



ISSN: 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

VOLUME 13 | NÚMERO 61 | JAN./MAR. 2022



The title 'CONJUNTURA AUSTRAL' is centered. Behind the text are several overlapping, wavy lines in shades of purple, blue, green, and yellow. To the right of the text, there is a cluster of small, stylized star or asterisk symbols.

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

ISSN 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

Foco e Escopo

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* recebe contribuições em fluxo contínuo, na forma de Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, escritos em português, inglês ou espanhol. Ela publica trimestralmente produções originais cuja temática se situe na grande área das Relações Internacionais, com ênfase em temas pertinentes aos países do Sul Global, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas das Relações Internacionais, especialmente as agendas de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

Nesse sentido, submissões que não sejam centradas em fenômenos internacionais ou transfronteiriços, definidos como pertencentes à agenda de estudos internacionais, são consideradas como fora do escopo da publicação.

Objetivo

O objetivo principal da *Conjuntura Austral* é publicar as mais recentes, inovadoras e relevantes contribuições no campo das Relações Internacionais, tendo como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais. A *Conjuntura Austral* mantém um padrão de alta qualidade e os critérios primordiais para avaliar contribuições são a relevância e a qualidade científica dos trabalhos.

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* ressalta que as opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus(as) respectivos(as) autores(as).

Nossa História

A *Conjuntura Austral* foi criada em 2010, fruto de um ambicioso projeto de divulgar o conhecimento científico produzido pelo e sobre os países em desenvolvimento, que refletia não apenas a consolidação e a força da área de Relações Internacionais, mas também a realidade de transformação vivenciada pelas relações internacionais no período.

Ao completar cinco anos, a Revista passou por uma renovação, adotando uma nova identidade visual e um novo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando sua vocação para a divulgação de pesquisas sobre Ásia, África e América Latina – sem, contudo, afastar-se do diálogo com o Norte, pois é impossível pensar o Sul Global sem pensar o próprio Global. O símbolo do Cruzeiro do Sul, assim, permaneceu como sua marca referencial, significativa para os navegadores austrais desde a época dos descobrimentos da era moderna.

Ao longo de seus dez primeiros anos de existência, a *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicou mais de 320 artigos de cerca de 370 autores diferentes, contando para isso com a colaboração voluntária de mais de 450 pareceristas. Nesse período, a revista foi acessada por mais de 100.000 pessoas diferentes, em mais de 130 países.

Focus and Scope

Conjuntura Austral: Journal of the Global South receives contributions in a continuous flow, in the form of Scenario Analysis pieces, Research Articles, and Book Reviews, written in Portuguese, English or Spanish. It issues original scientific works whose theme falls within the broad area of International Relations, with an emphasis on topics relevant to the countries of the Global South. With Africa, Asia, and Latin America as the geographical area of coverage, its main focus is on the major themes of international relations, especially issues of security, diplomacy, and development.

Contributions that are not centered on international or cross-border phenomena, defined as belonging to the international studies agenda, are considered outside the scope of the publication.

Objective

The main objective of *Conjuntura Austral* is to publish the most recent, innovative, and relevant contributions in the field of International Relations. Its target audience is composed of researchers, specialists, graduate students, and undergraduate students in the field of International Relations. *Conjuntura Austral* maintains a high-quality standard whereby the relevance and scientific quality of the submissions are the primary criteria for evaluating contributions.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South emphasizes that the opinions expressed in the articles are the sole responsibility of their respective authors.

Our History

Conjuntura Austral was created in 2010, as the result of an ambitious project to disseminate scientific knowledge produced by and about developing countries. It reflected not only the consolidation and strength of the International Relations area but also the reality of transformation experienced by international relations during this period.

On its fifth birthday, the Journal underwent a renovation, adopting a new visual identity and a new subtitle, *Journal of the Global South*. The Journal, therefore, reaffirmed its vocation for the dissemination of research on Asia, Africa, and Latin America – without, however, abandoning the dialogue with the North, since it is impossible to think of the Global South without thinking of the Global North. The Southern Cross constellation thus remained our reference symbol, extremely relevant to the southern sailors since the time of the discoveries in the modern era.

Throughout this first decade, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* has published more than 320 articles by around 370 authors, with the voluntary collaboration of more than 450 reviewers. During this period, the journal articles were read by more than 100,000 different people, in more than 130 countries.

Enfoque y alcance

Conjuntura Austral: Journal of the Global South recibe contribuciones en un flujo continuo, en forma de Análisis de Coyuntura, Artículos de Investigación y Reseñas Bibliográficas, escritos en portugués, inglés o español. Publica producciones originales cuya temática se encuentre dentro del campo amplio de las Relaciones Internacionales, con énfasis en temas relevantes para los países del Sur Global, teniendo como área geográfica de cobertura a África, Asia y América Latina, en la perspectiva de los principales temas de las relaciones internacionales, especialmente las agendas de seguridad, diplomacia y desarrollo.

En este sentido, los artículos remitidos que no se centren en fenómenos internacionales o transfronterizos, definidos estos como parte de la agenda de los estudios internacionales, se consideran fuera del alcance de la publicación.

Objetivo

El objetivo principal de *Conjuntura Austral* es publicar las contribuciones más recientes, innovadoras y relevantes en el campo de las Relaciones Internacionales, teniendo como público objetivo a investigadores(as), especialistas y estudiantes de posgrado en el área de las Relaciones Internacionales. *Conjuntura Austral* mantiene un alto estándar de calidad, siendo la relevancia y la calidad científica de los artículos los criterios principales para evaluar las contribuciones.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South enfatiza que las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad de sus respectivos(as) autores(as).

Nuestra Historia

Conjuntura Austral se creó en 2010, el resultado de un ambicioso proyecto para divulgar el conocimiento científico producido por y sobre los países en desarrollo, reflejando no solo la consolidación y la fuerza del campo de las Relaciones Internacionales, sino la realidad de la transformación experimentada por las relaciones internacionales en aquel período.

Tras cinco años de existencia, la Revista pasó por un proceso de renovación, adoptando una nueva identidad visual y un nuevo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando su vocación por la divulgación de investigaciones sobre Asia, África y América Latina – sin dejar, no obstante, de dialogar con el Norte, dado que es imposible pensar el Sur Global sin pensar en el Global mismo. El símbolo de la Cruz del Sur, por lo tanto, se ha mantenido como su marca de referencia, importante para los navegantes del sur desde la época de los descubrimientos de la era moderna.

A lo largo de sus diez primeros años de existencia, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicó más de 320 artículos de unos 370 autores(as) diferentes y contó con la colaboración voluntaria de más de 450 revisores. Durante este período, la revista fue leída por más de 100.000 personas diferentes, en más de 130 países.

Equipe Editorial

Editor-chefe

André Luiz Reis da Silva *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores Adjuntos

Guilherme Ziebell de Oliveira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Sílvia Regina Ferabolli *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editor Assistente

Vinícius Henrique Mallmann *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Mateus Webber Matos *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editor de Revisão

José Oviedo Pérez *Ohio State University, Estados Unidos da América*

Assistentes Editoriais

Ana Vitória Bruxel Mendez *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Raquel de Holleben *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Comitê Editorial

André Moreira Cunha *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Camilo Lopez Burian *Universidad de la República, Uruguai*

Chris Landsberg *University of Johannesburg, África do Sul*

Eduardo Ernesto Filippi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Jing Cheng *Hubei University, China*

Paulo Wache *Universidade Joaquim Chissano, Moçambique*

Veronica Korber Gonçalves *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Contato:

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
Email: conjunturaaustral@ufrgs.br

Conselho Editorial

Aaron Schneider *Denver University, Estados Unidos da América*

Alejandro Simonoff *Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Alfredo Dombe *Instituto Superior de Relações Internacionais Venâncio de Moura, Moçambique*

Amado Luiz Cervo *Universidade de Brasília, Brasil*

Ana Flávia Barros Platiau *Universidade de Brasília, Brasil*

Anabela Busso *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Anselmo Otávio *Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil*

Carlos Arturi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Danny Zahreddine *Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil*

Deisy Ventura *Universidade de São Paulo, Brasil*

Deltlef Nolte *GIGA Hamburg, Alemanha*

Elodie Brum *Colégio de México, México*

Fabian Scholze Domingues *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Fabrizio Chagas Bastos *University of Melbourne, Austrália*

Germán Soprano *CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Gilberto Aranda Bustamante *Universidad de Chile, Chile*

Gladys Lechini *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Guilherme Casarões *Fundação Getúlio Vargas, Brasil*

Joseph Marques *Webster University Geneva, Suíça*

Lilia Ilikova *Kazan Federal University of Russia, Russia*

Marco Cepik *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Marcos Costa Lima *Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

Mohammad Jahirul Hoque *Shahjalal University of Science and Technology, Bangladesh*

Naif Bezwan *Mardin Artuklu University, Turquia*

Samuel Pinheiro Guimarães *Ministério das Relações Exteriores, Brasil*

Samuel Soares *Universidade Estadual Paulista, Brasil*

Sean W. Burges *Carleton University, Canadá*

Shiguenoli Miyamoto *Universidade Estadual de Campinas, Brasil*

Vijay Prashad *Tricontinental: Institute for Social Research, Índia*

Yetzy Urimar Villarroel *Universidad Simón Bolívar, Venezuela*

Zaad Mahmood *Presidency University Kolkata, Índia*

Apoio:



Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços:

Bases de dados:

- | | |
|--|---------------------------------------|
| - EBSCO Host | - Scilit |
| - Bibliografía Latinoamericana (BIBLAT) | - PKP Index |
| - Citas Latinoamericanas em Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE) | - Scientific Indexing Services |
| - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB) | - Academia.edu |
| - Sumários de Revistas Brasileiras | - Open Academic Journals Index (OAJI) |
| - EuroPub | |

Diretórios/Repositórios:

- | | |
|---|--|
| - Google Scholar | - Land Portal |
| - Directory of Open Access Journals (DOAJ) | - Sherpa/Romeo |
| - Directory of Open Access Scholarly Resources (ROAD) | - Diadorim |
| - Latindex | - Journals for Free (J4F) |
| - Ulrichs Web | - OpenAire |
| - Journal Table of Contents | - AuraAmelica |
| - Bielefeld Academic Search Engine (BASE) | - Columbia International Affairs Online (CIAO) |
| - IFindr | - Semantic Scholar |
| - Timbó FOCO | - Dimensions |

Portais:

- | | |
|---|---|
| - GIGA Information Centre | - Revistas de livre acesso (LivRe) |
| - European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH plus) | - Portal de Periódicos Científico UFRGS |
| - LatinREV | - Oasis/IBICT |
| - Portal de Periódicos CAPES | - Core |
| - Mirabel | - Science Gate |
| - SmartCat | - LA Referencia |

Índices:

- | | |
|--|--|
| - Information Matrix for the Analysis of Journals (MIAR) | - Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC) |
| - Index Copernicus | - CiteFactor |
| - Advanced Sciences Index | - Root Indexing |

Divulgadores:

- | | |
|--|--|
| - WorldCat | - Catalogo Italiano dei Periodici (ANPI) |
| - Crossref | - Moravian-Silesian Research Library in Ostrava (MSVK) |
| - Columbia University Libraries | - Research Bib |
| - International Institute of Organized Research (I2OR) | |

Volume. 13, Número. 61 (jan./mar. 2022)

ANÁLISE DE CONJUNTURA

A perspectiva de gênero em Ciência, Tecnologia e Inovação no Sul Global: uma análise da FAPESP p.7
Janina Onuki, Gabriela Gomes Coelho Ferreira

ARTIGOS

Distrust in the heartland: explaining the Eurasian “Organization Gap” through the Russian-Chinese relations p.16
Valdir da Silva Bezerra, Henoch Gabriel Mandelbaum

Impactos da disputa geopolítica entre as grandes potências no Sul Global: desestabilização e (des)integração sul-americana p.33
Ana Karolina Moraes da Silva, Jéssica Maria Grassi

Global South Perspectives on International Relations: new frameworks for Transboundary Water Analysis p.47
Isabela Battistello Espindola, Maria Luísa Telarolli de Almeida Leite

Sociedade civil organizada na Cooperação Internacional: a atuação do movimento feminista na negociação do Acordo de Paz colombiano p.65
Bruna Soares de Aguiar

Drogas e Violência contra as Mulheres no Sul da Colômbia: uma análise a partir do Feminismo Decolonial p.80
Helena Salim de Castro, Gabriela Aparecida de Oliveira

Os planos estratégicos chineses e seu impacto nos investimentos no Brasil: uma análise do setor de energias renováveis..... p.93
Maria Eugênia Kroetz, Michelle Ratton Sanchez-Badín, Lisi Mie Sato

A Participação das Trabalhadoras Rurais Brasileiras na REAF-MERCOSUL - a visão dos movimentos de mulheres p.108
Aline Contti Castro, Lana Rodrigues Silva

Cooperação internacional em educação militar como um instrumento de política de defesa e inserção do Brasil na América Central p.122
Filipe Machado Carolino, Rubens de Siqueira Duarte

Normas de Submissão / Submission Standards p.137

Lista de Pareceristas (2021) p.141

A perspectiva de gênero em Ciência, Tecnologia e Inovação no Sul Global: uma análise da FAPESP

The Global South and the gender perspective in Science, Technology and Innovation: an analysis of FAPESP

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113899>

Janina Onuki

Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

janonuki@usp.br  

Gabriela Gomes Coelho Ferreira

Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

gabrielaferreira@usp.br  

Resumo

Este artigo tem como objetivo discutir a questão de gênero na FAPESP por intermédio de dois indicadores: os cargos de tomada de decisão e os acordos internacionais assinados com a União Europeia, e seus países membros e associados. A análise faz uso de fontes primárias: a partir dos dados oficiais da Fundação, utiliza estatística descritiva para verificar a porcentagem de mulheres em cargos de tomada de decisão por áreas do conhecimento, quando possível; assim como analisa acordos internacionais para verificar a menção à igualdade de gênero em seus textos. Apenas 8% do Conselho Superior, em uma perspectiva histórica, foi composto por mulheres. Além disso, apenas 2% dos acordos analisados citavam a igualdade de gênero. Na FAPESP, apesar de ser possível observar um aumento histórico da participação das mulheres, o resultado da análise mostra que ainda há muito o que avançar quanto à assimetria nas carreiras científicas, assim como em níveis hierárquicos mais altos relacionados à política científica. Neste cenário, a criação de políticas científicas e tecnológicas com a finalidade de desenvolver incentivos para a igualdade de gênero é essencial.

Palavras-chave: Gênero; Sul Global; Política Científica;

Abstract

This article aims at discussing the issue of gender at FAPESP through two indicators: decision-making positions and international agreements signed with the European Union, and its member and associated countries. Although it is possible to observe important advances in relation to political concern with the issue, women account for only 8% of the chairs of the Superior Council in a historical perspective. Furthermore, only 2% of the agreements analyzed mentioned gender equality. Regarding FAPESP, although it is possible to observe a historical increase in the participation of women, the result of the analysis shows that there is still much to be done in terms of asymmetry in scientific careers related to the themes of Science, Technology and Innovation, as well as at higher hierarchical levels. high points related to scientific policy. In this scenario, the creation of scientific and technological policies to develop incentives for gender equality is essential.

Keywords: Gender; Global South; Science Policy;

Recebido: 10 maio 2021

Aceito: 11 novembro 2021

Agradecemos a colaboração de Isadora Pires Grossi e Rubia Haikal pela pesquisa de dados junto à base da FAPESP. Este artigo faz parte do projeto de pesquisa "Gender STI: the bilateral and multilateral dialogue (Fapesp 2020/07129-2).

Conflitos de interesse: As autoras não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte original sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

A integração da perspectiva de gênero à ciência vem sendo objeto de políticas públicas e pesquisas científicas em diversos países. No entanto, apesar de ser possível observar avanços importantes em relação ao aumento da participação das mulheres em alguns campos científicos e profissionais, os resultados das análises mostram que ainda há muito o que avançar no tema. Tal discussão ganha maior relevância nos países em desenvolvimento, do Sul, onde faltam políticas voltadas para a redução da desigualdade de gênero em diversos ambientes institucionais voltados para a ciência.

Este artigo tem como objetivo analisar a perspectiva de gênero em uma das maiores agências de financiamento científico da América Latina: a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Para tanto, serão utilizados dois indicadores para a análise: a composição dos cargos de tomada de decisão e os acordos internacionais que dão origem a diversas chamadas de pesquisa da agência. A escolha da FAPESP se justifica pelo protagonismo da agência no financiamento de pesquisas no Brasil, destacando a emergência de atores subnacionais na criação de políticas científicas de fomento.

Além disso, destaca-se a disponibilidade dos dados referentes à FAPESP no *website* da agência, facilitando o acesso à informação. De outro lado, quanto à análise dos acordos internacionais, foi realizado um recorte para aqueles assinados com a União Europeia, assim como aqueles assinados com seus países-membros ou a ela associados. Isso porque a igualdade de gênero é um objetivo central da ação externa da União Europeia – isso já era claro no *ERA Communication framework* (2012), e é prioridade na Estratégia de Igualdade de Gênero da UE 2020-2025 – além de ser um dos principais parceiros internacionais da FAPESP.

Questão de gênero e cargos de tomada de posição: reflexos na política científica

De acordo com o projeto *Gender STI* (2020), tanto os Estados-Membros da UE como muitos países fora da União Europeia enfrentam desafios semelhantes em termos de igualdade de gênero em CTI. Neste sentido, a Comissão Europeia definiu três objetivos para promover uma mudança institucional na questão da igualdade de gênero em CTI: i) Igualdade de gênero nas carreiras científicas; ii) Equilíbrio de gênero em órgãos e cargos de decisão; e iii) Integração da dimensão de gênero nos conteúdos de pesquisa e inovação.

Considerando que as definições da política científica são atribuições de ocupantes de altos níveis hierárquicos das estruturas organizacionais voltadas para o tema, analisaremos prioritariamente a questão de gênero em cargos de decisão da maior e mais internacionalizada agência de fomento à pesquisa científica do estado de São Paulo: a FAPESP. Se há uma falta de equidade de gênero na composição destes altos níveis hierárquicos, é possível que o tema não seja priorizado na elaboração destas políticas e isto influencie todo o sistema do qual a organização faz parte.

Um exemplo é o da licença-maternidade. No Brasil, apenas neste ano de 2021 foi garantida a inserção do período de licença maternidade na Plataforma Lattes, a maior plataforma de cadastro de currículos de cientistas do país, gerenciada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). No mesmo sentido, apenas em julho deste ano de 2021, a FAPESP atualizou o modelo da Súmula Curricular das(os) pesquisadoras(es) que acompanha as solicitações de bolsas e auxílios para incluir um espaço onde é possível descrever as eventuais interrupções de carreira decorrentes de licenças médicas, como a licença maternidade, ou da necessidade de cuidar de terceiros, como familiares enfermos, com deficiência ou idosos.

Luiz Eugênio Mello, diretor científico da FAPESP, afirmou por intermédio da Agência FAPESP em agosto de 2021, que essa ação faz parte de um conjunto de políticas e práticas institucionais consideradas ações afirmativas, que estão sendo implementadas com o objetivo de promover a participação equilibrada de diferentes grupos da sociedade na Fundação.

Quanto à concessão da licença-maternidade em si, as financiadoras nacionais de bolsas de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior e pesquisa, CAPES e CNPq, passaram a permitir a licença-maternidade—que permite a prorrogação da bolsa e consequente afastamento temporário das atividades da bolsista, provocado pela ocorrência de parto durante o período de vigência da respectiva bolsa—apenas em 2010 (Portaria CAPES nº 220 de 12/11/2010, substituída pela Portaria CAPES nº 248, de 19.12.2011).

De acordo com o site oficial de notícias do CNPq, é importante salientar que, de acordo com o CNPq, a inclusão do campo licença-maternidade no currículo Lattes é resultado do trabalho conjunto da Diretora de Cooperação Institucional do CNPq, Zaira Turchi, que coordena a Comissão de Gestão da Plataforma Lattes, e da Diretora de Engenharias, Ciências Exatas, Humanas e Sociais, Professora Adriana Tonini, que atua junto ao Programa Mulher e Ciência do CNPq.

No caso da FAPESP, foi só por intermédio da Portaria PR nº 08, de 15 de julho de 2015, que foi concedido o período de licença-maternidade às pesquisadoras que possuíam bolsas da agência. É possível pensar que a falta de mulheres em cargos de tomada de decisão na agência, como demonstrado adiante, tenha sido um dos principais impeditivos da criação de uma política que desse conta de uma questão tão premente quanto a licença-maternidade na FAPESP.

Isso parece apontar que a falta de mulheres em posições de liderança tem efeitos práticos nas condições e nos incentivos para a participação das mulheres na ciência. Desse modo, torna-se essencial analisar a integração do equilíbrio de gênero nestes postos, assim como a respectiva inserção desta dimensão nos conteúdos de pesquisa em desenvolvimento para diminuir uma diferença historicamente construída. O preenchimento dessa lacuna institucional nos últimos anos, também foi acompanhada por pressões feitas por grupos organizados de cientistas, como o movimento Parent in Science, criado em 2016.

Outro exemplo é a elaboração dos acordos internacionais. Esses acordos são produto de negociações internacionais entre pessoas tomadoras de decisão, e estabelecem, entre outros fatores, os objetivos, as partes e as condições de financiamento de pesquisas científicas entre dois ou mais entes situados em países diferentes. Em um mundo cada vez mais globalizado é um fator definidor do desenvolvimento da ciência cada vez mais globalizada.

A questão de gênero na FAPESP

O Sistema Estadual de Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo tem uma das Infraestruturas de Pesquisa mais robustas do Brasil que conta, entre outros, com três universidades (USP, UNICAMP e UNESP) e uma agência de fomento (FAPESP) que gozam de autonomia, inclusive orçamentária. É um fato que todos os atores se influenciam mutuamente, mas a fonte de financiamento é tema central da viabilidade da pesquisa. Portanto, muito da política científica no estado de São Paulo é influenciada pelas escolhas dos ocupantes dos postos da FAPESP.

Com autonomia garantida por lei, a FAPESP está ligada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico. A FAPESP apoia a pesquisa e financia a investigação, o intercâmbio e a divulgação da ciência e da tecnologia produzida em São Paulo. Para tanto, o orçamento da FAPESP conta com a transferência de 1% da Receita Tributária Líquida do estado mais rico do Brasil. Trata-se de uma das maiores e mais bem organizadas financiadoras de pesquisa científica e tecnológica do país, altamente internacionalizada.

Considerando a igualdade de gênero como um fator de aumento de eficiência em tomada de decisões e de desenvolvimento econômico (CHRISTIANSEN et al., 2017; PROFETA, 2017), os resultados podem gerar impactos significativos no Estado de São Paulo e em todo o sistema brasileiro. Neste sentido, esta análise levanta uma questão estratégica para o desenvolvimento socioeconômico do estado e do país. Com o uso de dois indicadores, apresenta-se um diagnóstico prévio sobre a desigualdade de gênero em uma organização central da infraestrutura científica do estado.

Fapesp: a estrutura organizacional

A estrutura de gestão da FAPESP é composta de um Conselho Superior e um Conselho Técnico-Administrativo. O Conselho Superior, formado por 12 membros, com mandato de seis anos, é responsável pela orientação geral da Fundação, assim como das maiores decisões de política científica, administrativa e patrimonial. Já o Conselho Técnico-Administrativo da Fundação constitui sua diretoria executiva, formada pelo presidente, pelo diretor científico e pelo diretor administrativo.

De acordo com o site da FAPESP, que traz a lista de dirigentes da instituição desde 1961, nenhuma mulher ocupou nenhuma das posições como Presidente e Vice-Presidente do Conselho Superior, assim como não há mulheres entre todos os Diretores-presidentes, Diretores Científicos e Diretores Administrativos do Conselho Técnico-Administrativo desde 1962. Entre todos os membros do Conselho Superior, desde 1961, entre 121 membros listados, apenas 7 são mulheres¹:

1. Lenita Correa Camargo (1971 – 1977);
2. Suely Vilela Sampaio (2006 – 2012; 2012 – 2018);
3. Maria José Soares Mendes Giannini (2010 – 2016);
4. Marilza Vieira Cunha Rudge (2013 – 2019);
5. Liedi Legi Bariani Bernucci (2019 – atual);
6. Mayana Zatz (2019 – atual); e
7. Helena Bonciani Nader (2020 – atual).

Na atual conformação do Conselho Superior, entre seus 12 membros, há 3 mulheres; enquanto no Conselho Técnico-Administrativo não há nenhuma mulher. O desequilíbrio de gênero é patente nos cargos mais altos da agência.

As Coordenações de Área, de acordo com o site da FAPESP, exercem uma função de confiança do Diretor Científico e têm a responsabilidade de coordenar o processo de análise de mérito das solicitações submetidas à FAPESP, indicando a assessoria *ad hoc* externa que seja competente para a emissão de parecer de mérito circunstanciado. A Portaria CTA nº 06/2017 é a responsável por determinar os critérios para a composição das Coordenações de Área.

De acordo com o Art. 7º. da Portaria, a escolha dos membros das Coordenações de Área tem início “com consultas realizadas pela Diretoria Científica da FAPESP aos atuais membros da Coordenação de Área relacionados à área em questão”, e indica 7 características desejáveis dos indicados. Não há qualquer indicação a respeito da critérios que possam contribuir para a diversidade dessas coordenações.

Tabela 1: Composição dos Conselhos e Coordenações de Área da FAPESP: total e por gênero.

Conselhos e Coordenações	Total	Mulheres	Homens
Conselho Superior	12	3	9
Conselho Técnico-Administrativo	3	0	3
Coordenações de Área	99	37	62
Agronomia e Veterinária	9	2	7
Arquitetura e Urbanismo	2	2	0
Astronomia e Ciência Espacial	1	1	0
Biologia	11	5	6
Ciências Humanas e Sociais	16	10	6

¹ Contando com a atualização a ser feita para inclusão de Helena Nader.

Ciência e Engenharia da Computação	4	1	3
Economia e Administração	2	1	1
Engenharia	12	1	11
Física	5	0	5
Geociências	3	1	2
Matemática e Estatística	3	1	2
Pesquisa para a Inovação	6	1	5
Química	4	2	2
Saúde	21	9	12
Totais	114	40	74

Fonte: Elaborada pelas autoras com base nas informações públicas encontradas no website da FAPESP em maio de 2021.

Dos 99 coordenadores das 14 áreas, apenas 37 são mulheres. O número de mulheres supera o de homens nas áreas de Arquitetura e Urbanismo, Astronomia e Ciência Espacial, e Ciências Humanas e Sociais. Nas áreas de Economia e Administração e Química, a quantidade de mulheres é igual a de homens (Tabela 1). A desigualdade de gênero é clara nestas coordenações: entre 14 áreas, apenas 4 tem mais mulheres que homens, e em 2 há paridade.

Acordos internacionais em CTI

A FAPESP é uma agência estadual de fomento à pesquisa altamente internacionalizada, que atrai diversos atores internacionais para a cooperação em ciência e tecnologia. Embora universidades, governos regionais e municípios locais não tenham a prerrogativa legal de se envolver em relações internacionais, as regiões há muito perceberam que a interface internacional contribui para o aprimoramento das políticas públicas para os interesses locais.

Vários acordos de cooperação foram firmados entre entidades subnacionais gerando resultados mais visíveis para os cidadãos. Isso é verdade, principalmente quando se trata de questões relacionadas ao campo da inovação, onde a troca de conhecimentos é direcionada para políticas de curto e médio prazo, bem como o envolvimento mais efetivo de outros atores governamentais e não governamentais (SILVA et al, 2021).

De acordo com a Revista FAPESP (2015), a FAPESP e a UE vêm estreitando sua parceria de cooperação mútua no âmbito do projeto *Horizon 2020*, o maior programa de apoio à pesquisa e à inovação da Europa—agora substituído pelo *Horizon Europe*. Em 2015 foi assinada uma carta de intenção entre ambos, na qual comprometem-se a apoiar pesquisas realizadas em parceria entre pesquisadores de instituições do estado de São Paulo e dos estados-membros da União Europeia.

Neste sentido, a análise da parceria entre ambos é extremamente importante para a compreensão da política tecnológica não apenas do estado, mas do país. Entre os mais de 400 acordos nacionais e internacionais assinados pela FAPESP e dispostos no site da instituição, aproximadamente 25% foram firmados com atores de países-membros ou associados à UE. Entre os principais atores estão agências financiadoras, instituições de ensino e pesquisa, empresas e organizações multilaterais. A pesquisa na base de acordos da FAPESP considerou os seguintes itens durante sua elaboração:

Tabela 2: Acordos encontrados na base FAPESP entre a agência e outros atores da União Europeia (entre países-membros e associados).

Itens considerados	Resultados
Contatos	Os acordos estavam disponíveis no site oficial da FAPESP.
Volume	111 Acordos e Memorandos de entendimento. Chamadas podem ser analisadas individualmente em análises posteriores.
Níveis dos acordos	79 Acordos bilaterais 16 Memorandos de Entendimento 2 Declarações de intenção 11 Acordos Multilaterais 1 Acordo de consórcio 1 Acordo de investimento
Igualdade de gênero	2 acordos apresentam menção à equidade de gênero.
Países	13 países-membros, e 3 países associados—Israel, Noruega e Suíça – além da própria EU.

Fonte: Elaborada pelas autoras com base nas informações públicas encontradas no website da FAPESP em maio de 2021.

A igualdade de gênero foi abordada apenas em dois acordos de cooperação em pesquisa. O primeiro foi celebrado com a Suécia, no qual há um item projetado especificamente para esse fim, denominado "Igualdade de gênero". Já o segundo acordo foi celebrado com o G3, um agrupamento de três universidades líderes de língua francesa: a Universidade de Genebra, a Universidade de Montreal e a Universidade Livre de Bruxelas. Neste caso, a igualdade de gênero foi inserida em um item denominado "Conformidade da lei", na qual a "igualdade de gênero" está embutida na preocupação com a igualdade de oportunidades.

No caso da Suécia, é possível observar uma efetiva preocupação do país com a igualdade de gênero. De acordo com o site oficial do governo, a Suécia é o primeiro governo feminista do mundo. O feminismo é uma linha que perpassa todos os setores do governo, e a igualdade de gênero é central para as prioridades do Governo na tomada de decisões e na alocação de recursos. Ainda de acordo com informações oficiais, um governo feminista garante que uma perspectiva de igualdade de gênero seja introduzida na formulação de políticas, tanto nacional quanto internacionalmente para garantir que mulheres e homens tenham o mesmo poder para moldar a sociedade. No país, além de ser um objetivo político explícito, a igualdade entre mulheres e homens é uma norma constitucional fundamental, tonando-se um domínio político separado já no início da década de 1970. O tema é central na política sueca desde 1994: todas as decisões em todas as áreas políticas e em todos os níveis devem ser caracterizadas por uma perspectiva de igualdade de gênero.

A questão está inclusa: a) dentro do Ministério do Trabalho sueco que, além de ser responsável por questões relativas ao mercado, ao direito e ao ambiente de trabalho, também é responsável pela promoção da igualdade de gênero e dos direitos humanos em nível nacional; e b) na Agência Sueca para Igualdade de Gênero, que tem desenvolvido métodos e objetivos utilizados na estratégia nacional: em 2006, foram estabelecidos uma série de objetivos de igualdade de gênero em um projeto de lei, adotados com amplo consenso político, e em 2016 o gabinete entregou ao parlamento nacional um documento intitulado "Poder, Objetivos e Autoridade - Política Feminista para um Futuro com Igualdade de Gênero". A Agência Sueca para Igualdade de Gênero é responsável por auxiliar as 58 agências governamentais a integrarem a perspectiva de gênero em todas as suas operações.

Já o G3 foi criado por universidades unidas por interesses e objetivos em educação, pesquisa e serviço à sociedade. O objetivo é criar modelos inovadores de colaboração na formação, ensino e investigação, permitindo que os membros sejam universidades francófonas de referência em todo o mundo. O G3 se organiza ao redor de três valores: inovação, francofonia e responsabilidade.

A inovação se refere à criatividade e à inventividade em todas as áreas do conhecimento científico, seja a tecnologia, as humanidades ou os métodos de ensino. A francofonia vem para afirmar o G3 como uma rede francófona, fazendo da língua um instrumento construtivo e dinâmico. E, finalmente, a responsabilidade está relacionada com a necessidade de preservar o meio ambiente e a qualidade de vida, o progresso sustentável e responsável em todos os níveis, e a enfatização dos valores da igualdade, da ajuda mútua, da partilha, da solidariedade e da abertura. Neste sentido, é possível ver a expressão dos valores e das políticas de ambas as partes nos respectivos acordos firmados com a FAPESP. Isso parece indicar que a inclusão da pauta foi realizada pelas contrapartes da agência.

Já a Comissão Europeia, por intermédio do programa *Horizon 2020*, expressa que o gênero é uma questão transversal, integrada em cada uma das diferentes partes do Programa de Trabalho para garantir uma abordagem mais integrada da investigação e inovação. Entretanto, a questão de gênero não foi abordada na carta de intenção assinada pela FAPESP (2015) em parceria com a União Europeia no âmbito do projeto *Horizon 2020*, nem no documento que trata das propostas de fluxo contínuo (FAPESP, 2020), ou no documento Cooperação Científica Brasil-União Europeia (FAPESP), e nem mesmo no Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre a Comunidade Europeia e a República Federativa do Brasil (2004). Mesmo que a importância tenha sido reconhecida, ainda faltam muitas ações efetivas de implementação para diminuir a diferença de gênero.

Conclusão

Nesta análise de conjuntura, discutimos a importância da questão de gênero em pautas de política científica. A existência de fortes vieses nas carreiras científicas, tanto de forma vertical (cargos de liderança) como de modo horizontal (áreas do conhecimento), além dos conteúdos das pesquisas, é constantemente explorada pela literatura especializada. E estes vieses têm um forte impacto em toda a distribuição de poder na cadeia produtiva da sociedade, mas especialmente dentro da conformação do sistema de ciência e inovação.

Além disso, a ciência tem sido cada vez mais internacionalizada, fazendo uso de novos modelos de interação, como a diplomacia da ciência e da inovação. E estes padrões têm sido repetidos nestas interações entre instituições governamentais e não governamentais, replicando um modelo excludente que gera prejuízos sociais e econômicos.

Um dos principais locais importantes para a análise sobre a questão de gênero nas carreiras científicas são as agências de fomento, que permitem o desenvolvimento da ciência e da inovação no modelo atual de produção. É nestas agências que importantes decisões são tomadas, decisões estas que reverberam nas escolhas de quem será pesquisador e do que será pesquisado. Ou seja: as agências de financiamento são definidoras de atores, problemas/soluções e interesses.

