tornou-se independente de Portugal em 1975, ou seja, apenas 40 anos atrás, em plena Guerra Fria (1945-1991). Esse ciclo da história de relações e cooperações internacionais entre as nações ficou marcado pela bipolarização mundial, em que as duas superpotências (EUA e ex-União Soviética) influenciavam e constrangiam sobremaneira a cooperação entre os chamados países do Terceiro Mundo, atualmente países do Sul global. Já no ciclo pós-Guerra Fria, caracterizado pelo multilateralismo e multipolaridade, avanços das globalizações e interdependência complexa etc., abriu-se novo horizonte e novas perspectivas de cooperação entre os países.

Mau grado este cenário, mais a sua condição de país recentemente independente, dotado de poucos recursos naturais e humanos (estes últimos na época), a lógica de cooperação internacional entre países centrais e periféricos (designação de então) baseada na ajuda externa concedida a estes, Cabo Verde teve naturalmente de equacionar todos esses fatores no sentido de traçar políticas estratégicas (externas e internas) que viabilizassem o seu desenvolvimento.

A política externa de Cabo Verde pode ser dividida em três diferentes momentos nessas quatro décadas de independência do país, em que o primeiro momento vai de 1975-1980, etapa de administração dos fundos de assistência humanitária e de emergência; a segunda fase (1980-1990), fase em que a cooperação internacional para o desenvolvimento atingiu seu ápice; por último, o terceiro, atual e mais longo ciclo (1991 em diante), a modernização e amadurecimento de uma diplomacia pragmática e ativa pautam a política externa do país (COSTA e PINTO, 2014).

## **Estatuto Especial de Cabo Verde junto a União Européia**

Cabo Verde traduz-se tanto numa área relevante de defesa e segurança da UE, como também numa esfera de influência e poder desta no espaço atlântico, e a UE seu centro de cultura e política referencial, ressaltando aqui as razões históricas e culturais que sustentam a afinidade política entre Portugal e Cabo Verde e, conseqüentemente, a aproximação entre Cabo Verde e UE.

Pela sua origem populacional e étnica, história política e cultural, situação geográfica (proximidade da Europa)<sup>5</sup>, limitações geográficas e condições climáticas, estabilidade política (boa governança, democracia e respeito aos direitos humanos) e relativo equilíbrio econômico, volume de cidadãos na diáspora (mais pessoas fora do que dentro – designadamente na Europa e nas Américas), Portugal e França como países de maior envio de remessa dos emigrantes (o que é de extrema importância para a economia do país), cerca de 80% de seu comércio (para não dizer importações) são com Espanha e Portugal, mais de 90% com a União Européia, praticamente todas as ajudas ao desenvolvimento são provenientes da Europa, acordos monetários com a zona Euro, o turismo (importante para a economia cabo-verdiana), mais de 80% dos turistas são

---

<sup>5</sup> Cabo Verde faz parte da Macaronésia (termo de procedência grega - “ilhas prósperas”, “ilhas bem-aventuradas”), designação moderna que serve para tratar os diversos arquipélagos do Atlântico Norte, próximo da Europa e do continente africano. Açores (Portugal), Cabo Verde (República de Cabo Verde), Canárias (Espanha), Madeira e seu sub-arquipélago Ilhas Selvagens, formam os quatro arquipélagos da Macaronésia.

européus (Lopes, 2015), o país tende naturalmente a adotar uma postura política que lhe aproxima da UE (segurança e dinamismo econômico).

O Estatuto Especial de Cabo Verde junto a UE é uma parceria estabelecida em 2007, e que não somente intensifica como facilita a relação dialógica, diplomática e política deste país com os países do espaço comunitário europeu. Até o momento, o resultado mais palpável e visível desta parceria encontra-se nos dois pactos celebrados: facilitação de vistos de curta duração aos cidadãos cabo-verdianos e readmissão de cidadãos africanos apanhados em situação ilegal dentro do espaço comunitário europeu, desde que haja comprovação que saíram do arquipélago de Cabo Verde.

A Parceria Especial se afigura como um marco histórico sem precedentes na história diplomática do arquipélago porquanto possibilita, por um lado, a intensificação do diálogo político, a convergência econômica, técnica e normativa com a UE, e, por outro, o acesso aos instrumentos financeiros de cooperação disponibilizados pela Europa para garantir a sustentabilidade do seu desenvolvimento enquanto nação insular e arquipelágica. Por seu turno, a UE plasma através do referido Acordo os seus manifestos interesses estratégicos e de combate às ameaças globais e à criminalidade transnacionalmente organizada (COSTA, 2012: 244).

Convém ressaltar que esse Estatuto Especial não deixa de ser o refinamento, o aperfeiçoamento de outro Acordo de cooperação antes celebrado entre a UE e os países ACP (África-Caribe-Pacífico), o Acordo de Cotonou (2000), que substitui a Convenção de Lomé (1975)<sup>6</sup>. Tanto as Convenções de Lomé como o Acordo de Cotonou tratam basicamente das relações comerciais entre UE e países ACP. Além da tentativa de coordenar as suas relações comerciais, isto é, facilitar o livre acesso da esmagadora maioria dos produtos dos países ACP ao mercado da UE, assuntos como indústrias, pescas, finanças, mineração, energia, questões trabalhistas, desenvolvimento etc. igualmente entraram na pauta. Haja vista que todos esses tratados (Convenções de Lomé, Acordo de Cotonou e Parceria Especial entre UE e República de Cabo Verde) apareceram sempre com a idéia de o sucessor sofisticar o antecessor, resta saber se os países ACP tiveram benefícios concretos com as referidas cooperações, e até que ponto a República de Cabo Verde vai sair beneficiada do seu Estatuto Especial junto a UE.

Esta Parceria Especial, ela estrutura-se, do ponto de vista hermenêutico e analítico, em torno de três esferas fundamentais: a esfera da significação (histórica, cultural, política, identitária e ideológica); a esfera econômica (acesso aos fundos comunitários de apoio, inserção dos países europeus no mercado da sub-região africana); e, por último, a esfera securitária (salvaguarda da paz, segurança e defesa europeia/atlântica, combate às ameaças transnacionais como sejam o terrorismo internacional, a criminalidade transnacional organizada, o narcotráfico, a imigração ilegal, tráfico de seres humanos etc.) (COSTA, 2012: 244).

A Parceria Especial, um instrumento inovador de cooperação, favorece o diálogo político entre a UE e a República de Cabo Verde contribuindo para ultrapassar a mera relação de doador-beneficiário e responder a outros interesses comuns em matéria de segurança e desenvolvimento. O acordo privilegia 6 pilares: boa governação; segurança e estabilidade; integração regional; convergência técnica e normativa; sociedade da informação e do conhecimento; luta contra a pobreza e desenvolvimento. A PE é antes de mais um quadro político. O seu financiamento é feito via projectos dos Estados membros, a ajuda orçamental do FED, os programas da CE tais como os fundos FED-FEDER e as contribuições do Governo de CV (DELEGAÇÃO DA UE EM CABO VERDE)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Houve pelo menos quatro Convenções de Lomé (Lomé I, Lomé II, Lomé III e Lomé IV), em que naturalmente a seguinte tentava sempre avançar e otimizar a anterior. Lomé é a cidade capital de Togo, o lugar onde tais Convenções foram realizadas, e daí esse nome.

<sup>7</sup> Esta passagem reflete a opinião do atual Embaixador e Chefe de Delegação da UE em Cabo Verde, José Manuel Pinto Teixeira, pouco tempo após assumir tal cargo em 2012.

Consideramos que para saber quais as (des) vantagens dessa parceria especial junto a UE para Cabo Verde, a análise tem de acentuar primeiramente nos chamados seis pilares desse tratado. Curiosamente percebe-se facilmente que o que em princípio mais interessa ao país, no caso a luta contra a pobreza e desenvolvimento, particularmente este último, este propósito aparece no final dos seis pilares desse acordo. Segurança e estabilidade que claramente interessam à UE (não que Cabo Verde não tenha interesse) aparecem como as primeiras prioridades, pois, tendo em conta que a UE já consolidou seu processo de desenvolvimento socioeconômico e sua hegemonia em diferentes outros aspectos, ter a sua vizinhança periférica e ultraperiférica segura é de elevada importância. Não por acaso a Parceria para a Mobilidade assinalou avanços com a entrada em vigor dos pactos de simplificação de vistos e de readmissão (especialmente este último). “Facilitação de vistos”, pois, o cidadão comum cabo-verdiano continua sendo submetido a processos rigorosos de obtenção de visto de entrada na UE<sup>8</sup>.

Outros pilares (boa governança, integração regional, convergência técnica e normativa e sociedade de informação) estão decerto entre alguns dos requisitos que um país tem que ter para poder estabelecer parcerias especiais com a UE (o Ocidente de forma geral), como também pilares, princípios e exigências que não deixam de moldar e configurar o mundo de acordo com a vontade, mundividências e interesses da UE, sem necessariamente auferir vantagens reais (o tão propalado desenvolvimento) aos países beneficiários. Aportando-se um pouco na análise estruturalista/marxista da cooperação internacional, as parcerias especiais podem servir basicamente para a expansão dos interesses políticos e econômicos, valores, idéias, culturas, instituições etc. da UE (e seus pares ocidentais) sobre os demais países.

Perspectiva-se vantagens múltiplas e mútuas entre Europa e Cabo Verde, tais como a valorização do alcance e da intensidade da cooperação política; o aprofundamento das relações econômicas e comerciais com a criação das condições favoráveis ao desenvolvimento do setor privado da economia, que por sua vez propiciarão o aumento de investimentos e exportações; convergência da legislação e das disposições normativas em matéria econômica e técnica entre Cabo Verde e a UE, o que permitirá a abertura recíproca da economia; aprofundamento da cooperação com prioridade para aproximação de Cabo Verde às RUP com acesso aos mercados internos e possibilidades de participar em certas políticas e programas da UE, designadamente nos domínios abrangidos pelo plano de acção; reforço da cooperação administrativa e judicial; criação de redes de informação e de base de dados comuns; e promoção de atividades de intercâmbio e de geminações com vista à aproximação da legislação, regulamentação das normas e práticas de Cabo Verde ao acervo comunitário em todos os domínios abrangidos pelo plano de ação (GONÇALVES, 2010, pp. 131-2).

O desenvolvimento, segurança, liberdade e justiça social (boa distribuição de renda) aparecem usualmente como os quatro grandes objetivos de qualquer sociedade, embora ao analisarmos historicamente o processo de desenvolvimento das modernas economias capitalistas, percebe-se que as prioridades seguiram essa ordem: segurança, liberdade, desenvolvimento, justiça social e proteção ambiental (Bresser-Pereira, 2006). Por ser um país com toda sorte de limitações e constrangimentos acima apontados, o desenvolvimento de fato de Cabo Verde passaria seguramente por um maior investimento dos organismos internacionais e das grandes potências, ao invés de uma mera Parceria Especial. Outrossim, elevar apressadamente o estatuto do

<sup>8</sup> Adam Smith (1723-1790), no século XVIII já dizia que de todas as bagagens a ser transportadas, o homem (a carga humana) é a mais difícil.



país a País de Rendimento Médio (PRM), reduzindo conseqüente e drasticamente a ajuda externa antes e historicamente atribuída pela comunidade internacional (em especial a UE), traduz-se em mais um claro sinal de postergação e protelação do processo de desenvolvimento do país.

Pese embora todas as oportunidades tidas através da cooperação, os avanços internos registrados etc., nota-se também a existência de fatores políticos e partidários de ordem interna que emperram o rápido processo de desenvolvimento do país, os chamados fatores fraturantes (Lopes, 2015). Lopes mostra que apesar de Cabo Verde ser um país democrático, é uma democracia que apresenta elevados custos, pois se trata ainda de uma democracia competitiva e não cooperativa/consensualista, algo encontrado mais nas economias capitalistas avançadas e que proporcionaria mais vantagens. Judt (2011) assinala que a democracia funciona melhor em estado de abundância, ou seja, em situações e lugares menos carentes.

### Considerações finais

Constata-se que a Convenção de Lomé (1975) e o Acordo de Cotonou (2000) geraram escassos avanços em termos de desenvolvimento para os países ACP (atualmente 79), o que seguramente vem a acontecer com a Parceria Especial UE/Cabo Verde. Lopes (2015) entende que Cabo Verde obterá poucas vantagens com essa cooperação, lembrando que Marrocos também havia estabelecido um tipo parecido de Parceria Especial com UE, o que não lhe trouxe grandes resultados. Observa-se também que Moreira (2014), ao discorrer sobre a relação UE/Cabo Verde, o curioso é que mostra muitas vantagens para UE e praticamente nenhuma para Cabo Verde (simplesmente alegando que cabe aos órgãos de soberania cabo-verdiana apontar as vantagens para este país). O autor entende que Cabo Verde pode ser útil para a paz e segurança da UE, haja vista a sua democracia e boa governança mundialmente reconhecidas, bem como sua proximidade à cultura européia.

Dois princípios fundamentais presidem a retórica pública, o argumentário político e o discurso legitimador da Parceria Especial entre o arquipélago de Cabo Verde e a UE: segurança e desenvolvimento. A agenda de transformação social e econômica do país e a prossecução do desenvolvimento sustentado das ilhas requer a eficiente mobilização de recursos, cuja compartição da UE deve-se sobretudo à relevância atribuída pela sua cultura estratégica aos aspectos securitários. As contrapartidas do arquipélago advêm das suas potencialidades em termos de segurança e defesa, já que ocupa uma posição de charneira no Atlântico Médio e na encruzilhada que separa, a Sul, a linha divisória entre a União Europeia e a NATO, enquanto a Europa terá conferir como moeda de troca, instrumentos susceptíveis de financiar o desenvolvimento econômico do país (COSTA, 2012, p. 244).

A Convenção de Lomé, o Acordo de Cotonou e a Parceria Especial UE/Cabo Verde são distintos do Plano Marshall (programa que reconstruiu e desenvolveu a Europa pós-Segunda Guerra Mundial), dado que os dois primeiros tratam genericamente de meras relações comerciais entre países, ajuda ao desenvolvimento, assistência humanitária etc., a terceira seria o aperfeiçoamento das duas primeiras no sentido de elevar o nível de cooperação, enquanto que a última trata de investimentos, ou seja, visão estratégica e políticas de desenvolvimento de fato. Parafraseando Joseph Ki-Zerbo (2009), o continente africano precisa de um novo Plano Marshall (e naturalmente que Cabo Verde não é exceção). O autor lembrara igualmente que o desenvolvimento não é exógeno, e sim endógeno (como sempre foram todos os desenvolvimentos). Portanto, tem de haver certa dose de independência, autonomia e especialmente autodeterminação dos países



aspirantes ao desenvolvimento a respeito de seus projetos. Ele acrescentara ainda que ninguém fica na praça pública com a gamela nas mãos procurando desenvolvimento.

## BIBLIOGRAFIA

- AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, vol. 5 (8), pp. 5-23, jan. 2006.
- BORGES, Victor. A UE e África: em busca da parceria estratégica. In: FRANCO, Manuela (coord.). **A UE e África: em busca de parceria estratégica**. Lisboa: Fundação Luso-Americana; IPRI, 2009, p. 273-88.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito de desenvolvimento econômico**. Trabalho originalmente preparado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas. Versão de 2 de março de 2006.
- COSTA, Suzano Ferreira. Cabo Verde e a integração europeia: a construção ideológica de um espaço imaginário. I Encontro dos Jovens Investigadores Cabo-verdianos, **Revista de Estudos Cabo-verdianos**, s/d.
- COSTA, Suzano Ferreira. A política externa cabo-verdiana na encruzilhada atlântica: entre a África, a Europa e as Américas. In: Mário Silva, Leão de Pina & Paulo Monteiro Jr. (orgs.), *Estudos Comemorativos do V Aniversário do ISCJS*, Praia, ISCJS, 2012, p. 221-257.
- COSTA, Suzano Ferreira; PINTO, Jorge Nobre. A política externa cabo-verdiana num mundo multipolar: entre a ambivalência prática e a retórica discursiva? In: DELGADO, José Pina; VARELA, Odair Barros; COSTA, Suzano (orgs.). **As relações externas de Cabo Verde: (re)leituras contemporâneas**. Praia: Editora ISCJS, 2014, p. 163-228.
- DELEGAÇÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA EM CABO VERDE. **25 anos de cooperação União Europeia/Cabo Verde**. Praia: Comissão Europeia, 2003.
- GONÇALVES, António Mendes. **Política externa de Cabo Verde de 1975 a 2008**, 2010. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, apresentada à Universidade Lusíada de Lisboa (Orientador: Prof. Dr. Vasco Fernando Ferreira Rato).
- JUDT, Tony. **O mal ronda a Terra: um tratado sobre as insatisfações do presente**. RJ: Objetiva, 2011.
- KI-ZERBO, Joseph. **Para quando a África?: entrevista com René Holenstein**. RJ: Pallas, 2009.
- LOPES, Carlos. **Mudar Mentalidades / Changing Mentalities: The Challenges of an Insular Nation**. Em linha: <<https://www.youtube.com/watch?v=NgZvnJ2NyJQ>>. Acesso em 27/02/2016.
- MACIEL, Tadeu Morato. As teorias de relações internacionais pensando a cooperação. ; **ponto-e-vírgula**, 5: 215-229, 2009.
- MOREIRA, Adriano. Ligação de Cabo Verde à Europa. In: DELGADO, José Pina; VARELA, Odair Barros; COSTA, Suzano (orgs.). **As relações externas de Cabo Verde: (re)leituras contemporâneas**, p. 285-287. Praia: Editora ISCJS, 2014.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. **Velhos e novos regionalismos: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.

SARFATI, Gilberto. **Teoria das relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

*Recebido em 5 de março de 2016.*

*Aprovado em 2 de julho de 2016.*

## RESUMO

O artigo analisa as estratégias do Estatuto Especial de Cabo Verde perante a União Europeia desde seu início em 2007 até 2015, indagando não apenas quais as vantagens concretas para o desenvolvimento socioeconômico da República de Cabo Verde como também para a União Europeia.

**Palavras-chave:** Cabo Verde/União Europeia; Parceria especial; Cooperação internacional;

## ABSTRACT

This paper analyses the strategies of Cape Verde special statute toward European Union since its outset in 2007 until 2015, inquiring not only concrete advantages for the socioeconomical development of Cape Verde as well as to the European Union.

**Key-words:** Cape Verde/European Union; Special partnership; International cooperation;

## OS DIREITOS HUMANOS DOS POVOS TRADICIONAIS NA FRONTEIRA OESTE DO MATO GROSSO DO SUL DURANTE O REGIME MILITAR: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS RELATÓRIOS DA COMISSÃO DA VERDADE

*The Human Rights of Traditional People in the West Brazil Borders During Militar Regime: na Analysis of Truth Comission Reports*

*Marcio Augusto Scherma<sup>1</sup>*

*Carla Cristina Vreche<sup>2</sup>*

### Introdução

A fronteira oeste do Brasil é fruto de uma expansão que rompeu com o Tratado de Tordesilhas, na busca portuguesa por minérios. Nesse processo, realizado especialmente através das “bandeiras”, os povos que habitavam aquela região foram brutalmente oprimidos, sendo muitos mortos ou escravizados. Tempos depois, o país formaliza seus limites com auxílio do *uti possidetis*. Nessa argumentação, a presença de povos indígenas – então “elevados” à condição de brasileiros, teve papel importante.

No início do século XX, a política indigenista dos governos brasileiros pode ser considerada indefinida e/ou instável. Apesar do caráter exploratório e negativo que assumiu, dado a organização e avanço de expedições sobre territórios indígenas, houve também nesse período o surgimento de figuras como do Marechal Cândido Rondon e dos irmãos Vilas Boas que defendiam uma política protecionista e preservacionista. Assim, apesar de não contar com uma política positiva com relação aos povos indígenas, não foi estruturada e conduzida, até a primeira metade do século, uma política negativa de assimilação compulsiva desses povos.

Ainda na segunda metade do século XX, o Brasil tornou-se signatário de importantes documentos referentes à proteção dos direitos humanos no âmbito das Nações Unidas, dentre eles: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e Econômico, Sociais e Culturais (1966), os quais passaram a reger e também deveriam influenciar na política governamental estabelecida com relação a esses povos.

---

<sup>1</sup> Doutor em Relações Internacionais pela Unicamp e Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. (marcioscherma@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestranda em Sociologia pela Universidade Federal da Grande Dourados. (carlavreche@gmail.com).

Contudo, o modo de enxergar os povos indígenas e o tratamento conferido a eles será alterado a partir da instauração do regime militar no Brasil, em 1964. O processo de expansão econômica que incluía a ampliação da colonização do oeste brasileiro a partir de incentivos à economia agrícola de larga escala, somado aos ideais de geopolíticos influentes no círculo militar, os indígenas daquela região passam a ser vistos não apenas como empecilhos para o crescimento econômico, mas também como potenciais “inimigos internos” do regime. Isso foi particularmente verdade para os indígenas que se encontravam na região fronteira, pois havia o temor de que ameaças externas encontrassem ali um facilitador.

Vistos de tal modo, esses indivíduos não escaparam do aparelho repressivo montado pelos governos militares. Assim como muitos opositores do regime foram mortos, os indígenas sofreram graves violações de direitos humanos durante este período. Ao mesmo tempo em que era estabelecida uma política negativa quanto à consolidação de seus direitos e o avanço sobre as terras indígenas, o governo utilizou de seu aparelho para despejar, realizar deslocamento forçado e torturar indígenas. O pouco conhecimento que temos dessa história está ligado ao constante papel secundário a que foram relegados os povos indígenas na história do Brasil.

O presente texto aborda as seguidas violações de direitos humanos sofridas pelos povos indígenas da região fronteira no Mato Grosso do Sul, durante do regime militar, buscando as suas causas na visão de mundo e das Relações Internacionais do grupo no poder, bem como no tratamento histórico conferido à região de fronteira. Para isso, o trabalho está estruturado em cinco partes, além desta introdução e de considerações finais.

Primeiramente, é apresentada a formação das fronteiras brasileiras. Segue-se uma análise do tratamento brasileiro para as fronteiras até a primeira metade do século XX. Destaca-se que desde o início a região foi pensada do ponto de vista militar, aspecto que será acentuado quando os militares chegam ao poder. A seção seguinte aborda o pensamento do grupo que chega ao poder com o golpe de 1964 e seu modo de enxergar a fronteira. A seção que continua o texto aborda os efeitos das chamadas “frentes pioneiras” – política fomentada pelo regime militar para aquela região – para os povos locais. A penúltima seção trata, em termos mais gerais, da violência de Estado frente aos povos indígenas, sobretudo durante o regime militar. A última seção aborda especificamente o caso dos Guarani-Kaiowá em Mato Grosso do Sul.

O artigo foi composto através de revisão bibliográfica e, sobretudo, de análise documental – tanto no que diz respeito às leis e decretos para a região de fronteiras, quanto no que concerne às violações dos Direitos Humanos dos povos indígenas. Destaca-se, sobretudo, a utilização dos relatórios da Comissão Nacional da Verdade, tornados públicos em 2014.

As fronteiras são regiões *sui generis* para o campo das Relações Internacionais. Nelas, os fenômenos locais se confundem, muitas vezes, com os internacionais, dada sua situação geográfica. Ainda relativamente menos povoada e menos desenvolvida que a parcela litorânea do território brasileiro, a fronteira tem sido relativamente pouco explorada pela academia.

Nesse lugar onde o local e o internacional assumem a mesma posição e por vezes se confundem, as questões que envolvem os direitos humanos se mostram ainda mais sensíveis, visto que o comportamento

estatal deve estar baseado em tratados e pactos internacionais de direitos humanos. Nesse caso, o nacional e o internacional, assumem formas, em relação às áreas fronteiriças, que tendem a colocar em segundo plano as questões de direitos humanos, em favor da segurança.

Acreditamos ser de extrema importância dar luz ao que ocorreu e ocorre na região; e, por isso, buscamos, com esse artigo, evidenciar como o simples fato de estar na fronteira pode acarretar um tratamento diferenciado por parte do poder público. No caso aqui exposto, violência e desrespeito a direitos fundamentais que jamais deveriam ter ocorrido.

### **Formação das fronteiras brasileiras**

Podemos dizer que o Brasil teve fronteiras antes mesmo de ser “descoberto”. Basta recordar a tentativa de solução da disputa por novas terras entre Portugal e Espanha com a Bula *Inter Caetera* (1493) e o Tratado de Tordesilhas (1494). Os portugueses, contudo, não se limitaram na prática ao estabelecido por este último Tratado. O expansionismo das bandeiras foi motivado pelo desejo de enriquecimento rápido e mesmo imprevisto.

A expansão portuguesa é consolidada com o Tratado de Madrid (1750). Os portugueses contavam, a partir de então, com uma vasta fronteira a ser defendida. Começou aí a política luso-brasileira para as suas fronteiras. Inicialmente, o método utilizado para vigiar e buscar preservar pontos-chave de invasões externas foi a construção de fortes (TEIXEIRA SOARES, 1973).

Cessada a fase de expansão do território brasileiro, tornou-se imperativo delimitar e demarcar estas fronteiras. Não havia uma política clara para isso, a princípio. Foi somente a partir da ocorrência de atritos que as questões de limites foram sendo resolvidas, paulatinamente. Foi durante a gestão do Barão do Rio Branco, que a resolução dos problemas lindeiros restantes foi prioridade. Antes mesmo de ocupar o posto de ministro, o Barão do Rio Branco já havia sido decisivo nas questões de Palmas - com a Argentina e do Amapá - junto à França. Em sua gestão, Rio Branco lidou com conflitos fronteiriços com Bolívia (caso do Acre) e Uruguai, para citar os mais significativos (HEINSFELD, 2003, p. 32-44).

Completados, assim, os tratados de limites, o Brasil passou para a fase de demarcação das linhas de fronteira<sup>3</sup>. Veremos a partir de agora quais foram as principais ações da política externa brasileira, e como elas - e também fatores de ordem interna - influenciaram no tratamento das fronteiras.

### **A primeira metade do séc. XX**

Entre 1912 e 1930, tendo o país já solucionado as principais questões relativas à configuração de seu território, o momento era de maior estabilidade. A política externa à época focou em dois pontos, conforme Cervo e Bueno (2002): a ampliação do mercado externo e a busca por maior prestígio no sistema internacional.

---

<sup>3</sup>Ressaltamos a dificuldade deste trabalho, haja vista que a última fronteira foi demarcada em nosso país apenas no ano de 1973 (mais de sessenta anos após o último tratado, com o Uruguai). Trata-se da fronteira entre Brasil e Venezuela, trecho entre as Cordilheiras Parima e Pacaraima.

Além desses dois objetivos centrais, é importante ressaltar que, após a assinatura dos tratados de limites, o Estado brasileiro passou a ver como preocupações de primeira ordem a segurança e a defesa de seu vasto território, assim como a busca pelos meios para essa defesa. Quanto às estratégias para o alcance desses objetivos, o país continuou a investir na parceria com os Estados Unidos da América (EUA).

Um dos acontecimentos internacionais mais relevantes do período foi a I Guerra Mundial (1914-1918). A participação brasileira na guerra despertou nas autoridades a sensação de que o país não tinha meios suficientes para se proteger em caso de um novo conflito. Seria preciso, portanto, garantir esses meios. O Brasil, então, consegue apoio externo, com uma missão militar francesa e uma missão naval estadunidense.

Os demais países da América do Sul (notadamente a Argentina) mostraram-se apreensivos com as missões militares recebidas pelo Brasil e também com os discursos que rejeitavam propostas de desarmamento. Acusações de que se estaria articulando um imperialismo brasileiro não foram raras na imprensa platina.

Foi nesse cenário que se estabeleceu uma política de "expectativa e discrição" que visava primeiramente evitar litígios na região. Propunha-se um plano de ação que se propunha a "resolver definitivamente as questões de fronteira ainda pendentes, por falta de acordo ou de ratificação dos atos já concluídos" (GARCIA, 2006, p. 432).

Nesse contexto, na gestão de Washington Luis nasceu o órgão que concentraria o pensamento e a atuação brasileira na região de fronteira: o Conselho de Defesa Nacional (CDN). O CDN tinha função consultiva, e a responsabilidade pelo estudo e coordenação de informações relativas à defesa da pátria. Embora essencialmente composto por militares, era um Conselho aberto a convites da presidência (ou seja, havia civis); contudo, a responsabilidade burocrática pelas comunicações, papéis e arquivo era do Estado Maior do Exército<sup>4</sup>. Assim, já é possível notar que a tendência geral de políticas para as fronteiras (tão logo demarcadas) foi a de assegurar o território, a partir de garantias militares (FURTADO, 2013).

A chamada "Revolução de 1930" levou ao poder Getúlio Dornelles Vargas, pondo fim à chamada "velha República". A Constituição de 1891 fora revogada, e Vargas passou a governar por meio de decretos. Para centralizar o poder, inicia a elaboração de uma nova Constituição, que seria promulgada em 1934 (FAUSTO, 2013).

A Constituição de 1934 tem importância especial para as fronteiras. Nela, o CDN é substituído pelo Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN), com competência para estudar e coordenar todas as questões relativas à segurança nacional. O Estado-Maior do Exército continuaria chefiando as rotinas burocráticas, e o CSSN era essencialmente composto por militares, não tendo alterado significativamente a estrutura do CDN. É também na Constituição de 1934 que se define uma faixa de cem quilômetros ao longo

---

<sup>4</sup>Vale lembrar que no período compreendido entre 1891 e 1934, no qual vigia a constituição de 1891 era atribuição do Congresso Nacional "adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras" (CF 1891, cap. IV, art. 34, 16º); bem como cabia "à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais". (CF 1891, cap. V, título II, art. 64). Ainda nessa época, os assuntos relativos à fronteira seguiam as diretrizes da Lei Imperial 601, de 1850, que dispunha sobre as terras devolutas do Império.



das fronteiras, na qual certas atividades deveriam se submeter ao crivo do CSSN<sup>5</sup>, já que a região era vital para a segurança nacional.

Por fim, a Constituição de 1934 manteve "(...) uma Seção de Segurança Nacional em cada um dos ministérios instituídos no governo de 1934" (FURTADO, 2013, p. 55). Assim, Furtado observou que, embora tenha durado apenas até 1937, a Constituição de 34 foi um marco para o tratamento das fronteiras já que

As práticas organizacionais em relação à faixa de fronteira (...) começaram a ficar fortalecidas: i) pela distribuição de poder do CSSN na estrutura organizacional do Executivo Federal; e ii) pelo acúmulo de experiência histórica do CSSN no tratamento de questões à segurança nacional, tema onde a faixa de fronteira era incluída pelo governo (FURTADO, 2013, p.56).