No Brasil, a FAPESP é uma das agências mais importantes e mais internacionalizadas, além de uma das mais bem organizadas em termos de disponibilidade de informação e conteúdo. A análise focou nos acordos internacionais firmados com a União Europeia—além de seus países membros e países associados—e na organização das coordenações e diretorias da agência, onde são tomadas a maior parte das decisões.

Durante a análise dos acordos entre a FAPESP e a UE, foi observada a inexistência da preocupação com a equidade de gênero em quase todos os documentos: apenas dois acordos mostravam a preocupação com o tema e, em ambos, foi identificada uma forte influência dos parceiros na abordagem do tema. No acordo entre a FAPESP e a UE, no bojo do programa *Horizon 2020* que tem a igualdade de gênero como linha transversal, a questão também não foi incluída, indicando a necessidade de ações mais executivas e de monitoramento.

Além disso, ao analisar a estrutura da FAPESP, especificamente considerada, foi possível identificar alguns avanços em termos de equidade de gênero em suas posições hierárquicas em termos históricos, assim como na composição das coordenações de área. Entretanto, ainda há muito o que ser desenvolvido—especialmente nos quadros diretivos e no Conselho Superior.

Isso mostra a importância da inclusão da questão de gênero—assim como de outras pautas que requerem ações afirmativas—na política científica brasileira de forma efetiva, que alcance os “gargalos” nos quais a disparidade é mais intensa. Estas políticas precisam criar condições para não apenas a inserção destes grupos, mas sua continuidade e ascensão na carreira científica. Um exemplo é a licença-maternidade: não basta conceder o período remunerado, mas é preciso também criar mecanismos que não penalizem a progressão na carreira e o recebimento de financiamento por ocasião do advento da prole. Essas políticas beneficiam toda a sociedade na medida em que seus efeitos recaem não apenas sobre a esfera econômica, mas também sobre a própria qualidade e diversidade da produção do conhecimento.

Referências

- BUENO, Daniel. Parcerias com a União Europeia. **Revista Pesquisa Fapesp**, [s. l.], 2015. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/parcerias-com-a-uniao-europeia/>. Acesso at: 15 Feb. 2022.
- CHRISTIANSEN, Lone *et al.* Unlocking the Potential of Greater Female Employment in Europe. **Intereconomics**, [s. l.], v. 52, n. 1, p. 5–16, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10272-017-0636-0>
- COMUNIDADE EUROPEIA. **Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre a Comunidade Europeia e a República Federativa do Brasil**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22005A1111\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22005A1111(01)&from=EN). Acesso at: 15 Feb. 2022.
- CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPQ). **CNPq anuncia inclusão do campo licença-maternidade no Currículo Lattes**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/assuntos/noticias/cnpq-em-acao/cnpq-anuncia-inclusao-do-campo-licenca-maternidade-no-curriculo-lattes>. Acesso at: 15 Dec. 2021.
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **CAPES - Catálogo de Atos Administrativos**. [S. l.], 2011. Disponível em: <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detallar?idAtoAdmElastic=3884#anchor>. Acesso at: 15 Dec. 2021.
- DA SILVA, Renan Gonçalves Leonel *et al.* The Institutional Building of Science and Innovation Diplomacy in Latin America: Toward a Comprehensive Analytical Typology. **Frontiers in Research Metrics and Analytics**, [s. l.], v. 6, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3389/frma.2021.654358>. Acesso at: 15 Feb. 2022.
- DUFLO, Esther. Women Empowerment and Economic Development. **Journal of Economic Literature**, [s. l.], v. 50, n. 4, p. 1051–1079, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/jel.50.4.1051>
- EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions: A Reinforced European Research Area Partnership for Excellence and Growth EUR-Lex - 52012DC0392 - EN - EUR-LexEuropa.eu**, [S. l.: s. n.], 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52012DC0392>
- EUROPEAN COMMISSION. **Promoting Gender Equality in Research and Innovation**. [S. l.], 2014. Disponível em: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/promoting-gender-equality-research-and-innovation>. Acesso at: 6 Sep. 2019.
- EUROPEAN COMMISSION. **Gender Equality in Science, Technology and Innovation Bilateral and Multilateral Dialogues**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://cordis.europa.eu/project/id/872427>. Acesso at: 15 Feb. 2022.
- EUROPEAN COMMISSION. **Mapping the maze : getting more women to the top in research**. LU: Publications Office of the European Union, Directorate-General for Research and Innovation, 2008. *E-book*.
- FAPESP. **A FAPESP**. [S. l.], 2020a. Disponível em: <https://fapesp.br/sobre>. Acesso at: 15 Feb. 2022.
- FAPESP. **Carta de Intenção entre FAPESP e União Europeia (Horizonte 2020)**. [S. l.], 2015a. Disponível em: <https://fapesp.br/9439/carta-de-intencao-entre>. Acesso at: 15 Feb. 2022.
- FAPESP. **Cooperação científica Brasil-União Europeia**. [S. l.: s. n.], 2014. Disponível em: https://fapesp.br/chamadas/h2020_calls.pdf. Acesso at: 15 Feb. 2022.
- FAPESP. **Guidelines for the preparation of research proposals for the São Paulo Research Foundation (FAPESP) in collaboration with proposals submitted to EU Horizon 2020**. [S. l.], 2020b. Disponível em: <https://fapesp.br/9775/guidelines-for-the-preparation-of-research-proposals-for-the>. Acesso at: 15 Feb. 2022.
- FAPESP. **Portaria CTA nº 06/2017**. [S. l.], 2017. Disponível em: <https://fapesp.br/11127/portaria-cta-no-062017>. Acesso at: 15 Feb. 2022.
- FAPESP. **Portaria PR nº 08/2015**. [S. l.], 2015b. Disponível em: <https://fapesp.br/index.php/9593/portaria-pr-no-082015>. Acesso at: 15 Feb. 2022.

G3. **Présentation – Le G3 de la Francophonie**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://g3univ.org/presentation-2/>. Acesso at: 15 Feb. 2022.

GENDER EQUALITY IN SWEDEN. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://jamstalldhetsmyndigheten.se/swedish-gender-equality-agency/gender-equality-in-sweden/>. Acesso at: 15 Feb. 2022.

GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN. **Feminist foreign policy**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.government.se/government-policy/feminist-foreign-policy/>.

GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN. **Swedish Government presents feminist policy for a gender-equal future**. [S. l.], 2016. Disponível em: <https://www.government.se/press-releases/2016/11/swedish-government-presents-feminist-policy-for-a-gender-equal-future/>. Acesso at: 15 Feb. 2022.

PROFETA, Paola. Gender Equality in Decision-Making Positions: The Efficiency Gains. **Intereconomics**, [s. l.], v. 52, n. 1, p. 34–37, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10272-017-0640-4>

TOLEDO, Karina. **Novo modelo de Súmula Curricular da FAPESP busca favorecer a equidade de gênero na pesquisa**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://agencia.fapesp.br/novo-modelo-de-sumula-curricular-da-fapesp-busca-favorecer-a-equidade-de-genero-na-pesquisa/36591/>. Acesso at: 15 Feb. 2022.

<i>Funções de colaboração exercidas</i>	
<i>Janina Onuki:</i>	<i>Conceituação; Metodologia; Administração do projeto; Investigação; Supervisão; Escrita (revisão e edição);</i>
<i>Gabriela Gomes Coelho Ferreira:</i>	<i>Conceituação; Curadoria de dados; Visualização; Análise Formal; Investigação; Escrita (primeira redação);</i>

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Distrust in the heartland: explaining the Eurasian “Organization Gap” through the Russo-Chinese relations

Desconfiança no Heartland: explicando o “Vazio Organizacional” eurasiático por meio das relações Russo-Chinesas

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113353>

Valdir da Silva Bezerra

Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

sb1.valdir@gmail.com  

Henoch Gabriel Mandelbaum

Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

henoch@usp.br  

Abstract

The concept of Eurasia is one of the most important elements of geopolitics, dating back to the beginning of the last century, and whose development owes much to the works of geographers and political thinkers alike. Nevertheless, although comprising a big portion of the planet's political space, this region suffers from a relative 'organizational gap', especially if compared with neighboring regions such as Western Europe and Southeast Asia for instance. This paper contends that the lack of an overarching political arrangement in Eurasia owes much to particular aspects of the Russia-China relationship, which encompasses Great Power aspirations and competing organizational schemes in the region. Different views about Eurasia itself, associated with a quest for leadership in regional institution-building, put both Russia and China on competitive tracks, essentially obstructing the formation of a broad political design in the broader continent. To substantiate our point, the present work applies certain concepts from historical institutionalism, whose mechanisms enabled a thorough evaluation of patterns of inception, continuation, and change of political institutions, alliances and principles affecting the Sino-Russian relationship over time, as well as its effects on Eurasia's 'organizational gap' *per se*.

Keywords: Historical Institutionalism; Russian Foreign Policy; Chinese Foreign Policy; Eurasia; International Institutions;

Resumo

O conceito de Eurásia é um dos elementos mais importantes da geopolítica, o qual remonta ao início do século passado, e cujo desenvolvimento deve muito às obras de geógrafos e de pensadores políticos. No entanto, embora englobe uma grande parte do espaço político do planeta, esta região sofre de uma relativa 'lacuna organizacional', especialmente se comparada com regiões vizinhas, como a Europa Ocidental e o Sudeste Asiático, por exemplo. Este artigo propõe que a falta de um arranjo político abrangente na Eurásia se deve muito a aspectos particulares da relação Rússia-China, que engloba aspirações por parte de duas Grandes Potências e esquemas organizacionais concorrentes na região. Diferentes visões sobre a própria Eurásia, associadas à busca pela liderança na construção de instituições regionais, colocaram a Rússia e a China em caminhos competitivos, essencialmente obstruindo a formação de um amplo desenho político no continente. Para substanciar nosso argumento, o presente trabalho aplica certos conceitos do institucionalismo histórico, cujos mecanismos permitiram-nos uma avaliação mais ampla dos padrões de surgimento, continuação e mudança das instituições políticas, alianças e princípios que afetaram a relação sino-russa ao longo do tempo, bem como sua efeitos na 'lacuna organizacional' da Eurásia em si.

Palavras-chave: Institucionalismo Histórico; Política Externa Russa; Política Externa Chinesa; Eurásia; Instituições Internacionais;

Received: April 24, 2021

Accepted: October 06, 2021

Conflicts of interest: The authors did not report potential conflicts of interest



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introduction and Methodology

Eurasia suffers from a distinctive organization-gap, characterized by an absence of multilateral coordination structures necessary to address emerging financial and cooperative security challenges. In contrast to Western Europe, the South Pacific, and even the Middle East, Eurasia has never had a formal region-wide multilateral security structure. This situation lies at the heart of the region's issues and has impeded their resolution, while there is a growing inadequacy of long-standing informal alternatives (BUZAN, 2020; CALDER; YE, 2010; TØNNESSON, 2017).

The Eurasian organization-gap issue has been analyzed by various scholars, who have identified several causes of such absence. Looking to explain the difficult emergence of a collective regional identity in Asia, many analysts have pointed to obstacles that are keen to the region, including cultural diversity, disparate economies, asymmetries in power, and historical animosities (DUFFIELD 2001; NOLT 1999; SIMON 1993). Meanwhile, Hemmer and Katzenstein (2002) emphasized the lack of interest from the United States (US) to foster multilateralism in Asia during the Cold War due to the American perception of the region as alien territory, preferring to promote bilateral alliances in the continent, which prevented the formation of a North Atlantic Treaty Organization (NATO)-like there. On the contrary, Cha (2016) purports the US opted for bilateralism in Asia in the 1950s because it aimed to control autocratic anti-communist allies at the time, such as South Korea and Taiwan, to avoid the possible American entanglement in a large-scale conflict between them and communist rivals, like the Soviet Union (USSR) and China. Then, this preference for bilateral alliances would have become ingrained in the thinking of the local political elites, making them avoid the formation of an encompassing multilateral institution.

Other analysts, instead, blame China for the gap since its significantly large territory and centralized location would render the region "hegemony-prone". Given China's long shadow and America's countervailing power, this hegemony bias would persistently inhibit the emergence of serious regional cooperation in Asia (CALDER; YE 2004, 2010; FRIEDBERG 2000). On the other hand, Katzenstein and Shiraishi (1997) embrace an institutionalist approach for the gap, stating that two institutional features of Asian countries contribute to the lack of formal regional institutions: 1) hierarchic state-society relationships; and 2) distinctive state structures. They argue "the Western concept of community is often associated with organized and institutional structures, but there is no equivalent Chinese translation for this notion" (KATZENSTEIN; SHIRAISHI 1997, p. 21).

We contend these explanations have missed the importance of the relations between the two great continental powers in the Mackinderian heartland - Russia, and China - as a major explanatory variable for the absence of a comprehensive international organization in the region. At the outset, China and Russia seem to hold similar geopolitical interests, ranging from the defense of multipolarity in world affairs to antagonistic attitudes to the West and its promotion of liberal values (BOLT; CROSS, 2018; DIAMOND, 2019; GAT, 2007; KENDALL-TAYLOR; SHULLMAN, 2018; LI; POH 2019). Today, Moscow and Beijing's arguably 'common political adversary' is represented by the United States (ALVARES; PADULA, 2020). For Beijing, the pivot to Asia announced during Obama's presidency represented an attempt to contain Chinese growth and influence in Eurasia, with the US administration's strategic documents demonstrating concern over the rise of China and the resumption of an assertive Russian foreign policy (ALVARES; PADULA, 2020). For Moscow, American and European sanctions after the Ukrainian crisis of 2014 had hurt its economy significantly, while Russia is seen as a 'rival' to the US's interests and values around the world (NSS, 2017).

However, despite having grievances against the US and the West, the question arises as to why the current partnership between Russia and China was not sufficient to foster a broader institution-building in Eurasia? This paper puts forth two possible hypotheses to this question, which are summarized as follows:

H1) Realist concerns (involving disputes for territory, status, and/or influence over the region) have impeded the consolidation of stable relations between Russia and China, therefore jeopardizing Eurasia's organization building.

H2) Great Power aspirations associated with a quest for leadership in regional institutions put both Russia and China on competitive tracks in their shared geographical space, complicating the prospects for forming an overarching Sino-Russian political design in Eurasia.

To help us attain the goal of demonstrating the validity of the proposed hypotheses, we intend to use some of the Historical Institutionalism's analysis tools, as discussed in our next section.

Historical Institutionalism

Historical Institutionalism (HI) is neither a particular theory nor a specific method. It is best understood as an *approach* to studying politics (STEINMO, 2008). HI is concerned, among other things, with understanding institutions' resilience over time (FIORETOS, 2017), while working with a definition of institutions that includes both formal organizations and informal rules and procedures that structure conduct (THELEN; STEINMO, 1992). As Taylor (2020, p. 13) points out, "institutions are the rules of the game, and as such, they are reflected in recurring patterns of behavior". Institutional resilience is often explained by HI's concept of 'lock-in', whereas due to previously taken political decisions, a particular institutional design or set of privileges is preserved. Therefore, within that context, "nothing short of a shock to the system would push institutions onto a different path" (FIORETOS, 2017, p. 13).

For our inquiry, we found it best suited to utilize HI's concept of *critical junctures*, which represent "constitutive and potentially constitutive moments that cause particular pathways to be followed" (FIORETOS, 2017, p. 16). The duration of a critical juncture is brief, concerning the duration of the long-lasting process it instigates (which leads to the outcome of interest) (CAPOCCIA, 2015; CAPOCCIA; KELEMEN, 2007). It is important to note the *permissive* and the *productive* conditions of critical junctures within this context. *Permissive conditions* are necessary conditions that loosen institutional or structural constraints on agency or contingency and thus provide the temporal bounds of critical junctures. On the other hand, *productive conditions* act within the permissive conditions to bring about change. They are aspects of the critical juncture that shape initial outcomes and are subsequently reproduced when the critical juncture comes to a close (FIORETOS; FALLETTI; SHEINGATE, 2016).

The explanatory approach of the *critical junctures* goes as follows: an event or a series of events, typically exogenous¹ to the institution of interest, lead to a phase of political uncertainty in which different options for radical institutional change are viable; antecedent conditions define the range of institutional alternatives available to decision-makers but do not determine the alternative chosen; one of these options is selected, and its selection generates a long-lasting institutional legacy, what is known as *path dependence*. The past determines the present but not necessarily in a continuous way (CAPOCCIA, 2015; CAPOCCIA; KELEMEN, 2007).

Critical junctures often occur in the form of *crises*. In the international realm, a crisis denotes disruptive interaction between states, be it accompanied by violence or not. A crisis unfolds in four phases and four periods: 1) *onset phase/pre-crisis period*, which may be triggered by a hostile act, a disruptive event; 2) *escalation phase/crisis period*, in which there is an increase in the intensity and/or a change in the type of disruptive interaction between/among adversaries, an

¹ Nevertheless, it is possible that a critical juncture in the development of a given institution is generated endogenously by power holders that may disrupt existing institutional equilibria to achieve political objectives (CAPOCCIA, 2015; KOHLI, 1997).

awareness by the decision-makers of time pressure on choices and there is a substantial increase in the perceived probability of war; 3) *de-escalation phase/end-crisis period*, which is a process of accommodation by the adversaries and it is characterized by a decline in the perceptions of threat, time, and war likelihood; and 4) *impact phase/post-crisis period* enhances how decision-makers, sensitized to multiple potential consequences, will respond to future incipient crises (BRECHER, 2008, 2018).² As Calder and Ye (2004, p. 196) indicate, “the on-the-spot interplay between events, on the one hand, and the parameters that determine the incentives of decision-makers at a critical juncture, on the other, has important causal impacts on the institutional outcome of a crisis”.

In the interstate crisis framework, the elements of *time pressure* and *stimulus for change* are particularly important. *Time pressure*, located in Brecher’s (2018) *escalation phase/crisis period*, enhances the role of key individual decision-makers, makes interactions hard to routinize, limits time available to search out options, and reduces the ability of interest groups to dominate outcomes. As the concept of the fog of war suggests, decision-makers are forced into sudden, high-stakes decisions under extreme circumstances. On the other hand, *stimulus for change*, present in the *impact phase/post-crisis period*, in which new systemic characteristics can emerge from the need for collective action. These factors can, in turn, affect national leaders’ perception of interest, as well as their capability to coordinate and communicate with one another, leading to accelerating institutional changes that affect policy-making long after a critical juncture is passed and that constitute important legacies for the future (CALDER; YE, 2004).

Path dependence refers to “a period of time where the choices available to decision-makers are constrained by the choices made in the past” (LAMONT; BODUSZYŃSKI, 2020). Therefore, path dependence requires a build-up of behavioral routines, social connections, or cognitive structures around an institution. Path dependence may present four types of causes: 1) *increasing returns*, which means that the more a choice is made or an action is taken, the greater its benefits; 2) *self-reinforcement*, which means that making a choice or taking an action puts in place a set of forces or complementary institutions that encourage that choice to be sustained; 3) *positive feedbacks*, which are little bonuses given to people who already made that choice or who will make that choice in the future; and 4) *lock-in*, that means that one choice or action becomes better than any other one because a sufficient number of people have already made that choice (PAGE, 2006). Attention to the timing and sequence of developments becomes crucial in path dependence since the causal impact of early events is considerably stronger than subsequent events (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016).

Finally, the method applied in this paper to analyze the critical junctures will utilize elements delineated by Capoccia& Kelemen’s (2007, p. 357), including: “the main actors, their goals, preferences, decisions, and the events that directly influenced them” while specifying “not only the decisions and actions that were taken but also those that were considered and ultimately rejected”, building on the consequences of the courses of action implemented and, whenever possible, conjecturing on those that were not, to present why, in our understanding, a broader Eurasian institutional design under Russo-Chinese leadership has not taken place, despite their current political partnership.

Realist concerns in Russo-Chinese relations: a brief historical review

With the end of World War II (1939-1945) and after Mao Zedong’s (r. 1949-1976) Communists seized power in China in 1949, Russo-Chinese relations acquired aspects of a promising political partnership. By then, both Communist China and the USSR posed a significant threat to America and its allies during the first decades of the Cold War (1947-1991), with Beijing being assisted by Moscow in state-building, weapons sales, and technical/military support to the Chinese army. Nevertheless, in the 1960s, the once “friendly” political relations between the two biggest Communist countries were undermined by domestic changes within the Soviet Union. Nikita Krushchev’s (r. 1953-1964) initial proposal of a

² For a full presentation of the Unified Model of Crisis (UMC), see Brecher (2018).

“peaceful coexistence” with the capitalist West generated distrust in most socialist countries (China in particular), with Beijing accusing the USSR of abandoning the ‘revolutionary path’ (SEGRILLO, 2015).

The Soviets, by its turn, justified the concept of “Peaceful Coexistence” as a means to avoid a new all-out war, thus providing the necessary international and domestic tranquility for socialist countries to develop and strengthen (CPSS, 1964). Henceforth, the Soviet dispute with China became not only a genuine conflict for the soul of the “world revolution” (JUDT, 2005), but partly a struggle for geopolitical primacy in Eurasia. In a historical document composed by the Soviet Communist Party in 1964 entitled *Struggle for the Solidity of the World Communist Movement* Moscow was on the impression that China now posed “a direct threat [...] [to] the world communist movement” (CPSS, 1964, p. 4, translated by the authors), conditioning its own population “in the spirit of hostility to the USSR”.

For Moscow, the real goal of the Chinese leaders was to split the united front of the Communists and to impose on other countries a “sinicized version of socialism”, embedded with elements of an “adventurous foreign and domestic policy course, ideology and cult of personality” (CPSS, 1964, p.12). On the Chinese side, there was distrust in relation to the Soviet Union due to its hegemonic ambitions and its nuclear arsenal³. In a meeting between Mao and Kikunami Katsumi, member of the Japanese Communist Party, on January 5, 1964, the Chinese leader comments:

We have diplomatic relations with the Soviet Union; we are two countries in the socialist camp. But the relations between our two countries are not as good as those between China and the Japanese Liberal Democratic Party or China and the Ikeda faction. This is something we should think about. What's the reason? Because the U.S. and the Soviet Union both have nuclear weapons and want to dominate the world (MAO, 1998, p. 388).

The explicit Soviet opposition to the Chinese communism also enlarged the rift between the two Eurasian powers, as Mao mentioned during a talk with American socialists on January 17, 1964: “They [the Soviets] malign us as dogmatists, Trotskyites, empty talkers, sham revolutionaries and nationalists” (1998, p. 394).

Besides, during the early to mid-1960s, Mao thought that foreign military threats no longer demanded top priority, pursuing instead a foreign policy that promoted his socialist vision (GOLDSTEIN, 2020). An example of this policy is present in a May 15, 1964 conversation between Mao and Vito Kapo, Chair of the Albanian Women’s Union, in which the Chinese Chairman praises Albania for sharing China’s struggle against the Soviet de-Stalinization, to which he refers to as “revisionism”. Mao delineates that China perceived the ideological changes promoted by the USSR as deviations of Marxism-Leninism, being products of bourgeois capitalism. In his view, this produced a fascist dictatorship, which was characterized as the rule of a minority over the working class, preventing the consolidation of the dictatorship of the proletariat:

The Soviet Union has been controlled by revisionism. What is revisionism? It is the thought, politics, economics, and culture of the bourgeoisie. The bourgeoisie have already seized power in the Soviet Union. [...] Since revisionism is a product of capitalism, it cannot represent the truth of Marxism-Leninism, it can only represent the minority. There is still class struggle in the Soviet Union, but it is in a critical state. If one opposes Khrushchev they will be locked up in an asylum. It is a fascist dictatorship, and worth paying attention to (GUANGXI ZHUANG AUTONOMOUS REGION ARCHIVES, 1964).

Mao also pointed out that Khrushchev “is in the process of restoring the bourgeoisie, he’s deceiving the people” (GUANGXI ZHUANG AUTONOMOUS REGION ARCHIVES, 1964). The Chinese leader lectured the Albanian representative on how to counter the Soviet revisionism, through refusing “to import revisionist or capitalist works of art and literature” (GUANGXI ZHUANG AUTONOMOUS REGION ARCHIVES, 1964) and “using class struggle to conduct their [the youth’s] education (GUANGXI ZHUANG AUTONOMOUS REGION ARCHIVES, 1964).

³ Actually, China had been developing its nuclear weapons program with Soviet aid since 1954, however, Beijing continued the program independently after 1958 due to the Sino-Soviet Split. China would successfully detonate a nuclear device on October 16, 1964 (HORSBURGH, 2015).

Realist concerns came to the forefront when China refused to sign the Moscow Treaty on the Ban of Nuclear Weapon Tests in the Three Environments (on land, air, and sea). After this refusal, the Soviet government stopped providing technical assistance to China to develop nuclear weapons. The USSR was concerned with “a response in the form of an atomic armament of the powers of the imperialist camp, in particular, West Germany and Japan” (CPSS, 1964, p. 20; our translation). Be it as it may, even without the help of the USSR, China finally developed its own atomic bomb in 1964, achieving its nuclear status. Apart from that important event, in addition to tensions stemming from differences in political views and on the acquisition of atomic weapons by China, in the mid-1960s, border disputes ultimately led to several military conflicts between the USSR and the Chinese army, solidifying the split between the two states.

It is true that during the 1990s, after the fall of the Soviet Union, relations between Russia and China gradually improved (ADAM, 2012; BEZERRA, 2018).⁴ Nevertheless, one special concern for both countries - still to the present day - continues to be their territorial integrity. Russia’s Far East is historically underpopulated if compared with the more populous Chinese border areas, and the demarcation of frontiers between them has remained until recently a matter of concern for Moscow. In October 2004, Russia and China signed an agreement solving their border disputes, according to which Moscow returned some islands off the Amur River (claimed by Beijing since 1929) to Chinese rule (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, 2004). Since then, Russia has become the only country in the Chinese neighborhood with which Beijing has no territorial claims. However, it is important to note that both Russians and Chinese have, at different times in the past, invoked historical narratives to justify geopolitical ambitions in relation to their borders, as exemplified by the Russian incorporation of Crimea from Ukraine in 2014, and the Chinese takeover of Xinjiang in 1949, and of Tibet in 1950 (HAYTON, 2020).

In effect, some Chinese authorities still recall that current-day Russia’s Far East, including Vladivostok, was once a Chinese territory seized by the Russian Empire in the 19th century, when China was economically and militarily incapable of opposing its adversaries; this historical record brings considerable apprehension to political pundits in Russia, who are concerned about the eventuality of a future Chinese claim over territories that Moscow conquered in the 19th century (KALACHINSKI, 2019).

Table 1 below presents the major events in the Sino-Russian relations since the mid-20th century, while the critical junctures are marked in bold. We identify the state of the relations between the two countries at the time (allies or not); whether the event was a crisis; whether time pressure was constraining the choices of the decision-makers; which country was responsible for triggering the event or whether it took part in it; and the outcome of the event for the bilateral relations at the time. The critical junctures, in bold, were identified as phases of institutional fluidity that steered outcomes towards a new equilibrium in the bilateral relations. They altered these relations for a period longer than their own duration(path-dependency), transforming amity into enmity and vice versa.

⁴ As a sign of this improvement, bilateral arms trade, which had significantly decreased during the “Sino-Soviet split”, was once again resumed, fostering the strengthening of their political ties (ADAM, 2012), with Russia becoming the main arms supplier to the Chinese market (SIPRI, 2019).

Table 1- Major Events and Critical Junctures in the Russian-Chinese Relations regarding Eurasia (1950-Present)

EVENT	Allies	Crisis	Time Pressure	Initiative	Outcome
<i>Alliance and Friendship Treaty (1950)</i>	Yes	No	No	China	Soviet advantage
<i>Sino-Soviet Split (1956-1966)</i>	No	Yes	Yes	China	Chinese advantage
<i>Sino-Soviet Border Conflict (1969)</i>	No	Yes	Yes	China	Chinese advantage
<i>Soviet-Afghan War (1979-1989)</i>	No	Yes	Yes	Soviet Union	Chinese advantage
<i>Sino-Soviet Rapprochement (1982-1988)</i>	Yes	No	No	China	Chinese advantage
<i>Summit Meeting (1989)</i>	Yes	No	No	China	Chinese advantage
<i>Soviet Dissolution (1991)</i>	Yes	No	No	Soviet Union	Chinese advantage
<i>Shanghai Five (1996)</i>	Yes	No	No	Mutual	Mutual advantage
<i>Moscow Summit (1997)</i>	Yes	No	No	Russia	Mutual advantage
<i>Shanghai Cooperation Organization (SCO) (2001)</i>	Yes	No	No	Mutual	Mutual advantage
<i>Treaty of Good-Neighbourliness, Friendship, and Cooperation (2001)</i>	Yes	No	No	China	Mutual advantage
<i>Collective Security Treaty Organization (CSTO) (2001)</i>	No	No	No	Russia	Russian advantage
<i>Eurasian Economic Union (EEU) (2011)</i>	No	No	No	Russia	Russian advantage
<i>Sino-Russian Strategic Partnership (2013)</i>	Yes	No	No	China	Mutual advantage
<i>Belt and Road Initiative (BRI) (2013-)</i>	No	No	No	China	Chinese advantage
<i>Silk Road Fund (SRF) (2013)</i>	No	No	No	China	Chinese advantage
<i>Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (2015)</i>	Yes	No	No	China	Chinese advantage
<i>Integration EEU-BRI (2015)</i>	Yes	No	No	Mutual	Mutual advantage
<i>Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) (2020)</i>	No	No	No	China	Chinese advantage

SOURCE: Adapted from Calder and Ye (2004). Based on Lüthi (2010), Radchenko (2015), Vámos (2010), Muzaffar and Khan (2016), Shtraks (2015), Bolt and Cross (2018), Korolev (2019), Li and Poh (2019), and Cooley (2019).

Two of the critical junctures presented in the table above, specifically the Sino-Soviet Split (1956-1966) and Sino-Soviet Border Conflict (1969) cemented the split of the world communist movement and, as a consequence, hampered the possibility of a broader unifying institutional arrangement in Eurasia. Countries in the continent were divided by their allegiances with either Moscow or Beijing, with states on the former's side being composed of: East Germany, Poland, Czechoslovakia, Hungary, Romania, Bulgaria, and Albania (the Soviet satellites), and Mongolia serving as a buffer State between Russia and China. More closely aligned with Beijing (although not completely severing ties with the USSR) were Vietnam⁵ (assisted by China in its war against the United States), Laos, Cambodia, and North Korea. Stretching from Eastern Europe to East Asia, it can be argued that had both the Soviets and the Chinese leadership made peace during the first phases of their mutual strangeness, as proposed by the Russians in its *Struggle for the Solidity of the World Communist Movement* document, the path would therefore be open for a new confluence of political ideas within Eurasia, leading

⁵ Despite being allies since the 1950s, there is a Sino-Vietnamese split in 1975, due to Beijing's rapprochement to the United States, culminating in the Sino-Vietnamese War in 1979. The two countries only warm up their relations as of 1985 (AMER, 1993).

towards not only an economic but also to a more efficient political integration within a then “unified” Communist camp (CPSS, 1964).

Figure 1 – Eurasia's political adherence map after the Sino-Soviet Split



Source: Created by the authors, through link: <https://mapchart.net/world.html>

On a different note, in more recent times, questions related to territorial claims also represented an obstacle in terms of enabling an overall agreement within Eurasia that could at the same time accommodate the geopolitical interests of both Russia and China. Although Beijing and Moscow do not hold specific border contentions against each other nowadays, the possibilities for a future revisionist claim (taken into consideration their history) cannot be altogether excluded, as represented by the events taking place in Ukraine in 2014. Meanwhile, the only countries in Eurasia that took a pro-Russian instance in relation to the annexation of Crimea were Afghanistan, Armenia, and Kyrgyzstan, which demonstrates the fragile support Moscow received for its actions. On the other hand, China has territorial disputes with over 18 states, many of them in Eurasia such as: Bhutan, Mongolia, India, Nepal, and Tajikistan. In this context, the realization of organizational structures of political character under the simultaneous leadership of Moscow and Beijing is compromised by how their neighbors perceive with apprehension their geopolitical interests.

Competing Institutionalisms between Eurasian powers

Both in their own right, Russia and China present themselves as the potential leaders of broader institutionalization schemes in Eurasia. Russia's aim through its institutionalization projects, according to Averre (2009, p. 1696), is “to shape its external environment by establishing stable and friendly States on its periphery as a prerequisite for security”. In that regard, we must first mention the Commonwealth of Independent States, or CIS⁶, a multilateral forum that was established in the 1990s for political concertation among the former Soviet republics under the tutelage of Moscow. According to analysts, since its inception, the CIS did not exert any significant impact on the most important

⁶ Composed by the following signatories: Russia, Ukraine, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Moldova, Azerbaijan and Armenia.

political decisions taken by its members (WEITZ, 2014, TRENIN; LO, 2005), and Russia exercised no general leadership in terms of implementing a serious integrative project for the region (DUGIN, 2016).

Be it as it may, at the beginning of the 2000s, in order to develop more effective cooperation in the military-political sphere within the CIS area, Russia launched the Collective Security Treaty Organization (CSTO), considered by Moscow as an important factor “to maintain stability and ensure security in the CIS area” (FPC, 2008) and consequently to exert an impact on the political configuration of Eurasia. The organization focuses on the fight against international terrorism, extremism, and separatism, whose members are composed by: Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Tajikistan (the latter three located in Central Asia). With CSTO, Moscow aims to project itself as the main guarantor of regional stability, providing security to local governments in Eurasia (ADAM, 2012), while strengthening the national security of its participants (CSTO Charter, Prologue)

In 1996, the cooperation between China, Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Tajikistan was formalized by what was called the Shanghai Five group, which in 2001 became the Shanghai Cooperation Organization (SCO) (YAHUDA, 2020). The organization was created under the leadership of Beijing and counting with the participation of Russia and the Central Asian countries, the SCO aims to combat as well regional instability in Central Asia while limiting the influence of external actors in the region, such as the European Union and the United States (HORÁK, 2014), goals that are practically identical to those present in the Russian-led CSTO. The SCO also declares its intention to facilitate joint action in “strengthening peace and promoting regional security and stability”, focusing on the fight against “terrorism, separatism and [religious] extremism” (SCO Charter, Art.1), much akin to the phraseology contained within the CSTO’s Charter (CSTO Charter, Article 8) under Russian leadership. Despite being a Chinese initiative, Russia decided to join the SCO, because it allowed Moscow to monitor Beijing’s decisions concerning Eurasia, and also as a form of balancing the Chinese influence over the region (JESUS, 2014).

The creation of the SCO was also motivated by the Chinese and Russian critiques to the global “War on Terror” waged by the US and the North Atlantic Treaty Organization (NATO), after the 9/11 attacks. Moscow and Beijing considered, at the time, the Western targeting on transnational Islamic terrorist organizations as a sort of “civilizational war” that would marginalize even moderate Islamic groups, which could be problematic to them, since Muslim communities are an important part of their societies. China and Russia preferred to interpret terrorism as a radical opposition to their governments, in a broader context of political extremism, driven by the Islamic separatist movements in Xinjiang and Chechnya, respectively (LAZZARI, 2011).