Em 1937, Vargas coloca-se à frente de um golpe de estado, inaugurando o período conhecido como Estado Novo. O Congresso Nacional foi fechado, os partidos políticos extintos e é outorgada uma nova Constituição, que também impactou as fronteiras. Primeiro, por alargar a parcela de território definida como faixa de fronteira de cem para cento e cinquenta quilômetros (artigo 165). Em segundo lugar, o CSSN é substituído pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN), presidido pelo Presidente da República e constituído pelos Ministros de Estado, além dos Chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha, mantendo a configuração e atribuições do CSSN. Manteve ainda o tratamento diferenciado da faixa de fronteira, como citado anteriormente (FURTADO, 2013).

A faixa de fronteira era cada vez mais reconhecida como área de segurança nacional sujeita ao controle do Estado. Além desse enfoque, é possível notar que as dificuldades adicionais criadas pelas normas citadas anteriormente ao estabelecimento de empreendimentos rurais e urbanos contribuíam para que tanto a densidade populacional quanto o desenvolvimento daquela região fossem relativamente menores do que os índices encontrados na porção de território mais oriental. As restrições à participação de estrangeiros nesses empreendimentos também foram elementos que dificultaram a atuação conjunta e, por conseguinte, mais um entrave à integração.

O final da década de 1930 é marcado pelo início da II Guerra Mundial. O Brasil une-se ao esforço de guerra aliado, e sai vencedor. Cervo e Bueno (2002) assim se pronunciaram sobre os ganhos brasileiros após sua participação no combate:

(...) a participação no conflito deixou saldo positivo ao Brasil. O Exército e a Força Aérea foram modernizados e equipados numa escala superior ao período imediatamente anterior, com quadros de pessoal treinado em centros mais avançados que os nacionais. (...) É também oportuno observar que pela forma como se deu a participação do Brasil na Segunda Guerra, houve aproximação, resultante da convivência, entre oficiais brasileiros, e oficiais e autoridades norte-americanos, inaugurando assim uma etapa de colaboração que se prolongou para além do período imediatamente posterior ao conflito (CERVO; BUENO, 2002, p.266-267).

---

<sup>5</sup> A anuência do CSSN seria necessária para a concessão de terras ou de vias de comunicação (sempre com capitais majoritariamente nacionais) eo estabelecimento de indústrias (inclusive de transporte). Além disso, cabia a União a regulamentação do uso das terras públicas na região.

Essa condição de "aliado preferencial" dos EUA repercutirá após o fim do Estado Novo, e será a condição na qual o Brasil entrará no período da Guerra Fria. Um dos marcos da cooperação político-militar brasileira com os EUA foi a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1947. Vale ressaltar que mesmo antes, os Estados Unidos articulavam acordos militares bilaterais<sup>6</sup> com os países da América Latina.

Ainda sobre as fronteiras, vale salientar que na Constituição de 1946, o CSN foi mantido praticamente nos mesmos moldes do Estado Novo. Assim, embora fosse símbolo de uma nova ordem democrática, a nova Constituição manteve inalterada a visão das fronteiras como área de segurança nacional.

A busca pela industrialização é a tônica do período que se estende do retorno de Vargas ao fim do mandato de Juscelino Kubitschek. Com renúncia de Jânio Quadros em 1961, e a ascensão de João Goulart, o país viu uma polarização entre tendências de esquerda e direita. Também Washington demonstrava apreensão com a América Latina, sobretudo após a Revolução cubana - e o Brasil seria o novo elo frágil do continente, já que consideravam Goulart um esquerdista. O acirramento culminou no golpe de 31 de março de 1964, que levou os militares ao poder e fora apoiado pelos Estados Unidos (FAUSTO, 2013).

## O período militar

A construção das ideias por trás dos grupos que ascenderam ao poder remonta aos EUA da década de 1950, com a disseminação da chamada Doutrina de Segurança Nacional (DSN), elaborada pelo Conselho de Segurança Nacional daquele país, e que depois viria a influenciar os militares latino-americanos que, por meio de convênios de cooperação militares, lá estudariam ou seriam treinados de acordo com essa doutrina.

A DSN buscava a defesa do modelo democrático-cristão que caracterizaria o chamado "Ocidente", sendo assim fortemente anticomunista. Também é preciso salientar o que se entendia por comunismo, e por quais meios poderia chegar ao poder:

A flexibilização do conceito de comunismo, ou seja, a sua amplitude, é a base ideológica para fundamentar um dos conceitos-chave da DSN: o do 'inimigo interno'. Partindo da premissa de que o comunismo não seria estimulado via uma agressão externa, mas, sim, insuflado dentro das fronteiras nacionais de cada país, esse conceito é fundamental para explicar e legitimar as medidas tomadas pelos governos ditatoriais. (...) O inimigo passa a ser visto como sinônimo desde grupos armados de esquerda, partidos democrático-burgueses de oposição, trabalhadores e estudantes, setores progressistas da Igreja, militantes de Direitos Humanos até qualquer cidadão que simplesmente se opusesse ao regime (FERNANDES, 2009, p. 838).

<sup>6</sup> "Do ponto de vista norte-americano, esses acordos bilaterais eram da maior importância porque permitiriam: 1) a doutrinação das forças armadas latino-americanas nas táticas e técnicas militares dos EUA; 2) a padronização do equipamento (...); 3) o fato de que as missões militares criariam boa vontade entre seus colegas (latino-americanos) e facilitariam a entrada de forças americanas no país em tempo de guerra; 4) a oportunidade de 'canalizar as ambições militares dos vizinhos latino-americanos em linhas de interesse mútuo', considerando que eles comprariam armas em qualquer lugar e de qualquer fonte fornecedora." (MOURA, 1996, p.165)

Uma vez que o inimigo poderia vir de qualquer parte, desenvolveu-se também a ideia de "fronteiras ideológicas". Tal conceito refere-se ao fato de que a distinção entre aliado/adversário não obedeceria mais a critérios geográfico-territoriais, mas seria marcado pelas diferenças ideológicas.

O Brasil criou uma instituição congênere ao *National War College* estadunidense no final da década de 40 - a Escola Superior de Guerra (ESG), com a finalidade de "desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para planejamento da Segurança Nacional"<sup>7</sup>.

A ESG adaptou a DSN estadunidense ao contexto brasileiro, formulando assim sua própria versão, sendo Golbery do Couto e Silva um dos principais responsáveis. Os conceitos de inimigo interno e fronteiras ideológicas, somados às ideias expansionistas de autores geopolíticos, serviram como base para a chamada "Teoria do Cerco", segundo a qual se buscava a neutralização dos vizinhos, tendo em vista a possibilidade de que regimes contrários à ideologia nacional pudessem colocar em risco a segurança nacional. Nesse caso, o "inimigo" subversivo estaria nas fronteiras brasileiras, e poderia levar o país à situação de defensor e guardião dos valores ocidentais na América Latina (MELLO, 1996).

É possível inferir, portanto, que a DSN não favorecia a cooperação e a integração entre o Brasil e os vizinhos. A ideia de "fronteiras ideológicas" e a "teoria do cerco" causavam desconfianças nos vizinhos sobre as pretensões brasileiras. Os brasileiros, por sua vez, enxergavam nos vizinhos perigos potenciais ao regime militar.

As ideias elaboradas no meio militar tiveram adeptos na sociedade civil. Essa visão de mundo e seu projeto de país ganharam adeptos e espaço na política nacional, culminando com a tomada do poder em 1964.

### **As frentes pioneiras**

As regiões mais a oeste do Brasil (notadamente as fronteiras) nunca foram prioridade na política nacional. Com a economia voltada para a exportação, tanto a colonização quanto as principais atividades econômicas desenvolveram-se, sobretudo, nas regiões mais próximas à costa brasileira. Por isso, as regiões fronteiriças acabaram tendo um desenvolvimento relativamente menor, já que a maior parte das políticas públicas para aquele território consistia na vigilância e repressão a movimentos indesejados, sendo capitaneadas, sobretudo pelas Forças Armadas, conforme visto.

A partir do momento em que o desenvolvimento econômico do país via industrialização começa a se tornar um projeto nacional – especialmente após o fim da chamada República Velha – a incorporação dos territórios a oeste na economia e na vida política nacional passa a ganhar força. A chamada "marcha para o Oeste", no Brasil, inspirou-se no modelo estadunidense, que tinha por base o mito da fronteira como *locus* por excelência da identidade nacional. Esse processo teve início ainda no primeiro governo Vargas, nas chamadas "zonas pioneiras". Para Waibel (1955), o papel dos pioneiros não é apenas o da transformação do

---

<sup>7</sup>Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L785.htm) >. Último acesso em 05/02/2014.

território, mas tem também um sentido de “aprimoramento espiritual”, no sentido de reproduzir seus valores naquele território:

O pioneiro procura não só expandir o povoamento espacialmente, mas também intensificá-lo e criar novos e mais elevados padrões de vida. Sim, empregamos o conceito de pioneiro também para indicar a introdução de melhoramentos no campo da técnica e mesmo da vida espiritual! (...) apenas o agricultor pode ser denominado como tal, estando apto a constituir uma zona pioneira. Somente ele é capaz de transformar a mata virgem numa paisagem cultural e de alimentar um grande número de pessoas numa área pequena (WAIBEL. 1955. p.391).

Nessa mesma linha, Martins (1997) apresenta que as “frentes pioneiras” têm por referência os empreendedores (empresários, fazendeiros, comerciantes), criando uma situação espacial na qual ocorre a modernização, a mudança social e a introdução de novas formas de vida, alterando as relações econômico-sociais ali presentes. O autor destaca ainda os conflitos advindos desse choque. Nesse sentido, Albuquerque (1995) observou que

Os camponeses, posseiros e seringueiros tradicionais fazem parte da frente de expansão e entram em choque com as comunidades indígenas que já estão ocupando esses territórios. Com a chegada dos agentes da civilização e da modernização (pioneiros, empresários, empresas multinacionais etc.), os conflitos se acentuam com os posseiros, os camponeses e os grupos indígenas. Neste cenário conflituoso, ocorrem extermínios, negação do outro e descoberta da alteridade. Estas frentes não estão separadas da realidade social. Grandes empresas capitalistas, empreendimentos estatais e posseiros podem chegar no mesmo momento em determinadas regiões e gerarem várias formas de conflitos e alianças tácitas (ALBUQUERQUE, 1995, p. 64).

Os militares não apenas continuaram as políticas de expansão para o Oeste como as intensificaram, com a construção de estradas e atração de grupos internacionais, que capitaneariam projetos visando crescimento econômico – muitos com grandes impactos ambientais (ANDRADE, 2004). Somaram-se a esses projetos a concessão de terras nas áreas próximas às novas rodovias, destinadas, sobretudo à pecuária bovina e à lavoura por parte dos colonos. Os impactos foram inúmeros:

(...) esta política foi profundamente prejudicial ao país, de vez que desmatou grandes áreas, intensificou a erosão dos solos, poluiu os rios – caso do uso de mercúrio na lavagem do ouro dos garimpos – desorganizou as sociedades indígenas, os agrupamentos de seringueiros e apanhadores de castanhas que viviam na área há várias gerações, além de estimular a formação de imensos latifúndios improdutivos, mas bastante poderosos, politicamente, para impedir qualquer política de reforma agrária ou de simples reestruturação fundiária (ANDRADE, 2004, p. 26-27).

Nas seções seguintes, analisaremos o impacto destes movimentos para as populações tradicionais do Mato Grosso do Sul, especialmente a partir do advento do regime autoritário.

### **Violência de Estado e povos indígenas**

O período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial foi marcado pela ascensão da matéria dos direitos humanos (LAFER, 1999). Dada a violência de Estado produzida naquele período – sobretudo com relação aos judeus – após a criação da ONU, foi debatida e criada a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Tal Declaração teria como fundamento a proteção de indivíduos em relação ao comportamento e políticas de

seus Estados. Junto a ela, foram criados outros Pactos e Tratados que, assinados pelos Estados, deveriam ser respeitados.

O Brasil, quando houve o golpe militar, já tinha assinado e ratificado a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e Econômico, Sociais e Culturais (1966), os quais passaram a reger e também deveriam influenciar na política governamental estabelecida com relação aos povos indígenas. Entretanto, isso não ocorreu. Ao analisar o conteúdo da Declaração Universal, por exemplo, pode-se verificar que houve violações da grande maioria de seus artigos<sup>8</sup>.

O extenso material produzido pela Comissão Nacional da Verdade, apresentado no final de 2014, que está dividido em diversos volumes, mostra a realidade dessas violações. No Volume II, sobre textos temáticos, encontramos um denso material sobre violações de direitos humanos dos povos indígenas. Em suas aproximadamente cinquenta páginas, é relatada a sistemática violação de direitos humanos desses povos, violação essa que compunha a política estatal. É certo, entretanto, que a situação de violação dos direitos dos povos indígenas se estende desde os tempos mais remotos, embora aprofundada no período ditatorial.

O regime militar opera uma inversão histórica brasileira: os índios, que na Colônia, no Império e na República foram vistos e empregados na conquista e na defesa do território brasileiro, são agora entendidos como um risco à segurança e à nacionalidade. De defensores das fronteiras do Brasil, eles passam a suspeitos, a virtuais inimigos internos, sob a alegação de serem influenciados por interesses estrangeiros ou simplesmente por seu território ter riquezas minerais, estar situado nas fronteiras ou se encontrar no caminho de algum projeto de desenvolvimento (CNV, 2014, p. 211).

Vários são os fatores que buscam justificar o tipo de comportamento apresentado pelo Estado. Em primeiro lugar, podemos citar o projeto desenvolvimentista, sobretudo o Plano de Integração Nacional, que influiria decisivamente na questão da territorialidade indígena<sup>9</sup>. Ainda nesse sentido, está também a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que marcaria o futuro dos povos que viviam na fronteira oeste do país e especialmente, nesse caso, os guaranis. Por último, houve um período em que os povos indígenas foram reconhecidos enquanto “inimigos ideológicos” - como comunistas - e por isso, se tornaram propriamente uma ameaça à sociedade brasileira.

Segundo Bovo (2002), a situação das populações camponesas e de povos indígenas é essencialmente preocupante durante o período ditatorial. Diferentemente dos prisioneiros e perseguidos políticos, a situação dos povos indígenas permanecia encoberta e, quando pública, era considerada legítima, visto a falta de reconhecimento histórico desses povos.

“Os indígenas no Brasil sofreram graves violações de seus direitos humanos no período entre 1964 e 1988” (CNV, 2014, p.204). Segundo o Relatório, as violações cometidas contra os povos indígenas não devem

<sup>8</sup> A Declaração Universal de 1948 possui 30 artigos. Feita a análise desse conteúdo, pode-se considerar que foram violados, no caso dos povos indígenas durante a ditadura militar, os artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 17º, 18º, 19º, 20º, 22º, 25º, 26º, 28º, 29º e 30º. Ou seja, 23 dos 30 artigos.

<sup>9</sup> Apesar de não partir dos aspectos antropológicos que regem a questão da territorialidade das terras tradicionais indígenas, a Declaração Universal (1948), em seu artigo 17, menciona o direito coletivo à propriedade.

ser consideradas esporádicas ou acidentais, elas são sistêmicas e fazem parte da política de Estado, afetando esses indivíduos tanto por sua ação direta quanto por sua omissão.

Com relação à intensidade e gravidade das violações, ainda segundo o Relatório, pode-se dividir o período ditatorial em dois. O primeiro período foi caracterizado pela omissão estatal, sobretudo relacionado ao esbulho de terras indígenas, através da emissão de certidões negativas. O segundo, que se inicia em dezembro de 1968 com a instalação do AI-5, está relacionado à atuação sistemática na produção de violações de direitos dos índios, inclusive com a criação de presídios indígenas. Resultado da omissão e da ação estatal estima-se que tenham morrido, nesse período, 8.350 indígenas<sup>10</sup>.

Quanto à omissão do Estado, podemos primeiramente analisar a questão dos órgãos responsáveis pela proteção e defesa dos direitos desses povos. Tanto o SPI (Serviço de Proteção ao Índio), criado em 1910, quanto posteriormente a FUNAI (Fundação Nacional do Índio), que substituiria o SPI, são órgãos que estiveram submissos a um projeto político que contrariava a defesa e proteção desses indivíduos. O SPI, por exemplo, era um órgão ligado ao Ministério da Agricultura, enquanto a FUNAI, criada em 1967, era um órgão do Ministério do Interior, ministério esse ligado aos projetos de desenvolvimento nacional. Há também que se mencionar os inúmeros casos de corrupção e as muitas vezes em que esses órgãos se submeteram a interesses particulares.

Além disso, em 1970, a FUNAI passou a ter em seu quadro de funcionários militares egressos de órgãos de informação e segurança (ASI), assim como teria como presidente o general Bandeira Mello que fora Diretor da Divisão de Segurança e Informação do Ministério do Interior. Ou seja, a questão indígena torna-se, definitivamente, uma questão de segurança nacional.

Para além dos direitos territoriais indígenas, garantidos desde a Constituição de 1934 (art.129), os quais consideramos como o ponto de origem das graves violações de direitos humanos desses povos, o Relatório Figueiredo, de 1967, denunciou a introdução de doenças, como a varíola, gripe, tuberculose e sarampo, entre os indígenas, como forma de dizimá-los.

Casos de tortura, prisões e mortes, também são recorrentes nas falas recolhidas pelos relatores. Cabe-se ressaltar que a criação do Estatuto do Índio em 1978, não favoreceu a situação desses povos. Criado sobre a lógica ditatorial, o Estatuto desenvolve-se a partir de uma lógica de acultramento dos povos indígenas.

### **O caso dos guarani-kaiowás em Mato Grosso do Sul**

Apesar da violência do Estado imperar sobre todos os povos, destacaremos aqui os guaranis-kaiowás da região de Mato Grosso do Sul. A situação desses indivíduos se torna bastante específica uma vez que os guaranis fazem parte de um conjunto de 100.000 pessoas, divididas em aproximadamente 500 aldeias, que ocupam historicamente um território distribuído entre Brasil, Paraguai, Argentina e Bolívia (AZEVEDO et al, 2008, p.8).

<sup>10</sup> O número deve ser exponencialmente maior, segundo o Relatório, já que entre os 8.350 não computam todos os povos tradicionais presentes em território nacional, mas apenas alguns daqueles que foram analisados pela Comissão, já que não são considerados os guaranis.

Os guaranis-kaiowás, os *Pãi-Tavyterã*, ocupam uma região entre Brasil e Paraguai, em sua área de fronteira. A vulnerabilidade da situação desses povos está relacionada não só a força com que os projetos econômicos de desenvolvimento foram impostos sobre eles, mas também por habitarem uma região que para a DSN deveria ser fortemente demarcada pela presença do Estado e de militares. A fronteira nacional com o Paraguai seria sufocada totalmente pela lógica militar e de segurança.

A presença indígena, portanto, era entendida como uma ameaça aos interesses do Brasil e à segurança nacional (URT; MASO, 2015, p. 466). Heck, Loebens e Carvalho (2005, p. 247), a esse respeito, assinalaram que “A presença de povos e terras indígenas na faixa de fronteira (que atualmente é definida como uma faixa imaginária de terra, com 150 km de largura, a partir das fronteiras terrestres do país) tem sido contestada principalmente por setores militares”. Os mesmos autores apresentam, dentre outras, a visão do brigadeiro Protásio Lopes, que via nos indígenas um risco à segurança nacional. Destacam que “O mesmo brigadeiro Protásio afirmou, em 1980, que ‘a Amazônia só será nossa quando habitada por brasileiros e não por índios que não têm nacionalidade’” (HECK; LOEBENS; CARVALHO, 2005, p. 248).

Até as primeiras décadas do século XX a região sul do Mato Grosso do Sul era pouco povoada por não indígenas. Entre 1915 e 1918, ainda sob tutela do SPI foram demarcadas oito pequenas extensões para usufruto dos indígenas, num total de 18.124 ha (áreas entre 700 e 3,6 mil hectares). Esse confinamento, ligado a liberação de terras para a ocupação e exploração de recursos naturais, foi produzido através de muita violência (queima de casas, assassinatos e espancamentos eram recorrentes). Segundo o Relatório da CNV, “jogados com violência em caminhões e vendo suas casas sendo queimadas, índios Guaranis e Kaiowá foram realocados às forças nessas áreas, em uma concentração que provocou muitos conflitos internos” (CNV, 2014, p.207). A apropriação da força de trabalho indígena<sup>11</sup> foi uma marca desse período, assim como haveria sido desde a instalação da Companhia Mate Laranjeira.

No início dos anos 1940, Vargas criou em pleno território indígena a Colônia Agrícola Nacional de Dourados (CAND), cujo objetivo era colonizar a região através da distribuição de lotes. Documentos do SPI mostram que os indígenas de Dourados e Rio Brilhante tentaram reiteradamente informar a invasão dos colonos ao SPI, entretanto, não obtiveram sucesso.

A CAND, criada pelo Decreto-lei no.5.941, de 28 de outubro de 1943, abarcava uma área não inferior a 300 mil hectares, a ser retirada das terras da União no então Território Federal de Ponta Porã. A instalação de colonos, em terras ocupadas pelos Kaiowá provocou problemas diversos e graves, pois questionou a presença indígena e impôs a sua transferência para outros espaços (AZEVEDO et al, 2008, p.15).

A transferência para outros espaços, política de Estado desde o SPI e que se estendeu nas atividades da FUNAI, foi um dos principais elementos que marcariam a atuação estatal no sul de Mato Grosso do Sul. Com a retirada dos indígenas, a ocupação e/ou controle estatal permitiria a defesa das fronteiras, ao mesmo

<sup>11</sup>Os indígenas da região de Dourados (MS), também estavam entre o contingente de trabalhadores que executaram o trabalho de abertura da linha telegráfica da região, durante a década de 1920. Entre os indígenas é presente a ideia de que Marechal Rondon, comandante da operação, haveria firmado um compromisso sobre a demarcação de suas terras em troca dos serviços prestados.



tempo que contribuiria com o desenvolvimento da Nação através de seus projetos desenvolvimentistas (obras de infraestrutura e, sobretudo, projetos agropecuários).

Os indígenas ficaram vulneráveis a doenças e retidos em pequenos espaços, os quais tiveram que dividir com tradicionais inimigos, o problema primordial, ainda, seria o da perda do território com sentido social e cultural para esses povos. A retomada do *tekohá* marcaria a história social e política brasileira até os dias de hoje. Muitos indígenas também se refugiaram no Paraguai, dada a proximidade do território.

Entre 1977 e 1979, na região de Laguna Carapã, acontece um dos casos mais emblemáticos de remoção desses povos. Na ocasião a comunidade de Rancho Jakare foi duas vezes removida, sendo instalados na reserva Kadiweu, a 400 km de distância de sua área original. No local ainda tiveram de enfrentar a oposição de posseiros. Meses após esse acontecimento, os indígenas resolveram voltar a pé para seu território, nesse trajeto três crianças morreram de sarampo.

Documentos de 1981 da FUNAI comprovam que a organização atuava decisivamente no processo de remoção dos grupos indígenas na região, disponibilizando veículos, motoristas e comida para fazerem a transferência das famílias. Foi por causa da realização de denúncias como essas, assim como aquelas referentes à Polícia Indígena<sup>12</sup>, que o líder guarani Marçal de Souza começou a receber ameaças de fazendeiros. O líder foi assassinado no dia 25 de novembro de 1983, por pistoleiros, em Antônio João, os acusados pelo crime foram absolvidos pelo júri.

O Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973), promulgado em dezembro de 1973, em seu art. 20, reforça a prática das remoções ao introduzir a possibilidade de atuação do Estado, nesse sentido, em nome da segurança e do desenvolvimento nacional. Segundo o Relatório o entendimento de segurança e desenvolvimento, no documento, é deixado vago na busca de proibir a demarcação de terras indígenas na fronteira. Os índios eram, portanto, considerados empecilhos ao desenvolvimento. A assimilação cultural seria o único propósito da política indigenista.

Entre os projetos de desenvolvimento que influenciariam a situação dos povos indígenas em Mato Grosso do Sul, durante as décadas de 1970 e 1980, pode-se citar o Pró-álcool. Para além da introdução da soja no estado, a plantação de cana-de-açúcar representou um grande empecilho na garantia de direitos aos povos indígenas.

Com a criação do Pró-álcool, tem início no Mato Grosso do Sul, no início da década de 1980, a indústria sucroalcooleira, com a instalação das primeiras usinas de produção de açúcar e álcool. (...) Gradativamente, a mão-de-obra indígena, disponibilizada em decorrência da crescente mecanização das demais atividades agrícolas e do acirramento do confinamento nas reservas, passa a ser direcionada para as usinas de produção de açúcar e álcool. Passam a ser frequentes as denúncias de trabalho escravo e de superexploração dos trabalhadores indígenas e não indígenas engajados nessa atividade (AZEVEDO et al, 2008, p.16).

Em 1985 e 1986, mais dois despejos são realizados. Em 1985, na área conhecida como Jaguapiré, cerca de 30 homens cercaram os indígenas e os ameaçaram. Nesse caso ficou exposta a participação de agentes públicos, como a de vários policiais militares, sendo que a ação teria sido convocada pelo prefeito de Tacuru.

<sup>12</sup> Marçal de Souza relacionava a atuação da Polícia Indígena aos altos índices de suicídios entre jovens verificados nas aldeias.

Semelhante situação aconteceu na TI de Sucuriy, em 1986, quando o prefeito de Maracaju se envolveu na ação disponibilizando caminhos da prefeitura para transferir os indígenas.

Ainda em 1986, o grupo Kaiowá da TI de Jarará, depois de retornar ao lugar do qual haviam sido removidos, organizou um movimento junto as lideranças guaranis e kaiowás para conversarem com a FUNAI e o Conselho de Segurança Nacional sobre a demarcação de suas terras. Segundo consta, o órgão se negava a demarcar terras indígenas na “faixa de fronteira” e propunha novos deslocamentos e criação de colônias agrícolas no norte do país.

A expulsão das comunidades que é denominada pelos índios de “esparramo” ou “sarambi” está estritamente relacionada à emissão de certidões negativas, mecanismo utilizado pelo Estado para legitimar o processo de expropriação das terras indígenas. Como a falsificação se tornou algo bastante recorrente, segundo o Relatório, o Estado tem responsabilidade direta pelas violações cometidas em processos de expropriação, desenvolvimento e colonização das áreas indígenas. Além do mais, muitos foram os casos em que a FUNAI emitiu a certidão sem as informações primordiais sobre a ocupação histórica das terras, que acusavam ou não a presença indígena. Em outros casos, emitiu mesmo comprovada a presença indígena.

Outro modo encontrado pelas forças do aparato estatal para controlar a insatisfação dos povos indígenas, foi através da privação de sua liberdade. A prática do aprisionamento legal (Reformatório Krenak) e ilegal, tortura e maus-tratos foram comuns no período de vigência tanto dos trabalhos do SPI quanto da FUNAI. Os casos de violência ocorriam em postos e delegacias policiais, cujo objetivo, segundo o Relatório, seria o de constranger o indígena preso, assim como intimidar os demais. A violência também tinha como objetivo calar os indígenas quanto ao avanço da política desenvolvimentista em curso.

A violência estatal produzida contra os povos indígenas se fortaleceria após o AI-5, quando se tornou oficial o sistema punitivo especial, tornando a repressão contra os indígenas parte do sistema de repressão geral exercido pelo Estado.

Há, inclusive, registros de “transferências” de familiares junto com os presos, confinando também os parentes na pena a cumprir, tanto em Icatu como no PI Buriti, no Mato Grosso do Sul, que recebeu presos como o índio Rufino, que em 1958 se atritou com a Polícia Indígena, sendo registrado, em 1956, também o caso de Marcelino Silva, transferido ao mesmo local com sua família. (...) Para resolver casos do dia a dia em âmbito local, quando a persuasão ou sanção não haviam logrado êxito, eram utilizadas pequenas celas, também ilegais, montadas nas sedes dos postos indígenas em PI Alves Barros, PI Cachoeirinha, PI Nalique, no Mato Grosso do Sul. O preso era, às vezes, também levado às celas públicas de delegacias de municípios próximos ao posto indígenas e às aldeias, havendo relatos de detenções, por exemplo, em Palmeiras dos Índios, Amambai e Cuiabá (CNV, 2014, p.240).

Com relação à prisão de índios guaranis-kaiowás no Reformatório Krenak, instalado em Minas Gerais, o Relatório apresenta o número de seis indígenas, dentre os quais Bonifácio R. Duarte. Segundo o relato de Bonifácio, muitos indígenas morriam no Reformatório. Eram comuns as cenas de tortura e de uso do tronco.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fronteira é o *locus* no qual se finda uma soberania e se inicia outra. Por isso, é considerada uma região estratégica para o Estado, uma vez que elementos externos podem violar sua soberania e, no limite, colocar em xeque sua existência. Em muitos casos, é classificada e tratada como área de segurança nacional.

Portugal – e depois o Brasil – utilizou-se do princípio do *uti possidetis* para reivindicar os territórios ocupados após o Tratado de Tordesilhas. Nesse sentido, a presença indígena foi importante, pois eram tidos como nacionais que efetivamente ocupavam aquela região, garantindo a posse lusitana (e depois brasileira).

Como visto, uma vez demarcadas, as fronteiras brasileiras a oeste foram historicamente relegadas a segundo plano na política nacional. O tratamento conferido à região foi, historicamente, marcado pela vigilância, repressão e monitoramento, visando à sua defesa. Desde o CDN, os militares têm se encarregado das políticas para as fronteiras.

Com o golpe de 1964, essas tendências se acentuaram ainda mais. Somaram-se a elas a tentativa de incorporar os territórios à oeste ao projeto de Brasil potência, através da busca pelo crescimento econômico. Nesse projeto, as áreas e populações indígenas passaram a ser vistas como empecilhos e perigos em potencial.

O modo de vida indígena, baseado no comunitarismo, não era condizente com o modelo de crescimento econômico dos militares – particularmente com aquele utilizado na colonização do Oeste, baseado nas frentes pioneiras. As populações indígenas situadas nas fronteiras ainda eram vistas como vulneráveis a “ideologias estranhas” e influências externas, que poderiam colocar a segurança nacional em risco. Passaram a ser consideradas, assim, “inimigos internos” do regime e; por isso, tornaram-se sujeitas a todo tipo de violação de direitos humanos.

Dado o exposto, pode-se considerar que as violações aos direitos dos povos indígenas foram sistêmicas nesse período. Principalmente no período do “milagre econômico” a sobrevivência desses povos ficou ameaçada. Vistos como empecilho ao crescimento do país e ameaça para a segurança nacional, sobretudo devido à sua localização geográfica, foram excluídos da condição de cidadãos brasileiros durante todo o período ditatorial. Por paradoxal que possa parecer, após a criação do Estatuto do Índio, a situação se formalizou e ao invés de buscar garantir e proteger os “usos, costumes e tradições” dos indígenas, buscou diretamente alterá-los.