As yet another Russian-led initiative in Eurasia, it should be mentioned as well the Eurasian Economic Union (EEU), formed in 2011 between Russia, Belarus, and Kazakhstan⁷ and intended “to make the best use of mutually beneficial economic ties” (FPC, 2013) among former Soviet republics, while aiming to stimulate: 1) free flow of goods, capitals, services and labor 2) equal access to transport and energy infrastructure and 3) standard rules of customs and tariff regulation among its participants. The EEU, under the leadership of Moscow, actively sought to attract new members since its inception, and for some analysts, it represented Russia’s attempt to establish its control over the Post-Soviet space, creating a transnational entity having Moscow at its core (COHEN, 2013). Some observers assert that behind the regional economic integration lies a greater geopolitical goal: to create a supranational Eurasian space based on civilizational ties, similar to the European Union (DUGIN, 2016).

For Cohen (2013), the establishment of the EEU can be seen as an attempt to pave the way for Russian control over the post-Soviet space (and by extension, the Eurasian space), by creating a transnational entity that can potentially become a stronger Eurasian actor globally. Vladimir Putin himself, regarding the integration promoted by the EEU, expressed the following opinion in an article to the Russian periodic *Izvestia* “We suggest a powerful *supranational*

⁷ Kyrgyzstan and Armenia were added to the EEU in 2015.

association capable of becoming one of the poles in the modern world and serving as an efficient bridge between Europe and the dynamic Asia-Pacific region. [...] the Eurasian Union is an open project. We welcome other partners to it" (PUTIN, 2011; our emphasis).

Some contend that any integration process, however, and the EEU is no exception is, in fact, the result of the expansionist impulse inherent to the leading Great Powers in it (OCAMPO, 2009). With that in mind, Putin's strategy resides in the creation of an independent pole of power in an international multipolar system, through the use of the natural and industrial resources of the EEU members, in what can be considered as the most serious attempt by post-communist Russia to recreate a zone of influence deeply integrated with Moscow' (COHEN, 2013). Such an economic union, therefore, serves Moscow as a way to consolidate its position of great Eurasian power (BLANK, 2014), and as an "instrument to institutionalize its privileged status" (COOLEY, 2019, p. 114) and underscore Russia's Great Power position in the world.

Due to those above, a hidden geopolitical antagonism can be felt between Moscow and Beijing, often demonstrated by the latter's involvement in the former's "sphere of influence". Russia withholds a shared Soviet legacy (in political as well as in cultural terms) with Central Asia, for instance. Meanwhile, China has a long history of political, cultural and commercial relations with the region. For many centuries, the Chinese have referred to the vast area west of the historical Silk Road (2nd century BC-18th century AD) as *Xiyu* (西域) ("Western Regions") and it is based on this historical precedent that Beijing rekindled its ties with Central Asia after the Soviet dissolution in 1991 (ZHAO, 2016). Chinese economic influence there has grown significantly in the last years due to Beijing's investments in regional infrastructures within the frameworks of its trillionaire Belt and Road Initiative (BRI), as well as by Chinese imports of Central Asia's natural resources (COOLEY, 2019). Beijing regards Central Asia as a source of oil and natural gas reserves, which can play an important role in China's strategy to reduce its dependence on energy supplies from war-prone regions, such as the Middle East, and also reducing its reliance on sea transports that leave it vulnerable to piracy or a possible naval blockade in the event of major crisis (ALBERT, 2019). China has been the most important exporting country for Central Asia, accounting for 40.9% of annual oil and gas exports (2015) (ZHOU; HE; YANG, 2020).

The BRI, more specifically, involves the construction of highways, ports, gas pipelines, and transcontinental railroads crossing (from the Chinese western-most territories) several countries, including some of the Central Asian States and Russia itself, intended to transport Chinese goods to the European market, with around 55% of GDP, 70% of the population and 75% of known world energy reserves involved in their scope. Such investments, due to their scale and volume, are gradually displacing Russia from its position of 'main regional geopolitical actor' (BEZERRA, 2018), while at the same time intensifying Chinese economic and political leadership in Eurasia, to the detriment of Moscow.

Be it as it may, to prevent Beijing from articulating with other Asian countries seems to be out of Moscow's possibilities, which brings difficulties to a regional "consortium leadership" between Russia and China, taking into account diverging geopolitical pretensions in terms of how Eurasia should be managed. As posited by some analysts, "China, which has increased its economic and financial strength, [...] widened its leadership potential and is gradually building a Chinese-centered system of international rules, norms, and institutions" (LEKSYUTINA, 2019, our translation).

Meanwhile, for authorities in Moscow, if Russia does not exercise a leadership role in Eurasia's institution-building, there cannot be any hope of a Russian 'pole' in a "multipolar" international system (TRENIN, 2001). Russia's very actions abroad reflect Moscow's commitment to rebuilding a zone of influence consistent with its aspirations as a Great Power. Thus, regional integration plans conducted by Moscow, both in the economic and military spheres, are of fundamental importance for the achievement of its leadership goals. Given these considerations, the objectives of Moscow in Eurasia in general and in its vicinity in particular, consist in 1) to position Russia as a pole of regional power and influence, 2) to sustain pro-Moscow-oriented political regimes in its neighborhood, and 3) to exclude or, at least, minimize the Chinese influence regionally (FROST, 2009). However, if during the 19th and 20th centuries Russia was considered the

leading power in Eurasian geopolitics, in the 21st century, China is the one-state ‘wrestling large areas in Asia away from Russia’ using its ever-growing economic leverage.⁸ This Chinese presence in many parts of Asia is thus encroaching on Russian-led EEU as well as on the CSTO, undermining Moscow’s efficiency as a Eurasian leader.

Figure 2 – Countries that participate at the same time in the Russian-led CSTO and the EEU



Source: Created by the authors, through link: <https://mapchart.net/world.html>

Moreover, arguably much of this geopolitical antagonism stems from Russia’s and China’s understanding of themselves as Civilization-States, therefore framing their domestic and foreign policy under such identities. Russia represents a civilization in itself (neither European nor Asian), which some consider being Eurasian (DUGIN, 2016; PUTIN, 2011) or properly Christian Orthodox (HUNTINGTON, 2011). China equally holds the interpretation of itself as a unique civilization in the world, or the “Middle Kingdom” (中国). The ancient Chinese cultural concept of *Tianxia* (天下) is related to this interpretation. It translates as “all-under-heaven” and dates back to the Zhou Dynasty (1046 BC - 256 BC), denoting the lands, space and area divinely appointed to the Emperor by universal and well-defined principles of order (YANG, 2015; ZHAO, 2005). In the context of a rising China, this concept has been influencing the Chinese political and intellectual elites, who defend ideas that derive from *Tianxia*, such as the international recognition of the country as a Great Power, the Chinese preponderance in Asia and the Western Pacific, and the building of a Sinocentric world order that would improve the current anarchic Westphalian system (JIANG, 2018, 2019; LAU, 2006; LIU, 2015; XI, 2014; YANG, 2015; ZHAO 2005, 2009).

The divergence between Russia’s and China’s visions of a future world order are even greater because, while Moscow envisages a tripolar order based on the interaction between the United States, China, and Russia, Beijing sees the US as its only true global competitor (LUKIN, 2018). From a security perspective, the Chinese government perceives the engagement with Eurasia and the promotion of regional integration as foreign policy priorities and an extension of its domestic policy towards its restive western province of Xinjiang, due to its heightened concerns that regional Uighur groups might mobilize externally to destabilize the political situation in China (COOLEY, 2019).

In Table 2 below, we present the main critical junctures in terms of regional organizations’ building in Eurasia, while underlying the events that worked as *permissive conditions* for their establishment, their character (be it political, economic, cultural, etc.), the country-initiator, as well as their outcome.

⁸ The Russian GDP stands for US\$ 1.7 trillion as of 2019, while that of China stood above US\$ 14.3 trillion in the same year, according to data from the World Bank.

Table 2 - Critical Junctures and Regional Organizations' Building in Eurasia (Institutions whose Initiative were taken either by Russia or China)

PERMISSIVE CONDITION	ORGANIZATION	REGIONS INVOLVED	CHARACTER	INITIATIVE	OUTCOME
The End of the Cold War (1991)	CIS - 1991	Eastern Europe, Central Asia, Caucasus	Political, Economic, Cultural	Russia	Ineffective
The 9/11 Terrorist Attack (2001)	SCO - 2002	East Asia, South Asia, Central Asia, Eastern Europe	Political, Economic, Security	China	Limited Efficacy
	CSTO - 2002	Eastern Europe, Central Asia, Caucasus	Political, Security	Russia	Limited Efficacy
2008 Financial Crisis - Rise of Economic Regionalism	EEU - 2011	Eastern Europe, Central Asia, Caucasus	Economic	Russia	Limited Efficacy
	BRI - 2013	South Asia, Central Asia, East Asia, Southeast Asia, Europe, Latin America, Middle-East, North Africa, Sub-Saharan Africa	Economic	China	Partially Effective (Evolving)

SOURCE: Adapted from Calder and Ye (2004). Based on Lüthi (2010), Vámos (2010), Radchenko (2015), Shtraks (2015), Muzaffar and Khan (2016), Bolt and Cross (2018), Cooley (2019), Korolev (2019) and Li and Poh (2019).

Global critical junctures at different points in time after the 1990s and into the 2000s prompted both Russia and China to implement schemes of regional integration in Eurasia with similar character and sometimes with identical goals. The economic character of organizations such as the CIS and the EEU (Russian-led) contrasts with the Chinese BRI. States involved in these projects often find themselves balancing between Russian and Chinese uncoordinated interests. For instance, after the SCO's foundation, authorities in Beijing intended to strengthen the economic aspect of that organization (by establishing a free trade zone and a development bank). However, Moscow did not back this proposal due to "Russian fears of institutionalizing Chinese economic dominance" (COOLEY, 2019, p. 126) in Central Asia and beyond.

As multiple states are either uncomfortable with Moscow's geopolitical enveloping intentions (as demonstrated by the modest adhesion to institutions such as the EEU and CSTO) to as well as with Beijing's growing economic say in the region (by fears of becoming too embroiled and dependent on Chinese financial grasp), most of the elements that pervade the very nature of Russia-China relations, as well as their interactions with their neighbors, present a conundrum for the establishment of a consortium leadership in Eurasia, thus explaining this 'organizational gap' in the region.

Conclusion

The Russian view of world order contains the conviction that it must hold a sphere of influence in Eurasia, particularly among the former Soviet republics, due to the history of the Soviet Union and the Russian Empire and its contemporary security requirements. Russia does not treat post-Soviet states as truly sovereign in that the Kremlin leadership believes it has the right to set conditions on their policy choices. In other words, the Russian government assumes it is entitled to ensure these states do not take actions that undermine Russian interests. Russia's intervention in Georgia in 2008, when it positioned troops in South Ossetia and Abkhazia, and more prominently the annexation of Crimea, in eastern Ukraine in 2014, are examples of this long-held belief.

The Chinese self-perception and worldview clash with those of Russia's, once it understands itself as the "Middle Kingdom" since antiquity, and believes it has the historical right to be the preponderant power in Asia and the Western Pacific, as well as the center of a Sinocentric world order. For China, the engagement with Eurasia and the promotion of regional integration are foreign policy priorities with concern about the region as the source of terrorist threats that need to be countered before they endanger Chinese domestic security. Also, the region is seen by Beijing as a pivotal supplier of

energy resources in order to guarantee China's energy security and reduce its dependence on unstable regions, such as the Middle East.

The problem when it comes to the prospects of a 'condominium leadership' between Russia and China in the Eurasian landscape resides in the fact that Beijing and Moscow are both willing to play the role of leader in Eurasia through organizations such as the SCO and the Belt and Road Initiative (on the side of China), and the EEU and CSTO (those being led by Russia). Those fundamental inclinations held by authorities in Beijing and Moscow coupled with realist concerns (in terms of mutual distrust and territorial issues) presented in the first section of our paper are elements that help us comprehend the absence of an overarching organization in Eurasia under the shared leadership of its two most prominent Great Powers.

Finally, applying the historical institutionalist approach to the research allowed us to observe the dynamics of the Sino-Russian relations since 1950, demonstrating that their main hurdles have been asymmetry of power, lack of transparency due to the autocratic character of both regimes, and great power competition. We have been able to identify that when they cooperated or entered into conflict, as literature informs, China tended to have an advantage over the Soviet Union during the Cold War, and this trend has continued after its dissolution and the emergence of an independent Russia, despite a few instances of mutual benefits in bilateral cooperative arrangements. Also, the use of original archival material showed that their opaque nature and great power rivalry generated high levels of distrust about each other's intentions, rendering frailty to their alliance in the long run.

References

- ADAM, Gabriel P. **A Rússia como Grande Potência e a Parceria Estratégica com a China**. In: ALVES, André G. M. P. (Ed). **Rússia no Século XXI: O Renascimento de uma Potência?** Brasília: IPEA, 2012, cap. 2, p. 51-96.
- ALBERT, Eleanor. Russia, China's Neighborhood Energy Alternative. **The Diplomat**. Washington, 6 dez. 2019. Disponível em: <https://thediplomat.com/2019/12/russia-chinas-neighborhood-energy-alternative/>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- ALVARES, Ticiano O.; PADULA, Raphael. A Parceria Sino-Russa e a Disputa pela Eurásia: Imperativos Geopolíticos e Alianças Conjunturais pelo Controle do Continente Basilar. **Geosul**, Florianópolis, v. 35, n. 77, p. 196-222, dez. 2020. Disponível em: <http://doi.org/10.5007/2177-5230.2020v35n77p196>. Acesso em: 13 jan. 2021.
- AMER, Ramses. Sino-Vietnamese Relations and Southeast Asian Security. **Contemporary Southeast Asia**, v. 14, n. 4, p. 314-331, mar. 1993. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/25798168?seq=7#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 18 abr. 2021.
- AVERRE, Derek. Competing Rationalities: Russia, the EU and the 'Shared Neighbourhood'. **Europe-Asia Studies**, v. 6, n. 10, p. 1689-1713, 2009. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27752408>. Acesso em: 08 jan 2021
- BLANK, Stephen. The Intellectual Origins of the Eurasian Union Project. In: CORNELL, Svante E.; STARR, Frederick S. (Eds). **Putin's Grand Strategy: The Eurasian Union and Its Discontents**. Singapore: Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, 2014, cap. 2, p. 14-28.
- BEZERRA, Valdir. O Urso e o Dragão: Aspectos da Aproximação Política Entre Rússia E China Nos Anos 2000. **Caderno de Relações Internacionais**, v. 9, n. 17, p. 39-69, 2018. Disponível em: <https://www.faculadadamas.edu.br/revistafd/index.php/relacoesinternacionais/article/view/987>. Acesso em: 20 fev 2021
- BOLT, Paul J.; CROSS, Sharyl N. **China, Russia, and Twenty-First Century Global Geopolitics**. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- BRECHER, Michael. **International Political Earthquakes**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2008.
- BRECHER, Michael. **A Century of Crisis and Conflict in the International System**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.
- BUZAN, Barry. Afterword to: Networking hegemony: Alliance dynamics in East Asia. **International Politics**, Basingstoke, v. 57, n. 2, p. 285-289, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41311-019-00184-w>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. New York: Cambridge University Press, 2003.
- CALDER, Kent; YE, Min. Regionalism and Critical Junctures: Explaining the "Organization Gap" in Northeast Asia. **Journal of East Asian Studies**, Cambridge, v. 4, n. 2, p. 191-226, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1598240800001818>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- CALDER, Kent; YE, Min. **The Making of Northeast Asia**. Stanford: Stanford University Press, 2010.

- CAPOCCIA, Giovanni. Critical junctures and institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). **Advances in Comparative-Historical Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 147-179.
- CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. **World Politics**, Cambridge, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>. Acesso em: 17 jan. 2021.
- CHA, Victor D. **Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia**. Princeton: Princeton University Press, 2016.
- COHEN, Ariel. Russia's Eurasian Union Could Endanger the Neighborhood and US Interests, **The Heritage Foundation**. Washington, 14 jun. 2013. Disponível em: <http://www.heritage.org/research/reports/2013/06/russias-eurasian-union-could-endanger-the-neighborhood-and-us-interests>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- COOLEY, Alexander. Tending the Eurasian Garden: Russia, China and the Dynamics of Regional Integration and Order. In: Bekkevold, Jo Inge; LO, Bobo (Eds). **Sino-Russian Relations in the 21st Century**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, cap. 6, p. 113-139.
- COLLECTIVE SECURITY TREATY ORGANIZATION. **Charter**: 2002. Disponível em: http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=1896. Acesso em: 15 mar. 2021.
- CPSS — KOMMUNISTICHESKAYA PARTIYA SOVETSKOGO SOYUZA. **Bor'ba Za Splochnost' Mirovogo Kommunisticheskogo Dvizheniya**. Moskva, 1964. Disponível em: <https://sites.fas.harvard.edu/~hpcws/borba.pdf>. Acesso em: 07. jan. 2021.
- DIAMOND, Larry. **Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition and American Complacency**. New York: Penguin Press, 2019.
- DUGIN, Aleksandr. **Geopolítica da Rússia Contemporânea**. Lisboa: Instituto de Altos Estudos em Geopolítica e Estudos Auxiliares, 2016.
- DUFFIELD, John S. Why is There No APTO? Why is There No OSCAP? Asia-Pacific Security Institutions in Comparative Perspective. **Contemporary Security Policy**, London, v. 22, n. 2, p. 69-95, 2001. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13523260512331391148>. Acesso em: 22 jan. 2021.
- FAIRBANK, John K; GOLDMAN, Merle. **China: A New History**. Cambridge: Harvard University Press, 2006.
- FRIEDBERG, Aaron. Will Europe's Past Be Asia's Future? **Survival**, London, v. 142, n. 3, p. 147-59, 2000. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1093/survival/42.3.147>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- FROST, Alexander. **The Collective Security Treaty Organization, the Shanghai Cooperation Organization, and Russia's Strategic Goals in Central Asia**. Washington DC: Central Asia-Caucasus Institute e Silk Road Studies Program, 2009.
- FIORETOS, Orfeo. Institutions and Time in International Relations. In: FIORETOS, Orfeo (Ed). **International Politics and Institutions in Time**. Oxford: Oxford University Press, 2017, cap. 1, p. 3-38.
- FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. Historical Institutionalism in Political Science. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (Eds). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016, cap. 1, p. 5-37.
- GAT, Azar. The Return of Authoritarian Great Powers. **Foreign Affairs**, New York, v. 86, n. 4, 59-69, 2007. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2007-07-01/return-authoritarian-great-powers>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- GOLDSTEIN, Avery. China's Grand Strategy under Xi Jinping: Reassurance, Reform, and Resistance. **International Security**, Cambridge, v. 45, n. 1, p. 164-201, 2020. Disponível em: <https://direct.mit.edu/isec/article/45/1/164/95252/China-s-Grand-Strategy-under-Xi-Jinping>. Acesso em: 16 mar. 2021.
- GONCHAROV, Sergei N.; LEWIS, John W.; XUE, Litai. **Uncertain Partners: Stalin, Mao, and the Korean War**. Stanford: Stanford University Press, 1993.
- GUANGXI ZHUANG AUTONOMOUS REGION ARCHIVES. **Record of the Conversation from Chairman Mao's Audience with the Albanian Women's Delegation and Albanian Film Workers**. X1-35-116, 48-57, 15-5-1964. Disponível em: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/250389>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- HAYTON, Bill. **The Invention of China**. New Haven: Yale University Press, 2020.
- HEMMER, Christopher; KATZENSTEIN, Peter J. Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism. **International Organization**, Cambridge, v. 56, n. 3, p. 575-607, 2002. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/why-is-there-no-nato-in-asia-collective-identity-regionalism-and-the-origins-of-multilateralism/B8BE13AF44D732DD9E749E7AE9A861EB>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- HORÁK, Slavomír. Challenges from the East: China. In: CORNELL, Svante E.; STARR, Frederick S. (Eds). **Putin's Grand Strategy: The Eurasian Union and Its Discontents**. Singapore: Central Asia-Caucasus Institute Silk Road Studies Program, 2014, cap. 14, p. 166-177.

- HORSBURGH, Nicola. **China and Global Nuclear Order: From Estrangement to Active Engagement**. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- HUNTINGTON, Samuel P. **The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**. New York: Simon and Schuster, 2011.
- JESUS, Diego S. V. Além do Espírito de Xangai? As Políticas Externas da Rússia e da China e o Balanceamento Brando. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p. 45-78, jul. 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/46453/30002>. Acesso em: 19 abr. 2021.
- JIANG, Shigong. Philosophy and History: Interpreting the 'Xi Jinping Era' through Xi's Report to the Nineteenth National Congress of the CCP, 2018. Disponível em: <https://www.readingthechinadream.com/jiang-shigong-philosophy-and-history.html>. Acesso em: 17 fev. 2021.
- JIANG, Shigong. **The Internal Logic of Super-Sized Political Entities: Empire and World Order**, 2019. Disponível em: <https://www.readingthechinadream.com/jiang-shigong-empire-and-world-order.html>. Acesso em: 17 fev. 2021.
- JUDT, Tony. **Postwar: A History of Europe Since 1945**. New York: Penguin Books, 2005
- KATZENSTEIN, Peter J.; SHIRAIISHI, Takashi. **Network Power**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- KALACHINSKI, Andrei. **Vladivostok Political Scientist: China May Deliver Ultimatums Even to Russia in the Future**. Disponível em: <https://icds.ee/en/vladivostok-political-scientist-china-may-deliver-ultimatums-even-to-russia-in-the-future/>. Acesso em: 21.abr.2021
- KENDALL-TAYLOR, Andrea; SHULLMAN, David. 2018. How Russia and China Undermine Democracy. **Foreign Affairs**, New York, v. 97, n. 5, 2018. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-10-02/how-russia-and-china-undermine-democracy>. Acesso em: 17 fev. 2021.
- KOHLI, Atul. Can Democracies Accommodate Ethnic Nationalism? The Rise and Decline of Self-Determination Movements in India. **Journal of Asian Studies**, Cambridge, v. 56, n. 2, p. 325–344, 1997. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-asian-studies/article/abs/can-democracies-accommodate-ethnic-nationalism-rise-and-decline-of-selfdetermination-movements-in-india/7E425760958618F06F70D9FB1612EE35>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- KOROLEV, Alexander. How closely aligned are China and Russia? Measuring strategic cooperation in IR. **International Politics**, London, v. 57, n. 5, p. 760-789, 2019. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/s41311-019-00178-8>. Acesso em: 22 mar. 2021.
- KOTKIN, Stephen. **Stalin: Waiting for Hitler, 1929-1941**. New York: Penguin Press, 2017. Vol. 2.
- LAMONT, Christopher; BODUSZYŃSKI, Mieczysław P. **Research Methods in Politics and International Relations**. London: Sage, 2020.
- LAU, Naikeng. Harmonious society will impact the world. **China Daily**, Beijing, 20 out. 2006. Disponível em: http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2006-10/20/content_712596.htm. Acesso em: 21 jan. 2021.
- LAZZARI, Tiago C. A Política Externa Russa no Início do Século XXI: Tendências e Perspectivas. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 2, n. 3-4, p. 59-78, mar. 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/18214/10938>. Acesso em: 19 abr. 2021.
- LEKSYUTINA, Y. **Kitay sozdayet novyy mirovoy poryadok**. Vzglyad, 2019. Disponível em: <https://vz.ru/opinions/2019/5/13/977330.html?fbclid=IwARiJ0ThjlmRlmBfKSpAryIgvBA-vWc81UC189HbIegzPoZXnYxdJxtWOURc>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- LUKIN, Alexander. **China and Russia: The New Rapprochement**. Cambridge: Polity Press, 2018.
- LI, Mingjiang; POH, Angela. The Indispensable Partner: Russia in China's Grand Strategy. In: Bekkevold, Jo Inge; LO, Bobo (Eds). **Sino-Russian Relations in the 21st Century**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, cap. 2, p. 21-39.
- LIU, Mingfu. **The China Dream: Great Power Thinking & Strategic Posture in the Post-American Era**. Beijing: CN Times Books, 2015.
- LÜTHI, Lorenz M. Sino-Soviet Relations during Mao Years, 1949-1969. In: BERNSTEIN, Thomas P.; LI, Hua-Yu (Eds). **China Learns from the Soviet Union, 1949-Present**. Lanham: Lexington Books, 2010, cap. 1, p. 27-59.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Eds). **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010, cap. 1, p. 1-37.
- MAO, Zedong. There Are Two Intermediate Zones (September 1963; January and July 1964). In: MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA; PARTY LITERATURE RESEARCH CENTER (Eds). **Mao Zedong on Diplomacy**. Beijing: Foreign Languages Press, 1998, cap. 134, p. 387-389.
- MAO, Zedong. Khrushchev Is Having a Hard Time (January 17, 1964). In: MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA; PARTY LITERATURE RESEARCH CENTER (Eds). **Mao Zedong on Diplomacy**. Beijing: Foreign Languages Press, 1998, cap. 136, p. 392-395.

- MARCUS, Jonathan. Por que as relações entre Rússia e EUA estão no pior momento desde a Guerra Fria? **BBC**, London, 19 out. 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37692439>. Acesso em: 12 mar 2021
- MAZARR, Michael J. et al. **Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives**. Santa Monica: RAND Corporation, 2018.
- MEAD, Walter R. The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers. **Foreign Affairs**, New York, v. 93, n. 3, 2014, p. 69-74. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/24483407?seq=1#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 18 fev.2021
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION. **The Foreign Policy Concept of The Russian Federation**, 2013. Disponível em: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk86BZ29/content/id/122186. Acesso em: 12 jan. 2021
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION. **The Foreign Policy Concept of the Russian Federation**, 2008. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/supplement/4116>. Acesso em: 12. jan. 2021.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China and Russia Issue a Joint Statement, Declaring the Trend of the Boundary Line between the Two Countries Has Been Completely Determined**. Beijing: 2004. Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t165266.shtml Acesso em: 21 abr. 2021.
- MUZAFFAR, Muhammad; KHAN, Imram. China-Russia Relations after the Cold War. **Orient Research Journal of Social Sciences**, Sialkot, v. 1, n. 2, 2016, p. 151-169. Disponível em: https://www.gcwus.edu.pk/journals-details/?utm_source=researchbib. Acesso em: 22 mar. 2021..
- NOLT, James H. Liberalizing Asia. **World Policy Journal**, Durham, v. 16, n. 2, 1999, p. 94-118. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/40209629?seq=1#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 20 fev. 2021.
- OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional Público da Integração**. Brasil: Elsevier, 2009.
- PAGE, Scott E. Path Dependence. **Quarterly Journal of Political Science**, Delft, v. 1, n. 1, p. 87-115, 2006. Disponível em: <https://www.nowpublishers.com/article/Details/QJPS-0006>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- PUTIN, Vladimir. **A New Integration Project For Eurasia: The Future In The Making**, 2011. Disponível em: <http://russiaeu.ru/en/news/article-prime-minister-vladimir-putin-new-integration-project-eurasia-future-making-izvestia-3->. Acesso em: 15 mar. 2021.
- RADCHENKO, Sergey. Sino-Soviet Relations in the 1970s and IR Theory. In: ROZMAN, Gilbert (Ed). **Misunderstanding Asia: International Relations Theory and Asian Studies over Half a Century**. New York: Palgrave Macmillan, 2015, cap. 2, p. 47-65.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **TIV of Arms Exports to China, 1950-2017**, 2017. Disponível em: http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php. Acesso em: 07 jan. 2021
- SEGRILLO, Ângelo. **Os Russos**. São Paulo: Editora Contexto, 2015
- SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION (SCO). **Charter**, 2002. Disponível em: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=3851>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- SHTRAKS, Gregory. Sino-Russian Relations and the Lessons of 1996. **The Diplomat**, Tokyo, 13 abr. 2015. Disponível em: <https://thediplomat.com/2015/04/sino-russian-relations-and-the-lessons-of-1996/>. Acesso em: 22 mar. 2021.
- SIMON, Sheldon W. The Clinton Administration and Asian Security: Toward Multilateralism. **Australian Journal of International Affairs**, Deakin, v. 47, n. 2, p. 250-262, 1993. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10357719308445111>. Acesso em: 22 jan. 2021.
- STEINMO, Sven. Historical Institutionalism. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (Eds). **Approaches in the Social Sciences: A Pluralist Perspective**. New York: Cambridge University Press, 2008, cap. 7, p. 118-138.
- TAYLOR, Matthew M. **Decadent Developmentalism: The Political Economy of Democratic Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Eds). **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, cap. 1, p. 1-32.
- TØNNESSEN, Stein. **Explaining the East Asian Peace: A Research Story**. Copenhagen: NIAS Press, 2017.
- TRENIN, Dmitry. **The End of Eurasia: Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.
- TRENIN, Dmitry; LO, Bobo. **The Landscape of Russian Foreign Policy Decision-Making**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of The United States of America**. Washington DC: 2017. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> Acesso em: 20.mar.2021.

VAISSE, Maurice. **Les Relations Internationales depuis 1945**. Paris: Armand Colin, 2013.

VÁMOS, Péter. "Only a Handshake but No Embrace": Sino-Soviet Normalization in the 1980s. In: BERNSTEIN, Thomas P.; LI, Hua-Yu (Eds). **China Learns from the Soviet Union, 1949-Present**. Lanham: Lexington Books, 2010, cap. 3, p. 79-104.

XI, Jinping. **The Governance of China**. Beijing: Foreign Languages Press, 2014.

YAHUDA, Michael. China's Relations with Asia. In: SHAMBAUGH, David (Ed). **China & the World**. New York: Oxford University Press, 2020, cap. 13, p. 270-290.

YANG, Rui. The concept of Tianxia and its impact on Chinese discourses on the West. In: HALSE, Christine (Ed). **Asia Literate Schooling in the Asian Century**. Abingdon: Routledge, 2015, cap. 3, p. 44-55.

ZHAO, Huasheng. Central Asia in Chinese Strategic Thinking. In: FINGAR, Thomas (Ed). **The New Great Game: China and South and Central Asia the Era of Reform**. Stanford: Stanford University Press, 2016, cap. 8, p. 171-189.

ZHAO, Tingyang. **The Tianxia System: A philosophy for the world institutions**. Beijing: China Renmin University Press, 2005.

ZHAO, Tingyang. A political world philosophy in terms of All-under-Heaven (Tian-xia). **Diogenes**, Thousand Oaks, v. 57, n. 221, 2009, p. 5-18. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0392192109102149>. Acesso em: 22 jan. 2021.

ZHEBIT, Alexander. A Rússia na Ordem Mundial: com o Ocidente, com o Oriente ou um pólo autônomo em um Mundo Multipolar? **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, 2003, p. 153-181. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n1/a08v46n1.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2021.

ZHOU, Bangning. Explaining China's Intervention in the Korean War in 1950. **Interstate: Journal of International Affairs**, Aberystwyth, v. 2014/2015, n. 1, 2015, p. 1-2. Disponível em: <http://www.inquiriesjournal.com/articles/1069/2/explaining-chinas-intervention-in-the-korean-war-in-1950>. Acesso em: 25 mar. 2021.

ZHOU, Qiang; HE, Ze; YANG, Yu. Energy geopolitics in Central Asia: China's involvement and responses. **Journal of Geographical Sciences**, Beijing, v. 30, p. 1871-1895, 2020. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11442-020-1816-6>. Acesso em: 20 abr. 2021.

Authors' Contributor Roles

Valdir da Silva Bezerra:

Conceptualization; Methodology; Project Administration; Investigation; Writing (Review & Editing);

Henoch Gabriel Mandelbaum:

Conceptualization; Methodology; Project Administration; Investigation; Writing (Original Draft Preparation);

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

Impactos da disputa geopolítica entre as grandes potências no Sul Global: desestabilização e (des)integração sul-americana

Impacts of the geopolitical dispute between the great powers in the Global South: South American destabilization and (dis)integration

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113748>

Ana Karolina Moraes da Silva

Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz de Iguaçu, Brasil

ana.morais@aluno.unila.edu.br  

Jéssica Maria Grassi

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Brasil

jessica.grassi@posgrad.ufsc.br  

Resumo

A ascensão de China e Rússia como grandes polos de poder mundial tem provocado a intensificação da disputa geopolítica entre as duas potências euroasiáticas com os Estados Unidos. Esses países têm buscado alargar sua projeção de poder em diversas áreas do globo, com destaque para o Sul Global, tornando a América do Sul em uma das regiões disputadas como zona de influência. Nesse sentido, o objetivo do artigo é analisar o cenário de desestabilização regional e a (des)integração sul-americana a partir da perspectiva sistêmica da competição geopolítica entre as grandes potências mundiais na região. Parte-se de uma abordagem qualitativa, descritiva e analítica, apoiando-se nos aportes da geopolítica e do conceito de balanceamento de poder, empregando como técnica de pesquisa a revisão bibliográfica. Observou-se a existência de um “efeito cascata”, em que as disputas das grandes potências têm aprofundado a polarização política na América do Sul, a qual, por consequência, ocasionou o atrofimento das instituições regionais de integração. Assim, a atual conjuntura regional se desenhou, em grande medida, devido ao novo padrão das relações entre os novos governos sul-americanos e Washington.

Palavras-chave: América do Sul; Integração Regional; Polarização;

Abstract

The rise of China and Russia as world power major poles has provoked an intensification of the geopolitical dispute between the two Eurasian powers with the United States. These countries have sought to expand their power projection in several areas of the globe, with emphasis on the Global South, making South America one of the disputed regions as a zone of influence. In this sense, the objective of the article is to analyze the scenario of South American regional destabilization and (dis)integration from the systemic perspective of geopolitical competition between the major world powers in the region. A qualitative, descriptive and analytical approach is applied, based on contributions from geopolitics and the concept of power balancing, using bibliographic review as a research technique. The existence of a “cascade effect” was observed, in which the disputes of the great powers have deepened the political polarization in South America, which, consequently, caused the stunting of the integration institutions. Thus, the current regional conjuncture was designed, in large part, due to the new pattern of relations between the new South American governments and Washington.

Keywords: South America; Regional Integration; Polarization;

Recebido: 03 maio 2021

Aceito: 09 setembro 2021

O artigo parte de uma pesquisa mais ampla que está sendo desenvolvida pela autora principal. A pesquisa é financiada pelo Programa Demanda Social de Bolsas de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

Conflitos de interesse: As autoras não reportaram potenciais conflitos de interesse

Introdução

O século XXI possui, como tendência sistêmica internacional, a intensificação da disputa entre potências como Estados Unidos, Rússia e China. Como consequência, esses países têm aumentado sua presença geopolítica em seus entornos geográficos imediatos, de modo a assegurar essas zonas sob sua influência direta, ao mesmo tempo em que buscam expandir essa influência também em outras regiões. Nesse sentido, a América do Sul enfrenta os efeitos desestabilizadores pela sua proximidade, não só geográfica, mas histórica e geopolítica, com os Estados Unidos, os quais têm gerado novos e maiores desafios em termos de desenvolvimento e autonomia regional.