Deve-se considerar que, sendo o Brasil signatário de uma série de tratados e pactos internacionais de direitos humanos, seu comportamento com relação aos povos indígenas, portanto, foi de violação em massa. Ou seja, não se tratou apenas de uma ausência do Estado, de falta de proteção e promoção de direitos por parte deste, mas sim da produção sistemática e direcionada de ações que violaram todos os documentos em matéria de direitos humanos assinados e ratificados pelo país. O lugar da fronteira, neste aspecto, assumiu um caráter especial. Como espaço em que se reserva uma lógica que envolve o local e o internacional; o nacional, através da defesa das fronteiras, se sobrepôs ao internacional, dos pactos e tratados assinados. Tal consideração, que privilegiou a segurança e desenvolvimento nacional, foi a principal responsável pelas violações de direitos dos povos indígenas na fronteira. Além disso, o fato de terem sido considerados “comunistas”, está também relacionado a atitude repressora e violenta do Estado, sobretudo, por eles

ocuparem o espaço de fronteira e isso significar, na lógica desses governos, uma fragilidade à segurança nacional.

Muitos dos efeitos da política ditatorial - e destaca-se a difícil relação entre o Exército e os indígenas em área de fronteira - ainda perduram, como pode ser observado atualmente, sobretudo no Mato Grosso do Sul. Após a redemocratização, os povos indígenas deixaram de ser considerados uma ameaça à segurança nacional. Todavia, ainda são considerados por muitos como um entrave ao desenvolvimento do agronegócio, o que tem sido fonte constante de conflitos. A atitude do Estado com relação a justiça de transição está longe de completar seu processo, sobretudo no caso dos indígenas.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, José L. **Fronteiras em movimento e identidades nacionais**: a imigração brasileira no Paraguai. Tese de Doutorado em Sociologia – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2005.
- ANDRADE, Manuel C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo, Hucitec, 1995.
- AZEVEDO; BRAND; HECK; PEREIRA; MELIÁ. **Guarani Retã**: Povos Guarani na fronteira Argentina, Brasil e Paraguai. 2008.
- BOVO, Cassiano R. Martines. **Anistia Internacional**: roteiros da cidadania-em-construção. São Paulo: Annablume, 2002.
- BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório: textos temáticos / Comissão Nacional da Verdade**. – Brasília: CNV, 2014, vol 2, p. 202-262. Disponível em < [http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_2\\_digital.pdf](http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_2_digital.pdf)>. Acesso em 12/03/2016.
- BRASIL. Ministério do Interior. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Serviço de Proteção aos Índios**. Brasília, 1967. Disponível em < <http://midia.pgr.mp.br/6ccr/relatorio-figueiredo/relatorio-figueiredo.pdf>>. Acesso em 12/03/2016.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2002.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. EdUSP, São Paulo, 2013.
- FERNANDES, Ananda Simões. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. **Antíteses**, Londrina, vol. 2, n.4, p. 831-856, 2009.
- FURTADO, Renata. **Descobrimos a faixa de fronteira**: a trajetória das elites organizacionais do executivo federal as estratégias, as negociações e o embate na constituinte. Curitiba: Ed. CRV, 2013.
- GARCIA, Eugenio V. **Entre América e Europa**: a política externa brasileira na década de 1920. Brasília: Ed. UnB, 2006.
- HECK, E; LOEBENS, F.; CARVALHO, P. Amazônia indígena: conquistas e desafios. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, vol.19, n.53, p. 247, 2005.
- HEINSFELD, Adelar. **A geopolítica de Rio Branco**: as fronteiras nacionais e o isolamento argentino. Joaçaba: UNOESC, 2003.
- JORGE, Arthur G. A. **Rio Branco e as fronteiras do Brasil**: uma introdução às obras do Barão de Rio Branco. Brasília: Senado Federal, 1999.

- LAFER, Celso. A soberania e os direitos humanos. **Lua Nova**, n.35, 1995.
- MARTINS, J. **Fronteira**: A degradação do Outro nos confins do humano. São Paulo: Hucitec, 1997.
- MELLO, Leonel Itassu Almeida. **Argentina e Brasil**: a balança de poder no cone sul. São Paulo: Annablume, 1996.
- MOURA, G. A segurança coletiva continental: o sistema interamericano, o TIAR e a guerra fria. In: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). **Crescimento, Modernização e Política Externa** (1930-1990). São Paulo: Ed. Cultura, v. I, p.161-172, 1996.
- TEIXEIRA SOARES, Álvaro **História da formação das fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1973.
- URT, João N.; MASO, Tchella F. Securitização da presença indígena no Brasil: uma análise crítica. In: **Olhares Amazônicos**, Boa Vista, v.3, n.1, p. 454-471, 2015.
- WAIBEL, L. As Zonas Pioneiras do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, n.o 4. p. 389-417, 1955.

*Recebido em 18 de março de 2016.*

*Aprovado em 11 de julho de 2016.*

## RESUMO

Este trabalho propõe-se a realizar uma análise dos impactos da expansão territorial, durante o regime militar, junto às sociedades tradicionais do Mato Grosso do Sul localizadas na faixa de fronteira. O foco reside nas violações dos Direitos Humanos desses povos, a partir, principalmente, dos relatórios da Comissão Nacional da Verdade.

**Palavras-chave:** fronteiras; direitos humanos das sociedades tradicionais; regime militar brasileiro.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the impacts of the territorial expansion, during the military regime, in relation to Mato Grosso do Sul's traditional societies located in the border region. The focus lies in the violation of human rights of these people, mainly through the National Truth Commission reports.

**Keywords:** borders; human rights of traditional societies; Brazilian military regime.

## O LUGAR DA ÁFRICA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA APÓS 2003<sup>1</sup>

### *The Place of Africa in Brazil's Foreign Policy After 2003*

*Giovanna de Neiva Barriviera<sup>2</sup>*

#### **Introdução**

Desde 2003 as relações entre o Brasil e países do continente africano têm passado por uma nova fase de aproximação. As relações historicamente pendulares entre Brasil e países africanos, caracterizadas por períodos de aproximação e relativo afastamento, hoje dão lugar a relações mais sólidas, estreitas e de médio e longo prazo. Após 2003, houve uma reorganização interna do Itamaraty em relação à África, o ex- Presidente Luiz Inácio Lula da Silva visitou o continente onze vezes ao longo de seus oito anos à frente do executivo federal, enquanto Dilma o fez cinco vezes em seus primeiros quatro anos à frente do poder executivo federal; houve um crescimento significativo no orçamento de cooperação entre o Brasil e países africanos, além do crescimento significativo do número de empresas brasileiras nesse continente, bem como do volume de comércio entre o Brasil e países africanos.

Além do reconhecimento, por parte dos formuladores da política externa brasileira, da importância do continente africano para a inserção estratégica do Brasil no início do século XXI, o crescimento econômico continuado que esses países têm vivenciado é outro fator relevante. Enquanto diversos países passam por crises econômicas e estagnação de crescimento, as economias africanas passam por um processo de dinamização e expansão que abre possibilidade para investimentos e parcerias em diversos setores com grande perspectiva de rentabilidade. Assim, o continente africano tem assumido um papel de maior destaque dentro da política externa brasileira. Ainda que não sejam os principais parceiros comerciais do Brasil, os países africanos têm se mostrado uma importante fronteira de negócios para empresas brasileiras, além de representar um importante campo de atuação brasileira no âmbito das relações e da cooperação Sul-Sul.

---

<sup>1</sup> Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada durante o VII Seminário Nacional de Sociologia e Política da Universidade Federal do Paraná em maio de 2016. Agradeço as contribuições dos comentadores que foram de grande importância para esta versão expandida do mesmo. Agradeço também as mestrandas Luana Fisher Bassegio e Michelle Gallera Dias pela colaboração na coleta dos dados analisados no decorrer do artigo.

<sup>2</sup> Graduada em Ciências Sociais pela UFPI, mestre em Ciência Política pela UFPI, doutoranda em Ciência Política pela UFRGS. (gibarriviera@gmail.com).



Diante do exposto, cabe analisar o lugar da África na política externa brasileira após 2003. Argumenta-se aqui que há um fortalecimento significativo e consolidação do continente africano em uma posição de destaque dentro da política externa brasileira após 2003. Para tanto, o presente artigo se estrutura em quatro seções. Na primeira seção trata, de forma breve, sobre o histórico das relações entre Brasil e África desde o império até o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso em 2002. A segunda seção busca analisar os rumos da política externa brasileira durante o governo Lula (2003-2010) e os indicativos do fortalecimento do lugar da África na política externa brasileira. A terceira analisa as relações afro-brasileiras durante o governo de Dilma Rousseff. A quarta e última seção trata das conclusões.

### **Um breve histórico das relações afro-brasileiras**

Os primeiros contatos afro-brasileiros se dão ainda no seio do império colonial português. De acordo com Visentini (2013, p.81), devido ao tráfico negreiro que perdurou de 1538 a 1850 “milhões de africanos foram trazidos como escravos para o Brasil, fazendo com que a europeização das novas terras fosse acompanhada por sua africanização”. Ainda que o relacionamento afro-brasileiro seja tão antigo quanto a presença portuguesa no Brasil, este relacionamento é caracterizado por períodos de aproximação e afastamento.

O primeiro período de afastamento se deu logo após o processo de independência. Devido às pressões de Portugal durante as negociações para o reconhecimento do Brasil como Estado independente e as pressões do governo inglês para a restrição do tráfico negreiro, principal atividade que ligava o Brasil ao continente africano, aliado aos conflitos com seus vizinhos para o estabelecimento das fronteiras do estado recém-independente, as autoridades de política exterior do Brasil voltaram sua atenção ao contexto regional e aos conflitos com seus vizinhos em uma política externa focada na Bacia Platina. Porém, do ponto de vista comercial, o Brasil continuou relacionando-se intensamente com o continente africano, relação que só irá entrar em verdadeiro declínio com o fim do tráfico negreiro em 1850 (PENNA FILHO E LESSA, 2007).

Com o fim do tráfico negreiro no Atlântico Sul, período que “coincidiu com o início da expansão colonialista europeia na África” (VISENTINI, 2013, p. 89), há um segundo afastamento entre o Brasil e o continente africano, perdurando por cerca de um século (PENNA FILHO E LESSA, 2007). Penna Filho e Lessa (2007) apontam dois fatores que contribuíram para esse afastamento. O primeiro é a penetração europeia no continente africano e o sistema colonial lá implantado, que, por sua lógica, barrava os contatos entre as colônias africanas e o mundo. O segundo fator é a política de imigração que privilegiava populações europeia em meados do século XIX e a tentativa de “apagar da memória nacional as relações com a África, sobretudo o legado escravo africano deixado no Brasil por séculos de trabalho forçado” (PENNA FILHO E LESSA, 2007 p.59), em uma tentativa de “branqueamento da população”.

Até a década de 1960, a política externa brasileira estava focada nos relacionamentos com a América e Europa, negligenciando quase totalmente os continentes africano e asiático. O modelo de desenvolvimento acelerado adotado por Kubitschek nos anos 1950 privilegiou o relacionamento com países desenvolvidos para financiar o desenvolvimento nacional. Esse alinhamento resultou no apoio brasileiro ao colonialismo francês

no continente africano, uma vez que os investimentos franceses no Brasil eram considerados de grande importância para a estratégia de desenvolvimento adotada no período (PENNA FILHO E LESSA, 2007).

No entanto, não foi apenas o apoio ao colonialismo francês no continente africano que se mostrou prejudicial ao Brasil. O apoio ao colonialismo português também representou um entrave ao estabelecimento de relações com os países recém-independentes no continente.

As relações entre Brasil e Portugal, dado o seu marcante caráter baseado no sentimentalismo, interferiram intensamente nas relações entre o Brasil e o continente africano, principalmente em virtude da postura brasileira diante do colonialismo português. Foram afetadas não apenas as relações com as colônias de Portugal, mas também com a maior parte do mundo africano, dado que o sentimento de solidariedade entre os países daquele continente possibilitou uma ação coordenada, como bloco, nos organismos internacionais, onde o Brasil era acusado, ou suspeito, de cooperar com o colonialismo luso (PENNA FILHO E LESSA, 2007, p.64).

Além da baixa receptividade por parte dos países africanos à política externa brasileira, o Tratado de Amizade e Consulta<sup>3</sup> assinado em 1953 entre os governos do Brasil e de Portugal, além de prever consulta mútua sempre que os interesses internacionais de ambas as partes fossem em comum (PENNA FILHO E LESSA, 2007), bloqueava “o acesso brasileiro às províncias ultramarinas, notadamente africanas, ao mesmo tempo que Portugal obtinha do Brasil a garantia de que as relações especiais entre ambos permaneceriam” (PENNA FILHO E LESSA, 2007, p. 65).

Durante a primeira metade do século XX, o comércio afro-brasileiro estava restrito, quase em sua totalidade, à África do Sul (VISENTINI, 2013). Esse fato, aliado ao apoio brasileiro ao colonialismo português no continente, representou um empecilho para o desenvolvimento de uma política africana brasileira já que a maioria dos Estados africanos não aceitavam Portugal e África do Sul, o primeiro por seu colonialismo e o segundo por seu regime de Apartheid que reproduzia os mecanismos de dominação racial do colonialismo, além de exercer dominação sobre o território que hoje corresponde à Namíbia (PENNA FILHO E LESSA, 2007), com isso, muitos países africanos apresentaram resistência<sup>4</sup> ao estabelecimento de relações com o Brasil.

“Em 1960, o Ano Africano, dezessete países se tornaram independentes, com o Brasil adotando uma política meramente protocolar. Foi preciso o desencadeamento da Política Externa Independente, no governo Jânio Quadros para que a África adquirisse importância para a diplomacia brasileira” (VISENTINI, 2013, p.89). A Política Externa Independente de Quadros e João Goulart transformou a perspectiva das relações entre Brasil e Portugal, em especial sobre as questões coloniais que representavam o pano de fundo das relações entre os dois países no pós-Segunda Guerra Mundial, e até o golpe de Estado de 1964, a política externa brasileira buscou reverter o apoio dado ao colonialismo português (PENNA FILHO E LESSA, 2007).

Naquele momento, as elites brasileiras aspiravam uma participação na emergente multipolaridade, com a ideia subjacente do Brasil como uma potência emergente. Aproximar-se dos países africanos foi uma questão de princípios e de interesses: o objetivo era promover a solidariedade entre os países do Sul e, ao

<sup>3</sup> O Tratado de Amizade e Consulta entre o Brasil e Portugal pode ser consultado na íntegra no site [http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1953/b\\_50/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1953/b_50/)

<sup>4</sup> O caso mais emblemático de resistência ao estabelecimento de relações com o Brasil é o moçambicano. Após a independência de Moçambique, o governo da Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) acusou o governo brasileiro de não apoiar a luta do país por independência e sim o regime colonial português.

mesmo tempo, aumentar a capacidade de influência do Brasil nos assuntos globais, a partir de uma diversificação de suas relações externas, tanto políticas como econômicas (LECHINI, 2008, p.57).

Segundo Lechini (2008), foi durante o governo de Jânio Quadros que se implementou pela primeira vez uma estratégia global para a África. A Política Externa Independente dará a base, para que na década de 1970, inicie o período que Lechini (2008) chama de “os anos dourados da política africana do Brasil”.

O primeiro governo militar, liderado pelo Marechal Humberto Castelo Branco, durante 1964-1967, marcou o revés da Política Externa Independente de seus antecessores. Buscando acabar com a politização da PEI, Castelo Branco abandonou o discurso terceiro mundista, ponto central na PEI, optando por uma estratégia de alinhamento automático com os Estados Unidos e deu ênfase ao tema da segurança coletiva, condenando os movimentos de libertação nacional de cunho marxista (VISENTINI, 2013; LECHINI, 2008). Seu sucessor, Costa e Silva (1967-1969) não promoveu ações de aproximação com o continente africano (VISENTINI, 2013). Foi durante o governo Médici (1969-1974) que se iniciou a reaproximação com a África. Sob a lógica da Diplomacia do Interesse Nacional e o país passando por seu “milagre econômico”, o continente africano mostrou-se como fornecedor de petróleo e outras matérias-primas, além de mercado consumidor para a indústria nacional em rápida expansão. Assim, foram firmados diversos acordos comerciais, culturais e de cooperação técnica com o continente africano (VISENTINI, 2013).

O governo de Ernesto Geisel (1974-1979) marcou o aprofundamento das relações afro-brasileiras. Sob a égide do Pragmatismo Responsável, iniciaram-se dez anos de ótimas relações com o continente africano (LECHINI, 2008). O governo Geisel coincidiu com o fim do regime salazarista e do colonialismo português o que representou um novo horizonte de atuação brasileira no continente. Segundo Penna Filho e Lessa (2007, p.69), “o Brasil só conseguiu sair do seu estado de ambiguidade com relação à África após o colapso do colonialismo português, esgotado definitivamente com a Revolução dos Cravos e o fim do regime salazarista em 1974”.

A aproximação em relação à África, ou melhor, a reaproximação, como definem Fernando Albuquerque Mourão e Henrique Altemani de Oliveira, foi consequência de um processo com alguns momentos emblemáticos. Iniciou-se com os países africanos de língua inglesa e francesa para alcançar depois os de língua portuguesa. O Brasil desenvolveu diferentes ações através de uma política incrementalista que foi se refletindo na densidade das vinculações e que se evidenciou no perfil e na quantidade de visitas, na assinatura de variados acordos de cooperação e no aumento das relações comerciais (LECHINI, 2008, p.57).

A reaproximação com a África, além de seu aspecto político, também possuiu uma dimensão comercial. Segundo Lechini (2008), houve um aumento significativo nas exportações brasileiras para a África, além de uma diversificação de destinos e mudança da composição das exportações.

No começo do governo Médici, os destinos das vendas eram o norte da África e a África do Sul. Mas, durante o período Geisel, a África do Sul perdeu peso nas exportações enquanto o Gabão, Congo e Angola começaram a ter uma participação maior. No entanto, não se tratou apenas de uma mudança de parceiros, mas também de uma profunda alteração na composição das exportações brasileiras para a África: elas passaram a ser predominantemente manufaturados (LECHINI, 2008, p.61).

A Diplomacia do Universalismo de João Baptista Figueiredo (1979-1985) manteve a aproximação com o continente africano e expandiu a cooperação entre as duas margens do Atlântico. A primeira visita oficial<sup>5</sup> de um presidente brasileiro ao continente africano se deu durante o governo Figueiredo, após quase quatro séculos de relacionamento afro-brasileiro. O comércio cresceu continuamente, programas de cooperação em diversas áreas foram firmados e houve também o aumento significativo do número de representações diplomáticas dos países africanos em Brasília (VISENTINI, 2013) e de visitas de chefes de Estado e chanceleres africanos durante o mesmo período. O governo João Baptista Figueiredo foi o último do período militar sendo sucedido por José Sarney (1985-1990). Ainda Sarney que tenha mantido o alto-perfil nas relações afro-brasileiras, as dificuldades econômicas que afligiam tanto o Brasil quanto a África aliado as adversidades do sistema internacional daquele momento, contribuíram para a inflexão nas relações afro-brasileiras dos anos 1990 (VISENTINI, 2013; LECHINI, 2008).

No entanto, foi durante o governo Collor de Melo (1990-1992) que houve uma inflexão significativa em relação à África. O neoliberalismo econômico adotado por Collor de Melo privilegiava as relações Norte-Sul em detrimento das relações Sul-Sul. Assim,

A política africana perdeu força e se acentuou seu caráter seletivo, às vezes encoberto pelo recurso da diplomacia cultural. As relações bilaterais começaram a se concentrar naqueles países que tinham condições de responder às necessidades brasileiras. A cooperação Sul-Sul das décadas de 70 e 80 deu lugar às “associações estratégicas”. O foco se centrou em poucos países e temas. Observou-se uma importância crescente da África do Sul- já democrática-, de Angola e da Nigéria. No âmbito multilateral, fomentou a cooperação com os países da Comunidade para o desenvolvimento da África Austral (SADC) sob o guarda-chuva do Mercosul, também com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e com a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul<sup>6</sup> (ZPCAS) (LECHINI, 2008, p.63).

As relações afro-brasileiras não tiveram um papel de destaque na política externa brasileira por toda a década de 1990 e início dos anos 2000. Houve declínio comercial, diminuição do número de diplomatas brasileiros na África e perda do status da África dentro do Itamaraty (VISENTINI, 2013). O baixo perfil das relações afro-brasileiras no período, no entanto, não representou uma ruptura com o outro lado do Atlântico, “foram selecionados países-chave como prioritários e neles concentrados esforços limitados” (VISENTINI, 2013, p.92).

Durante a primeira metade do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), o continente africano continuou não sendo um parceiro prioritário. A aproximação com o Terceiro Mundo era considerada obsoleta e anacrônica, além de não representar ganhos significativos dentro do ideário neoliberal adotado por FHC (LECHINI, 2008). No entanto, durante a segunda metade do governo FHC é possível notar uma inflexão na política brasileira para a África. Dentro do contexto da crise do Real e do discurso de crítica à “globalização

<sup>5</sup> Em 1983, João Baptista Figueiredo fez a primeira visita oficial de um presidente brasileiro e sul-americano ao continente africano. Nessa viagem foram visitados países lusófonos, francófonos e anglófonos, sendo eles: Nigéria, Senegal, Guiné-Bissau, Cabo Verde e Argélia (VISENTINI, 2013 E LECHINI, 2008).

<sup>6</sup> A Zona e Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi estabelecida em 1986, por meio da Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas. É integrada por 24 países banhados pelo Atlântico Sul: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai (Fonte: Itamaraty.gov.br).

assimétrica” sustentado por FHC, há a busca da reaproximação com os Estados africanos com o objetivo de garantir maior convergência em foros multilaterais e econômicos (VISENTINI, 2013).

Se, no fim dos anos 1990 e início dos anos 2000, a crise do Real, do Mercosul e o esgotamento da matriz neoliberal adotada por FHC impactaram no modelo de inserção internacional do Brasil, demandando um novo debate sobre a política externa em vigor, levando a buscar uma nova estratégia de inserção internacional do Brasil nesse período (SILVA, A. 2009), do outro lado do Atlântico, o continente africano passava também por uma nova fase, um “renascimento”. A diminuição do custo África<sup>7</sup> no início dos anos 2000 transformou o continente em uma importante fronteira de investimentos, transformando-o em um polo de atração de investimento direto, especialmente na indústria extrativa e de infraestrutura relacionada ao escoamento da produção de recursos naturais minerais, causado pelo aumento do preço desse tipo de recurso no mercado internacional (IGLESIAS E COSTA, 2012).

### **A política externa de Lula da Silva: autonomia pela diversificação.**

A chegada de Lula da Silva à presidência do Brasil em 2003 acelerou e aprofundou o processo de aproximação com países do continente africano iniciado por Cardoso. Em oposição à orientação bilateral da política externa brasileira da década de 1990, o governo Lula adotou uma orientação globalista de eixos combinados que buscava fortalecer tanto o eixo horizontal das relações internacionais brasileiras - por meio do estreitamento das relações terceiro-mundista, também chamado de cooperação Sul-Sul; quanto do eixo vertical por meio da ampliação de sua margem de manobra e poder de barganha adquirido a partir da diversificação de seus parceiros frente aos países desenvolvidos (eixo Norte-Sul). Assim, há o incremento das relações brasileiras tanto com países emergentes como China, Rússia, África do Sul e Índia quanto com países menos desenvolvidos da África, Ásia e Oriente Médio (PECEQUILO, 2008).

De acordo com Cervo (2011), a política externa de Lula é caracterizada por uma mudança de paradigma de inserção internacional. Há o abandono do paradigma neoliberal adotado durante os anos 1990 e a adoção do paradigma logístico, semelhante, em alguns aspectos, ao paradigma desenvolvimentista dos anos 1970.

Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, com fazia à época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo. Logístico porque recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidade e poder. [...] Como tudo isso depende do interno e do externo, o Estado entra com o peso do nacional sobre a política exterior e torna-se agente da governança global. Ao colocar a estratégia a serviço do desenvolvimento, faz nascer o Estado logístico, cuja conduta se diferencia, como se vê, daquela do Estado neoliberal, especialmente ao recuperar a autonomia decisória na esfera política e ao voltar-se para o reforço do núcleo duro da economia nacional. (CERVO, 2011, p.529-560).

Cervo (2011, p.529) aponta três causalidades que colaboraram para a consolidação do Estado logístico de Lula.

<sup>7</sup> O custo África está relacionado, Segundo Lechini (2008, p.63), “à recorrente instabilidade política e econômica da maior parte dos países da região, que levou muitos países africanos a se afastar das rotas de capitais e a não pagar suas dívidas.”

- A sociedade encontra-se em nível avançado de organização, com suas federações de classe articulando industriais, agricultores, banqueiros, operários, comerciantes e consumidores, condição que facilita a função de coordenação superior do Estado guiado pelo interesse nacional, soma dos interesses setoriais;
- A estabilidade política e econômica, que sugere associar a lógica da governabilidade interna com a lógica da governança global;
- O nível avançado dos agentes econômicos e sociais em termos de organização empresarial e competitividade sistêmica.

Ainda de acordo com Cervo (2011), o Brasil tem buscado tornar-se um país globalista no século XXI. O modelo de inserção internacional adotado pelo Brasil é, segundo o autor, o globalismo industrialista, caracterizado por dois traços essenciais: o multilateralismo da reciprocidade e a internacionalização econômica. O multilateralismo da reciprocidade é caracterizado por dois pressupostos,

A existência de regras para compor o ordenamento internacional, sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras, de modo a garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros (CERVO, 2011, p.531).

Enquanto Cervo analisa as mudanças na política externa de Lula sob a perspectiva da mudança de paradigma, Vigevani e Cepaluni (2007) as analisam com base no modelo de análise das mudanças de política externa desenvolvido por Hermann<sup>8</sup>. Os autores sustentam que as mudanças na política externa de Lula já estavam em curso desde o final do governo de Fernando Henrique Cardoso e são caracterizadas pela “mudança de ênfase e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudança de programa)” (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007, p.282) e que “o acúmulo de mudanças de programa, sem a pretensão de provocar mudanças de orientação internacional, leva a mudanças substantivas, sem rupturas radicais” (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007, p.295).

A política externa de FHC defendia a ideia da “autonomia pela participação”<sup>9</sup> no sistema internacional, contrapondo-se à busca da “autonomia pela distância”<sup>10</sup> que prevaleceu até o fim do governo Sarney, enquanto Lula da Silva procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. Apesar de existirem elementos de alteração dos rumos do país ainda na administração FHC, Lula da Silva utiliza uma estratégia que poderia ser batizada de “autonomia pela diversificação”, enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007, p.282-283).

A autonomia pela diversificação adotada durante o governo Lula utiliza as alianças Sul-Sul e acordos com parceiros não tradicionais como China, Oriente Médio, África, Ásia-Pacífico, Europa Oriental, dentre outros, para reduzir as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos, além de aumentar o

<sup>8</sup> HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, vol. 34, n° 1 (Mar. 1990), 3-21.

<sup>9</sup> A autonomia pela participação pode ser entendida como “a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional” (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007, p.283).

<sup>10</sup> A autonomia pela distância é definida como “uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; consequentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional” (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007, p.283).



poder de barganha brasileiro frente aos países do Norte (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007). Ainda de acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), é possível notar algumas diretrizes na mudança de política externa de Lula,

- Contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo;
- Fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais;
- Adensar as relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro e tecnológico, cultural e etc;
- Evitar acordos que possam comprometer em longo prazo o desenvolvimento.

Um dos desdobramentos das diretrizes adotadas na reorientação da política externa brasileira durante o governo Lula foi a reaproximação e o aprofundamento das relações com os países africanos e do Sul em geral. Já em seu discurso de posse do primeiro mandato, Lula reafirmou os laços com o continente africano e a disposição em contribuir para que ele desenvolva suas potencialidades, indicando a importância da reaproximação com o continente africano (SILVA, L. 2003) e, em seu discurso de posse do segundo mandato destacou a proximidade com o continente africano conquistada durante os primeiros quatro anos de governo (SILVA, L. 2007). Essa mudança se deve a uma “maior compreensão do governo da importância do apoio africano para aumentar a projeção do Brasil no cenário internacional, na sua estratégia de se inserir globalmente, cumprindo sua aspiração como uma potência de porte médio” (VISENTINI, 2013, p.95).

Dentre os fatores indicativos do fortalecimento da posição da África na política externa brasileira, podemos citar a reestruturação institucional do Itamaraty durante o primeiro ano de mandato de Lula (em que foram criadas duas divisões específicas para o continente - Divisão África I e II, além do desmembramento do antigo Departamento da África e Oriente Médio, dando lugar a Divisão África III), o elevado número visitas presidências ao longo dos oito anos de governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o crescimento do número de parceiros<sup>11</sup> e do orçamento<sup>12</sup> de cooperação Sul-Sul entre o Brasil e países africanos, o crescimento significativo do número de empresas brasileiras em países africanos, bem como do volume de comércio entre o Brasil e países desse continente, a reabertura de postos diplomáticos brasileiros em países africanos e o perdão de dívidas de países do referido continente (VISENTINI, 2013; LECHINI, 2008).

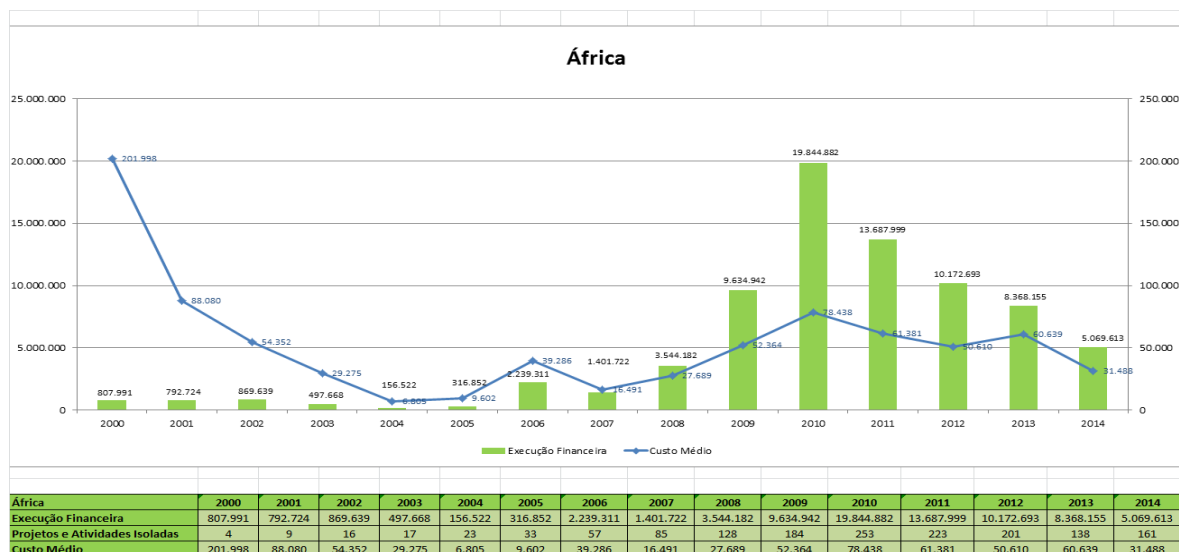
Desde o ano de 2003 o continente africano tem recebido um número significativo de projetos e atividades de cooperação Sul-Sul oferecidos pelo Brasil. O gráfico.1, disponibilizado pela Agência Brasileira de Cooperação, mostra com clareza a evolução do número de projetos e ações de cooperação, bem como o crescimento expressivo do orçamento desse tipo de ação, já o gráfico. 2, explicita a variedade de segmentos de cooperação estabelecido entre os dois lados do Atlântico.