Levando em consideração a tendência sistêmica de aprofundamento da competição geopolítica, buscaremos analisar os impactos que essa possui sobre o cenário regional sul-americano e o projeto integracionista da América do Sul. Tendo isso em vista, a pergunta de partida para o desenvolvimento deste artigo é: de que forma a disputa geopolítica entre as três grandes potências impacta o cenário sul-americano e os projetos de integração da região? Parte-se da hipótese de que o acirramento das disputas geopolíticas entre as grandes potências é um processo que tem contribuído, indiretamente, para o atrofiamiento dos processos de integração regional, uma vez que tem agravado a polarização política na América do Sul.

Malamud (2020) aponta três níveis para as causas que levam a um processo de desintegração regional, sendo a análise empírica necessária para identificar qual é o mais relevante em cada caso. São esses: 1) nível global, pela mudança do contexto político mundial; 2) regional, quando algo funciona mal dentro da região; 3) nacional, quando mudam as preferências dos Estados. Ressalta-se que não temos o objetivo de identificar qual fator é o mais relevante para entender o cenário regional, mas observar esse cenário a partir do recorte mencionado.

Para desenvolver este estudo, empregamos uma abordagem qualitativa, descritiva e analítica, utilizando como técnica de pesquisa a revisão bibliográfica, com a consulta a artigos, livros, dissertações, teses, bem como notícias que versam sobre os temas do trabalho. Ademais, apoia-se nos aportes da geopolítica e no conceito de balanceamento de poder. Tal opção se deve ao fato de que, conforme Klieman (2015), as diversas áreas das relações internacionais têm sido impactadas por recentes mudanças de poder que ocorrem entre países industrializados e emergentes. Neste sentido, a conjuntura geopolítica sul-americana sofre os impactos das dinâmicas de rebalanceamento de poder que se desenvolvem tanto em nível mundial quanto em nível regional, elevando a relevância das regiões no processo de disputa entre as potências.

Dessa forma, a primeira seção destaca a crescente conflitividade das relações entre Estados Unidos, Rússia e China do ponto de vista da geopolítica e da concepção de balanceamento de poder. Na seção seguinte, discutimos os desdobramentos dessa disputa e a polarização política na América do Sul. Já na terceira seção, analisamos os efeitos dessa competição geopolítica global, e da consequente polarização política da região, sobre os dois principais projetos de cooperação e integração regionais, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), ao passo que apontamos algumas das consequências atuais desse processo de enfraquecimento da estrutura institucional regional.

A disputa geopolítica entre EUA, Rússia e China

Para realizar uma análise da disputa geopolítica em curso, cabe retomar a própria definição de geopolítica e sua contribuição para a compreensão do cenário internacional contemporâneo. A geopolítica, segundo Klieman (2015, p. 04, tradução nossa),

[...] pode ser definida como aquilo em que as Grandes Potências se engajam, o que praticam e no que são melhores. Variáveis originadas na geografia física, incluindo topografia, clima e demografia, ainda se traduzem em ativos ou passivos, aberturas ou restrições, para grandes potências emergentes,

estabelecidas ou decadentes, exatamente como na Era dos Impérios. Por último, a geopolítica fornece o contexto – a paisagem, o pano de fundo, a arena – na qual grandes competições de poder acontecem em qualquer dado momento.¹

Portanto, a geopolítica, compreendida como um conjunto de capacidades geográficas que se desdobram em capacidades políticas, tem se relacionado com a disputa por poder em diversos períodos históricos, oferecendo o pano de fundo sobre o qual as disputas entre as grandes potências se desenrolam.

A gradativa difusão internacional de poder possibilitou a ascensão de potências emergentes, embora não tenha levado a uma reconfiguração de poder em nível estrutural que retire o *status* de superpotência dos Estados Unidos (EUA). Contudo, esse processo tem evidenciado a erosão da posição dominante das potências ocidentais, enquanto as potências emergentes têm um impacto cada vez mais significativo nas relações internacionais, o que afeta padrões de conflito e cooperação no sistema internacional (PUTTEN; ROOD; MEIJNDERS, 2016).

Assim, China e Rússia passaram a serem consideradas grandes potências mundiais, juntamente com os EUA.² Ao mesmo tempo, tem-se observado o acirramento da competição geopolítica entre os três países, que buscam ampliar continuamente suas zonas de influência – especialmente no Sul Global ou nos seus entornos geográficos imediatos – a fim de reduzir a influência de potências competidoras e assegurar a estabilidade de suas alianças (TEIXEIRA Jr., 2020).

O aumento da competitividade entre as grandes potências leva ao aumento das tensões e do risco de conflitos entre esse conjunto de países, bem como seu envolvimento direto ou indireto em confrontos periféricos. Como exemplos recentes, citam-se os conflitos da Ucrânia e Síria (envolvendo Rússia e EUA/União Europeia), as tensões entre os EUA e a China pelo equilíbrio de poder no Leste Asiático e, indiretamente, as divergências diante da Guerra do Iêmen, por exemplo (PUTTEN; ROOD; MEIJNDERS, 2016).

Como resultado, em seus documentos mais recentes de segurança e defesa as três grandes potências têm reforçado suas percepções de ameaça em relação umas às outras. A concorrência estratégica com Rússia e China é indicada como a principal preocupação de segurança da potência norte-americana, enquanto Rússia e China percebem os EUA e seus aliados (como a União Europeia e o Japão) como seus principais concorrentes (RUSSIA, 2014; CHINA, 2015; U.S.A., 2018).

Do mesmo modo, consideram o acirramento da disputa interestatal como a principal tendência do sistema internacional na contemporaneidade, o que, conseqüentemente, leva à ameaça constante de guerras, conflitos e crises interestatais e inter-regionais. Destarte, as três potências vêm empreendendo a modernização de suas forças militares e de suas principais capacidades, desde seus equipamentos até seus conceitos operacionais (RUSSIA, 2014; CHINA, 2015; U.S.A., 2018).

Assim, a intensificação da disputa entre as grandes potências leva a um processo de balanceamento de poder, o qual é inerente à busca desses países por interesses rivais. Esse processo ocorre em nível mundial e, principalmente, em nível regional, sendo, nesse sentido, importante considerar os mecanismos que as potências empregam para balancear o poder umas das outras. Sob essa perspectiva, as regiões são cada vez mais centrais nessas rivalidades, uma vez que o exercício da influência geopolítica sobre determinadas regiões é um mecanismo fundamental para uma potência acumular vantagens em termos de poder (KLIEMAN, 2015).

Em diversas regiões, a disputa geopolítica entre as grandes potências tem gerado uma profunda polarização política, a qual pode ser considerada uma tendência global (CAROTHERS; O'DONOHUE, 2019). A polarização entre

¹ “[In short, geopolitics] may be defined as what Great Powers engage in, what they practice and what they are best at. Variables originating in physical geography, including topography, climate and demography, still translate either into assets or liabilities, openings or constraints, for rising, resident or receding great powers just as they did in the Age of Empire. Lastly, geopolitics provides the context—the landscape, the backdrop, the arena—in which great power contests take place at any given moment” (KLIEMAN, 2015, p. 4).

² Segundo o U.S. News & World Report (2021), no ranking de países mais poderosos estão Estados Unidos e China, na primeira e segunda posição, respectivamente, seguidos de Rússia, no terceiro lugar. O ranking se baseia em dados como liderança, influência econômica e política, alianças internacionais e forças armadas.

diferentes grupos políticos é considerada uma das principais razões para conflitos dentro e entre os Estados, além de um impedimento para o progresso político e social (ESTEBAN; SCHNEIDER, 2008). Segundo Svampa (2019), a tendência à polarização tem gerado oportunidades para a ascensão de governos populistas na América do Sul, ao passo que tem modificado a própria inserção internacional da região.

Essa conjuntura internacional, portanto, tem gerado desafios adicionais à resolução de conflitos no Sul Global, uma vez que as conflitualidades presentes em determinados contextos regionais têm sido utilizadas para a disputa por recursos e influência geopolítica entre EUA, Rússia e China (TROITSKIY, 2019). Em meio ao contexto de intensificação das disputas geopolíticas na atualidade, a capacidade de cooperação internacional de todos os países passa a ser fortemente condicionada pelas relações entre as grandes potências (PUTTEN; ROOD; MEIJNDERS, 2016).

Por fim, cabe mencionar que o ambiente regional latino-americano e caribenho, no qual a América do Sul se insere, está diretamente constrangido pela presença geopolítica dos EUA, que limita a ascensão de uma potência com prevalência regional. Tal presença estadunidense se justifica, pois, para se projetar globalmente com maior liberdade, a superpotência precisa assegurar que seu entorno regional se encontra “seguro e estável”, ou que seus “flancos geopolíticos estarão guarnecidos” (TEIXEIRA Jr., 2020, p. 10). Nas próximas seções, discutiremos de forma mais detalhada quais são os efeitos dessa presença para a região, de forma geral, mas especialmente para o projeto integracionista sul-americano.

A América do Sul em meio à geopolítica das grandes potências

Conforme discutido na seção anterior, a ascensão da China e da Rússia como polos de poder autônomos antagonizados aos EUA intensificou as disputas geopolíticas no cenário internacional ao longo dos últimos anos. A multipolaridade assimétrica, desenhada a partir dessa conjuntura, coloca a América do Sul no centro das disputas entre as grandes potências. Atualmente, Moscou e Beijing antagonizam Washington em seus respectivos entornos geográficos, buscando a primazia regional tanto em termos de *hard* quanto *soft power*. Ao mesmo tempo, a potência norte-americana tem retomado sua estratégia de segurança hemisférica, a qual traz importantes desdobramentos para o bloco de países sul-americanos (TEIXEIRA Jr., 2020).

A China apresenta um crescente protagonismo como parceira econômica preferencial de diversos países da América do Sul, lugar até então ocupado pelos EUA – e, em menor medida, pela Europa (OURIQUES, 2015). Países como Venezuela, Brasil, Equador, Argentina e Bolívia, por exemplo, possuem compromissos financeiros com a China que somam um total maior que 133 bilhões de dólares (AGUIRRE; CHAVEZ; ROBLEDO, 2020). Particularmente, a China é o principal credor do Estado venezuelano, o qual possui uma das principais reservas de petróleo do mundo e abundantes reservas de minerais estratégicos (OURIQUES, 2015; GOZZER, 2019).

Assim, o país asiático busca consolidar suas fontes de fornecimento, sendo a América do Sul estratégica para seu acesso a *commodities* e insumos, essenciais para o abastecimento e crescimento chinês, além de se constituir em um importante mercado consumidor. Ademais, pretende estabelecer parcerias estratégicas e obter apoio em foros e instituições internacionais, utilizando ferramentas geoeconômicas, de comércio, crédito e investimentos, aprofundando seus vínculos na região e adquirindo maior espaço geopolítico (OURIQUES, 2015; SOUZA, 2015; AGUIRRE; CHAVEZ; ROBLEDO, 2020; TEIXEIRA Jr., 2020).

A América do Sul é também uma peça importante no jogo geopolítico chinês em seu antagonismo com os Estados Unidos, apesar do perfil mais brando da estratégia chinesa em comparação com a russa (GUTIÉRREZ; CESARIN, 2015; TEIXEIRA Jr., 2020). Convergindo com essa asserção, Herrera (2017) conclui que as relações do país asiático possuem dois fundamentos estratégicos: um deles perpassa o pragmatismo da política externa chinesa e se vincula à diversificação de suas relações para obter os recursos necessários ao seu desenvolvimento, ou seja, reflete seus interesses econômicos e comerciais; e o outro é ancorado na sua estratégia de contrabalancear a hegemonia norte-americana, sendo a América Latina um fator estratégico nessa dinâmica geopolítica. Segundo o autor:

Nos últimos anos e como resultado dos aprendizados em sua “ascensão pacífica” para se tornar a primeira potência global em 2050, a República Popular da China (RPC) aprimorou sua estratégia de relações com o mundo e, portanto, com a América Latina. Isso se tem expressado, principalmente, na transição de uma consecução exclusiva de interesses primários (principalmente econômicos e de soberania) para uma relação mais complexa e madura (uma espécie de “associação”), equação que tende a combinar esse pragmatismo primário iniciado com a sua independência em 1949 com uma posição mais ativa e “responsável” na concepção e governança do cenário internacional, e cujo resultado se expressa em interações de benefícios “mútuos”, mas sempre ancoradas no sentido estratégico de seus interesses como potência ascendente [...]³ (HERREIRA, 2017, p. 190-191, tradução nossa).

Já a Rússia busca, de forma mais explícita, balancear o poder estadunidense na crise venezuelana, a qual tem sido um importante palco para a disputa geoestratégica entre as potências (TEIXEIRA Jr., 2020). Na relação entre Rússia e Venezuela, destacam-se acordos e investimentos na área militar e industrial, diversos contratos para importação de hidrocarbonetos venezuelanos, venda de armamentos e a crescente presença militar russa no território do país sul-americano (TASS, 2020).⁴ Além da Venezuela, também se pode mencionar como importantes parceiros comerciais da Rússia na América do Sul o Brasil, a Bolívia e o Peru (AGUIRRE; CHAVEZ; ROBLEDO, 2020).

Nessa mesma direção, Farah e Reyes (2016) argumentam que a presença russa na América Latina é voltada para determinadas áreas estratégicas, visando desafiar diretamente os Estados Unidos em áreas onde o país ainda não havia enfrentado competição antes, como na venda de armamentos. Além de ser o principal fornecedor de material bélico para a Venezuela, a Rússia também tem vendido helicópteros, navios e aeronaves para países como Argentina e outros, bem como tem negociado armamentos com diversos países da América Central e Caribe. Ademais, o país tem buscado formas de adentrar o mercado financeiro da região através de bancos que foram sancionados após a anexação da Crimeia em 2014, e vem buscando, a partir de sua diplomacia, se apresentar como uma alternativa à presença estadunidense. Em grande medida, considera-se que a presença da Rússia na região é uma retaliação à presença estadunidense nas fronteiras russas, especialmente na Ucrânia.

Dessa forma, a crescente presença das potências euroasiáticas na América do Sul tem levado os Estados Unidos a retomarem sua preocupação pelo controle da sua zona de influência imediata. Apesar da relativa autonomia conquistada pela América do Sul durante os governos de Barack Obama⁵, os Estados Unidos já vinham empregando táticas de guerra híbrida para intervir na região de modo a difundir sua agenda de liberalização econômica, contrapor a expansão chinesa e a ascensão do Brasil e minar os projetos de integração regionais, entre outros objetivos (RODRIGUES, 2020). Tais ferramentas são definidas, em grande parte, pelo uso das novas tecnologias propiciadas pelo ciberespaço e operações psicológicas que usam mídias sociais e tradicionais para influenciar a percepção popular e a opinião internacional (VACZI, 2016).

Ademais, cabe frisar que a forte parceria estratégica entre Brasil e Argentina - desenvolvida desde meados de 1980 e intensificada durante os governos petistas e kirchneristas - e o trabalho conjunto em prol da integração regional, são compreendidos como uma potencial ameaça aos interesses da potência norte-americana na região (FRIEDMAN, 2012; GRASSI, 2019; RODRIGUES, 2020). Somados a isso, a crescente presença chinesa na região, a cooperação russo-venezuelana e a aproximação da Venezuela com o Irã são fatores que levaram, por exemplo, “à reativação da Quarta Frota

³ “En los últimos años y producto de los aprendizajes en su “ascenso pacífico” para llegar a ser la primera potencia global el 2050, la República Popular China (RPCh) ha afinado su estrategia de relacionamiento con el mundo y, por lo mismo, con América Latina. Esto se ha expresado, en lo principal, en un tránsito desde una exclusiva consecución de intereses primarios (económicos y de soberanía principalmente) a una relación más compleja y madura (una suerte de “asociación”), ecuación que tiende a combinar este pragmatismo primario iniciado con su independencia en 1949 con una posición más activa y “responsable” en el diseño y gobernabilidad del escenario internacional, y cuyo resultado se expresa en interacciones de beneficios “mutuos” pero siempre anclados en el sentido estratégico de sus intereses como potencia en ascenso [...]” (HERREIRA, 2017, p. 190-191).

⁴ Em contraponto, os EUA realizam uma massiva venda de armamentos à Colômbia, país latino-americano que mais importa armamentos proporcionalmente ao PIB, seguido da Venezuela (BOERSNER; HALUANI, 2011).

⁵ Autonomia possível pela erosão da influência estadunidense na região - especialmente pelo enfraquecimento da unipolaridade em nível sistêmico e a reorganização da agenda da potência norte-americana pós-11 de Setembro -, mas também pela esforço político-institucional dos governos sul-americanos, que se aproveitaram da conjuntura regional e internacional para promover processos de cooperação e integração que visavam garantir maior agência regional.

do Atlântico Sul, a continuidade do Plano Colômbia e as pressões sobre a Tríplice Fronteira, considerada zona de risco terrorista” (RODRIGUES, 2020, p. 143).

Após a ascensão do governo de Donald Trump, em 2016, com a crise interna e a perda de influência internacional estadunidense, o país passou a empregar ações mais diretas na América do Sul, especialmente se analisado o contexto da crise venezuelana (AGUIRRE; CHAVEZ; ROBLEDO, 2020). Tal crise se desenrolou, principalmente, quando os EUA declararam ilegítima a reeleição de Nicolás Maduro, em 2018, e impuseram uma série de medidas econômicas contra a Venezuela – em contraponto ao apoio de países como Rússia, China e Cuba ao governo de Maduro. Além disso, o governo Trump declarou guerra contra o governo de Nicolás Maduro em uma lógica que, para alguns estudiosos, se assemelha ao período da Guerra Fria (LISSARDY, 2019; TEIXEIRA Jr. 2020). Essa situação acentuou a crise econômica no país, a qual desencadeou uma grave crise humanitária (BBC, 2019).

Além da importância da Venezuela em termos comerciais, militares e devido aos recursos estratégicos disponíveis no país, conforme já mencionado, importa ressaltar que a posição geoestratégica deste país o torna especialmente relevante na disputa entre as grandes potências, já que se encontra no norte da América do Sul e próximo ao Canal do Panamá, com acesso ao Mar do Caribe (TEIXEIRA Jr., 2020). Esses são alguns dos fatores que tornam tal país o ponto na região onde o conflito entre as grandes potências é mais intenso, principalmente entre Washington e Moscou, uma vez que, comparativamente, Beijing tem uma política menos combativa.

Partindo disso, Colômbia e Brasil, em alinhamento internacional aos EUA, têm criado fortes tensões com a Venezuela – no caso brasileiro, as tensões se iniciaram após a ascensão de Temer ao governo brasileiro e a subsequente criação do Grupo de Lima, acentuando-se com a chegada de Bolsonaro à presidência (ROSSI, 2019). O envio de ajuda humanitária para os venezuelanos residentes nas regiões fronteiriças - a qual seria composta por diversos países, mas liderada, essencialmente, pelos EUA - foi usada como justificativa, inclusive, para o aumento da militarização nas fronteiras dos três países, levando ao fechamento dessas fronteiras por parte do governo de Maduro (MANETTO, 2019; ARAÚJO; NEVES, 2021).

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a potência norte-americana tem retomado da sua agenda de segurança hemisférica proposta ao final dos anos de 1990⁶ (OEA, 2000). Nesse contexto, ressalta-se o protagonismo estratégico do Chile e da Colômbia como governos pró-Washington na região. O primeiro destaca-se com suas significativas Forças Armadas e sua posição geopolítica bioceânica (VISENTINI, 2019).

A Colômbia, por sua vez, tem um longo histórico de cooperação com os Estados Unidos na priorização de agendas como o combate ao narcotráfico e ao terrorismo, o que revela certa continuidade à agenda securitária proposta pelos EUA para a região após a Guerra Fria (VISENTINI, 2019). Ainda, em 2018, o país tornou-se o primeiro latino-americano a ser integrado como parceiro externo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), além de ser incluído como membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (JAEGER, 2019).

O Brasil, desde a ascensão do governo de Jair Bolsonaro, priorizou um alinhamento automático com os EUA do governo Trump, afastando o país dos principais projetos de cooperação e integração sul-americanos voltados à promoção da autonomia regional, ao mesmo tempo em que acatou de forma acrítica os posicionamentos internacionais estadunidenses. A partir disso, e de modo a contrapor o aumento das vendas de materiais bélicos russos e chineses na América Latina, os EUA designou o Brasil como um importante aliado externo da OTAN (*Major Non-NATO Ally* - MNNA), facilitando a esse país o acesso ao seu excedente militar e possibilitando a entrada da Base Industrial de Defesa brasileira no mercado norte-americano (TEIXEIRA Jr., 2020).

⁶ Em 1999, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), os Estados Unidos defenderam que o sistema interamericano de segurança precisava se atualizar para combater as ameaças originadas na própria região, as quais só poderiam ser combatidas multilateralmente, especialmente por serem ameaças transnacionais de tipo não-convencional, como o terrorismo, o narcotráfico, os desastres naturais, os desastres ambientais, o crime organizado transnacional e a imigração ilegal (OEA, 2000).

Diante dessa mudança de paradigma na política externa brasileira, o governo Bolsonaro se desvinculou da prioridade dada ao Mercosul, à parceria estratégica histórica com a Argentina – parceria que adentrava as agendas políticas, econômicas, sociais e culturais dos países e que era apontada como o núcleo duro ou motor da integração sul-americana – e às relações com a América do Sul de modo geral (GRASSI, 2019; ARAÚJO; NEVES, 2021). Importa destacar que o Mercosul (e particularmente a Argentina) é um dos principais parceiros comerciais do Brasil, configurando-se, portanto, como importante mercado na balança comercial do país (GRASSI, 2019).

Finalmente, cabe ressaltar que a geopolítica das grandes potências tem impactado diretamente as eleições sul-americanas nos últimos anos, as quais estiveram marcadas, por um lado, pela defesa da agenda de liberalização econômica, especialmente por meio de acordos bilaterais com as potências do Norte Global e, principalmente, do alinhamento com os Estados Unidos; e, por outro, a defesa do multilateralismo, de projetos nacionais mais autônomos, da aproximação com as potências emergentes e da Cooperação Sul-Sul (ZOVATTO, 2019; AGUIRRE; CHAVEZ; ROBLEDO, 2020; RODRIGUES, 2020).

Como resultado, uma nova onda do neoliberalismo sul-americano tem levado a mudanças de governos em diversas partes da região⁷, enquanto a polarização política se desencadeia em crises e disputas políticas e econômicas em diversos países como Brasil, Chile, Paraguai, Bolívia, Venezuela, Peru, Equador, Argentina e Colômbia, eclodindo em revoltas sociais em alguns casos, como no Chile em 2019 e na Colômbia em 2021 (ZOVATTO, 2019; AGUIRRE; CHAVEZ; ROBLEDO, 2020; VALENCIA, 2021).

Sendo assim, a disputa geopolítica entre as grandes potências tem contribuído significativamente para o aprofundamento da polarização política em toda a América do Sul, pois: (I) ao competirem pelos mercados sul-americanos, as potências acirram as disputas entre diferentes grupos econômicos; (II) as tensões geradas pela crise venezuelana têm dividido os governos da região, intensificando as hostilidades entre esses. Na seção seguinte, discutiremos como esse cenário de desestabilização, a qual avaliamos como uma reverberação da competição sistêmica entre EUA, Rússia e China, tem impactado a integração regional sul-americana.

A integração sul-americana a partir de 2016

No início do século XXI, o regionalismo sul-americano passou por um processo de renovação, tanto em razão de fenômenos e mudanças internas à região como de fatores sistêmicos. Podemos citar, em nível global, os entraves nas negociações da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), as crises da política externa estadunidense e seu relativo afastamento em relação à América do Sul, além da emergência de novos polos de poder no sistema internacional (PORTALES, 2014; CARVALHO; CIMINI, 2019).

Além disso, é preciso pontuar que, principalmente na primeira década do século XXI, houve importantes convergências em termos de agendas regionais, proporcionadas pela ascensão de governos considerados progressistas nos países da América do Sul. Presenciou-se também uma evolução econômica favorável, com crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) dos países, o abandono das políticas de endividamento, bem como o estreitamento da parceria estratégica entre Brasil e Argentina (RAPOPORT, 2017; GRASSI, 2019).

⁷ Na Argentina, Mauricio Macri governou entre 2015 e 2019. No Brasil, a ascensão de Michel Temer (2016-2018) ocorreu após o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff e, em seguida, em 2019, Jair Bolsonaro tomou posse. No Peru, Pedro Kuczynski (2016-2018) foi substituído por Martín Vizcarra (2018-2020), depois de um processo de *impeachment* e sua renúncia. Depois de Vizcarra ainda ascenderam Manuel Merino (2020) e Francisco Sagasti (2020-2021) e, atualmente, estão em curso as eleições no país. No Chile, tem-se a ascensão de Sebastián Piñera (2018); na Colômbia, Iván Duque (2018); no Paraguai, Mario Benítez (2018); no Uruguai, Luis Lacalle Pou (2020); e Guillermo Lasso aguarda a cerimônia de posse no Equador. Por outro lado, atualmente, na Argentina tem-se a presidência de Alberto Fernández (2019); na Bolívia, Luis Arce (2020); e, na Venezuela, Nicolás Maduro permanece no poder desde 2013.

Em meio a esse contexto, países da região passaram a defender cada vez mais o multilateralismo e a adotarem uma crescente busca por autonomia para sua inserção internacional e para as iniciativas de integração da região.⁸ Nesse período, parte significativa dos governos sul-americanos passou a empregar projetos de cooperação no eixo sul-sul (PORTALES, 2014; CARVALHO; CIMINI, 2019).

Portanto, nesse período, os projetos de integração na América do Sul buscaram, de modo geral, tornar a região um bloco geopolítico mais autônomo, tornando possível aos países a resolução de problemas regionais a partir do diálogo conjunto e sem a necessidade de recorrer a organizações extrarregionais. Desse modo, tais projetos buscaram superar a lógica econômica-comercial, abrangendo diversas áreas de cooperação - dentre elas infraestrutura, energia, segurança e defesa, saúde, educação, migração, democracia e desenvolvimento socioeconômico (GRANATO, 2015; RAPOPORT, 2017; GRASSI, 2019; NOLTE, 2019; BARROS; GONÇALVES; SAMURIO, 2020; BRICEÑO-RUIZ, 2020).

Contudo, a dimensão externa, ou seja, as reações a influências e incentivos externos, é um fator que tem substancial influência em termos de avanços e retrocessos no regionalismo latino-americano (NOLTE, 2019; BRICEÑO-RUIZ, 2020). Dessa forma, a conjuntura apresentada na seção anterior afetou drasticamente os rumos dos processos integracionistas na América do Sul. Isso pode ser observado especialmente a partir de 2016, com a crise do Mercosul, e a partir de 2017, com a crise da Unasul, ambas desencadeadas pela polarização dos países da região, tanto no interior de cada país quanto entre esses, a qual foi significativamente potencializada pela disputa na Venezuela, principal arena da competição geopolítica entre as grandes potências na América do Sul.

A polarização política da região se manifestou de forma contundente na crise do Mercosul em 2016, uma das mais complexas crises políticas desde a fundação do bloco. Após o Uruguai deixar a presidência pro tempore do bloco, correspondia a Venezuela assumir a sua condução; entretanto, Argentina, Brasil e Paraguai⁹ denunciavam Caracas por descumprir os compromissos de adesão ao bloco - particularmente a cláusula democrática prevista no Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia, conhecido como Protocolo de Ushuaia II, assinado pelos países membros em 2011 -, razão pela qual passaram a considerar vaga a presidência do Mercosul e deixaram de reconhecer as ações e convocatórias realizadas pela Venezuela, o que levou a uma paralisia institucional do bloco (SABINO; ABIAD, 2016).

Atualmente, as difíceis relações estabelecidas entre o Brasil de Bolsonaro e a Argentina de Fernández têm dificultado o andamento das negociações no Mercosul. Ainda em 2019, durante o processo eleitoral argentino, Bolsonaro havia manifestado seu apoio à Mauricio Macri, chegando até a ameaçar que, caso Alberto Fernández fosse eleito e quisesse impor medidas protecionistas ao Mercosul, o Brasil se retiraria do bloco (BRICEÑO-RUIZ, 2020). Ademais, quando da ascensão de Fernández na Presidência da Argentina, Bolsonaro declarou que não o parabenizaria pela vitória já que acreditava que o povo argentino havia escolhido mal. Por outro lado, Fernández denunciou como ilegal a detenção do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e chegou a ir visitá-lo em Curitiba (GRASSI, 2019; BRICEÑO-RUIZ, 2020).

Em 2021, a reunião comemorativa dos 30 anos da criação do Mercosul foi marcada por amplas divergências entre seus membros. Um exemplo dessa situação foi o fato da Argentina ter sido ignorada pelo Brasil ao apresentar a proposta da criação de um observatório de qualidade democrática e outro voltado ao meio ambiente. O Brasil se volta inteiramente à agenda econômico-comercial, propondo a redução da Tarifa Externa Comum (TEC) e maiores flexibilizações, as quais encontram apoio do Uruguai, sob presidência do conservador Luis Lacalle Pou, que considera o bloco um entrave diante da busca da abertura econômica de seu país e, em certa medida, também do Paraguai, presidido por Mario Abdo Benítez. Essas demandas, entretanto, enfrentam a oposição da Argentina que se encontra praticamente isolada no bloco (MOLINA, 2021).

⁸ No caso do Brasil, Vígevani e Cepaluni (2007, p. 326) argumentam que a política externa brasileira a partir dos governos Lula não representou uma ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do país. Contudo, os autores consideram que houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas ações e preferências, sendo este período marcado pela busca da “autonomia pela diversificação”.

⁹ Nesse período sob os governos Macri, Temer e Cartes, respectivamente.

Já a crise da Unasul eclodiu no início de 2017, também motivada pela polarização política da região, após Venezuela, Bolívia, Suriname e Equador vetarem a indicação do diplomata argentino José Octavio Bordón para assumir o cargo na Secretaria Geral do bloco, levando à paralisação das suas negociações e consequente retirada de vários países da organização (JAEGER, 2019; BIDARRA; GRASSI; KERR OLIVEIRA, 2020).

Além disso, as divergências entre os países no que diz respeito à crise venezuelana e as hostilidades entre Colômbia e Venezuela tornaram-se impasses de difícil resolução no âmbito da instituição e o diálogo entre os membros ficou gravemente comprometido. Essa situação de imobilismo abriu espaço para a maior atuação de instituições como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a reativação de mecanismos como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que tornam a América do Sul novamente dependente de mecanismos externos para a condução de seus assuntos regionais (NEVES; HONÓRIO, 2019; BRICEÑO-RUIZ, 2020; ARAÚJO; NEVES, 2021).

Apesar do discurso oficial que apontava para as debilidades, ideologização e ineficiência do bloco na resolução dos conflitos, o que se observa é o esvaziamento do projeto de integração autônomo como elemento estratégico de fortalecimento conjunto dos países, estruturado pelos governos progressistas na primeira década do século XXI. A partir desse ponto, há a priorização de uma agenda conservadora, voltada exclusivamente aos interesses econômico-comerciais nos processos de cooperação regionais (SANAHUJA; COMINI, 2018; JAEGER, 2019; BIDARRA; GRASSI; KERR OLIVEIRA, 2020; ARAÚJO; NEVES, 2021).

Assim como as demais instituições de cooperação e integração regional, a Unasul foi muito afetada com os processos de alternância de governos na região, uma vez que a tomada de decisão nos países da região segue políticas de governo e não políticas de Estado e as instituições regionais enfrentam fragilidades institucionais que favoreceram o cenário atual de desmanche (SOUZA, 2015; BIDARRA; GRASSI; KERR OLIVEIRA, 2020; ARAÚJO; NEVES, 2021). Ainda, Gonçalves e Bragatti (2018) relembram que os acordos bilaterais de defesa de países da Unasul com países externos à região, como Rússia e China, também dificultaram a consolidação do bloco e do seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) ao longo dos últimos anos.

Tal fato se relaciona também com um padrão presente nas relações das potências com a América do Sul: ao dar preferência para acordos bilaterais, as potências visam minar o poder de negociação que o bloco sul-americano possui. Os Estados Unidos, por exemplo, possuem uma estratégia permanente de implementação de acordos bilaterais de livre-comércio (*Free Trade Agreements, FTAs*) com os países sul-americanos, com o objetivo de enfraquecer a integração comercial regional. Ainda, a influência econômica da China na região leva a uma diminuição no intercâmbio e cooperação intrarregionais (ALVAREZ, 2020).

Bilateralmente, os países sul-americanos têm sua capacidade de negociação defasada; em bloco, o peso político e econômico desse conjunto de países é ampliado e, consequentemente, sua capacidade para barganhar também o é. Afinal, “uma região coletivamente engajada tem mais chances de impor seus interesses e projetos frente a ameaças extrarregionais”¹⁰ (NEVES; HONÓRIO, 2019, p. 4, tradução nossa).

Paralelamente ao esvaziamento e atrofiamento institucional do Mercosul e da Unasul, em 2019, o Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosul) foi proposto pelo Chile, com apoio da Colômbia, como um substituto da Unasul. A iniciativa logo foi apoiada por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru, sinalizando a efetivação da agenda pró-Estados Unidos para a região. Liderado por países alinhados aos Estados Unidos, o Prosul não possui uma estrutura concreta e não se constitui efetivamente como uma instituição de cooperação e integração, já que não possui um tratado constitutivo, sede ou um processo efetivo de coordenação entre os países (BRICEÑO-RUIZ, 2020; MALAMUD, 2020; ARAÚJO; NEVES, 2021).

Nesse sentido, os últimos anos estiveram marcados pela desintegração formal da Unasul, por um lado, e pela desintegração simbólica do Mercosul, por outro, uma vez que os Estados membros do bloco não estão cumprindo com seu

¹⁰ “A collective-engaged region has more chances to impose its interests and projects when facing extra-regional threats” (NEVES; HONÓRIO, 2019, p.4).

tratado constitutivo. Esse cenário de desintegração trouxe consequências marcantes para os países, especialmente se pensarmos no atual contexto regional, impactado pela pandemia de Covid-19.

O desmantelado da Unasul - a qual dispunha de um Conselho Sul-Americano de Saúde e de um Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS)¹¹ que atuou de forma crucial durante a crise do H1N1 em 2009 - teve como grave consequência a total desarticulação das políticas de enfrentamento à Covid-19. Já o Prosul, conforme mencionado, configura-se como uma iniciativa fragmentada e, sem uma institucionalidade definida, é incapaz de atuar como uma organização de governança regional, não tendo contribuído para propor respostas coordenadas ou mais abrangentes para superar os desafios impostos pela pandemia (BARROS; GONÇALVES; SAMURIO, 2020; BRICEÑO-RUIZ, 2020).