<sup>11</sup> De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), os parceiros africanos são: África do Sul, Angola, Argélia, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Cabo verde, Camarões, Chade, Costa do Marfim, Egito, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malauí, Mali, Marrocos, Mauritânia, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, República Democrática do Congo, República do Congo, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Seicheles, Senegal, Serra Leoa, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

<sup>12</sup> De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação, o orçamento de cooperação Sul-Sul com países africanos passou de \$497.668,00 em 2003 para \$19.844.882,00 em 2010. Porém, a moeda utilizada não é especificada.

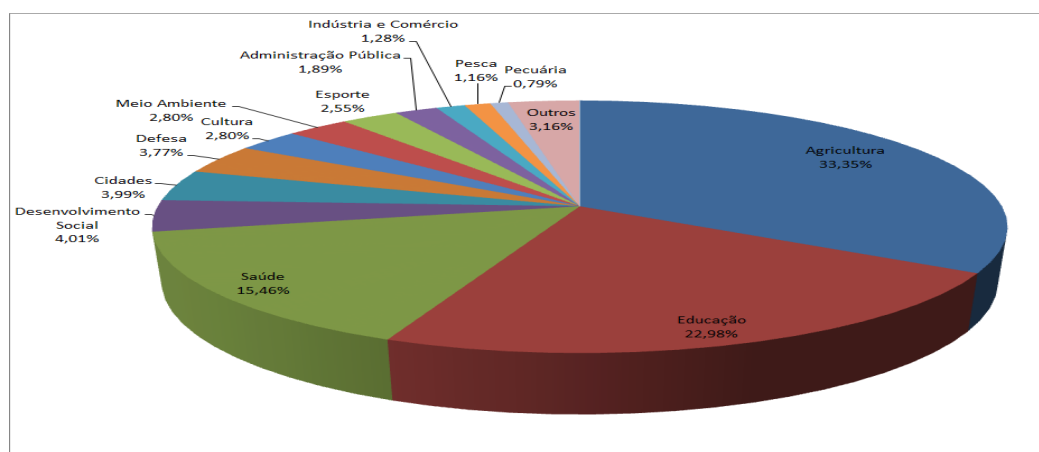


Gráfico 1: Execução financeira cooperação Sul-Sul (2000-2014).



Fonte: Agência Brasileira de Cooperação.

Gráfico 2: Cooperação Sul-Sul (Brasil- África) por segmento.



Fonte: Agência Brasileira de Cooperação.

A significativa participação dos segmentos da agricultura e da saúde no âmbito da cooperação Sul-Sul oferecida pelo Brasil a países africanos está intimamente relacionada ao discurso humanitário de combate a fome e as epidemias (especialmente o HIV-AIDS) endossado por Lula tanto no plano interno quanto externo. O oferecimento de tecnologias de saúde e agricultura melhor adaptadas à realidade do continente, aliado ao discurso humanitário, levou aos parceiros africanos elementos distintos dos oferecidos por outros parceiros internacionais como China, Índia e Estados Unidos (OLIVEIRA, 2015). O segmento da educação, com participação 22,98% nas ações, reflete o incremento nos projetos de cooperação como o PEC-G, PEC-PG e Unilab.

O elevado número de viagens presidenciais feitas por Lula ao continente africano também é um aspecto importante da posição africana na política externa brasileira. Em novembro de 2003 Lula fez a sua primeira viagem ao continente, visitando São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul. Em dezembro do mesmo ano, em uma viagem a países árabes, Lula visitou Líbia e Egito (BRASIL, 2003). Em

julho de 2004 Lula visitou São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde, sendo a única viagem do presidente ao continente naquele ano (BRASIL, 2004). No ano de 2005, Lula visitou Camarões, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau e Senegal (BRASIL, 2005). Em mais uma viagem ao continente em 2006, Lula visitou a Argélia, Benin, Botsuana, África do Sul e Nigéria (BRASIL, 2006). Em 2007, Burkina Faso, República do Congo, África do Sul e Angola (BRASIL, 2007). Em 2008, Gana foi o único país africano visitado (BRASIL, 2008), em 2009 a Líbia (BRASIL, 2009). Em 2010, no entanto, o então presidente Lula visitou o continente duas vezes, durante a primeira visita foi a Cabo Verde, Guiné Equatorial, Quênia, Tanzânia, Zâmbia e África do Sul. Já na segunda, a Moçambique (BRASIL, 2010).

Além do grande número de visitas oficiais e de Estado feitas por Lula a líderes africanos, houveram diversas reuniões e encontros com líderes africanos em oportunidades de outras viagens internacionais feitas por Lula e diversas visitas de líderes e chanceleres africanos ao Brasil (BRASIL, 2003; BRASIL, 2004; BRASIL, 2005; BRASIL, 2006; BRASIL, 2007; BRASIL, 2008; BRASIL, 2009; BRASIL, 2010; LECHINI, 2008), evidenciando assim, o intenso diálogo entre o líder brasileiro e os líderes africanos. É importante ressaltar, também, que grande parte das viagens feitas por Lula à países africanos estavam relacionados a encontros de foros multilaterais como IBAS e CPLP (BRASIL, 2003; BRASIL, 2004; BRASIL, 2005; BRASIL, 2006; BRASIL, 2007; BRASIL, 2008; BRASIL, 2009; BRASIL, 2010). Os foros multilaterais de diálogo entre Brasil e África tiveram especial destaque durante o governo Lula. Houve o relançamento da Zopacas, a realização das Cúpulas América do Sul-África<sup>13</sup> (OLIVEIRA, 2015) e a intensificação das relações com os PALOPS<sup>14</sup> (VISENTINI, 2013).

As visitas presidenciais de Lula tinham frequentemente o perfil de missões empresariais, no qual o presidente era acompanhado ao exterior por diversos empresários interessados na internacionalização de suas empresas.

As empresas brasileiras também tiveram um papel importante durante o Governo Lula, pois, para fortalecer os laços com os países africanos, foram substancialmente favorecidas pela política diplomática presidencial. Um bom sinal disso foi o aumento de missões empresariais durante o governo Lula, resultando num crescente número de empresas brasileiras – especialmente aquelas que exportam serviços- no continente africano: entre essas iniciativas brasileiras é importante citar a presença ativa da Vale, da Petrobras e da Odebrecht (VISENTINI, 2013, P.98).

As relações comerciais entre o Brasil e países africanos também passou por um significativo aprofundamento após 2003. Houve um significativo e progressivo incremento das trocas comerciais entre os dois lados do Atlântico. De acordo com Lechini (2008), o comércio Brasil-África passou de US\$ 5 bilhões em 2002 para quase US\$20 bilhões em 2007. O continente africano também se tornou uma importante fronteira para a internacionalização de empresas brasileiras, tendo “se destacado como a terceira região com maior índice de crescimento de regionalidade das transnacionais brasileiras, com 16,39%” (VILAS-BÔAS, 2011, p 3).

<sup>13</sup> ASA é fruto da iniciativa do governo brasileiro e nigeriano de aproximar as duas regiões. Com reuniões a cada dois ou três anos, a ASA reúne 66 líderes e chefes de Estado (12 sul-americanos e 54 africanos), que buscam construir plataformas de diálogo político e cooperação entre as duas regiões. (ITAMARATY, BRASIL)

<sup>14</sup> PALOPS é a sigla comumente utilizada para designar os países africanos de língua oficial portuguesa, Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, e, recentemente, Guiné Equatorial.

Mapeando os investimentos brasileiros na África, foram identificados 22 países nos quais existem empresas brasileiras, sendo os setores de minerais e construção civil os mais consolidados e o das pequenas e médias empresas e franquias os com maior potencial para o futuro. O setor de serviços se destaca, mas este é mais forte onde os investimentos em outras áreas são mais significativos (VILAS-BÔAS, 2011, p 4).

### **A política externa de Dilma Rousseff para a África.**

A chegada de Dilma Rousseff à chefia do poder executivo federal em 2011 emanou diversas expectativas quanto a mudanças ou continuidades na política externa traçada durante o governo Lula, em especial] devido à troca do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim por Antônio Patriota (OLIVEIRA, 2015). Nota-se no governo Rousseff uma continuidade das diretrizes gerais da política externa brasileira em curso desde 2003. Porém, é inegável a diminuição de intensidade entre a diplomacia presidencial praticada por Lula e Dilma. Cervo e Lessa (2014) caracterizam o governo Rousseff com *declínio* da política externa brasileira em contraposição a *ascensão* alcançada durante os oito anos de governo de seu antecessor.

Ainda que o governo Rousseff possua as fragilidades apontadas por Cervo e Lessa (2014), a saber, a não formulação de uma política de comércio exterior; não programação, junto aos empresários, de uma estratégia de inovação exigida pela competitividade sistêmica de economias internacionalizadas; insuficiente infraestrutura e elevada carga tributária interna; diminuição significativa do diálogo com o empresariado industrial e do agronegócio, bem como com dirigentes de seu governo e dificuldade em articular a política de Estado com universidades, centros de pesquisas e empresariado para inovação tecnológica, causando baixa inovação e baixa competitividade internacional, vale ressaltar que o contexto interno e externo do governo Dilma em muito difere do contexto em que se situava o governo Lula.

Os efeitos secundários da crise internacional de 2008 começaram a atingir com mais força os países em desenvolvimento a partir de 2011, causando desaceleração e retração de economias emergentes, em especial a brasileira e paralização do sistema internacional. Além das dificuldades relacionadas ao sistema internacional, Dilma Rousseff também enfrenta, especialmente durante o fim do seu primeiro e início do segundo mandato, dificuldades de articulação e diálogo com o poder legislativo, o que tem causado a paralisia de seu governo em questões importantes.

Além da conjuntura interna delicada e contexto internacional desfavorável, nota-se durante o governo Rousseff um distanciamento da presidente em relação a questões internacionais, que se torna especialmente destacado após dezesseis anos de intensa diplomacia presidencial promovido por Cardoso e Lula. Com um número de viagens internacionais muito inferior ao de seus antecessores, Dilma visitou o continente africano cinco vezes durante os quatro anos de seu primeiro mandato, no entanto, o nota-se o baixo número de países visitado, sendo eles, África do Sul (três vezes, sendo uma delas na ocasião do funeral do líder sul-africano Nelson Mandela), Moçambique, Angola, Guiné Equatorial, Nigéria e Etiópia apenas uma vez cada (BRASIL, 2015).

No tocante a cooperação Sul-Sul, é notória a redução da execução financeira da mesma. Desde 2011 o montante aplicado neste tipo de ação tem diminuído consideravelmente. Enquanto teve seu pico em 2010,

atingindo a marca de \$19.884.882, em 2014, o montante foi de \$5.069.613 (ver gráfico.1) . Porém, a redução na verba e na execução financeira da cooperação Sul-Sul não foi apenas destinada a África e sim uma redução geral no orçamento dessas ações que passou de \$37.819.613 em 2010, quando atingiu seu pico, para \$7.099.064 em 2014 (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015). No entanto, é importante ressaltar que mesmo com as sucessivas reduções de execução orçamentária no período compreendido entre 2011 e 2014, o continente africano continua sendo o principal recebedor<sup>15</sup> da cooperação Sul-Sul em volumes financeiros, com aproximadamente 71,41% do orçamento total da cooperação Sul-Sul prestada pelo Brasil, além de ter as ações com preço médio mais elevado dentre todas as regiões parceiras do Brasil.

Mesmo com o baixo número de visitas presidenciais ao continente africano feitas por Dilma Rousseff, o número de projetos de cooperação firmados com países africanos continua a crescer. De acordo com Oliveira (2015), em 2011 foram firmados 81 novos projetos de cooperação com países africanos e em 2012, 37<sup>16</sup>. Assim, a diminuição significativa do número de visitas oficiais da presidente ao continente africano não significou uma ruptura com a política africana desenvolvida por Lula da Silva, mesmo com as dificuldades econômicas e políticas enfrentadas por Rousseff no período.

Houve ainda a manutenção do tipo de projetos de cooperação, dando especial importância ao que a Agência Brasileira de Cooperação denomina “projetos estruturantes”, ou seja, projetos que “visam a criação e a estruturação de instituições para capacitação de mão-de-obra em áreas deficientes nos países que demandam essa cooperação” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015), e cooperação em áreas humanitárias como saúde e agricultura.

A diminuição do envolvimento direto da presidente Dilma em assuntos de política externa, ao contrário do que aconteceu durante os governos de seus antecessores que foram fortemente marcados pelo envolvimento do presidente em assuntos de política externa, “foi um dos principais motivos para que se criasse uma ideia de que o continente [africano] teria menos espaço – e importância – na política externa brasileira” (OLIVEIRA, 2015, p.40).

Diante do exposto, o governo Rousseff não pode ser considerado um novo período de afastamento nas relações afro-brasileiras, uma vez que houve uma alteração na forma de condução da política africana, agora com menos envolvimento direto da chefe do executivo federal do que durante o governo Lula, e não uma mudança de prioridade nos relacionamentos entre o Brasil e seus parceiros no continente africano. Cabe ainda destacar que os períodos de afastamento nos relacionamentos afro-brasileiros estão inseridos na lógica de priorização dos relacionamentos Norte-Sul em detrimento ao relacionamento Sul-Sul, o que não se verificou durante o período do primeiro mandato de Dilma Rousseff.

<sup>15</sup> Em número de ações o continente africano fica em segundo lugar, atrás apenas das Américas e Caribe, no entanto, considerando o custo médio das ações e o volume de recursos aplicados, o continente africano figura como o principal recebedor de cooperação Sul-Sul oferecida pelo Brasil.

<sup>16</sup> Ao analisar o número de projetos, também deve ser levado em consideração a duração dos mesmos, uma vez que podem ser ações pontuais e de curta duração, bem como ações de médio prazo levando alguns anos para a sua finalização.

## Conclusão

Diante do demonstrado ao decorrer do presente artigo, confirma-se a hipótese do fortalecimento e consolidação do continente africano em uma posição de destaque dentro da política externa brasileira após 2003. O incremento significativo das relações comerciais entre os dois lados do Atlântico, a diversificação de parceiros, o aumento do número de empresas brasileiras no continente africano, o grande número de ações e projetos de cooperação, dentre outros, apontam para um estreitamento e aprofundamento das relações afro-brasileiras e a consolidação da África em uma posição de relevância dentro da política externa brasileira.

Muito foi produzido sobre a política externa brasileira para a África durante o governo Lula, porém o mesmo esforço não tem sido dedicado ao governo Rousseff. Apesar do perfil “lerdo” e de “declínio”, como denominam Cervo e Lessa (2014), da política externa de Dilma, esta não apresenta uma ruptura na política africana do Brasil nem a depreciação da posição africana dentro da política externa brasileira. Nota-se, no entanto, uma diminuição geral da intensidade da política externa praticada por Dilma em relação a política externa praticada por Lula, porém, esta diminuição de intensidade não significa um reordenamento de política externa.

Após um período de mais de uma década de reaproximação com o continente africano e busca de projeção internacional do Brasil baseada na diversificação de parceiros e consolidação de sua posição como país emergente, as relações afro-brasileiras alcançam hoje um novo patamar e podemos dizer que este é um novo “período de ouro” da política externa africana do Brasil.

Ainda que muitos países do continente africano apresentem entraves ao investimento estrangeiro, como falta de uma legislação clara sobre esse tipo de investimento e baixa estabilidade institucional, e que não haja convergência automática entre cooperação e capital diplomático investido com investimento privado, as transformações por que têm passado diversos países do continente desde o início dos anos 2000, ainda representam uma fronteira aberta para a expansão de negócios brasileiros. Uma prova disso são os frutos positivos das missões empresariais promovidas pelo governo brasileiro ao continente africano.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **África – Execução Financeira (2000 - 2014)**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaExecucaoFinanceira>
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Quantitativos de Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação por Ano**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/QuantitativoProjetos>
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Países Parceiros da Cooperação Sul-Sul Brasileira**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/PaisesParceiros>
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Evolução da Execução Financeira dos Projetos da ABC**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/EvolucaoFinanceira>
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **África – Por Segmento de Cooperação (2000-2014)**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaSegmentoCooperacao>

- BRASIL, **Viagens presidenciais internacionais Luiz Inácio Lula da Silva – 1º mandato, ano 2003**. Biblioteca da Presidência da República, 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-1o-mandato/viagens-internacionais-2003.pdf/view>
- BRASIL, **Viagens presidenciais internacionais Luiz Inácio Lula da Silva – 1º mandato, ano 2004**. Biblioteca da Presidência da República, 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-1o-mandato/viagens-internacionais-2004.pdf/view>
- BRASIL, **Viagens presidenciais internacionais Luiz Inácio Lula da Silva – 1º mandato, ano 2005**. Biblioteca da Presidência da República, 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-1o-mandato/viagens-internacionais-2005.pdf/view>
- BRASIL, **Viagens presidenciais internacionais Luiz Inácio Lula da Silva – 1º mandato, ano 2006**. Biblioteca da Presidência da República, 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-1o-mandato/viagens-internacionais-2006.pdf/view>
- BRASIL, **Viagens presidenciais internacionais Luiz Inácio Lula da Silva – 2º mandato, ano 2007**. Biblioteca da Presidência da República, 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-2o-mandato/viagens-internacionais-2007.pdf/view>
- BRASIL, **Viagens presidenciais internacionais Luiz Inácio Lula da Silva – 2º mandato, ano 2008**. Biblioteca da Presidência da República, 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-2o-mandato/viagens-internacionais-2008.pdf/view>
- BRASIL, **Viagens presidenciais internacionais Luiz Inácio Lula da Silva – 2º mandato, ano 2009**. Biblioteca da Presidência da República, 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-2o-mandato/viagens-internacionais-2009.pdf/view>
- BRASIL, **Viagens presidenciais internacionais Luiz Inácio Lula da Silva – 2º mandato, ano 2010**. Biblioteca da Presidência da República, 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-2o-mandato/viagens-internacionais-2010/view>
- BRASIL, **Viagens presidenciais Dilma Rousseff – 1º mandato**. Biblioteca da Presidência da República. Disponível: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidente-atual/viagens>
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. -4. Ed. rev. ampl.- Brasília, Editora universidade de Brasília, 2011.
- CERVO, Amado Luiz, LESSA, Antônio Carlos. **O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)**. Revista Brasileira de Política Internacional. 57 (2), p 133-151, 2014.
- IGLESIAS, Roberto; COSTA, Catarina. **O investimento direto brasileiro na África: características, condicionantes e perspectivas**. Pontes, Abril/Maio 2012 Vol.8 No.2. Disponível em: <http://www.ictsd.org/sites/default/files/review/pontes/pontes8-2.pdf>
- LECHINI, Gladys. **O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty**. Nueva Sociedad especial em português, outubro de 2008, p.55-71. Disponível em: <http://www.cebri.org/midia/documentos/318.pdf>



- OLIVEIRA, Guilherme Ziebell, **Política Africana do Brasil: mudanças entre Lula e Dilma?** Conjuntura Austral, Porto Alegre, V.6, N.29, abril-maio 2015, p. 29-47.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical.** Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 51, n. 2, 2008, p.136-153.
- PENNA FILHO, Pio; LESSA, Antônio Carlos Moraes. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, n°39, janeiro-junho de 2007, p.57-81.
- SILVA, André Luiz Reis. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).** Curitiba: Juruá, 2009
- SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003.** Biblioteca da Presidência da República, 2003.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Pronunciamento à nação do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de posse Palácio do Planalto, 1º de janeiro de 2007.** Biblioteca da Presidência da República, 2007.
- VILAS-BÔAS, Júlia Cover. **Os investimentos brasileiros na África no governo Lula: um mapa.** Meridiano 47, Brasília, V. 12, N. 128, nov-dez, 2011, p.3-9.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação.** Rio de Janeiro. Contexto Internacional, vol. 29, n°2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.
- VISENTINI, Paulo. **O Brasil reencontra o caminho africano. In: A África e as potências emergentes: nova partilha ou cooperação Sul-Sul.** Porto Alegre, Leitura XXI, 2013, p. 81-152.

*Recebido em 10 de julho de 2016.*

*Aprovado em 14 de julho de 2016.*



## RESUMO

O início do governo Lula em 2003 marcou o aprofundamento e a aceleração de um processo que começou a se delinear durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. A nova política externa brasileira de perfil globalista, em oposição à política externa bilateral e alinhada com os Estados Unidos dos anos 1990, visou a projeção internacional do Brasil como país emergente e a diversificação de parceiros, especialmente no Sul. O crescente peso diplomático e econômico adquirido pelo continente africano nas relações exteriores do Brasil após 2003 demonstra uma inflexão da política externa brasileira para seus parceiros do Sul, em detrimento do afastamento e seletividade da década de 1990. O presente artigo tem por objetivo analisar o lugar das relações afro-brasileiras dentro da política externa dos presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff. A hipótese sustentada é que o continente africano representa uma importante fronteira comercial e diplomática para o Brasil e que, por essa razão teve sua posição fortalecida dentro no espectro de parceiros brasileiros. Para tanto, serão analisadas as relações diplomáticas, de cooperação e comerciais no período compreendido entre o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 e o fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff em 2014.

**Palavras-chave:** Política externa brasileira; África; governo Lula; Governo Dilma Rousseff.

## ABSTRACT

The beginning of the Lula's administration in 2003 marked the deepening and acceleration of a process that began to emerge during the Fernando Henrique Cardoso's second-term. The new Brazilian foreign policy globalist profile, as opposed to bilateral foreign policy and aligned with the United States in the 1990s, aimed at international recognition of Brazil as an emerging country and diversification of partners, especially in the South. The growing diplomatic and economic weight acquired the African continent in foreign relations of Brazil after 2003 demonstrates a shift of Brazil's foreign policy to its Southern partners at the expense of removal and selectivity of the 1990s. This article aims to analyze the place of Afro-Brazilian relations within the foreign policy of Lula da Silva and Dilma Rousseff. Sustained hypothesis is that Africa is an important commercial and diplomatic frontier for Brazil and for that reason had strengthened its position within the spectrum of Brazilian partners. For this, cooperation and diplomatic relations will be reviewed in the period from the Luiz Inacio Lula da Silva's first term in 2003 to the end of the Dilma Rousseff's first term in 2014.

**Key words:** Brazilian foreign policy; Africa; Lula administration; Dilma Rousseff administration.

## RESENHA

### *Book Review*

## PODER, ESTRUCTURA Y HEGEMONÍA: PAUTAS PARA EL ESTUDIO DE LA GOBERNANZA INTERNACIONAL. VOLUMEN I: ÍNDICE DE PODER MUNDIAL<sup>1</sup>

*Eduardo Tzili-Apango<sup>2</sup>*

Power by itself is a concept hard to study. But power is even more complex to analyze within something as complex as the international system because power outcomes produce balance of power, hegemony, hegemonic cycles, authority, international governance, and so on. However, *Poder, estructura y hegemonía: pautas para el estudio de la gobernanza internacional. Volumen I: Índice de Poder Mundial* has turned to be a very useful instrument to study power dynamics in the international arena, and precisely to fill the gap in the difficulty that its study represents. Even though that the main goal of the whole work, which is divided in three volumes, is to understand the transformations that are happening in international governance, the first step that Morales Ruvalcaba has taken is to understand how power behaves among States and international politics.

One of the contributions in this book is the exhaustive and critical review of academic works that aim to study power in international relations, both classic and more recent works. This means that the focus of the book starts with much updated ideas of the debate about international power. In the words of the author, his work designs an analysis technique that comprehends national power as a socio-historical phenomenon; that considers the internal capacities of States; which is relative to all State actors and shows the level of their

---

<sup>1</sup> Poder, estructura y hegemonía: pautas para el estudio de la gobernanza internacional. Volumen I: Índice de Poder Mundial, de Daniel Efrén Morales Ruvalcaba. Guadalajara, Ediciones GIPM. 2015

<sup>2</sup> Eduardo Tzili-Apango has a M.A. in Chinese Studies (El Colegio de México), and a B.A. in International Relations (Universidad de Puebla). Currently he is a Research Assistant in the Department of Research at Universidad Iberoamericana Ciudad de México. He is author of several articles and book reviews that study China's international relations, BRICS dynamics, and East Asia. (e.tzili.a@gmail.com).

dominance in international politics; that takes into account the variety of national capacities; and that possess the capacity of organize and differentiate the different dimensions of national power (p. 113).

Perhaps one could asseverate that one of the book limitations is its Statocentric approach, which is seen in the fact that the “World Power Index” (*Índice de Poder Mundial* or IPM) is divided into States. Although this does not mean that the study is oriented to Realism, it does not take into account another important non-State actors, like multinationals firms, the Islamic State, or international organizations. Nevertheless, as the author affirms, the objective of this first work is to present a statistical device to measure power that helps to weigh national capacities of a State, and which allows a clear comprehension of a State’s position into the international structure (p. 162). In other words, the purpose of this work is to measure precisely power among States. Maybe the methodology in this work could help future researches about non-State actor’s power, but this is not the case.

The book is divided in three chapters plus a presentation of the whole work, a preface and a conclusion. In fact, this first volume is an introduction for the rest of the work of Morales Ruvalcaba, whose Volume II is now available. The readers could see that this work is also the most mature form of Morales Ruvalcaba own work. The author has been studying State power and international governance since his M.A. dissertation, and *Volumen I: Índice de Poder Mundial* is a culmination of his scholar and researcher experience. In this sense, one can see the evolution of his work in the third chapter, which is also the node chapter of the book due to the fact that the author publishes, for the first time, the data that comprehends the World Power Index.

I would like to finish this book review by writing some words about the World Power Index. Any index by itself is not very useful because exists in the field of abstraction. But a very good index is a useful tool to analyze reality. As an international relations scholar, I have not had found an index to measure power as complete as the World Power Index. I leaned on Morales Ruvalcaba’s World Power Index to analyze China’s institutional international power in my M.A. thesis with, I think, very good results. I invite all international relations scholars that focus on study international power to review, to criticize and to contribute to the World Power Index in order to better understand global power dynamics. Morales Ruvalcaba has taken a very huge step in this direction.

Recebido em 31 de maio de 2016.

Aprovado em 31 de maio de 2016.

## NORMAS DE SUBMISSÃO

### Diretrizes para Autores

1. A revista CONJUNTURA AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em três seções: Conjuntura; Pesquisa e Leitura (resenhas)
3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 8 mil e 20 mil caracteres (incluindo espaços); os artigos de pesquisa devem conter cerca de 35 mil caracteres (incluindo espaços); e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 5 mil caracteres (espaços inclusive);
4. As contribuições devem ser inéditas, e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
5. As contribuições não devem conter dados sobre o autor. Estes (nome completo, titulação, filiação institucional – com o nome completo da instituição – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista;
6. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
7. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
8. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
9. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em português e em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras. Caso o idioma de submissão seja diferente do português, as contribuições também devem apresentar 3 palavras-chave, Título e Resumo na língua original de elaboração do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas, nos campos destinados a elas, no momento da submissão;
10. As contribuições deverão ser apresentadas em documento Word 97-2003 ou superior, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos;
11. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas;
12. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10;
13. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho, de acordo com o seguinte formato:  
  
SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.  
SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo do livro. Cap.X, p. xx-xx. Cidade: Editora, Ano.  
SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: <Link para o artigo>. Acesso em dia mês ano.  
SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade de Brasília, Ano, (nº de páginas) p.  
SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: <link para a notícia>. Acesso em dia mês. ano.
14. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023/2002 da ABNT;
15. Só serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com as normas estabelecidas pela revista.
16. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : [www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral](http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral).

### Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site [www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral](http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral).
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

## SUBMISSION STANDARDS

### Author Guidelines

1. CONJUNTURA AUSTRAL journal publishes scientific articles and book reviews;
2. The journal is divided in three sections: Scenario Analysis; Research and Review (book review);
3. The scenario analysis should be between 8,000 and 20,000 characters (including spaces); research articles should contain about 35,000 characters (including spaces); and book reviews should contain about 5,000 characters (including spaces);
4. Contributions must be original, and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;
5. The submitted files must not contain information about the author. Full name, title, institutional affiliation (with the full name of the institution) and e-mail must be inserted in the respective fields of the journal's submission platform;
6. It is mandatory to fill out all the information required on the submission form;
7. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, which will appear as the main author of the work;
8. Book reviews must contain the complete data and the ISBN of the analyzed work;
9. Contributions must be accompanied of: 3 keywords in Portuguese and 3 keywords in English; Title in English and in Portuguese; Abstract in English and in Portuguese, both with up to 50 words. If the original submission language is Spanish, contributions must also contain 3 keywords, Title and Abstract in that language. Moreover, the information referred to above must be inserted in the respective fields of the submission form.
10. Contributions must be submitted in a Word 97-2003 (or higher version) document, Times New Roman, font size 12, 1.5 spacing, without spaces between paragraphs;
11. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature and should not contain references;
12. Direct quotations should follow the ABNT NBR 10520/2002 norm: if they contain up to three lines they must be distinguished by quotation marks; if they contain more than three lines they must be inserted in a different paragraph indented 4cm on the left, with simple spacing and font size 10;
13. References should be in alphabetical order of surnames, and must appear at the end of work, according to the following format:

SURNAME, Name. Book title: subtitle. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name; SURNAME, Name. Title Chapter/Article. In: SURNAME, Name; SURNAME, Name. Book title: book's subtitle. Chapter X, p. xx-xx. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name. Article Title. Periodic Name. v.X, n.X, p. xx-xx, year. Available at: <Link to article>. Access on day month year.

SURNAME, Name. Title of academic thesis: Subtitle. Doctoral Thesis in (course), University of Brasilia, year, (number of pages) p.

SURNAME, Name. Title of newspaper news / magazine. Newspaper/magazine name. City, day month year (of publication). Available at: <link to the news>. Access on day month year.

14. In case you have any questions regarding references formatting, refer to the ABNT NBR 6023/2002 norm;
15. Only contributions that fully comply with the Author Guidelines will be forwarded for the peer review process.
16. All the submissions should be made through the website: [www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral](http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral).

### Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor".
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns of style* and *bibliographical requirements* described in Authors Guidelines Author Guidelines, in the section "About the Journal", on the website: [www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral](http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral).
6. The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in "Ensuring Blind Peer Review".

## INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

- Latindex
- Google Scholar
- Portal de Periódicos UFRGS
- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Ulrich Web
- Boletim Mundorama
- Bibliografía Latinoamericana
- Open Academic Journal Index
- GIGA Information Centre
- WorldCat
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Portal de Periódicos CAPES
- Sumários de Revistas Brasileiras
- JournalTOCs