Desse modo, no âmbito do Prosul, observou-se que as posições relacionadas a Covid-19 foram apenas declaratórias, ou seja, não tiveram nenhum efeito concreto em relação às medidas públicas dos países. Diante disso, apenas foram compartilhadas as experiências individuais e apontadas medidas que poderiam ser tomadas, entre elas estariam a atuação conjunta para a obtenção de vacinas, medicamentos e equipamentos hospitalares, a cooperação entre instituições científicas e acadêmicas dos países e esforços conjuntos para o desenvolvimento próprio de vacinas (BARROS; GONÇALVES; SAMURIO, 2020).

No âmbito do Mercosul, apesar de no início de 2020 os países membros terem reconhecido a necessidade de atuar conjuntamente para conter a crise, não se avançou concretamente na direção de coordenar as ações dos países, por exemplo, para a compra de vacinas ou criar medidas conjuntas e efetivas de contenção do vírus. Ademais, adicionam-se as consequências nefastas originadas das atitudes negacionistas de países alinhados ao governo Trump, como o caso do Brasil, bem como dos discursos contrários à China, principal parceira comercial da região e importante produtora mundial de vacinas contra a Covid-19. A crise político-institucional brasileira, o negacionismo e sua desastrosa administração da pandemia também dificultaram as conversações no Mercosul (ARAÚJO; NEVES, 2021).

Enquanto isso, organizações como a União Europeia, a União Africana e o Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) foram capazes de elaborar planos regionais para combater a propagação do vírus e criar medidas para o estímulo do comércio regional e para a retomada do crescimento dos países. Na América do Sul, essas dificuldades no enfrentamento da Covid-19 também tornarão mais lenta a recuperação econômica dos países, deixando-os ainda mais dependentes e vulneráveis diante das pressões e ingerências das grandes potências (BARROS; GONÇALVES; SAMURIO, 2020).

Assim, partindo de todos os elementos apontados até aqui, entendemos que a retomada de uma profunda interferência estadunidense na América do Sul, como uma resposta, em grande medida, às investidas das potências euroasiáticas na região, é fator importante no processo de desestabilização regional que afetou diretamente os processos de integração sul-americanos. Tal cenário de desestabilização impactou na capacidade dos governos sul-americanos para cooperarem em pontos específicos e urgentes, como no combate à pandemia mundial de Covid-19. Ao se voltarem especialmente para o eixo norte-sul, os governos da região negligenciam a cooperação até mesmo com seus aliados sul-americanos.

Por fim, é provável que o futuro da integração regional sul-americana siga, pelos próximos anos, condicionado às disputas entre as grandes potências na região. Ao mesmo tempo, o enfraquecimento de instituições como o Mercosul e a Unasul pode ser interpretado como um sinal do início de um novo ciclo do regionalismo sul-americano (NEVES; HONÓRIO, 2019; ALVAREZ, 2020). Todavia, os desdobramentos que esse novo ciclo da integração regional pode trazer para a posição que a região ocupa nas relações internacionais são incertos e levantam muitas questões a serem estudadas nos próximos anos.

¹¹ O último relatório anual do ISAGS (2019) informa que o instituto vinha desenvolvendo atividades na área de Vigilância Sanitária, tendo por objetivo fortalecer as capacidades da região neste setor e buscar respostas assertivas diante de epidemias e outros riscos aos países membros da Unasul na época (BARROS; GONÇALVES; SAMURIO, 2020).

Conclusão

Este artigo pretendeu fornecer aportes para auxiliar na compreensão do cenário de desestabilização e atrofiamento dos processos de integração sul-americano, partindo da ótica sistêmica do acirramento das disputas geopolíticas entre Estados Unidos, China e Rússia. Observamos a existência de um “efeito cascata”, em que o acirramento das disputas das grandes potências intensificou a polarização política na América do Sul, a qual, por consequência, tem aprofundado o atrofiamento das instituições regionais de integração.

Partindo dessa perspectiva, observou-se que a atual conjuntura sul-americana se desenhou, em grande medida, devido a um novo padrão de relações entre os novos governos sul-americanos e a potência norte-americana, que busca contrabalancear a atuação russa e chinesa e assegurar sua hegemonia na região. Com a onda neoliberal que tomou forma na região e o retorno, em grande parte dos países, do alinhamento geopolítico com os Estados Unidos, os processos regionais de cooperação e integração construídos ao longo da primeira década do século XXI, caracterizados pelas agendas abrangentes e a busca de uma inserção internacional mais autônoma, foram perdendo relevância dentro da agenda política dos países sul-americanos. Ademais, os países têm priorizado processos cooperativos com o Norte Global, em detrimento dos acordos de Cooperação Sul-Sul, expandidos nos anos anteriores.

Nessa dinâmica, a agenda estadunidense de segurança hemisférica foi resgatada e observou-se a criação de um inimigo interno à região, a Venezuela, fator que tem contribuído para o aprofundamento da polarização regional. Consequentemente, com a depreciação dos processos de integração regional, ocorreu a retomada do apelo aos organismos extrarregionais para a resolução de problemas domésticos e controvérsias regionais – os quais anteriormente costumavam ser discutidos, principalmente, no seio da Unasul.

A partir dessa conjuntura, surge um questionamento acerca da possibilidade de uma Nova ou Segunda Guerra Fria estar em curso, uma vez que alguns pesquisadores têm apontado similaridades entre o contexto contemporâneo de acirramento das disputas geopolíticas entre as três grandes potências, que tem causado o aumento exponencial da instabilidade do sistema, e o período da Guerra Fria no século XX. Nessa perspectiva, o tabuleiro estratégico tem se expandido e incorporado a América Latina e Caribe (MONIZ BANDEIRA, 2013; TEIXEIRA Jr., 2020).

Importa ressaltar que não se deve aderir à dicotomia que aponta a atuação norte-americana de forma vilanizada ao passo que propõe a atuação chinesa ou russa como mais altruísta. Tanto Estados Unidos quanto China e Rússia se beneficiam da desintegração regional ao passo que podem negociar bilateralmente e, assim, impor mais facilmente seus interesses na região – diferentemente do que ocorre em acordos com um bloco, quando os países comumente possuem maior poder de barganha. Acordos comerciais com a China, por exemplo, têm perpetuado a condição da América do Sul como exportadora de bens primários e mantido sua dependência frente às flutuações internacionais de preços e a limitação da sua autonomia relativa (AGUIRRE; CHAVEZ; ROBLEDO, 2020).

Assim, a destruição sistemática da estrutura de governança regional construída nos primeiros anos do século XXI não apenas tem modificado o próprio conteúdo do regionalismo sul-americano, mas também retira a região da posição de um polo de poder autônomo nas relações internacionais, o que aumenta a vulnerabilidade da região em relação a potências externas. Por fim, importa destacar que diante das crises internas e, particularmente, com os diversos problemas que a região vem enfrentando por conta da pandemia de Covid-19, um processo de integração consistente seria essencial para a região construir medidas conjuntas de enfrentamento e recuperação, com a coordenação transnacional que o momento exige.

Referências

AGUIRRE, Mariano; CHAVEZ, Rebecca Bill; ROBLEDO, Marcos. **América Latina ante las crisis de la globalización y el multilateralismo**. Friedrich Ebert Stiftung, Analisis, jan., 2020.

- ALVAREZ, María Victoria. "Stranger Things": the future of Latin American regionalism. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 11, n. 55, p. 63-73, jul./set. 2020.
- ARAÚJO, Flavia Loss de; NEVES, Bárbara Carvalho. Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020). **Conjuntura Austral**. Porto Alegre, v. 12 n. 58, p. 19-37, abr./jun., 2021.
- BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Julia de Souza Borba; SAMURIO, Sofía Escobar. Desintegração econômica e fragmentação da governança regional na América do Sul em tempos de Covid-19. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, n. 27, p. 125-144, mai./ago., 2020.
- BBC. Maduro and Guaidó: Who is supporting whom in Venezuela? **BBC News World**, Latin America. 5 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-47053701>>. Acesso em: 01 mai. 2021.
- BIDARRA, Beatriz Soares; GRASSI, Jéssica Maria; KERR OLIVEIRA, Lucas. A crise da Unasul pelas agências internacionais de notícias: a veiculação do colapso da integração regional Sul-americana pela mídia. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 207-238, 2020.
- BOERSNER, Adriana; HALUANI, Makram. Moscú mira hacia América Latina: Estado de situación de la alianza ruso-venezolana. **Nueva Sociedad**. Buenos Aires, v. 236, p. 16-26, nov./dez., 2011. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/moscu-mira-hacia-america-latina-estado-de-situacion-de-la-alianza-ruso-venezolana/>>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- BRICEÑO-RUIZ, José. Da crise da pós-hegemonia ao impacto da Covid-19: o impasse do regionalismo latino-americano. **Revista Cadernos de Campo**. Araraquara, n. 29, p. 21-39, jul./dez., 2020.
- CAROTHERS, Thomas. O'DONOHUE, Andrew. **Democracies Divided: The Global Challenge of Political Polarization**. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2019.
- CARVALHO, Patrícia Nasser de; CIMINI, Fernanda. O regionalismo na América do Sul no início do Século XXI: uma análise de suas inflexões práticas e da produção intelectual brasileira. **Estudos Internacionais**. Belo Horizonte, v. 7, n. 3, p. 83-102, dez., 2019.
- CHINA. **China's Military Strategy 2015**. The State Council Information Office of the People's Republic of China. May 2015. Disponível em: <<https://jamestown.org/wp-content/uploads/2016/07/China%E2%80%99s-Military-Strategy-2015.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- ESTEBAN, Joan; SCHNEIDER, Gerald. Polarization and Conflict: Theoretical and Empirical Issues. **Journal of Peace Research**, v. 45, n. 2, p. 131-141, 2008.
- FARAH, Douglas; REYES, Liana Eustacia. Russia in Latin America: A Strategic Analysis. **PRISM**. v. 5, n. 4, p. 101-117, 2016.
- FRIEDMAN, George. **A próxima década**. Ribeirão Preto: Novo Conceito, 2012.
- GONÇALVES, Rubén Miranda; BRAGATTI, Milton Carlos. Cooperación en el área de defensa en la UNASUR: un balance del Consejo de Defensa Sudamericano y sus límites. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 20, n. 120, p. 46-61, fev./mai., 2018.
- GOZZER, Stefania. Por que a crise na Venezuela interessa tanto países como Rússia, China e Turquia. **BBC News Mundo**. 24 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47312442>>. Acesso em: 01 mai. 2021.
- GRANATO, Leonardo. **Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul**. Curitiba: Appris, 2015.
- GRASSI, Jéssica Maria. **Parceria estratégica entre Brasil e Argentina: cooperação nuclear e integração sul-americana no século XXI**. Dissertação de Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina, Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Brasil, 2019, 167p.
- GUTIÉRREZ, Hernán; CESARIN, Sergio. China en el Cono Sur: regularidades, impactos y respuestas. In: SORIA, Adrián Bonilla; GARCÍA, Paz Milet. (ed.). **China en América Latina y el Caribe**: Escenarios estratégicos subregionales. 1ª. ed., San José: C. R.: FLACSO, CAF, 2015. p. 127-144.
- HERRERA, Mladen Yopo. República Popular China y el nuevo posicionamiento geoestratégico: América Latina en la mira del dragón. **Política y Estrategia**, n. 130, 2017, p. 189-241.
- JAEGER, Bruna Coelho. Crise e colapso da UNASUL: o desmantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. **Conjuntura Austral**. Porto Alegre, v. 10, n. 49, p. 5-12, 2019.
- KLIEMAN, Aharon. Introduction. In: KLIEMAN, Aharon (ed.). **Great Powers and Geopolitics: International Affairs in a Rebalancing World**. Switzerland: Springer, 2015. p. 1-10.
- LISSARDY, Geraldo. Crise na Venezuela: Como a estratégia de Trump no país se assemelha à antiga política dos EUA para Cuba. **BBC News Mundo**. Nova York, 22 fev. 2010. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47326658>>. Acesso em: 01 mai. 2021.
- MALAMUD, Andrés. Entrevista com Andrés Malamud: Desintegração Regional – O fenômeno e seus impactos na América do Sul. Entrevista realizada por Lis Barreto. **Agenda Política**. São Carlos, v. 8, n. 3, p. 344-354, set./dez., 2020.

MANETTO, Francesco. Na fronteira da Venezuela com a Colômbia, distúrbios violentos e dezenas de deserções chavistas. **El País**. Caracas, 23 fev. 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/23/internacional/1550945385_758680.html>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MOLINA, Federico Rivas. Celebração de 30 anos do Mercosul vira troca de farpas e pedidos de flexibilização que isolam Argentina. **El País**. Buenos Aires, 26 mar. 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-03-26/celebracao-de-30-anos-de-mercosul-vira-troca-de-farpas-e-pedidos-de-flexibilizacao-que-isolam-argentina.html>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **A segunda guerra fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

NEVES, Bárbara Carvalho; HONÓRIO, Karen. Latin American Regionalism under the New Right. **E-International Relations**, 27 set. 2019. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/pdf/80118>>. Acesso em: 01 mai. 2021.

NOLTE, Detlef. Lo Bueno, Lo Malo, Lo Feo y Lo Necesario: Pasado, Presente y Futuro del Regionalismo Latinoamericano. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 28, n. 1, p. 131-156, 2019.

OEA. **Resumo Temático das posições dos estados membros apresentadas na Reunião Especial da Comissão de Segurança Hemisférica sobre conceitos de segurança, realizada em 20 e 21 de abril de 1999**. Documento preparado pela Secretaria-Geral, Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos. 6 mar. 2000. Disponível em: <<http://www.oas.org/CSH/portuguese/novosdoc%20resumo.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2021.

OURIQUES, Helton. As relações econômicas entre América Latina e China: uma perspectiva sistêmica. **Perspectivas**, São Paulo, v. 45, p. 9-40, jan./jun. 2015.

PORTALES, Carlos. ¿A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales. In: HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo. **Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación**: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante. Buenos Aires: CRIES, n. 19, 2014. p. 35-74.

PUTTEN, Frans-Paul van der; ROOD, Jan; MEIJNDERS, Minke. **Great Powers and Global Stability**: Clingendael Monitor 2016. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. May 2016. Disponível em: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/clingendael_monitor2016-great_powers_and_global_stability-eng_0.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

RAPOPORT, Mário. **Política internacional argentina: desde la formación nacional hasta nuestros días**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2017.

RODRIGUES, Bernardo Salgado. Guerra Híbrida na América do Sul: uma definição das ações políticas veladas. **Sul Global**, v. 1, n. 1, p. 139-168, 2020.

ROSSI, Amanda. Crise na Venezuela: o que é o Grupo de Lima, que reúne representantes de 14 países. **BBC News Brasil**, São Paulo, 25 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47339120>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

RUSSIA. **Military Doctrine of the Russian Federation**. By the President of the Russian Federation, Putin. December 25th, 2014. Disponível em: <<https://rusemb.org.uk/press/2029>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

SABINO, Marco Antonio. ABIAD, Pablo. Crise do Mercosul: Presidência pro tempore da Venezuela. **Desenvolvendo Ideias, Llorente & Cuenca**. Relatório Especial. Buenos Aires-São Paulo, set., 2016.

SANAHUJA, José Antonio; COMINI, Nicolás. Los gobiernos de la nueva derecha y la estrategia de la silla vacía en UNASUR. **Open Democracy**. 07 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/jos-antonio-sanahuja-nicol-s-comini/los-gobiernos-de-la-nueva-derecha-y-la-estrategia>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

SOUZA, Tamires Aparecida Ferreira. **Cooperação em defesa e a região sul-americana: o papel do Conselho de Defesa Sul-americano, da UNASUL**. Dissertação de Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil, 2015, 171p.

SVAMPA, Maristella. Posprogresismos, polarización y democracia en Argentina y Brasil. **Nueva Sociedad**. Buenos Aires, n. 282, p. 121-134, 2019.

TASS. Lavrov notes progress in Russian-Venezuelan energy and military cooperation. **Press service of the Russian Foreign Ministry, TASS**. 24 jun. 2020. Disponível em: <<https://tass.com/politics/1171235>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

TEIXEIRA Jr., Augusto W. M. O Entorno Estratégico Brasileiro na Geopolítica das Grandes Potências: a Crise da Venezuela e seus Impactos para o Brasil. **CEEEX - Centro de Estudos Estratégicos do Exército**, v. 8, n. 1, p. 7-25, jan./jun., 2020.

TROITSKIY, Mikhail. The Emerging Great Power Politics and Regionalism: Structuring Effective Regional Conflict Management. **Global Policy**, v. 10, n. 2, p. 14-21, jun., 2019.

U.S.A. **Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America**: Sharpening the American Military's Competitive Edge. Defense Department, United States of America, 2018. Disponível em: <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

U.S. NEWS & WORLD REPORT. **Power**. Disponível em: <<https://www.usnews.com/news/best-countries/power-rankings>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

VACZI, N. **Hybrid Wafare: How to Shape Special Operations Forces**. Master of Military Art and Science, Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College, United States, 2016, 94p.

VALENCIA, Alejandro Millán. ¿En qué se parecen (y en qué no) las protestas de Colombia a las que ocurrieron en Chile? **BBC News Mundo**, 10 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57024834>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Eixos do Poder Mundial no século XXI: uma proposta analítica. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. Porto Alegre, v. 8, n. 15, p. 9-25, jan./jun, 2019.

ZOVATTO, Daniel. América Latina: cambios políticos en tiempos volátiles e inciertos. **International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA**. 17 set. 2019. Disponível em: <<https://www.idea.int/es/news-media/news/es/america-latina-cambios-politicos>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

Funções de colaboração exercidas

Ana Karolina Moraes da Silva:	Conceituação; Metodologia; Visualização; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Jéssica Maria Grassi:	Metodologia; Visualização; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Global South Perspectives on International Relations: new frameworks for Transboundary Water Analysis

Perspectivas do Sul Global nas Relações Internacionais: novas estruturas para Análises Hídricas Transfronteiriças

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113820>

Isabela Battistello Espindola
Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil
isaesvindola@hotmail.com 

Maria Luísa Telarolli de Almeida Leite
Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil
mltaleite@usp.br 

Abstract

International Relations (IR) are an interdisciplinary field of study; however, mainstream IR possesses a Western and North-centric focus that neglects or unequivocally reflects Global South perspectives and realities. Global events, including those related to transboundary water relations, are told from a Western and North perspective. That does not provide enough knowledge to understand developments occurring in the Global South, understood here as less economically developed countries, comprising a variety of states with diverse levels of economic, cultural, and political influence in the international order. In this sense, the article exposes some Latin American IR thinking, to offer new contributions to the process of theorizing transboundary water relations and broaden the field of view within IR and transboundary water. Following a qualitative methodology, based on the bibliographic revision of authors from the Global South in IR and hydropolitics, the paper argues that it is necessary to incorporate non-Western and non-Northern actors and thinking to explore how different actors challenge, support, and shape global and regional hydropolitics. The paper calls for more attention to how the analytical framework on transboundary water interactions can include Global South perspectives. The paper concludes with some suggestions for future research and policy discussions.

Keywords: Global south; Hydropolitics; International relations;

Resumo

As Relações Internacionais (RI) são um campo de estudo interdisciplinar, mas as principais vertentes possuem um foco centrado no Ocidente e no Norte que negligenciam ou refletem inequivocamente as perspectivas e realidades do Sul Global. Os eventos globais, incluindo aqueles relacionados às relações hídricas transfronteiriças, são contados a partir de uma perspectiva ocidental e nortista. Isso não fornece conhecimento suficiente para compreender os desenvolvimentos ocorridos no Sul Global, entendidos aqui como países menos desenvolvidos economicamente, abrangendo uma variedade de Estados com diversos níveis de influência econômica, cultural e política na ordem internacional. Nesse sentido, o artigo expõe algumas reflexões sobre as RI da América Latina, para oferecer novas contribuições ao processo de teorização das relações hídricas transfronteiriças e ampliar o campo de estudo em RI e águas transfronteiriças. Seguindo uma metodologia qualitativa, baseada na revisão bibliográfica de autores do Sul Global em RI e hidropolítica, este artigo argumenta que é necessário incorporar distintos atores e pensamentos para explorar como eles desafiam, apoiam e moldam a hidropolítica regional e global. O artigo enfatiza como estruturas analíticas sobre as interações hídricas transfronteiriças podem incluir as perspectivas do Sul Global. O artigo conclui com algumas sugestões para pesquisas futuras e discussões sobre políticas.

Palavras-chave: Sul-global; Hidropolítica; Relações internacionais;

Received: May 07, 2021
Accepted: September 01, 2021

An earlier version of this paper was presented at the Conference on Transboundary Waters in International Relations "Mixing Water and International Relations Theory: Frameworks for Transboundary Water Analysis", organized by the Institute of Political and International Studies from ELTE Faculty of Social Sciences, Budapest, April 2020. The authors would like to thank the organizers and participants of the events for their helpful comments and suggestions. The authors would like to thank the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES) and the São Paulo Research Foundation (Fapesp), which financed the research project related to Process n. 2017/17997-9. The opinions, hypotheses, and conclusions or recommendations expressed in this material are the responsibility of the author(s) and do not necessarily reflect the vision of Fapesp.

Conflicts of interest: The authors did not report potential conflicts of interest



Introduction

International Relations (IR) is a relatively recent area of study, born and developed, especially in the 20th century. It is an area in constant evolution, addressing world changes endowed with an increasingly accelerated pace of renewal. IR theories seek to keep pace with those changes, trying to respond to the impact of the evolution of events. Given its transversality of themes, it ends up incorporating instruments from other areas of the human sciences. Therefore, IR analytical tools are constantly changing, incorporating elements that can encompass the speed at which the world transforms, as well as different regions, their diversified voices, and their interdisciplinarity.

Although characterized as an interdisciplinary field of study, IR is dominated by a Western and North-centric focus that does not reflect Global South perspectives and realities (KALIL, 2017; KRISTENSEN, 2020; TAYLOR, 2012). To Waever (1998), this is one of the reasons why IR should be considered as a non-international discipline. According to Waever (1998) and Acharya (2014), IR does not reflect the totality of contexts and perceptions diversified in its analyses. There is a lack of representativeness about voices, gender, experiences, knowledge, and contributions in IR (ACHARYA, 2014). The mainstream IRs are produced by Western and North schools. Those schools shape and remodel the World according to their imposing universalist order that underestimates and not recognizes certain knowledge. Also, they create analytical lenses and discourses that do not provide enough knowledge to understand developments occurring in the Global South, recognized here as less economically developed countries, comprising a variety of states with diverse levels of economic, cultural, and political influence in the international order (HOUNTONDJI, 2006).

Non-Western and Non-Southern perspectives are mainly left out of the discussion, which makes it difficult to consolidate themselves among IR debates. Acharya and Buzan (2009; 2017) believe that non-Western and non-Southern attempts to be included in the IR discussion are barred by an environment dominated and conditioned by power practices and politics that exclude different perspectives. There is a certain tradition in perpetuating politics of exclusion and ethnocentrism in IR. To solve this situation, Acharya (2018) argues that the IR discipline needs to be reconstructed as a field of study that incorporates the diversity and plurality that exists in the World. New, inward, and non-traditional perspectives should be considered. This, according to the author, would establish the basic needs incorporate new concepts, theories, and methods that pay attention to ethnocentrism and exceptionalism. It would lead to diversification in the field of IR, and to recognize the production of knowledge beyond the central states. The notion of this Global IR has enabled the development of a research agenda that seeks to identify how to introduce new ideas, concepts, standards, and different forms of non-Western and Non-North agencies and thus expand existing knowledge in IR (ACHARYA, 2014).

This article may offer an original contribution to the debate as it focuses on how non-mainstream IR thinking, such as theories, originated in Latin America can contribute with knowledge, subjectivities, and political perspectives to hydropolitical studies. Here, IR theories are understood as the construction of theoretical-conceptual tools so that it is possible to understand phenomena related to the action of actors that transcend the national scope of States and act in the International System (BATTISTELLA, 2014; CASTRO, 2012). In turn, hydropolitics are the ongoing process of political decisions regarding water resources, influenced by relations between states, non-state actors, citizens, and markets. It “takes into consideration power relations, institutions, legislation, technologies, and available infrastructure” (ESPINDOLA; LEITE; SILVA, 2020, p. 2).

The discussion presented here is not intended as a critique of the “West” versus “non-West” or the “North/South” IR thinking and literature per se. Also, it does not question the West/non-West binary or Global North/South binary. Many have spoken eloquently about this process and joined forces to decolonize IR, and it would be a pity not to recognize the relevance of those works¹. This article states that the difference exists in the IR debate and aims to look at it to contribute to exploring connections between IR thinking and transboundary water analysis.

¹ Acharya, (2014; 2016; 2017; 2018); Benabdallah; Adetula; Murillo-Zamora (2017); Deciancio (2016); Frasson-Quenoz (2016); Kalil (2017); Kristensen (2020); Taylor (2012); Tickner (2008); Trownsell et al., (2021).

This article follows a qualitative methodology, based on the bibliographic revision of authors from the Global South, first in IR and second in hydropolitics. This study is, therefore, exploratory and descriptive in nature. For its purposes, the article is structured as follows: the first part, through a literature review, presents conceptual discussions based on Latin American perspectives of IR, trying to answer whether or not there is one Latin American IR. Some of the historical relations, geopolitical interactions, legal and organizational arrangements are analyzed in this part. The second part focus on connections between Latin American IR and hydropolitical studies.

Results and discussion

Why focus on Latin American IR?

There is no doubt that Western and Northern IR have contributed with significant insights to understand global politics, shaping our comprehension of world history. However, theirs believes and histories and not global. To Acharya (2014) the global order has traditionally been conceptualized as an extension of the European State system and, later, as a byproduct of a liberal hegemonic order led by the United States. Since American and European ideas are dominant, Acharya (2014) believes that their influences on the formation of institutions are predominant, even though these same institutions pledged to have a universal character. Cervo (2008) observes that this process would reflect the incorporation of forged explanatory scopes, linked to the interests, values, and standards of certain countries. Trying to solve this issue, Cervo (2008) suggests that the function of theories should be reduced during IR analysis. At the same time, he proposes to raise the role of concepts, either regarding the productions of new understandings or to support IR decision-making processes.

Cervo (2008) also raises the question that theories are neither exempt nor impartial. To him, they are only appropriate during two situations: first, as a theoretical basis for academic studies; second, as subsidies to decision-making only when taken with critical sense or when they reverse the content they convey. Its use in other cases may result in leading intellectuals to incongruous paths, as well as creating a situation that will turn governments against the interests of their people (CERVO, 2008). Trying to offer a solution to this reality, Acharya (2014) proposes to build IR discipline in an inclusive foundation table, by this, to recognize the multiple and diverse perspectives from non-Western IR.

According to Kristensen (2020), Asia has been the principal focus of studies of non-Western IR. Here, the focus shifts towards Latin America. Some of the main aspects of IR theories developed in the region are examined to offer new contributions to the process of theorizing transboundary water relations and broaden the field of view within IR theory and transboundary water. The reason behind this choice is based upon some considerations. First, this article is written as a Latin Americanist and by Latin Americans, bringing “a particular geographical and disciplinary perspective to the question of power in the region” (TAYLOR, 2012, p. 1).

Second, Latin America operates between different traditions, being influenced by diverse horizons. This is one of the main reasons why classical IR concepts (such as the notion of the international system, the understanding of power, and the idea of cooperation) feel foreign to Latin America. Latin American IR is not monolithic. There are multiple IR theories identities with a distinct view on what IR looks like. Indigenous perspectives are envisioned as IR theories in Andean countries (i.e. Pachamama), and, at the same time, Brazilian thinkers attempt to theorize IR in a closer relation with West and North terms, following a hybrid Western-but-Southernness subjectivity (KRISTENSEN, 2020; TAYLOR, 2012). Still, questions remain over whether West and North “methods would lead to different research designs among new generations of researchers” in Latin America (VILLA *et al.*, 2017, p. 264).

Third, drawing on the importance of water resources available in the region, this article claims that water is a key strategic factor for Latin America IR, acting as a powerful connector in the region, involving diverse agents and multiple demands. Water resources are intertwined between power, politics, economics, history, culture, and the social

foundations of Latin America. They are the reason behind some of the conflict and cooperation processes that happened in Latin American history (HATCH KURI; RIBEIRO, 2020).

Barlow and Clark (2007) say that Latin America is water abundant, both surface and groundwater. The region, for example, houses the Amazon Basin, which permeates eight countries (Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, French Guyana, Guyana, Peru, Suriname, and Venezuela), the Guarani Aquifer, which extends over four countries (Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay) and is one of the largest transboundary aquifers in the World, and the La Plata Basin, shared among five countries (Argentina, Bolivia, Brazil, Paraguay, and Uruguay) (DUARTE *et al.*, 2019; ESPINDOLA; LEITE; RIBEIRO, 2020; SENHORAS; MOREIRA; VITTE, 2009).

Nevertheless, this does not imply guaranteed water access to all Latin Americans. Neither translates into a situation of absence of conflict in the region. Multiples demands coexist within the Latin American region. Regarding the first statement, inequality in access to water supply and sanitation services (WASH² services) has been considered as one of the main challenges in achieving the commitments made in the 2030 Agenda for Sustainable Development³ in Latin America (QUEIROZ; CARVALHO; HELLER, 2020).

Other examples range from the full use of water resources for electricity generation in the region (ALTOMONTE *et al.*, 2013), exploitation and pollution of water resources by mining companies in Colombia (ULLOA, 2020), to the pulp mill case on the banks of the Uruguay River, which was taken by Argentina and Uruguay to the International Court of Justice for its resolution (GEARY, 2012), among others. Some of these transboundary water interactions have been analyzed through the lens of cooperation and conflict from hydropolitics scholars from Latin America (ESPINDOLA; RIBEIRO, 2020; LEITE; RIBEIRO, 2018; SILVA, 2017). They stated that water interactions in Latin America are complex and in constant changes, demanding further considerations and analysis.

In sum, there are numerous outbreaks of economic, political, social, and environmental conflicts in Latin America that are related to water. These outbreaks can influence and shape the transboundary water interactions among riparian countries, affecting the course of many IR in the Latin America region. They create a unique stage for IR studies and discussion, offering a distinctive source of IR practice that demonstrates that IR “does not have to be inherently and inevitably Western” (ACHARYA; BUZAN, 2009, p. 3).

Is there one Latin American IR?

Latin America can be characterized by a complexity of variables, from colonial policies, diverse cultures, conflicting national development agendas, nation-state issues, unstable economies, civil society movements, and constant political changes. These dynamics reflect on the IR theories being developed in the region, creating a significant specificity when compared to other IR productions. A growing body of scholarship has been examining IR thinking in Latin America (FAWCETT, 2012; JULIÃO, 2011; KALIL, 2017; KRISTENSEN, 2020; LOCKHART, 2008; MEDEIROS *et al.*, 2016; TICKNER, 2003; 2008). They demonstrate that Latin American IR thinkers have worldings in their own right and are more than able to analyze developments occurring around the globe from their perspective (KRISTENSEN, 2020).

Similar to other IR thinking around the globe, Medeiro *et al.* (2016) remember that Latin American IR has its roots in other sciences, such as Political Science, Economics, and Sociology. These IR supporting areas of knowledge also range from critical geography, sociology, or even postcolonial studies. Through debates in these areas, it was disseminated that the plurality of concepts and perspectives was necessary for Latin America. They emphasized the need to decentering

² WASH is an acronym that stands for water, sanitations, and hygiene.

³ The 2030 Agenda is an international framework for an action plan through the adoption, at various levels, of 17 Sustainable Development Goals, the SDGs, and 169 goals, to eradicate poverty and promote dignified life for all, within the limits of the planet. These are clear goals and objectives, so that all countries take into practice according to their own priorities and act in the spirit of a global partnership that guides the choices needed to improve people's lives (BRASIL, 2021).

the “West” and “North” IR, arguing that Western and Northern experiences were not universal and should not be the exclusive starting point for conceptualizing or theorizing IR in Latin America (MANSOUR, 2016).

Many of the first contributions to the IR debate in Latin America came from authors with origins in these other areas mentioned above. Table 1 presents a list of selected Latin American scholars and their main works. Some of those will be authors will be discussed in this paper.

Table 1: List of selected Latin American scholars and their main works

	Latin American scholars	References
1	Aldo Ferrer	- Ferrer, A. Modernización, Desarrollo Industrial e Integración Latinoamericana. Desarrollo Económico, n. 14-15, vol. 4, p. 195 a 205, Jul./dec, 1964. - Ferrer, A. Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997. - Ferrer, A. De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.
2	Amado Cervo	- Cervo, A. L. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. <i>Rev. Bras. Polít. Int.</i>, 43(2), 5–27, 2000. - Cervo, A. L. Conceitos em relações internacionais. <i>Revista Brasileira de Política Internacional</i>, 51(2), 8–25, 2008.
3	André Gunder Frank	- Frank, A. G. La sociología del desarrollo y el subdesarrollo de la sociología. In: ——— (Org.). América Latina: subdesarrollo o revolución. México: Era, 1993. - Frank, A. G. El desarrollo del subdesarrollo: un ensayo autobiográfico. Caracas: Nueva Sociedad, 1991.
4	Bernal-Meza	- Bernal-Meza, R. Dos aportes teóricos latinoamericanos de relaciones internacionales y su utilización por el pensamiento chino contemporáneo: los casos de Prebisch y Escudé. <i>Revista de Estudios Sociales</i>, 64, 75–87, 2018a. - Bernal-Meza, R. Nuevas Ideas En El Pensamiento Latinoamericano En Asuntos Internacionales. <i>Análisis Político</i>, 31(94), 31–48, 2018b.
6	Carlos Escudé	- Escudé, C. Realismo Periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Planeta, 1992. - Escudé, C. El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latino Americano, 1995. - Escudé, C. Estado del Mundo. Las nuevas reglas de la política internacional vistas desde el Cono Sur. Buenos Aires: Editora Ariel, 1999.
7	Carlos Puig	- Puig, J. C. America Latina: políticas exteriores comparadas. Tomo I. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1982. - Puig, J. C. Lineamientos de un nuevo proyecto nacional, Buenos Aires, 1969. In: DI MASI, J.R. Las relaciones entre el este de Asia y América Latina en el marco de una visión autonomista de la política exterior. V Reunión de la Red América Latina y el Caribe del Centro de Estudios de Asia- Pacífico. Buenos Aires, 2002.
8	Celso Lafer	- Lafer, C. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. – São Paulo: Editora Perspectiva, 2001. - Lafer, C. Política Externa Brasileira: Três Momentos. – São Paulo: Konrad Adenauer-Stiftung, Papers nº 4, 1993.
9	Edmundo Heredia	- Heredia, E. A. La región en la globalización y en la historia de las relaciones internacionales latinoamericanas. Ciclos en la historia, en la economía y en la sociedad, v.7, n.12, p.78 -97, 1997. - Heredia, E. A. Relaciones Internacionales latinoamericanas: historiografía y teorías. Córdoba: Junta Provincial de Historia de Córdoba, 2009.
10	Enzo Faletto	- Cardoso, F. H.; Faletto, E. Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica (Quarta Edi). Zahar Editores, 1977. - Cardoso, F. H.; Faletto, E. Dependência e desenvolvimento na América Latina. In: R. Bielschowsky (Ed.), Cinquenta anos de pensamento na Cepal, 1st ed., 490 p., 2000.

11	Felipe Herrera	- Herrera, F. Nacionalismo Latinoamericano, Santiago de Chile, editorial Universitaria, 1968. - Herrera, F. Nacionalismo, regionalismo, internacionalismo, Buenos Aires, Intal, 1970.
12	Fernando Henrique Cardoso	- Cardoso, F. H.; Faletto, E. Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica (Quarta Edi). Zahar Editores, 1977. - Cardoso, F. H.; Faletto, E. Dependência e desenvolvimento na América Latina. In: R. Bielschowsky (Ed.), Cinquenta anos de pensamento na Cepal, 1st ed., 490 p., 2000.
13	Hélio Jaguaribe	- Jaguaribe, H. Introdução ao desenvolvimento social: as perspectivas liberal e marxista e os problemas da sociedade não repressiva. Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. - Jaguaribe, H. Autonomía periférica y Hegemonía céntrica. Estudios Internacionales, XII, 46, 1979.
14	Heraldo Muñoz	- Muñoz, H. A Nova Política Internacional. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1995. - Muñoz, H. Política Internacional de los nuevos tiempos. Editora: Los Andes, 1996.
15	Hérrnan Santa Cruz	Cruz, H. S. Cooperar o perecer: Los años de creación 1941 -1960, Volume 1. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.
16	José Paradiso	- Paradiso, J. Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. - Paradiso, J. Ideas, ideologías y política exterior en Argentina. In: DEP: Diplomacia, Estrategia y Política / Proyecto Raúl Prebisch no. 5 (enero/marzo de 2007) -. Brasília: Proyecto Raúl Prebisch, 2007.
17	Luciano Tomassini	- Tomassini, L. Transnacionalización y desarrollo nacional em América Latina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984. - Tomassini, Luciano. Teoría y Práctica de la Política Internacional; Santiago; Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1989.
18	Mario Rapoport	- Rapoport, M. Problemática y desarrollo de la Historia de las Relaciones Internacionales en América Latina y en la Argentina desde fines del siglo XX. Revista Il Politico, n . 3, año, pp. 84-100, 2013. - Rapoport, M. Globalización y relaciones internacionales: los desafíos del siglo XXI. In: Martins, E.C. R (org.), Relações Internacionais. Visões do Brasil e da América Latina, IBRI-FUNAG, Universidade de Brasília, Brasil, 2003, pp. 37-62, 2003.
19	Moniz Bandeira	- Bandeira, L. A. M. A desordem mundial (6a ed.). Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2016. - Bandeira, L. A. B. Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: o Continente nas Relações Argentina-Brasil (1930-1992). Brasília: Editora UnB, 1995.
20	Osvaldo Sunkel	- Sunkel, O. En busca del desarrollo perdido. Problemas del desarrollo, v.37, n.147, pp.13-44, 2006. - Sunkel, O. El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. Buenos Aires: Editora Siglo XXI, 1999.
21	Raul Prebisch	- Prebisch, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Santiago: Cepal, 1949. - Prebisch, R. Perspectivas para la creación del Mercado Común Latinoamericano. In: INTAL. La Integración Latinoamericana Situación y Perspectivas. Buenos Aires: Instituto para la integración de America Latina, 1965, p. 189-217, 1965.
22	Theotônio dos Santos	Dos Santos, T. Quais são os inimigos do povo? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

Source: own elaboration.

Another characteristic of Latin American IR is that the discussion started in institutions other than universities (MEDEIROS *et al.*, 2016). In the 1950s and 1960s, the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Eclac)⁴, for example, produced considerable contributions to the debate, touching on topics related to capitalism expansion, international asymmetry, and Latin American integration. In Brazil, IR thought began in institutions such as Itamaraty, the federal government responsible for Brazilian foreign affairs, and the Armed Forces. As a consequence of this

⁴ Eclac (or CEPAL for its Spanish acronym) was established on 25 February 1948 to contribute to the Latin American development by promoting the region's social development and coordinating actions directed towards this end. It is one of the five regional commissions of the United Nations and it includes 46 members states from Latin America and the Caribbean region.

institutional influence on Latin American IR, the studies and discussions were guided “by practical concerns, prioritizing historic and geopolitical approaches” (MEDEIROS *et al.*, 2016, p. 3). During this period, the Latin American IR elite was mainly composed of bureaucrats, diplomats, politicians, and a small portion of researchers.

With the increasing creation of universities, undergraduate and graduate IR courses all around Latin America, especially in the 2000s, new IR theoretical trends started to spread in the region. One of them was related to regional integration analysis. The regional integration processes of the 1990s, such as Southern Common Market (Mercosur for its Spanish initials)⁵, were the main influence behind this. Latin American IR scholars were concerned with the consequences of importing models from other regions to explain and structure regional integration processes in Latin America. To them, it was necessary to construct tools for analyzing regional integration movements according to Latin America particularities (BRICEÑO RUIZ, 2018; MALAMUD, 2004; PERROTTA, 2013).

By doing so, they would avoid categories and comparisons with authors and processes that occurred in Europe (BRICEÑO RUIZ, 2018; MALAMUD, 2004; PERROTTA, 2013). To Malamud (2004), Latin American integration structures reproduce the logic of the State that was behind its creation. In this sense, the safeguarding of sovereignty is part of the formation and development of the institutional design of the integration. They would create instances of prospecting for topics of regional interest, which most assume an intergovernmental logic. This is the opposite of the European case.

However, to another group of Latin American IR scholars, these particularities were not sufficiently capable of constituting a Latin American school of IR theories (JULIÃO, 2011). To them, many of the processes that took place in Latin America mimicked, from the colonial period to recent years, systems of power and political ordering of consolidated national states. Tickner (2003; 2008) and Vidal and Brum (2020) argue that Latin America has a historical exposure to United States's influence. This often resulted in the reproduction of perspectives and knowledge that overlooked Latin American reality. This positioning is shared by Julião (2011), Bernal-Meza (2018a; 2018b), and other scholars (KALIL, 2017). They reproduced asymmetries and supported economic structures for the export of primary goods that were created when they were colonies from European countries. The political implications of this would reflect in the IR developed by Latin American countries.

The fact that Brazil was a colony and after an empire, for example, reflects until nowadays. Brazil established itself as the hegemonic nation in the region since its independence from Portugal, suppressing much of its colonial status. Any attempt to change the status was considered a threat to the country and a priority issue among Brazilian governments. Kristensen (2020) argues that Brazil's behavior as a colonizing colony is still noted when the country engages with other Latin American countries. In the past, Brazil engaged “in internal colonization of domestic subalterns” (KRISTENSEN, 2020, p. 6), which demonstrates the country's ambiguous Western-but-Southern identity in IR. Nowadays, this posture can be noted during negotiation, as it was demonstrated by Brazil in 2009 during the renegotiation of the Itaipu Treaty (ESPINDOLA; RIBEIRO, 2020). Also, another example that exemplifies this behavior is the negotiation of the Guarani Aquifer Agreement (LEITE, 2018).

Yet, it is argued here that Latin America has “sought autonomy of thought and offered an alternative analytical framework” when it comes to its IR theory (MEDEIROS *et al.*, 2016, p. 5). After the II World War and the reorganization of the international system⁶, Latin American countries have undergone major transformations, from economic to political and cultural spheres. These processes were able to influence Latin American thinking, creating not only the foundations for the development of IR theories within the region (PIMENTA, 2009) but also critical readings of classical IR concepts (LOCKHART, 2008). In short, there is not just one Latin American IR. They are diverse and reflect the region's diversity.

In relation to Latin American readings of classical IR concepts, Lockhart (2008) argues that Latin Americans developed critical perspectives to the realist IR approach, stating different assumptions of the logic of power, national

⁵ A South American trade bloc established by the Treaty of Asunción in 1991 and the Protocol of Ouro Preto in 1994.

⁶ With the Cold War, the expansion of the global capitalist system, the African and Asian decolonization process, the creation of international organizations, the development of new states, among other events.

interests, and the international system. In this respect, Latin Americans were able to develop a diverse understanding of power relations and sovereignty. Lockhart (2008, p. 6), Latin American perceptions of the international system “include the idea of a certain hierarchy” based on “the power relations between powerful states and powerless or weak states”. Therefore, the international system does not consist of equal units in a horizontal relationship. Powerful states dictate the criteria and agenda considering their own advantage and interests. Peripheral or underdeveloped States, on the other hand, would be only able to follow and reproduce orders.

Regarding the concept of power in Latin America, to Lockhart (2008), is much more than military power and brutal force (or hard power). Latin American countries are known for using soft power (such as bargaining power, technological power, cultural power) in their IR. These different manifestations of power make it possible for them to force their will on powerful States. An example of this can be seen in negotiations related to natural resources. Latin American countries possess considerable natural resource reserves, such as water, copper, and oil. With good management of these resources, they can build up power and enhance their positions during negotiations. This is one of the reasons why traditional concepts of power based on material forces are not enough to explain Latin America's reality.

This is also related to Latin American perceptions of the concept of interdependence. Latin American countries' interactions are not essentially conflictive. There is a common understanding in the region that interrelations in different areas are opportunities to build up power. To Long (2019), although cooperation is becoming more important in Latin America, the region faces a dilemma related to struggles to spur regional responses. Regional organizations, such as the Union of South American Nations (Unasur) and Mercosur, are unable to foster mapmaking efforts to obstacles and solve the region's shared challenges.

Regarding some of the theories developed in Latin America that contributed to IR thinking, Tickner (2003; 2008) and Villa e Pimenta (VILLA *et al.*, 2017) states that the Dependency Theory, which has as main authors Fernando Henrique Cardoso and Enzo Faletto (CARDOSO; FALETTTO, 1977; 2000), is one of the first genuine peripheral approaches developed in Latin America to discuss the problems of development and international insertion. However, the Dependency Theory is not an IR theory per se. Much of its work was done in sociology and political economy studies. But Cardoso and Faletto's theory is, to Silva (2014), a relevant model to analyze Latin American reality. Tickner (2003; 2008) complements, saying that it was from its development that Latin America was able to build its thinking, developing a hybrid theory that articulates local contributions to realist and liberal IR interpretations coming from core regions.

To Tickner (2008) some of the dependency's concerns were used in other Latin American IR writings. Aspects of lack of sovereignty among Latin American countries, the influential role of elite groups, and the region's potential for outgrowing its dependent status guided Latin American IR debate during the 1960s and 1980s. They were responsible, for example, for the development of critics to realism, the predominant United States IR theory, which they consider limited to the analysis and practice of Latin American IR. It was the start of a conflict between local IR formulations and the imported US perspectives. The tension led to the development of a hybrid model that incorporates pieces of United States and Latin American IR theories.

The theory of autonomy (JAGUARIBE, 1979; 2013) is another example of a theory that finds its origin in Latin America. To Lockhart (2008, p. 8) this Latin American theory considers that “the status of being a peripheral country—characterized by economic and social underdevelopment—is not inescapable”. According to this theory, the peripheral status and international constraints from Latin America could be overcome through two axes: economic and social development. Jaguaribe (1979; 2013) argues that this autonomy could be achieved through integration. Still, Latin American countries had yet to incorporate this autonomy as a policy objective, both within the State territories' policies and with foreign relations.

Another contribution lies in the regionalism process in Latin America. The regional processes ranged from traditional economic-driven blocs to the incorporation of non-state actors and sharing common values that decentralized

IR settings in the region. By this, they were able to reshape Latin American IR, offering explanations that other IR studies have missed or were unable to give (DECIANCIO, 2016). Several Latin-American scholars use the lenses of regionalism to approach IR theory, establishing a pioneering agenda that questioned imperialist theoretical frameworks and rejected European-led approaches. Theoretical debates on Latin American IR built on the regionalism process generally focus on three factors: (1) regional economic development; (2) regional integration as an instrument for autonomy; (3) post hegemonic regionalism, that incorporates new agendas and approaches.

Considering the presented above, it is argued here that Latin America possesses the basic elements to be recognized as a school of IR theories (FRASSON-QUENOZ, 2016). The region has a collective identity among its authors. There is a sharing of world opinions, ontological references, and methodological tools are also shared. Finally, it is noted that the region has an independent and specific research agenda (BERNAL-MEZA, 2018b; JULIÃO, 2011). The theorizing IR aspects from Latin America covers culture, civilizational resources, religions, ancient philosophies, coloniality, imperialism, dependency, exploitation, peripherality, and the search for autonomy, development, and insertion in the global order. Another characteristic of Latin America refers to its security threats. Kristensen (2020) presents that Latin America is more concerned with economic rather than military or terrorist threats. Tropical problems, such as diseases, are other concerns noted in Latin American studies.

Considering the stated above, Latin American IR exists and emerged from its hardships, especially its economic and political development dilemmas. It was influenced by a clear Western and Northern vision of IR but assumed unique characteristics of the region. They question the North-South relations, offering new nuances of international political economy, and embrace logics of security relations of autonomy, integration, power, and hegemony.

Connections between Latin American IR and hydropolitical studies

Incorporating non-Western and non-North thoughts into the IR and water debate offers ways to explore and understand how transboundary water interactions occur in different countries around the Globe. In this sense, it is necessary to expose some of the Latin American productions on hydropolitics, especially those that offer theoretical contributions on the theme and made use of IR theories for unpacking transboundary water interactions. Following the dossier proposal, special emphasis is given to works developed by Latin American women.

The necessity to highlight non-traditional hydropolitics perspectives was stated by Martinez (2012) and Sant'Anna and Villar (2015). To them, Latin America offers different realities to hydropolitical analysis that can enrich the IR and water debate, since they entangle much more than governance and management water discussion. Martinez (2012) remembers that the hydropolitical debate spread primarily from the United States and European countries, focusing mainly on issues related to transboundary basins. The hydropolitical literature has a history of centralizing its analysis on transboundary river basins. This tendency, however, blindfolds the importance of transboundary aquifers to hydropolitical studies.

Another consequence is that the United States and the European countries, to Martinez (2012), produced a huge amount of hydropolitical analysis that focused on places where water is a scarce resource, like the Middle East and South Asia (MESA) region and Africa. To Martinez (2012), these regions possess different characteristics when compared to Latin America, where water is abundant. Martinez (2012) argues that when water is abundant, the hydropolitical debate behaves differently. The transboundary water interactions are, according to Martinez (2012), more cooperative and peaceful.

This does not mean that conflicts related to water do not occur in Latin America. According to Martinez (2012) and Hatch Kuri e Ribeiro (2020), Latin American conflicts assume different forms, causes and include diverse actors in it. They can, for example, be framed by distinct political and ideological perspectives, involve market forces and the private sector, and be related to the institutional restructuring of the water sector (HATCH KURI; RIBEIRO, 2020). In this regard,

Ribeiro (2012) argues similarly, stating that the Latin American hydropolitics could not be interpreted only via classical IR concepts because they are not able to fully explain contemporary transboundary water interactions in the region.

When analyzing Latin American hydropolitics, Ribeiro (2012) was able to establish basic connections with three IR tools: sovereignty, State, and interdependence. To Ribeiro (2012) and Queiroz (2016), interdependence is a key factor in transboundary waters, especially in Latin America. To them, transboundary water resources remind us about the connection that exists between riparian countries. It is not only about the hydrological and physical association between those countries, but also how changes in the regional balance of power, economic development, and internal political stability can affect beyond the state borders. According to Queiroz (2016), hydropolitical interdependence could influence and shape the IR of a given region.

Although important, the States are not the only actors present in Latin America's hydropolitics. Sovereignty, to Ribeiro (2012), has its limits when it comes to transboundary waters, and thus interdependent sovereignty should be the goal and path to riparian countries. From Martinez (2012) and Ribeiro (2012) arguments, Sant'Anna and Villar (2015) defend that transboundary water interactions between riparian countries in Latin America range from state-centric approach, a prevailing dynamics in IR, to the inclusion of different actors (such as private sector and other stakeholders), incorporation of governance mechanisms, and the adoption of cooperation arrangements. To Sant'Anna and Villar (2015), the models adopted so far presents fragilities that incapacitate much of its success related to the equitable and shared management of mutual water resources. Issues of lack of social participation, difficulties in structuring a common project of development, and institutional problems are common in Latin America.

Regarding the diversification of actors, Guivant and Jacobi (2003) and Sindico, Hirata and Manganelli (2018) demonstrate how non-state actors are relevant and present in water management in both superficial and groundwater cases. Taking the municipality of São Paulo as a case study, Guivant and Jacobi (2003) argue that the community, businessmen, and non-governmental organizations are important hydropolitical actors. Besides the presence of the state, Guivant and Jacobi (2003) believe that these non-state actors can shape hydropolitics, especially sub-national, by participating in the negotiation, debate, and articulation around water resources management and governance. Their inclusion in the debate can reshape power relations, creating and influencing new dynamics in relations between municipalities within the same regions. This would affect how water resources are managed and could result in the creation of policies and other legislations related to water.

Sindico, Hirata and Manganelli (2018) also believe that different actors must be considered during transboundary water interactions studies. They argue that sub-national governments possess a critical role in the political management of groundwater resources. This is also the reason why Silva and Hussein (2019) believe that hydropolitical studies should consider different scales, such as political, economic, and ecological, in the analysis. According to them, these different scales are socially contingent products. They are a result of power relations and can acquire status based on how these power relations influence national political goals. In this sense, different actors are involved in the process. Silva and Hussein (2019) consider that the Guarini Aquifer System (GAS) is an example of a different hydropolitical scale that exists within the La Plata basin region.

In their analysis, Granja and Warner (2006) cover another aspect of Latin American hydropolitical studies as they try to determine how political and governmental systems adopted by a country can influence their hydropolitics. In this sense, they consider Brazilian federalism as a study case. Brazil is one of the largest federal states in the world, and the authors consider Brazilian federalism as unique and far stronger when compared to any other Latin American country. Granja and Warner (2006) argue that Brazil is an example of cooperative and integrative federalism, where diverse actors can influence and construct the country's decision, under democratic criteria.

The 1988 Brazilian Constitution empowers different levels of government, from municipalities, states, and the federal district of Brasília. It also establishes the division of responsibilities and autonomy between these different

governmental levels and places popular participation as one of the main tools to formulate and manage public policies and resources (GRANJA; WARNER, 2006). This includes water management. To Granja and Warner (2006) 1988 Brazilian Constitution is very progressive when is stated that civil society could participate in water management discussions through the hydrographic basin councils and committees. These water committees and councils are important mechanisms that ensure the diversification of actors other than the states in hydropolitics issues, especially sub-national ones.

Espindola, Leite and Silva (2020) also investigate Brazilian hydropolitics, trying to understand how the 2030 Agenda and Sustainable Development Goal 6 (SDG6) can influence and impact national hydropolitics. The authors believe that the SDG6 concepts and statements are related to hydropolitics, presenting similar characteristics that combine IR, environmental discussions, and governance tools in their scope. Furthermore, Espindola, Leite and Silva (2020) endorse the arguments that different scales and actors are part of hydropolitics. To achieve the 2030 Agenda and the SDG6, the authors advocate that hydropolitics should incorporate actors beyond the State, following the Brazilian example of public participation in water councils and committees. For them, SDG6 would be much more achievable if subnational hydropolitics were enhanced within the States.

Besides the analysis of subnational hydropolitics, Latin American hydropolitical approaches also incorporate basin-wide studies. Martinez (2012), for example, contemplates the Amazon Basin and the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO). To the author, the existing dynamics in the Amazon basin are centered around a situation of water abundance. This led to predominantly cooperative and peaceful interactions among the riparian countries and ACTO members. However, Martinez (2012) highlights that a macro analysis is not enough to fully comprehend the interactions that exist in the basin, because it can result in an incomplete perception of the basin variables.

Thus, Martinez (2012) defends that a microanalysis is needed. This micro analysis should focus on the effectiveness of the river basin organization, paying attention to subnational disputes, existing operations (political, diplomatic, strategic, and technical), the quality of the established cooperation, and other perceptions over the shared water resource. When analyzing the Amazon Basin and the ACTO, Martinez (2012) concludes that the created hydropolitical regime is weak, inconsistent, and does not fully incorporate the riparian's needs. The ACTO, to Martinez (2012), was not able to strengthen synergies among its eight members. Consequently, the hydropolitical regime of the Amazon Basin has failed.

Another example lies with analysis of the La Plata Basin⁷, the Guarani Aquifer⁸, and the El Paso del Norte binational region⁹. The El Paso del Norte region is an arid area located between the twin cities of El Paso (Texas, United States) and Ciudad Juárez (Chihuahua, Mexico) that houses two small transboundary aquifers: Bolsón del Hueco and Bolsón de la Mesilla. Both aquifers suffer from greater recharge limitations and conflicting interests from the United States and Mexico, being issues of constant conflict between the two countries.

This creates not only political-diplomatic problems for the United States and Mexico but also a series of water-related problems that contribute to instabilities between the nations and within its borders. Water scarcity, unequal use of water resources, urban growth, infrastructure asymmetry are some of the problems faced in the El Paso del Norte region (TURNER; HAMLYN; HERNÁNDEZ, 2003). In addressing this case, Kuri (2017) stresses that the competition for access and appropriation of transboundary groundwater in recent decades, based on asymmetric institutional processes and mechanisms, has resulted in local political tensions. According to the author, Mexico should pay attention to the legal and

⁷ For the La Plata basin, it is recommended to read the following works: Alcañiz; Berardo (2016); Capaldo (2009); Castillo (2011); Espindola; Leite; Ribeiro (2020); Espindola; Ribeiro (2020); Gilman; Pochat; Dinar (2008); Maciel (2019); Neto, 2016; Queiroz (2016, 2011, 2012); Schwertner; Andrade; Correia (2020); Silva (2017); Silva; Hussein (2019).

⁸ For the Guarani Aquifer, it is recommended the following references: Espindola; Leite; Ribeiro (2020); Leite; Ribeiro (2018); Mariano; Leite (2019); Ribeiro (2008); Santos (2020); Silva; Hussein (2019); Sindico; Hirata; Manganelli (2018); Villar (2015, 2016); Villar; Ribeiro (2011).

⁹ For the El Paso del Norte binational region, it is recommended the following references: Kuri (2017); Turner; Hamlyn; Hernández (2003).

institutional gaps to constitute a sovereign and interdependent water policy, based on the cooperation and equitable distribution of cross-border groundwater.

When dealing with hydropolitics related to transboundary aquifers, Santos (2020) argues that international organizations play a significant role in the discussion, being capable of influencing the result of this hydropolitical game. Therefore, they are examples of non-state actors that can shape and bring new elements and interests to the discussion. They demonstrate that water processes go beyond the socio-political and territorial issues of countries (and within their jurisdiction) and permeates an international sphere. Market by power struggles and the influence of the World Bank, the Guaraní Aquifer System (SAG) is a perfect example of this situation to Santos (2020). She argues that the World Bank portfolio of projects assimilates distinct interests for transboundary waters, both superficial and groundwater. The World Bank was able to deeply interfere with the SAG project, shaping the development of policies, legislation, and even the creation of institutions and multilateral agreements between its riparian countries.

Groundwater governance has been defined as a comprehensive structure of groundwater laws, regulations, and customs, as well as processes involving the public sector, the private sector, and civil society responsible for defining how groundwater is managed and aquifers used (IGRAC, 2021). In the case of GAS, effective governance should include rules, practices, and formal institutions within an interaction between actors and formal and formal institutions at different scales. However, cross-border governance is shaped by the most powerful actors, who can exert their influence to support institutions, regulations, and joint processes, as well as delay or disrupt their creation (SILVA; HUSSEIN, 2019). Therefore, elements of critical hydropolitics theories need to be considered to complement the literature on transboundary groundwater governance.

Silva and Hussein (2019) were responsible for initiating research on the GAS based on the theoretical framework of critical hydropolitics and hydro-hegemony. According to the authors, Brazil would be the most powerful country in the region, given its economic, military, and geopolitical influence, and would act as a hydro-hegemonic actor, determining the dynamics of cooperation for the shared aquifer. In 2005, Brazil used bargaining power to protect its sovereignty and interests, strongly opposing a clause on dispute settlement mechanisms (SILVA, 2017; SILVA; HUSSEIN, 2019).

This action was aimed at preventing non-hegemonic countries from seeking support and benefiting from dispute settlement and arbitration mechanisms. In the absence of such provisions, Brazil would benefit, because power asymmetries would often determine the outcome of the dispute resolution. For Silva and Hussein (2019) The critical hydropolitics device helps explain the current arrangements and dynamics around this clause, identifying power asymmetries between the four countries, as well as helping to demonstrate that Brazil has used bargaining power through tactics and strategies designed to delay negotiations and push for a general and flexible agreement that does not establish clear dispute resolution mechanisms but preserve the status quo and current power relations. The recent developments of hydropolitical relations for GAS are open, because, after ten years, the Agreement for the Guaraní Aquifer had its ratification process finalized, but there is still no clarity as to the regional approach of the subject (VILLAR, 2020). It is noteworthy that the World Bank¹⁰ has started a new project to assist management, especially in areas considered critical of the GAS, but it is paralyzed due to the pandemic (HIRATA; KIRCHHEIM; MANGANELLI, 2020).

Regarding the La Plata Basin, Queiroz (2011, 2012, 2016) argues that aspects of security, interdependence, hegemony, asymmetry of power, and institutional cooperation are common among riparian countries. Queiroz (2012) incorporates the Hydropolitical Complexes (HC) model¹¹ in his analysis and applies it to the La Plata Basin. He argues that

¹⁰ The World Bank is one of the largest development and international financial institution in the world, created after the II World War, in 1944, during the Bretton Woods Conference. It is responsible for offering loans, grants, and technical assistance to governments (especially low and middle-income countries) to support expanding or improving their infrastructure, reconstruction and development.

¹¹ To Queiroz (2012), and based on Schulz (1995), Allan (2001) and Turton (2003) formulations, hydropolitical complexes (HC) refers to a geographically contiguous area where a set of states interact based on their hydrological interdependence. A stable HC is related to the existence of stronger cooperation ties. When the interactions between riparian countries turn to instability and disputes, a Hydropolitical Security Complex (HSC) is created.

water is a securitized topic in the La Plata Basin, being a constant theme in the international hydropolitical scenario and subject to externalities. To Queiroz (2012), the La Plata Basin HC can be classified as unstable until 1979, when Argentina and Brazil reached an agreement over their water dispute. From then onwards, the La Plata Basin HC turned into a stable one based on the prevailed structural stability.

From Queiroz (2011, 2012, 2016) HC model, Neto (2016) shift the macro analysis of the La Plata Basin to a micro one, taking the Garabi-Panamby Binational Hydroelectric Complex, a binational project between Argentina and Brazil in the Uruguay River (a sub-basin of the La Plata), as a case study. Neto (2016) argues that Garabi-Panamby Hydroelectric Complex faces development conflicts, environmental impacts, and social issues due to its impact on the host municipalities (both from Argentina and Brazil). He remembers that bilateral initiatives related to the utilization of the Uruguay River date to the 1960s. The construction of dams and power plants are examples of these projects. This is also a characteristic of the La Plata hydropolitics: investments and development of bilateral relations and agreements due to infrastructure projects are common among its riparian countries. And are influenced by the asymmetric interdependence and power that exists between States that share water resources. Neto (2016) believes that the Garabi-Panamby Binational Hydroelectric Complex and the relations between Argentina and Brazil are demonstrations of this characteristic.

Silva (2017) also focuses his analysis on sub-basins of the La Plata. He studies the Apa river basin, shared between Brazil and Paraguay, and the Quaraí river basin between Brazil and Uruguay. To Silva (2017), it is easier to comprehend subnational hydropolitics by considering sub-basin scales. According to him, subnational hydropolitics are more interviewed with local territorial actors, such as mayors, municipal governments, traditional communities, and social movements, than other hydropolitics scales. Even in a situation of decentralized and localized approach, aspects related to the multipolarization of different interests and intentions of the territorial actors remain at the center and play a relevant part in the transboundary water interactions. In this sense, interactions are still conditioned by power and influenced by territorial sovereignty.

Although Latin American hydropolitical studies recognize different scales and diverse actors in transboundary water interactions, Granja and Warner (2006), Procópio (2007), Queiroz (2011), Ribeiro (2012), and García and Pereira (2017) remember that the State is still a fundamental actor for hydropolitics and, thus, cannot be disregarded from any analysis. Procópio (2007) and García and Pereira (2017) defend that Latin American hydropolitics are developed following the interests and ideologies of its States and governments, being deepened related to its capacity and ability to manage and govern water resources. Questions of defense of national interests and protection of natural resources may emerge in the hydropolitical discussion if they are part of the country's ideology. However, their incorporation will mainly depend on the State's abilities and power to ensure that its interests and objectives are present and achievable in hydropolitical discussion. This implies that the role of the State is relevant in water cooperation and diplomacy processes. When it comes to the signing of water cooperation treaties and agreements, States are, according to García and Pereira (2017), the only ones that are capable to do it. Therefore, questions of hegemony and power are still common in Latin American hydropolitical analysis.

Final considerations

This paper is a brief examination of Latin American IR thinking, offering insights from a “non-Western” and “non-North” region. It has sought to expose the contribution of Latin American IR theories (and practices) to transboundary water analysis, strengthening reflections on the Global South from plural and critical perspective. It has been stated that hydropolitical studies can incorporate narratives that surpass the limitations of the US and European-dominated IR discipline. These restrictions exist because European and US perspectives in the IR field are not capable to grasp Latin American reality. Consequently, their produced theories and dominant ideologies are not enough to encompass and explain the multiple interests, values, and patterns present in the Latin American region.

Although Latin America has been caught between North-South and Western–non-Western traditions, it was capable of charting different courses for itself. By exploring Latin American IR, it was noted that its worldview is unique, and the core thinking is related to the empirical observation of specific contexts that confronts Western and North knowledge. Latin American IR scholars contributed to the development of theories that embrace peripheral and tropical problems. Debates related to autonomy, development, and insertion into the international system are at the core of Latin American IR discussions.

Furthermore, the Latin American hydropolitical productions are not restricted to the works mentioned in this paper. This paper is not intended to extinguish the discussion and debates around Latin American hydropolitics. It shows that the field of discussion is much broader and capable of incorporating all the methodological and conceptual pluralism that exists in the Latin American region. The works mentioned above contribute and articulate the concept of hydropolitics with (1) the hydrodependence of riparian states; (2) hydrosecurity linked to the social, economic, political, and environmental spheres; (3) the diversity of actors involved in watershed management; (4) the variety of scales that must be analyzed in the hydropolitical analysis; (5) the role played by international organizations, as well as its influences; (6) the political-administrative systems sensitivity to changes (internal and external); (8) the binomial between the internal and foreign policies of the riparian states; and (9) that the water resources can also lead to conflicts.

There is room for a better valorization of Latin American hydropolitical studies. Therefore, this article should be read (and considered) as encouragement of further explorations of the different perspectives to guide the debates on alternative IR discussions.

References

- ACHARYA, Amitav. **Constructing Global Order: Agency and Change in World Politics**. Cambridge, United Kingdom, New York: Cambridge University Press, 2018.
- ACHARYA, Amitav. Global International Relations (IR) and Regional Worlds: A New Agenda for International Studies Global International Relations (IR) and Regional Worlds. **International Studies Quarterly**, v. 58, n. 4, p. 647–659, 2014. Available at: <<https://doi.org/10.1111/isqu.12171>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. Why is there no non-Western international relations theory?: An introduction. In: ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. **Non-Western International Relations Theory: Perspectives On and Beyond Asia**, 2009, p. 1–26. Available at: <<https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9780203861431/non-western-international-relations-theory-amitav-acharya-barry-buzan>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. Why is there no non-western international relations theory? Ten years on. **International Relations of the Asia-Pacific**, v. 17, n. 3, p. 341–370, 2017. Available at: <academic.oup.com/irap/article/17/3/341/3933493>. Access on: 16 Jul. 2021.
- ALLAN, Tony. **The Middle East water question: Hydropolitics and the global economy**. Londres: I. B. Tauris & Co, 2001.
- ALTOMONTE, Hugo et al. **Recursos naturais na União das Nações Sul-americanas (UNASUL): Situação e tendências para uma agenda de desenvolvimento regional**. Santiago: CEPAL 2013. Available at: <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/3118/S2013196_pt.pdf>. Access on: 16 Jul. 2021.
- BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. The Struggle for Latin America's Water. **NACLA**, 25th sep. 2007. Available at: <<https://archive.globalpolicy.org/social-and-economic-policy/global-public-goods-1-101/46052-the-struggle-for-latin-americas-water.html>>. Access on: 24 abr. 2021.
- BATTISTELLA, Dario. **Teorias das relações internacionais**. São Paulo: SENAC, 2014.
- BERNAL-MEZA, Raúl. Dos aportes teóricos latinoamericanos de relaciones internacionales y su utilización por el pensamiento chino contemporáneo: los casos de Prebisch y Escudé. **Revista de Estudios Sociales**, n. 64, 2018a, p.75-87. Available at: <<https://doi.org/10.7440/res64.2018.06>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- BERNAL-MEZA, Raúl. Nuevas Ideas En El Pensamiento Latinoamericano En Asuntos Internacionales. **Análisis Político**, v. 31, n. 94, 2018b, p. 31–48. Available at: <<https://doi.org/10.15446/anpol.v31n94.78238>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- BRASIL. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2021. Available at: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Access on: 9 Jul. 2021.

- BRICEÑO RUIZ, José. **Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo**. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia: Centro de Pensamiento Global, 2018. Available at: <https://www.researchgate.net/publication/325893651_Las-teorias-de-la-integracion-regional-mas-alla-del-eurocentrismo>. Access on: 16 Jul. 2021.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica**. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 490 p., 2000.
- CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. 4 ed. Brasília: 2012. Available at: <<https://doi.org/10.20889/10160>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- CERVO, Amado Luiz. Conceitos em relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, 2008, p.8-25. Available at: <<https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200002>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- CERVO, Amado Luiz. Sob o signo neoliberal : as relações internacionais da América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional** v. 43, n. 2, 2000, p.5-27. Available at: < <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/T8n9bgHtg77JHByfKCNDqbN/?lang=pt>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- DECIANCIO, Melisa. International relations from the south: A regional research agenda for global IR. **International Studies Review**, v. 18, n. 1, 2016 p. 106–119. Available at: <<https://doi.org/10.1093/isr/viv020>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- DUARTE, Miqueias Lima et al. Vulnerabilidade natural à contaminação do aquífero Alter do Chão na área urbana de Manaus, Amazonas, Brasil. **Revista Monografias Ambientais**, v. 18, n. 1, 2019, p.7. Available at: <<https://doi.org/10.5902/2236130837231>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- ESPINDOLA, Isabela Battistello; LEITE, Maria Luisa Telaarolli de Almeida; RIBEIRO, Wagner Costa. South-American Transboundary Waters: The Management of the Guarani Aquifer System and the La Plata Basin Towards the Future. In: Brears R.C. (eds). **The Palgrave Handbook of Climate Resilient Societies**. London: Palgrave Macmillan, 2020, p. 1-35. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-32811-5_51-1>. Access on: 16 Jul. 2021.
- ESPINDOLA, Isabela Battistello; LEITE, Maria Luisa Telaarolli de Almeida; SILVA, Luis Paulo Batista da. Brazilian Hydropolitics under the United Nations 2030 Agenda. **Meridiado 47 - Journal of Global Studies**, v. 21, n. e21011, 2020, p.1-20. Available at: <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.20889/M47e21011>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- ESPINDOLA, Isabela Battistello; RIBEIRO, Wagner Costa. Transboundary waters, conflicts, and international cooperation - examples of the La Plata Basin. **Water International**, v. 45, n. 4, 2020, p. 329–346. Available at: <<https://doi.org/10.1080/02508060.2020.1734756>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- FAWCETT, Louise. Between West and non-West: Latin American contributions to international thought. **International History Review**, v. 34, n. 4, 2012, p. 679–704. Available at: <<https://doi.org/10.1080/07075332.2012.707980>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- FRASSON-QUENOZ, Florent. Latin American Thinking in International Relations Reloaded. **OASIS**, v. 23, 2016, p. 53–75. Available at: <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18601/16577558.n23.04>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- GARCÍA, Viviana Plata; PEREIRA, Carlos Vera. Incidencia de la hidropolítica en el departamento de Santander caso: Represa Hidrosogamoso. In: **II Congreso Internacional en Administración de Negocios Internacionales – CIANI 2017**. Bucaramanga, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Bucaramanga, Colombia, 2017. p. 733–745.
- GEARY, Mirta. O debate sobre a fábrica de celulose no Rio Uruguai: um conflito ecológico distributivo. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, n. 31, 2012, p. 161–172. Available at: <<https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74277>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- GRANJA, Sandra Inês Baraglio; WARNER, Jeroen. A hidropolítica e o federalismo : possibilidades de construção da subsidiariedade na gestão das águas no Brasil ?. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 6, 2006. Available at: <<https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000600009>>. Access on: Access on: 16 Jul. 2021.
- GUIVANT, Júlia Silva; JACOBI, Pedro Roberto. Da hidro-técnica à hidro-política : novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, v. 4, n. 43, p. 2–26, 2003. Available at: <<https://doi.org/10.5007/1950>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- HATCH KURI, Gonzalo; RIBEIRO, Wagner Costa. Gestión del agua y relaciones de poder en América Latina. **Agua y Territorio**, n. 15, 2020, p. 11–12. Available at: <<https://doi.org/10.17561/at.15.5492>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- HIRATA, Ricardo et. al. Diplomatic Advances and Setbacks of the Guarani Aquifer System in South America. **Environmental Science and Policy**, v. 114, 2020 p. 384–393. Available at: <<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.07.020>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- HOUNTONDJI, Paulin. Global Knowledge: imbalances and current tasks. In: NEAVE, Guy (org.). **Knowledge, Power, and Dissent: Critical Perspectives on Higher Education and Research in Knowledge Society**. Paris: UNESCO Publishing, 2006, p. 41–60.

JAGUARIBE, Hélio. Autonomía periférica y Hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. XII, n. 46, 1979. Available at: <<https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/16458>>. Access on: 16 Jul. 2021.

JAGUARIBE, Hélio. **Introdução ao desenvolvimento social : as perspectivas liberal e marxista e os problemas da sociedade não repressiva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

JULIÃO, Taís Sandrim. Theory and History of International Relations: a Latin American School? **Revista Conjuntura Austral**, v. 2, n. 7, 2011, p. 51–66. Available at: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/21212>>. Access on: 16 Jul. 2021.

KALIL, Mariana Alves da Cunha. **Thinking past the Latin American Hybrid: Rationalism in Exile – A Brazilian Contribution to the Theory of International Relations**. Tese de Doutorado (Relações Internacionais), Universidade de Brasília, Brasil, 2017, 325 p. Available at: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/35537>>. Access on: 16 Jul. 2021.

KRISTENSEN, Peter Marcus. The South in “Global IR”: Worlding Beyond the “Non-West” in the Case of Brazil. **International Studies Perspectives**, v. 22, Issue 2, 2021 p. 1–22. Available at: <<https://doi.org/10.1093/isp/ekz029>>. Access on: 16 Jul. 2021.

KURI, Gonzalo Hatch. Agua subterránea y soberanía interdependiente: El caso de los Sistemas Acuíferos Transfronterizos en la región binacional de Paso del Norte. **Norteamérica**, v. 12, n. 2, 2017, p. 113–145. Available at: <<https://doi.org/10.20999//nam.2017.b005>>. Access on: 16 Jul. 2021.

LEITE, Maria Luisa Telarolli de Almeida. **O Acordo do Aquífero Guarani e ótica da integração regional**. 243 f. 2018. - Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” Universidade Estadual De Campinas Pontifícia Universidade Católica De São Paulo, 2018.

LEITE, Maria Luisa Telarolli de Almeida; RIBEIRO, Wagner Costa. The Guarani Aquifer System (Gas) and the Challenges for Its Management. **Journal of Water Resource and Protection**, v. 10, n. 12, 2018, p. 1222–1241. Available at: <<https://doi.org/10.4236/jwarp.2018.1012073>>. Access on: 16 Jul. 2021.

LOCKHART, Nicolás Falomir. A Latin American Reading of the Classical Concepts of International Relations Theory. **Relaciones Internacionales**, v. 4, n. SE, p. 0–0, 2008.

LONG, Tom. There Is No Map: International Relations in the Americas. **Latin American Research Review**, v. 54, n. 2, 2019, p. 548–555. Available at: <<https://doi.org/10.25222/larr.459>>. Access on: 16 Jul. 2021.

MALAMUD, Andrés. Regional integration in Latin America: Comparative theories and institutions. **Sociologia, Problemas e Práticas**, v. 44, p. 9–11, 2004. Available at: <<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/53566>>. Access on: 16 Jul. 2021.

MANSOUR, Imad. A Global South Perspective on International Relations Theory. **International Studies Perspectives**, v.18, Issue 1, 2016. Available at: <<https://doi.org/10.1093/isp/ekw010>>. Access on: 16 Jul. 2021.

MARTINEZ, Mónica Montana. **Bacia Amazônica e Hidropolítica: Interdependência Hidrológica, Incipiente Regime Regional e Baixo Conflito**. 342 f. 2012. - Universidade de Brasília (UnB), 2012. Available at: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11422/1/2012_MonicaMontanaMartinez.pdf>. Access on: 16 Jul. 2021.

MEDEIROS, Marcelo De Almeida et al. What does the field of International Relations look like in South America? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 59, n. 1, 2016, p. 1–31. Available at: <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600104>>. Access on: 16 Jul. 2021.

NETO, Mario Joaquim dos Santos. Hidropolítica e hegemonia na Bacia do Prata: o caso do complexo hidrelétrico binacional Garabi-Panambi. In: **3º SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA ABRI**. FLORIANOPOLIS: 2016. Available at: <http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1474768066_ARQUIVO_HidropoliticaeHegemonia_MarioJoaquim_ABRI_2016_final.pdf>. Access on: 16 Jul. 2021.

PERROTTA, Daniela Vanessa. **El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)**. 267 f. 2013. - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2013. Available at: <<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/5069>> Access on: 16 Jul. 2021.

PIMENTA, Gabriel Fernandes. Dependência e desenvolvimento na América Latina : uma perspectiva alternativa da teoria de Relações Internacionais. **Fronteira**, v. 8, n. 16 2009, p. 7–25. Available at: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/3836/0>>. Access on: 16 Jul. 2021.

PROCÓPIO, Argemiro. A hidropolítica e a internacionalização amazônica. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, v. 86, n. set 2007, p.4-5. Available at: <<https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/2794>>. Access on: 16 Jul. 2021.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. A hidropolítica platina no contexto do complexo regional de segurança da América do Sul: entre o conflito e a cooperação (1960-1979). **Contexto Internacional**, v. 34, n. 2, p. 573–616, 2012. Available at: <<https://doi.org/10.1590/s0102-85292012000200007>>. Access on: 16 Jul. 2021.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. **Hidropolítica e segurança: as Bacias Platina e Amazônica em perspectiva comparada**. 2011. xxi, 373 f., il. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Available at: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/8017>>. Access on: 16 Jul. 2021.

- QUEIROZ, Fábio Albergaria de. Hydropolitics in South American international relations: A perspective on Water Governance at the Prata Basin - Between Conflict and Cooperation (1960-1992). In: Sai Felicia Krishna-Hensel. (Org.). **New Security Frontiers: Critical Energy and the Resource Challenge**, 2016, p. 139–172. Available at: <<https://www.routledge.com/New-Security-Frontiers-Critical-Energy-and-the-Resource-Challenge/Krishna-Hensel/p/book/9781138250413>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- QUEIROZ, Vitor Carvalho; CARVALHO, Rodrigo Coelho de; HELLER, Léo. New approaches to monitor inequalities in access to water and sanitation: The SDGs in Latin America and the Caribbean. **Water (Switzerland)**, v. 12, n. 4, 2020, p. 1–16. Available at: <<https://doi.org/10.3390/W12040931>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- RIBEIRO, Wagner Costa. Soberania: conceito e aplicação para a gestão da água. **Scripta Nova**, v. 41, n. 108, 2012. Available at: <<https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/14816>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- SANT'ANNA, Fernanda Mello; VILLAR, Pilar Carolina. Transboundary water resources governance: institutional fragilities in South America. **América Latina Hoy**, v. 69, 2015, p. 53–74. Available at: <<https://doi.org/dx.doi.org/10.14201/alh2015695374>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- SANTOS, Cinthia Leone Silva dos. **O sistema aquífero guarani e o banco mundial: neoliberalismo, soberania e hidropolítica**. 405 f. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Available at: <<https://doi.org/10.11606/T.106.2020.tde-27102020-180542>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- SCHULZ, Michael. Hydropolitical security complex - The case of Euphrates - Tigris and the states of Turkey, Syria, and Iraq. In: OHLSSON, Leif. (org.). **Hydropolitics: Conflicts over Water as a Development Constraint**. London: Zed Books, 1995.
- SENHORAS, Eloi Martins et. al. A agenda exploratória de recursos naturais na América do Sul : Da empiria à teorização geoestratégica de assimetrias nas relações internacionais. In: **12º Encuentro de Geógrafos de América Latina - caminando en una América Latina en transformación**. Uruguay: Montevideo [s. n.], 2009. p. 1–15.
- SILVA, Luis Paulo da Batista da. **Hidropolítica sul americana e a Bacia do Prata o lugar das sub bacias em zonas de fronteira internacional**. 272 f. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2017. Available at: <http://www.reis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2017_hidropolitica_bacia_do-_Prata.pdf>. Access on: 16 Jul. 2021.
- SILVA, Luis Paulo da Batista da; HUSSEIN, Hussam. Production of scale in regional hydropolitics: An analysis of La Plata River Basin and the Guarani Aquifer System in South America. **GEOFORUM**, v. 99, January 2019, p. 42–53. Available at: <<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.11.019>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- SILVA, Paulo Roberto. Applicability of Cardoso and Faletto Model to Analyze the Current Latin American Reality. **SAGE Open**, v. January-Ma, 2014, p. 1–4. Available at: <<https://doi.org/10.1177/2158244014523790>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- SINDICO, Francesco et. al. Regional Studies The Guarani Aquifer System: From a Beacon of hope to a question mark in the governance of transboundary aquifers. **Journal of Hydrology: Regional Studies**, v. 20, n. September 2017, 2018, p. 49–59. Available at: <<https://doi.org/10.1016/j.ejrh.2018.04.008>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- TAYLOR, Lucy. Decolonizing international relations: Perspectives from Latin America. **International Studies Review**, v. 14, n. 3, 2012, p. 386–400. Available at: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2012.01125.x>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- TICKNER, Arlene B. Hearing Latin American voices in international relations studies. **International Studies Perspectives**, v. 4, n. 4, 2003, p. 325–350. Available at: <<https://doi.org/10.1111/1528-3577.404001>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- TICKNER, Arlene B. Latin American IR and the Primacy of lo practico. **International Studies Review**, 2008, p. 735–748. Available at: <<https://pure.urosario.edu.co/en/publications/latin-american-ir-and-the-primacy-of-lo-pr%C3%A1ctico-2>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- TURNER, Charles; HAMLYN, Edwin; HERNÁNDEZ, Óscar Ibáñez. El reto de equilibrar el abastecimiento y demanda de agua en el Paso del Norte. In: MICHEL, Suzanne (org.). **The U.S.-Mexican Border Environment: Binational Water Management Planning**. San Diego: San Diego State University Press, 2003. p. 185–246.
- TURTON, Anthony. **The political aspects of institutional developments in the water sector: South Africa and its international river basins**. 2003. The University of Pretoria, South of Africa, 2003. Available at: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.734.4936&rep=rep1&type=pdf>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- ULLOA, Astrid. The rights of the Wayú people and water in the context of mining in La Guajira, Colombia: demands of relational water justice. **Human Geography**, v. 13, n. 1, 2020, p. 6–15 Available at: <<https://doi.org/10.1177/1942778620910894>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- VIDAL, Camila Feix; BRUM, Luan Correa. Por uma outra forma de (re) pensar as Relações Internacionais : hegemonia e criação de consenso Towards another way of (re) thinking International Relations : hegemony and consensus building. **Conjuntura Austral**, v. 11, n. 56, 2020, p. 109–121. Available at: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/105342>>. Access on: 16 Jul. 2021.
- VILLA, Rafael A. Duarte et al. Is International Relations still an American social science discipline in Latin America? **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 1, 2017, p. 261–288. Available at: <<https://doi.org/10.1590/1807-01912017231261>>. Access on: 16 Jul. 2021.

VILLAR, Pilar Carolina. The Agreement on the Guarani Aquifer enters into force: what changes now?. **International Water Law Blog**, 16 Nov. 2020. Available at: <<https://www.internationalwaterlaw.org/blog/2020/11/16/the-agreement-on-the-guarani-aquifer-enters-into-force-what-changes-now/>>. Access on: 30 jan. 2021.

WAEVER, Ole. The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations. **International Organization**, v. 52, n. 4, 1998, p. 687–727. Available at: <<https://doi.org/10.1162/002081898550725>>. Access on: 16 Jul. 2021.

Authors' Contributor Roles

Isabela Battistello Espindola:

Conceptualization; Methodology; Validation; Data Curation; Project Administration; Formal Analysis; Funding Acquisition; Investigation; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing);

Maria Luísa Telarolli de Almeida Leite:

Conceptualization; Methodology; Validation; Data Curation; Formal Analysis; Resources; Investigation; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing);

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

Sociedade civil organizada na Cooperação Internacional: a atuação do movimento feminista na negociação do Acordo de Paz colombiano

Organized civil society in International Cooperation: the role of the feminist movement in the negotiation of the Colombian Peace Agreement

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113861>

Bruna Soares de Aguiar
Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ), Rio de Janeiro, Brasil
brusoaresaguiar@gmail.com  

Resumo

A inclusão das lentes de gênero nas relações internacionais contribui para a elucidação não só de lacunas existentes na elaboração das políticas em âmbito global, bem como para indicar a atuação e articulação de mulheres em torno dos temas que impactam diretamente suas vidas cotidianas. Esta análise se desenvolve no intuito de indicar as capacidades políticas e materiais articuladas por mulheres e coletivos feministas no processo de elaboração e negociação do Acordo de Paz colombiano. Para tanto, assumiu-se a importância da pluralidade de atores envolvidos na política externa, para além dos Estados, como forma de incidir positivamente na elaboração das agendas. A partir do trabalho de Vargas-Alzate (2014), foram analisados os processos de representação do problema, elaboração da agenda, processo de tomada de decisão, implementação e avaliação do Acordo, de modo a identificar as contribuições diretas e a Cooperação Internacional das mulheres para a integração da agenda de gênero no texto final, aprovado em 2016. Concluindo que, os coletivos de mulheres de base e ex-combatentes das FARC atuaram de forma direta na formulação da agenda de gênero no Acordo Final, em Cooperação com agências multilaterais e Estados com experiência no tema internacionalmente.

Palavras-chave: Colômbia; Gênero; Cooperação Internacional; Mulheres; Paz e Segurança;

Abstract

The inclusion of "gender lens" in international relations contributes to the elucidation of gaps in the elaboration of policies in the global system, as well as to indicate the action and articulation of women around the themes that directly impact their daily lives. This analysis seeks to indicate the political and material capacities developed by feminist and women collectives in the process of drafting and negotiating the Colombian Peace Agreement. Therefore, the importance of the plurality of actors involved in foreign policy was assumed, beyond the States, as a positively influence the elaboration of agendas. From what was elaborated in Vargas-Alzate's research, the processes of representation of the problem, preparation of the agenda, decision-making process, implementation and evaluation of the Agreement, were analyzed in order to identify the direct contributions and International Cooperation of women to the integration of gender agenda in the final text, approved in 2016. Concluding, women collectives as well and former FARC combatants acted directly in formulating the gender agenda in the Final Agreement, in Cooperation with multilateral agencies and states with experience in the subject internationally.

Keywords: Colombia; Gender; International Cooperation; Women; Peace and Security;

Recebido: 10 maio 2021
Aceito: 01 setembro 2021

Este trabalho foi realizado sob a orientação da professora Dra. Monica Hirst, a quem agradeço a disponibilidade em revisar e sugerir conteúdos relevantes para o resultado positivo da análise.

Conflitos de interesse: A autora não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

A integração das lentes de gênero nos estudos e análises das relações internacionais permitiu elucidar inúmeras lacunas no que concerne a participação de mulheres como atores no processo internacional. Desde o período pré-colonial, as mulheres atuam como fonte de resistência às práticas políticas que limitam o acesso feminino ao âmbito público e cerceiam suas formas de articulação enquanto atores sociais (GIL LOZANO, 2007). Sublinha-se, assim, a necessidade de ampliar o olhar e expandir a compreensão em torno dos grandes temas das relações internacionais considerando as articulações das mulheres do Sul global e seus conhecimentos situados.

Este estudo se propõe como uma análise de conjuntura da atuação de coletivos de mulheres e feministas, pela via da Cooperação Internacional, no processo de negociação do Acordo de Paz colombiano, assinado em 2016. Esta reflexão se coloca como uma oportunidade de contribuir ao movimento dos feminismos do Sul, no sentido de propor uma descolonização dos estudos sobre Paz e Segurança, que é uma agenda que tem aberto certo espaço para a inclusão das lentes de gênero, mas que tende a reforçar a condição da mulher enquanto vítima e, principalmente, reverbera na manutenção do sentido de homogeneização das mulheres do Sul global (PARASHAR, 2018). Outro aspecto a ser considerado também é que, apesar de há mais de 20 anos o sistema internacional incitar os Estados a considerarem gênero e sexualidade nas resoluções de conflitos, as mulheres ainda são minoria nas mesas de negociação (GONZÁLEZ, 2017).

Segundo Hirst e Dalponte (2021), o Acordo de Paz colombiano foi um feito internacional - considerando o incremento da participação regional na negociação de um conflito armado como sendo muito importante e, até mesmo, inédito. Passou a se considerar, ainda, que este documento foi o primeiro, desde a instituição da Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU, em 2000, a integrar de forma significativa as lentes de gênero em seu processo de elaboração, nas mesas de negociação e no documento final. Tendo em vista esta realidade, consideramos que esta configuração foi possível, também, pela articulação dos movimentos de mulheres e feministas colombianos que possuem uma longa tradição histórica na articulação em torno do tema de Paz e Segurança no país, e, ainda, em razão da expressiva participação feminina como combatente nos conflitos internos.

Para elaboração da análise do caso, ressaltamos duas variáveis dependentes: a configuração de uma agenda de gênero em temas de Paz e Segurança no âmbito da governança internacional, e as capacidades políticas e materiais dos coletivos feministas colombianos para incidir na atuação do governo no âmbito de formulação de políticas. No marco analítico, nos apoiaremos no trabalho de Vargas-Alzate (2014), que delimita etapas do processo de tomada de decisão de atores não estatais na política externa colombiana, como sendo: *representação do problema*, quando as questões são socialmente construídas como dificuldades reais que demandam uma solução e, a partir disso, variados atores se inserem de modo a influir em uma representação e definição do problema; *elaboração da agenda*, os tomadores de decisão definem qual a questão pública recebe atenção e em que ordem - a sociedade civil organizada pode exercer influência nesta fase demonstrando a importância da agenda e, conseqüentemente, inferindo na agenda do governo; *processo de tomada de decisão*, o governo emite uma série de decisões em reação ao problema, diferentes atores não estatais podem participar da unidade decisória; *implementação*, as agências governamentais, forças armadas ou diplomatas executam as decisões, mas a implementação depende também de atores internacionais, outros governos, sociedade civil organizada e empresas privadas; *avaliação*, as políticas e os resultados são regularmente avaliados, e, frequentemente, especialistas externos ponderam as práticas do governo, elaboram informes e atuam como membros de conselhos consultivos.

Contexto internacional da inclusão de lentes de gênero na agenda Paz e Segurança

A análise da agenda de Paz e Segurança nas relações internacionais, perpassa diretamente a atuação em torno da agenda de gênero em âmbito institucional e multilateral. A criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, contribuiu para o seguimento do avanço da agenda de gênero no sistema internacional que havia sido iniciado com a articulação de

coletivos feministas no âmbito da Liga das Nações.¹ Com a Convenção de Genebra (1949), relativa à proteção de pessoas civis em tempos de guerra, passou-se a considerar que as mulheres deveriam ser protegidas especialmente ao que foi denominado “atentado à honra”, para descrever a prostituição forçada e atentado ao pudor.

Contudo, até a década de 1980, a agenda da segurança e, principalmente, o tema da guerra eram compreendidos ainda, majoritariamente, como um assunto da seara masculina, a partir de uma visão mais neutra das relações internacionais (TIKNER, 1992; ENLOE, 1993; CARVALHO et al, 2017). O processo de desconstrução desta imagem teve mais força com a eclosão dos debates teóricos feministas no sistema internacional, que argumentavam, inicialmente, o fato de que uma pretensa neutralidade circunscrevia os interesses masculinos e ocidentais na esfera das relações exteriores. Esta reflexão e mobilização feminista possibilitou que ao longo dos anos fossem sendo estabelecidos ganhos no que se refere o olhar de gênero nas relações entre Estados e em organismos multilaterais.

No ano de 1985, em razão da Conferência Internacional de Mulheres, que ocorreu na cidade de Halifax, no Canadá, o conceito de segurança foi debatido por mulheres de diversas partes do mundo. Ann Tickner (2018), aponta que as mulheres do Sul global destacaram que a segurança possui relação com a violência estrutural associada ao imperialismo, militarismo, racismo e sexismo. A autora recorda, ainda, que as décadas de 1980 e 1990 insuflaram os debates internacionais sobre o tema da segurança, buscando responder aos novos tipos de conflito e, assim, abordar uma perspectiva mais abrangente e inclusiva da segurança, levando em conta a promoção da justiça social e a eliminação da violência em diferentes níveis da sociedade.

A perspectiva realista das relações internacionais, tendeu a associar a guerra aos Estados e à segurança nacional, no sentido de sobrepor os impactos aos sujeitos locais e a articulação desses atores (TRUE, 2015; TICKNER, 2018). Os movimentos internacionais de mulheres atuaram, ao longo do tempo, de forma a contestar esta concepção, rememorando o que fora estabelecido no Congresso da Paz das Mulheres, de 1915, que estabeleceu conjuntos de princípios para o desenho de um acordo que pusesse fim a Primeira Guerra Mundial (TICKNER, 2018).

Os princípios adotados nessa reunião também observaram a violência que as mulheres, e os civis em geral, sofreram em tempos de guerra; a necessidade de as mulheres participarem da construção da paz; e o desejo de construir o que as mulheres definiram como “paz positiva”, uma paz que incluía justiça social e não apenas a cessação das hostilidades [...] os movimentos de mulheres sempre insistiram em que a verdadeira segurança e a paz justas nunca poderiam ser alcançadas sem assegurar da mesma forma a igualdade de direitos das mulheres (TICKNER, 2018, p.2, tradução nossa).²

Durante a IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, em 1995, foi reconhecida a necessidade de inclusão da mulher em todos os níveis de tomada de decisão, ou as metas para igualdade, desenvolvimento e paz não poderiam ser alcançadas (SANTANA, 2017). Em 1998, o Estatuto de Roma da Corte Internacional de Justiça reconheceu crimes de gênero como crimes contra a humanidade e genocídio.³ O principal marco institucional na agenda de Paz e Segurança aconteceu no ano de 2000 com a aprovação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU, denominada Mulher, Paz e Segurança (WPS, sigla em inglês). Em suma, o texto insta os Estados a desenvolverem Planos de Ação Nacionais, e, anualmente, na data de aniversário da resolução, é realizado um debate para avaliação dos esforços e implementação. A WPS fomenta a participação das mulheres na manutenção da Paz e Segurança, com foco na implementação de legislações

¹ Reconhecemos que esta é uma perspectiva da historiografia tradicional que considera a Revolução Francesa como marco inicial do movimento feminista. Contudo, sublinha-se que antes mesmo dos processos de colonização, as mulheres no Sul se articulavam e formulavam resistência através de seus corpos (GIL LOZANO, 2007), o que é, em muitos casos, desconsiderado da narrativa universalmente reconhecida. Para fins deste texto, consideramos a ascensão da temática de gênero nas Nações Unidas porque foi neste espaço em que mulheres do Norte e Sul Global, influenciaram formalmente a formulação das agendas e obtiveram ganhos como a perspectiva de Mulheres, Paz e Segurança (WPS, sigla em inglês).

² No original: “The principles adopted at that meeting similarly noted the violence that women, and civilians more generally, suffered in times of war; the need for women to participate in peacemaking; and the desire to build what the women defined as “positive peace,” a peace that includes social justice, not just the cessation of hostilities [...] Women’s movements have always insisted that real security and just peace could never be achieved without similarly securing women’s equal rights.” (TICKNER, 2018, p.2).

³ Inclui o estupro, a escravidão sexual, a prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada, perseguição em função do gênero, tráfico de pessoas e a violência sexual como crimes em sua jurisdição. Bem como a violência sexual em conflito, uma prática comum, deixou de ser vista como efeito colateral e passou a ser codificada como crime contra a humanidade.

que garantam os direitos das mulheres em tempos de guerra e no reconhecimento dos impactos diferenciados para homens e mulheres em contextos de conflitos armados.

Importante sublinhar que houve um impacto positivo desta resolução do Conselho de Segurança no desenvolvimento dos acordos de paz. Christine Bell e Catherine O'Rourke (2010) realizaram um estudo sobre 585 acordos assinados entre 1990 e 2010 evidenciando que apenas 16% apresentavam alguma menção as mulheres, mas que este número aumentou a partir da adoção da Resolução 1325 em 2000. Antes deste ano, apenas 11% dos acordos faziam referência as mulheres ou a alguma questão ligada a agenda de gênero, posteriormente este número evoluiu para 27%.

Em 2008, o Conselho de Segurança das Nações Unidas reiterou a Resolução 1325 por meio da adoção da Resolução 1820, reconhecendo os impactos sobre a manutenção da paz e segurança internacional do uso da violência sexual como tática de guerra. No ano seguinte, o Conselho emitiu mais duas Resoluções que visavam reforçar o compromisso da WPS e a Resolução 1820, de modo a fortalecer a participação plena e igualitária de mulheres e a considerar as necessidades de meninas e mulheres em contextos de consolidação da paz.⁴ Outras Resoluções, como a 2212 e a 2242, previram a maior participação da sociedade civil e organizações de mulheres na agenda, além de sublinharem a importância de estabelecer grupos de peritos sobre a WPS, reiterando a necessidade de representação feminina em todos os níveis de tomada de decisão, além da inclusão de mulheres nas delegações de negociação e nos diálogos sobre a paz.

Santana (2017) ressalta que, apesar do crescimento quantitativo de acordos com lentes de gênero, estudos qualitativos evidenciam que não há um direcionamento palatável para a iniciativas de inclusão das mulheres. Desta forma, pode-se refletir que a visão das mulheres enquanto vítimas, por muito tempo, limitou a representação e atuação feminina nos processos de paz. Minillo et al (2017), sublinham que esta tradição em relacionar as mulheres sempre como civis e vítimas, obscurece os papéis como agentes ativos em contextos de conflito.

Neste sentido, Tickner (2018) trata da existência de um mito da proteção, sob o qual a lógica da guerra foi fundada. Assim, a masculinidade passou a ser associada a necessidade de proteção dos mais vulneráveis – mulheres e crianças – e as mulheres foram sempre ligadas a ideia de vítimas, ou aqueles sujeitos que promovem a paz. Citando Judith Stiehm (1983), Tickner (2018) argumenta que esta ideia de “protegida” passou a ser fundamental para legitimar a violência militar. Segundo Tickner (2018), Stiehm também reforça que as mulheres não são apenas vítimas incapacitadas dos conflitos, mas pessoas ativamente envolvidas na prestação de segurança de diversas formas.

Neste aspecto há, pelo menos, dois desdobramentos. O primeiro, muito bem pontuado por Tom Moylan (2017), de que a proteção das mulheres é estabelecida em um sentido de protegê-las de outros homens, uma vez que estudos demonstram que estupro como arma de guerra compõe a própria lógica organizacional do conflito e são realizados, majoritariamente, por homens das forças armadas dos Estados e até mesmo das forças de paz da ONU, e, para além desta violação, estes sujeitos masculinos limitam e controlam o acesso de mulheres à recursos nas situações de vulnerabilidade durante e pós-conflito. Tickner (2018) explica que, em razão da Divisão Sexual do Trabalho, as mulheres já ocupam os espaços mais vulnerabilizados no âmbito público, e em tempos de guerra e pós-conflito elas tendem a estar mais presentes em campos de refugiados e outros espaços que demandam ajuda, e o acesso à esta ajuda é prejudicado justamente por esses atores masculinos do campo de guerra e das forças de paz. O segundo desdobramento que se pode citar é a relação direta entre mulheres e a ideia de paz. Segundo Ann Tickner (2018), os estudos feministas questionam este essencialismo ao oferecer uma definição multinível do conceito de segurança, defendendo que as mulheres devem ser compreendidas como agentes em todos os aspectos de construção da paz e da segurança.

De acordo com Jacqui True (2015), a questão é que as relações internacionais desenvolveram suas análises a respeito das causas e consequências da guerra, sem levar ao centro do debate as inseguranças geradas para as pessoas que vivenciam os conflitos. Por isso, para compreender as capacidades de Cooperação Internacional dos movimentos feministas colombianos no Acordo de Paz, considera-se dois pontos: os impactos vivenciados pelos sujeitos em âmbito

⁴ Resoluções 1888 e 1889.

local, sendo o conceito de segurança pensado para além do Estado, e mais no sentido do que fora delimitado pelo grupo de mulheres do Sul global na Conferência de 1985; e, em segundo lugar, considera-se que se deve superar os papéis idealizados de gênero sob os quais as mulheres são associadas a docilidade, paz e compaixão (MINILLO et al, 2017). É imprescindível assumir a importância da Resolução 1325 e aquelas dela derivadas no sentido de sinalizar a presença feminina nos conflitos, mas ir além deste ideal de proteção, de maneira a descrever o poder político também como característica exercida pelas mulheres e, não apenas, pelos homens. Atribuindo, assim, a racionalidade, o perfil estratégico e a força de resistência como papéis que são assumidos pelas mulheres, além dos impactos específicos a elas nos conflitos armados.

A atuação das mulheres nas resoluções de conflitos

O processo de resolução de conflitos demanda a articulação de diversos atores estatais, não-estatais, internacionais e domésticos de modo a incidir no cessar da violência existente em determinado território. Segundo Santana (2017), há duas possibilidades de participação neste processo: a formal e a informal. De acordo com as teorias das resoluções de conflito, a primeira está relacionada a articulação de Estados e grupos institucionalizados dos governos que atuam em torno da esfera jurídica do processo, enquanto que a participação informal é toda aquela realizada por atores fora da esfera governamental e que não possui relação direta com a estrutura do Estado, ou seja, organizações não governamentais e sociedade civil.

Tradicionalmente, a participação das mulheres nos processos de resolução de conflitos e construção da paz tende a acontecer na esfera da informalidade (SANTANA, 2017). As estratégias são das mais variadas e o reconhecimento desta diversidade e heterogeneidade da atuação feminina é imprescindível para a visualização de suas articulações. Santana (2017) cita como exemplos de mediação feminina as marchas pela paz, debates em rádios e outras mídias, bem como reuniões com grupos combatentes para dialogar sobre um cessar-fogo. O ativismo feminino pela paz remonta também as organizações para manifestação contra a guerra, a busca por entes desaparecidos, denúncias de violações de direitos humanos nos contextos de conflitos armados, por exemplo (VILLELLAS-ARIÑO, 2010). Villellas Ariño (2010), também sublinha os impactos da guerra na vida das mulheres, que para muitas se traduz no empobrecimento, perda de familiares, ruptura do tecido social, violência sexual e deslocamento forçado.

De acordo com Ann Tickner (2018), a compreensão em torno dos impactos dos conflitos, a partir da definição de segurança estabelecida pelas reflexões feministas, está relacionada com a segurança física e a econômica, mas não só aquelas associadas a guerra. Por isso, recupera-se o conceito de violência estrutural de Johan Galtung (1971), de forma a retomar todo o contexto estrutural sob o qual as mulheres estão inseridas e reconhecer o somatório de fardos que são relegados a elas em situações de conflito. A exemplo do que fora demonstrado pelo trabalho de Laura Sjoberg (2006), sobre a guerra do Iraque, e os impactos diretos das sanções econômicas, uma vez que, as mulheres são, tradicionalmente, mais vulneráveis economicamente e politicamente.

Mas, em alguns casos, de acordo com as reflexões de Villellas Ariño (2010), a guerra e/ou os conflitos podem ser uma janela de oportunidade para que mulheres passem a atuar na esfera pública. Porque, ainda que seja uma realidade de destruição e violência, os conflitos implicam na participação mais ativa nas comunidades, o que contrasta com a ideia da participação feminina meramente passiva e como vítima. A autora ressalta os movimentos de mulheres contra a guerra que se formaram a partir dos impactos da violência sobre os civis, tendo como reivindicações o fim da violência e apoio aos desertores, por exemplo. Desta maneira, “na maioria das vezes, as mulheres estão entre os primeiros que falam publicamente contra a guerra e buscam prevenir sua amplificação” (ANDERLINE, 2007, p.34 apud VILLELLAS ARIÑO, 2010, p. 25. Tradução nossa).

Ao ampliar o olhar nas análises de segurança, para além da mulher enquanto vítima, realiza-se um chamamento a observar o contexto como um todo: a articulação feminina pela paz e suas estratégias, bem como sua atuação nos conflitos armados como combatente. No sentido de não incorrer naquilo que Mohanty (1988) denominou de

homogeneização da diferença, ou seja, há um problema na compreensão da categoria mulher como homogênea porque se unifica as experiências nos mais variados contextos, limitando a percepção sobre o ser mulher e suas capacidades de articulação, atuação e demandas.

Lodoño (2005) delimitou que, com o passar do tempo, a imagem das mulheres como sinônimo de ternura e passividade foi sendo subvertida no imaginário social, e uma dessas manifestações foi uma maior difusão da imagem feminina como combatente nos meios de comunicação. No caso específico de mulheres combatentes, estas devem ser consideradas como atores fundamentais no processo de negociação da paz, uma vez que se busca observar as oportunidades de participação em espaços legais, considerando suas experiências e propostas (OBSERVATORIO DE PAZ Y CONFLICTO, 2016). Vilellas Ariño (2010), aponta que as articulações de mulheres têm conseguido incidir nesses processos formais ao redor do mundo, citando como exemplo os casos das mulheres em Serra Leoa, Nepal, Sri Lanka, Sérvia, Irlanda do Norte, Uganda, Somália e Colômbia. O reconhecimento dos processos da paz como uma oportunidade para atuar no âmbito público e político e se articular com o setor governamental é chave para os ganhos dos coletivos de mulheres.

Segundo Díaz, Herrera e Hernandez (2017), a integração das mulheres no confronto armado implica em transformações específicas na maneira de compreensão e de anseios em torno da mulher, ou seja, há uma redefinição do que espera-se de uma mulher – passando do ideal de feminilidade e cuidadora familiar, para agentes que buscam que suas ideias sejam escutadas, ou seja, agente ativo.

Se bem que o cenário da guerra se caracterize como um espaço de predominância masculina, as dinâmicas realizadas dentro das organizações guerrilheiras desconstruem a subjetividade da mulher que ingressa com aprendizagens da cultura tradicional; estas se desestruturam para adquirir novas formas de pensar em relação com seu papel e o potencial que possui como ser humano. Os espaços de socialização ampliam ou reprimem o potencial da mulher, especialmente quando em seu passado se encontra a luta armada (DÍAZ, HERRERA; HERNANDES, 2017, p.50. Tradução nossa.)⁵.

Estas redefinições do papel das mulheres em contextos de guerra e conflitos é tradicionalmente posta a margem em estudos sobre Paz e Segurança. Há uma excessiva correlação entre mulheres e paz, limitando não só as capacidades analíticas dos estudos, bem como a visibilidade da condição feminina em contextos tradicionalmente masculinizados. A ausência da compreensão do conceito de segurança pelas vias dos feminismos, contribui também para perpetração de violências estruturais e simbólicas. Como bem aponta Minillo et al (2017), o passo de incluir às mulheres na história permite ampliar as compreensões tradicionais do que é tido como relevante. As autoras evidenciam o que Scott (1986) delimitou de que este movimento permite incluir experiências pessoais e subjetivas, bem como as atividades públicas e políticas das mulheres.

Tendo em vista esta variedade de articulação e participação de mulheres nos contextos de guerra e conflitos armados, e, ampliando o conceito de segurança a partir de lentes feministas, serão analisados os processos nos quais se inseriram às mulheres na elaboração do Acordo de Paz da Colômbia. Para isso, leva-se em conta os distintos papéis sociais e políticos desempenhados: desde a atuação como agentes de paz do governo colombiano e de países parceiros, até a atuação como guerrilheiras dos grupos paramilitares. Sublinha-se, ainda, que se deve considerar não apenas o momento do Acordo de Paz, mas as histórias e experiências adquiridas anteriormente e suas possibilidades de vivências no pós-conflito.

⁵ No original: “Si bien, el escenario de la guerra se caracteriza como un espacio de predominancia masculina, las dinámicas llevadas a cabo dentro de las organizaciones guerrilleras deconstruyen la subjetividad de la mujer que ingresa con aprendizajes de la cultura tradicional; estas se desestructuran para adquirir nuevas formas de pensar en relación con su rol y el potencial que posee como ser humano. Los espacios de socialización amplían o reprimen el potencial de la mujer; especialmente cuando en su pasado se encuentra la lucha armada.” (DÍAZ, HERRERA; HERNANDES, 2017, p.50).

O conflito colombiano e atuação das mulheres

O conflito colombiano, de natureza doméstica, foi administrado por processos internacionais, no sentido de atrair mais Cooperação militar externa e para ser enquadrado na agenda de segurança estadunidense, tendo em vista sua projeção internacional (HIRST; DALPONTE, 2021). As limitações percebidas na guerra contra o narcotráfico, fizeram com que a postura de inércia do governo nacional colombiano fosse questionada, e, assim, demandou uma atuação mais enfática em torno da construção da paz, até mesmo por parte dos países vizinhos que vinham sendo continuamente afetados pelo conflito.

O interesse para diluição do embate entre guerrilhas e o governo colombiano tornou-se demanda da região, bem como de outros atores internacionais. Contudo, apenas com a eleição do ex-ministro da Defesa, Juan Manuel Santos, como presidente do país em 2010, foi possível reiniciar o diálogo com as guerrilhas e ingressar na busca por um Acordo de Paz efetivo. Em novembro de 2012, iniciaram-se oficialmente os diálogos pela paz entre o governo colombiano e as FARC. Com a reeleição de Santos em 2014 o presidente colombiano e o líder das FARC naquele momento, Rodrigo Londoño Echeverri (Timochenko), se comprometeram a assinar um Acordo de Paz.

Para compreender o papel das mulheres e os coletivos feministas no processo de Acordo de Paz, é necessário retomar de maneira um pouco mais aprofundada à origem do conflito no país sul americano. Na década de 1960, a Colômbia possuía uma sociedade, mais do que nunca, dividida a partir das condições de classe: por um lado, a elite que controlava a posse de terra, e de outro a população rural vulnerabilizada e sem nenhum tipo de representatividade, “[...] a partir da aliança entre as elites políticas do país, estruturaram-se duas Colômbias. Uma urbana, educada e sob o estado de direito e outra agrária, feudal, sob o controle de uma elite fundiária” (MINILLO et al, 2017, p.309).

Os anos entre 1948 e 1958 já haviam sido conhecidos como *La Violencia*, marcados por embates diretos entre a população rural e os senhores de terra. No ano de 1964, este processo de escalada de violência foi excedido com a ação das forças militares colombianas contra a população. Neste período, foi fundado o movimento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), que inicialmente se colocou como defensor da reforma agrária, acesso à posse de terras e a busca por um Estado socialista, muito sob a influência da Revolução Cubana. Por isso, “[...] destaca-se que as FARC emergiram a partir de inúmeros aspectos políticos e sociais, além de simbólicos em um contexto de desigualdade e concentração fundiária oligárquica e repressão do Estado aos camponeses.” (MINILLO et al, 2017, p.311).

Como bem demonstrado na pesquisa de Pinheiro (2015), diversos foram os processos de país buscado pelas FARC junto ao governo colombiano, pelo menos, desde as décadas de 1980 e 1990. Por razões diversas, dentre elas, a forte ingerência do governo estadunidense nos processos de segurança da Colômbia, as negociações não foram concluídas.

Tendo em vista o contexto de fundação de uma das forças de resistência mais importantes do território colombiano, pode-se descrever a participação feminina na agenda de segurança do país pela via combatente. Minillo et al (2017) destacam que a participação feminina nas FARC está relacionada a situação histórica da Colômbia, que é marcada pelo conflito, pobreza e violência. As autoras delineiam que esta realidade contribuiu para que as forças de resistência tenham se tornado espaços atrativos para escapar da condição subalterna, principalmente das meninas e mulheres do meio rural.

Uma combinação multifacetada de questões históricas e culturais sustenta a ideia de que as mulheres não têm o mesmo valor dos homens na construção do Estado colombiano. O desenvolvimento deste deu-se sob o controle da elite de homens crioulos [...] as mulheres, principalmente aquelas pobres e que vivem em meio rural, não possuem as mesmas oportunidades oferecidas aos homens, devido à pouca penetração do Estado no fornecimento de bens públicos e deixando as populações expostas à atuação de movimentos armados (MINILLO et al, 2017, p.313).

Confirmando o argumento de Tickner (2018), de que em contexto de conflitos as mulheres somam os processos de vulnerabilização demarcados pela Divisão Sexual do Trabalho, e, assumindo a construção do conceito de segurança

como marcado pelo sexismo, racismo e, mais evidente ainda na história colombiana, o imperialismo, observa-se que a assimetria econômica no espaço rural, contribuiu para que forças como as FARC se tornassem uma alternativa a condição de pobreza e dependência das meninas e mulheres do meio rural, visto que “mais de 11 mil crianças e jovens entraram para a guerrilha de 1975 a 2013, das quais cerca de 28% eram meninas (MINILLO et al, 2017, p.314).

A partir da década de 1980, as FARC passaram a incentivar a participação de mulheres na guerrilha, ainda que, inicialmente, desempenhando papéis tradicionais. Com o passar do tempo, foi percebida uma demanda feminina pela luta contra o patriarcalismo, e, ainda que em uma estrutura de hierarquia militar, foram se traçando caminhos para uma espécie de emancipação feminina (MINILLO et al, 2017).

Salienta-se que essa igualdade não questionava os modelos de masculinidade constituintes da cultura da violência colombiana. O destaque para a masculinidade militar, corporificada no treinamento das guerrilhas como elemento chave em sua simbologia, sendo o soldado o símbolo da cidadania exemplar (ELSHAIN, 1987 apud MONTE, 2010), estende a masculinidade militarizada às mulheres, fazendo com que a violência seja vista como necessária para a transformação dos papéis de gênero (MEERTENS, 1995, p.49 apud COSTA, 2008) (MINILLO et al, 2017, p. 316).

Ademais desta participação ativa no corpo da guerrilha, as mulheres colombianas vivenciaram as consequências dos conflitos no país e fundaram movimentos de resistências, especializados na construção da paz. De acordo com Urrutia Hurtado (2017), os movimentos de resistência de mulheres colombianas sofreram grande influência de outros movimentos de mulheres latinas, a exemplo as Madres de la Plaza de Mayo, na Argentina. A autora aponta ainda que, especificamente na Colômbia, os movimentos de mulheres pela paz são resultado da contestação a realidade de autoritarismo, invisibilização e nulidade das mulheres na ordem pública, tendo assim, buscado atuar em prol da democracia e pelo exercício pleno da cidadania. Os ativismos de base⁶ no país, são pautados, principalmente, pelo paradigma eco feminista e o pacifismo da não violência e ganharam força principalmente nos anos 1990. “Desde essa época, foram consolidadas na região fortes redes de apoio em torno da resistência pacífica para exigir os direitos, a eliminação das múltiplas formas de violência contra as mulheres, bem como a incidência política a favor da construção da paz na Colômbia” (URRUTIA HURTADO, 2017, s/p., tradução nossa).⁷

Após 11 processos de paz, desde 1982, nos quais apenas 4,07% dos participantes eram mulheres (CHAPARRO, 2016 apud URRUTIA HURTADO, 2017), no ano de 2016 foi assinado o Acordo de Paz na Colômbia, no qual, pela primeira vez, foi criada uma subcomissão de gênero que teve como objetivo incluir a perspectiva de gênero no documento final e nos processos de negociação. Este coletivo tendia a uma atuação mais informal, ou seja, junto as organizações paramilitares e nos contextos locais impactados pelo conflito. Contudo, apesar de a composição das FARC ser de 40% de mulheres, no começo das negociações para paz apenas uma estava presente, Victoria Sandino, que atualmente é congressista e ex- combatente do grupo. A atual congressista argumenta que exigiu a visibilidade das mulheres combatentes, e entende que ao lhe conferirem um posto na mesa de negociação foi aberta uma janela de oportunidade para que mais mulheres tivessem incidência (RUIZ-NAVARRO, 2020). Desta forma, durante o processo de negociação do Acordo, houveram diversas formas de atuação por parte das mulheres de modo a integrar o espaço de negociação, as guerrilheiras atuaram na delegação da paz, e, em 2015, a delegação das FARC em Havana era 40% feminina, refletindo a composição na organização (MINILLO et al, 2017).

Para compreender o processo de inclusão dos coletivos feministas de base e das mulheres combatentes das FARC no processo de negociação do Acordo de Paz, assumimos que neste evento específico a Cooperação Internacional pela paz incluiu esses atores da sociedade civil no processo de articulação da agenda de gênero, junto a outros países que

⁶ Dentre as iniciativas nesta agenda, pode-se citar a Organización Femenina Popular, Ruta Pacífica de las Mujeres, Confluencia Nacional de Redes de Mujeres, Mesa nacional de Concertación de Mujeres, Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, Movimiento nacional de Mujeres Autoras y Actrices de Paz, Retenidos y Liberados por Grupos Guerrilleros (URRUTIA HURTADO, 2017), além da Coalición 1325.

⁷ No original: “Desde esa época se consolidan en la región fuertes redes en torno a la resistencia pacífica para exigir los derechos, la eliminación de las múltiples formas de violencia contra las mujeres, cómo también la incidencia política a favor de la construcción de paz en Colombia.

possuíam forte tradição em torno da Resolução 1325 da ONU. Entende-se que quando atores do Estado estão bloqueados para atuar sob determinadas agendas, como foi neste caso sobre gênero, os atores não estatais se tornam amplificadores de denúncias, fomentando uma pressão sobre o Estado por parte da comunidade internacional, viabilizando, assim, o diálogo com os atores domésticos. Para Bitar Geraldo (2016), há uma pressão de cima – por parte da comunidade internacional – que tende a fortalecer a pressão de baixo – os atores sociais domésticos, gerando, assim, maior fertilidade das demandas junto aos governos.

Trejos Rosero (2016), destaca que a observação em torno da atuação de atores não estatais nas relações exteriores dos Estados permite a visibilidade de alguns temas pontuais através da transmissão de informação, articulação da sociedade civil em torno de políticas e a inclusão de vozes e propostas de atores sociais nas instituições públicas e em organismos multilaterais. O que pode ser categorizado como redes transnacionais, que por definição de Risse e Sikkink (1999), são formadas por uma gama distinta de atores, como movimentos sociais, fundações, agências de cooperação, organismos multilaterais e ONGs, que estabelecem um tipo de articulação com os regimes internacionais com o objetivo de informar os governos e a opinião pública sobre um tema específico (TREJOS ROSERO, 2016).

A capacidade de mudança no comportamento estatal, especificamente em matéria de direitos humanos, cria condições favoráveis para atuação dos movimentos sociais internos (BITAR GIRALDO, 2006). Assim, para compreender as articulações desenvolvidas em Cooperação com atores externos para inclusão da agenda de gênero no Acordo de Paz colombiano, assinado em 2016, toma-se como ponto de partida as etapas delimitadas por Vargas-Alzate (2014), sobre a participação da sociedade civil na política externa colombiana.

A Cooperação do movimento feminista no Acordo de Paz colombiano

Tendo em vista que, como explicado nas seções anteriores, o processo de integração das mulheres nos processos de negociação de acordos de paz e na consideração de suas experiências para a agenda de segurança são resultado de reflexões feministas que contribuíram para a criação de mecanismos internacionais garantidores de paridade de gênero no debate e consolidação da agenda de segurança, entende-se que a análise em torno do processo de Cooperação em matéria de gênero no Acordo colombiano deve partir, também, dos processos de contestação das mulheres colombianas e suas respectivas organizações. A Resolução 1325 e suas derivadas permitiam uma maior visibilidade das desigualdades, contudo, não fomentou uma obrigatoriedade no quesito conteudista das formulações de paz e segurança, ou seja, ainda que tenha havido um fomento a atuação de mulheres na agenda, os resultados do pós-conflito ainda não materializavam, de fato, os processos de igualdade de gênero. Por isso, o Acordo de Paz colombiano é considerado pioneiro neste quesito.

Se por um lado, os movimentos de base de mulheres colombianas já possuíam extensa atuação em torno da agenda de Paz e exigiam a participação nas mesas de negociação em Havana, por outro, Victoria Sandino, reivindicava – a partir de sua atuação de dentro do processo – que houvesse uma paridade de gênero equivalente a proporção de mulheres que atuavam ativamente do conflito como combatentes. Esta fase, denomina-se, para fins desta análise, *representação do problema*, quando as demandas foram socialmente construídas e requisitaram uma resposta para a resolução do problema. Ainda em 2011, inúmeras organizações de mulheres se reuniram para buscar a garantia plena da WPS, a exemplo da Coalición 1325, que tem como causa a implementação da Resolução por parte do Estado colombiano.

Outro ator importante no processo de *representação do problema* foi a Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia. Esta é uma estrutura formada por diferentes agências de Cooperação Internacional que atuam em território colombiano e possuem interesse em contribuir com os avanços em torno dos direitos humanos das mulheres. Com início em 2008, é composta por 44 agências de Cooperação Internacional, Sistema das Nações Unidas e Ongs internacionais. No tema específico da paz, trabalha a partir do Grupo de Tareas de Cooperación para la Agenda de Mujeres y Niñas Seguras y Construcción de Paz, é co-liderado pela Agência de Direitos Humanos da ONU, PNUD e UNICEF, e conta com a participação da AECID, agência de Cooperação espanhola na Colômbia; delegação da União Europeia; Diakonia,

organização sueca; Embaixada do Canadá, Noruega, Suécia e Suíça; FOKUS, organização norueguesa; GIZ, organização alemã; Missão de Apoio ao Processo de Paz na Colômbia da OEA; NIMD, organização holandesa; ONU Mulheres; Organização Internacional para as Migrações e USAID, do governo estadunidense.

Ademais, o Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación (MVM) – composto pela ONU, governo colombiano e as FARC – se estabeleceu como um braço que atuava diretamente com a sociedade civil, e, no caso específico da agenda de gênero, foi chave no processo de incorporação das demandas feministas em torno do debate da paz. No entanto, tanto Colômbia como os demais países da América Latina que atuaram na Cooperação para o desenho do Acordo de Paz, possuíam déficit de participação de mulheres em suas comitativas, o que tornou dificultoso alcançar os mesmos níveis das FARC, tendo como solução a incorporação de mulheres do contingente oriundos da Espanha, Portugal e Suécia – países reconhecidos internacionalmente por sua extensa atuação em torno da agenda WPS (HIRST, DALPONTE, 2021).

Para fins desta reflexão, compreende-se que o processo de *elaboração de agenda* aconteceu de forma concomitante a *representação do problema*, mas sugere-se interpretar que houve um momento chave na *elaboração*, que foi a realização da Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, no ano de 2013. A definição de quais temas receberiam atenção por parte dos tomadores de decisão aconteceu, em parte, neste evento que foi convocado por nove grupos feministas colombianos⁸ e realizado em Cooperação financeira e técnica da ONU Mulheres, Embaixada da Suécia, Noruega, Suíça, IDEA International, AECID, Intermon Oxfam e respaldo da Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia. Na ocasião, foram convidados representantes do governo colombiano (MUÑOZ PALLARES; RAMÍREZ CARDONA, 2014).

Em torno de 449 mulheres participaram da Cúpula, originárias de distintos processos organizativos e pertencentes a diferentes setores sociais⁹, ao todo eram provenientes de 30 dos 32 departamentos do país (MUÑOZ PALLARES; RAMÍREZ CARDONA, 2014). O que reforça a premissa de que a compreensão da heterogeneidade da categoria mulher, contribuiu para a desconstrução do papel feminino como vítimas, principalmente em matéria de Paz e Segurança (MOHANTY, 1988).

Pode-se observar que na virada entre *representação do problema* e *elaboração da agenda*, as mulheres passaram a atuar por uma via da formalidade, congregando organismos internacionais e participação em espaços institucionais como janelas de oportunidade para atuação na arena pública de deliberação e tomada de decisão. As capacidades materiais e políticas articuladas neste processo incidiram diretamente na possibilidade de ganhos efetivos no âmbito jurídico do Acordo de Paz e nas mesas de negociação em Havana. Contudo, a investigação conduzida por Monica Hirst e Bruno Dalponte (2021), revelou que houve uma dificuldade de transladar os conceitos de igualdade de gênero em diferentes níveis, fosse na concepção desigual entre as forças de atuação nórdicas e o machismo arraigado nas forças de atuação latino-americanas, ou na diferença no tratamento dado por superiores na distribuição de tarefas para as forças femininas e voluntárias mulheres. A integração da agenda de gênero no âmbito do Acordo de Paz, resultou em avanços, mas também reproduziu desigualdades nas relações sociais da vida cotidiana das mulheres como ocorre em diversos espaços.¹⁰ E se faz importante destacar esses revezes, no sentido de não cair em uma idealização do processo. Contudo, os pesquisadores destacaram ainda que, as mulheres que participaram dos processos de negociação relataram que a convivência entre si – policiais, voluntárias, ex-combatentes - foi fundamental para a construção de uma atuação mútua e compreensão em torno

⁸ Casa de la Mujer, Ruta Pacífica de las Mujeres, Red Nacional de Mujeres, Mujeres por la paz, Colectivo de Pensamiento y Acción Mujeres, Paz y Seguridad, Grupo de Seguimiento de la Resolución 1325, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – CNOA –, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz – IMP – y la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia – ANMUCIC (Muñoz Pallares; Ramírez Cardona, 2014).

⁹ Havia mulheres dos meios de comunicação; partidos políticos; organizações do setor cultural, educacional, ambientalista e da população LGBT; Igrejas; centrais sindicais; organizações de base comunitária e dos Direitos Humanos; mesas municipais e departamentais; organizações campesinas; organizações de vítimas do conflito; organizações étnicas; iniciativas pela paz e movimento feminista (MUNÓZ PALLARES; RAMÍREZ CARDONA, 2014, p. 18).

¹⁰ Segundo Hirst e Dalponte (2021), ao entrevistar mulheres que atuaram no processo de negociação, militares, policiais e voluntárias civis apresentaram denúncias de conservadorismo no trato por parte de superiores, a exemplo de determinação de tarefas com menor nível de responsabilidade e não autorização de dirigir meios de transportes utilizados pela missão da ONU.

das diferentes experiências do conflito, o que favoreceu as negociações. Além de que, com o tempo, houve um processo de conscientização por parte da força masculina negociadora.

Em relação ao *processo de tomada de decisão*, entende-se que foi articulado entre o governo, atores não estatais como as FARC, Victoria Sandino, Sisma Mujeres, voluntárias civis e outros atores que exerceram pressão através da Resolução 1325 para ampliar a participação de mulheres na mesa de negociação (RUIZ-NAVARRO, 2020), e pelas guerrilheiras das FARC que estavam presente de forma quantitativamente equivalente a participação na organização.

A *implementação*, ou seja, a execução por parte do governo e das FARC dos processos de atuação da sociedade civil organizada na política externa colombiana, ocorreu de forma interligada e dependente da atuação dos atores internacionais - como observadores - e da sociedade civil organizada - no papel dos coletivos envolvidos na construção da agenda. O primeiro êxito foi a inclusão de Nigéria Rentería e María Paulina Riveros para se unirem a Sandino como negociadoras. Posteriormente, foi estabelecido o Subcomitê de Gênero, que, de acordo com María Paulina Riveros, delegada do governo colombiano, tinha como objetivo partir da complexidade do enfoque de gênero e superar os modelos tradicionais baseados em valores culturais, sublinhando que “[...] só as mulheres, com experiências diversas, todas elas, desde suas condições particulares e sobrepostas, serão a origem e o fim da nossa tarefa” (RUIZ-NAVARRO, 2020).

Mejía Duque (2017), descreveu o processo de participação das mulheres nas negociações de Havana da seguinte forma: em 2014 foi criada a Subcomissão de gênero, com cinco integrantes de cada delegação – tanto do governo, como das FARC. Por um lado, a Subcomissão esteve liderada por Maria Paulina Riveros, representante do Governo Nacional, e, por outro, por Victoria Sandino, representante das FARC. Posteriormente, para a construção do enfoque de gênero no Acordo, participaram 18 organizações de mulheres e LGBTI; 10 ex-guerrilheiras da África do Sul, Irlanda do Norte, Guatemala, El Salvador, Indonésia, Uruguai e Colômbia; 10 especialistas nacionais em violência sexual. Ademais, ao todo, 60% das vítimas do conflito que estiveram em Havana foram mulheres.

Ao fim das conversas em Havana, foi realizado um plesbicio na Colômbia para a aprovação do texto do Acordo de Paz, antes da votação por parte dos negociadores e negociadoras. Fato é que esta disponibilidade de inclusão das lentes de gênero, construída pelos coletivos de mulheres em Cooperação com organismos internacionais e Estados, tornou-se uma das barreiras para aprovação do texto final junto a sociedade colombiana. Em 2016, foi massiva a campanha por parte de setores religiosos e ultraconservadores de que as FARC estavam promovendo a chamada “ideologia de gênero” através do Acordo de Paz. Outros temas também foram mobilizados para que houvesse uma negativa no plesbicio, e o “não” venceu com pouco mais de 50% dos votos. Com isso, houve uma retomada no processo de negociação em Havana, e, em novembro de 2016, foi assinado o Acordo final, mantendo ainda as questões relativas a gênero e sexualidade. Alguns termos foram adaptados para que houvesse algum nível de diluição da rejeição ao Acordo no que concerne as questões de gênero, mas a manutenção do tema evidencia a força da resistência dos coletivos de base de mulheres e a capacidade de articulação construída no processo ao longo dos anos.

No que tange a fase de avaliação, ou seja, a revisão das políticas e práticas do governo por parte de especialistas externos (VARGAS-ALZATE, 2014), vinha sendo realizada tanto por organizações e representantes dos Estados cooperantes, quanto pelos coletivos feministas colombianos. Exemplos dessa extensão da Cooperação foi a realização da II Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, em 2016, que resultou na publicação de um manifesto político, no qual é salientado que o alcance dos direitos conquistados através do Acordo de Paz é um legado histórico das mulheres e organizações femininas de todo os país, de colombianas que fizeram do seu objetivo de trabalho a busca pela democracia e justiça, e reconhece a importância da comunidade internacional e suas organizações no processo, solicitando que a solidariedade construída também se mantenha no processo de implementação da paz.

Para que a perspectiva de gênero fosse mantida no pós-conflito foi necessário que, em 2017, o governo colombiano e as FARC instituíssem a Instancia Especial para Contribuir a Garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final, por meio da Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final

(CSIVI). Este Órgão foi formado com a participação de seis organizações de mulheres colombianas em interlocução com a CSIVI, tendo a atuação de sete mulheres, das quais quatro seriam de organizações territoriais – sendo uma vítima de conflito armado, duas de caráter nacional e uma de organizações LGBT. Para Catalina Ruiz-Navarro, o estabelecimento deste Órgão revela a manutenção da oposição do setor conservador do país em relação ao enfoque de gênero do Acordo (PALMA, 2017).

Em 2018, houve a publicação do “Resumen Ejecutivo: Balance del Acuerdo Final en Derechos de las Mujeres, feito pela Cumbre Nacional de Mujeres y Paz” com o apoio da União Europeia. No mesmo ano, o grupo GPaz¹¹ publicou o documento “La paz avanza con las mujeres: observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz”, que trata também das perspectivas sobre o papel das mulheres no processo de implementação do Acordo e no pós-conflito. O grupo fez recomendações diretas ao governo colombiano, bem como à comunidade internacional. Já em 2020, no contexto de um seminário organizado pela Misión de Verificación, Sandino apontou que havia um retrocesso por parte de ex-combatentes homens no que tange as questões de gênero, que ao atuar no MVM apresentaram comportamentos discriminatórios tendo em vista um entendimento desigual sobre os direitos dos homens e das mulheres (HIRST; DALPONTE, 2021).

Em suma, o que pôde-se observar ao longo desta análise é que, apesar de ter encontrado resistências fincadas em concepções patriarcais durante o processo de elaboração e negociação da paz na Colômbia, os coletivos de mulheres e feministas, além das combatentes das FARC, incidiram na matéria de gênero e obtiveram ganhos sociais e políticos ao integrar as mulheres e população LGBT como atores estratégicos e de relevância para o pós-conflito. Esta realidade foi possível em razão de uma ampliação dos atores envolvidos nesta matéria de política externa e doméstica, indo além dos Estados e instituições internacionais, bem como na positiva articulação da sociedade civil de integrar o eixo de Cooperação com países que possuem tradição internacional na integração de lentes de gênero na agenda de Paz e Segurança, e com as Nações Unidas.

Considerações Finais

O primeiro objetivo desta análise foi contribuir para os estudos dos feminismos do Sul, que articulam a implementação das lentes de gênero nas agendas das relações internacionais e políticas domésticas de modo a elucidar as contribuições das mulheres locais e suas capacidades de articulação no sistema internacional e estatal. Ao unir esta tarefa a ideia de que a Cooperação Internacional e a política externa são espaços nos quais as fronteiras entre o doméstico e o internacional são diluídas, sublinha-se que nos eventos políticos atuam uma gama de atores da sociedade civil que são capazes de exercer influência nos destinos de determinadas ações estatais (RISSE; SIKKINK, 1999; LIMA, 2000; PINHEIRO; MILANI, 2013).

O trabalho de Vargas-Alzate (2014) é fundamental para este estudo por ser uma produção local, que estrutura variáveis e condicionantes para pensar a realidade da política externa colombiana a partir da atuação da sociedade civil. Desta forma, a partir de uma recuperação histórica sobre a governança internacional em torno da agenda de gênero e a tradição da atuação das mulheres em resoluções de conflito, foi possível identificar os atores e estratégias específicos que integraram a configuração da negociação e viabilização do Acordo de Paz colombiano. Em todas as fases delimitadas (representação do problema, elaboração da agenda, processo de tomada de decisão, implementação e avaliação) foi possível observar a correlação de forças entre os coletivos de mulheres e os atores internacionais. Por um lado, os atores sociais domésticos demonstraram a desconstrução do ideal de mulher como restritas a vítimas do conflito, assumindo, assim, o poder político e articulação estratégica como forma de incidir nos assuntos tratados na esfera da formalidade do

¹¹ Género en la Paz, é um grupo de trabalho de ativistas feministas, LGBT, acadêmicas, vítimas e defensoras de direitos humanos conformado em torno da implementação do enfoque de gênero na construção da paz.

tema. Por outro, a Cooperação Internacional junto a Estados e organizações com disponibilidade e experiência em matéria de gênero, fortaleceu a incidência sobre o tema e contribuiu para que a questão estivesse presente de maneira qualitativa e quantitativa. Neste espectro, a pluralidade das perspectivas quanto a agenda de gênero corroborou para que o Acordo Final representasse esta variedade de atores, compreensões e experiências das mulheres e da população LGBT.

No mais, sublinha-se que com a assinatura do Acordo não se finda o processo de *avaliação* e Cooperação entre os atores destacados neste estudo. Muito menos o contexto de resistência sobre a agenda de paz, e, principalmente, a inclusão das questões de gênero. Situações como a descrita na investigação de Hirst e Dalponte (2021), de resistência e hierarquia de gênero, bem como propaganda negativa em torno da agenda – como aquela realizada no plesbicio por parte de setores conservadores colombianos – ainda são evidentes, uma vez que trata-se de uma sociedade profundamente patriarcal e fundada nos processos de colonização, que traduzem em colonialidade de gênero a subjugação de grupos como das mulheres e da população LGBT.

Outro aspecto evidenciado no processo de pós-conflito foi a intenso incremento de gestações por parte de mulheres ex-combatentes, uma vez que a questão da maternidade era um tema complexo no âmbito das FARC. Minillo et al (2017), demonstraram que, na mesma medida em que promovia a participação feminina nos processos, as FARC ainda mantinha uma compreensão sexista em torno do corpo da mulher, no sentido de que são mais fracos e devem se adaptar ao ideal de soldado forte, ou seja, uma masculinidade militarizada. Assim, a questão reprodutiva torna-se alvo de ambiguidade, uma vez que, ao mesmo tempo que havia a possibilidade de utilização de métodos contraceptivos, a maternidade estava alinhada à uma fraqueza que colocava em risco os objetivos militares do grupo (MINILLO et al, 2017). O chamado “baby boom”, após o Acordo de Paz, trouxe também uma necessidade de colocar em prática os prontos do texto que garantem a saúde reprodutiva da mulher, e as questões relativas a maternidade e os direitos das crianças no processo de transição para paz.

Contudo, após um pouco mais de quatro anos da assinatura do Acordo, manteve-se o crescente número de assassinato de ex-combatentes, e o descumprimento dos termos de 2016 foi agravado com a eleição de Iván Duque, em 2018, presidente de extrema direita. Ainda que exista uma Comissão de Paz e Pós-Conflito no Senado, desde 2020 vêm sendo intensificados os números de massacres em cidades colombianas. Organizações não governamentais têm apontado para a crescente perpetração da violência por parte de instituições policiais, e, segundo informe publicado pela Indepaz (2020), entre novembro de 2016 e julho de 2020, cerca de 973 líderes sociais, defensores dos direitos humanos e ex-combatentes foram assassinados. Desta forma, torna-se incipiente e urgente observar os efeitos do retorno do contexto de violência na vida das mulheres que atuam na agenda do país.

Referências

- BELL, Christine; O'ROURKE, Catherine. Peace agreements or pieces of paper? The impact of UNSC Resolution 1325 on peace processes and their agreements. **International and Comparative Law Quarterly**, v. 59, n. 04, p. 941- 980, 2010.
- BITAR GIRALDO, Sebastián. Cuando los actores no estatales sin importan: el caso de Amnistía Internacional. **Colombia International**, n.63, p. 190-197, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n63/n63a10.pdf> Acesso em: 25 set. 2020.
- CARVALHO, Hellen Oliveira; JUNIOR, José Carlos Portella; RIBEIRO, Karla Pinhel. O papel das mulheres na reconstrução de sociedade pós-conflito. **Revista de Relações Internacionais no Mundo Atual**, n.22, v.1, p.1-12, 2017.
- CUMBRE NACIONAL DE MUJERES Y PAZ (org). **Balance de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Derechos de las Mujeres: Resumen Ejecutivo**. Bogotá, Colômbia, 2018. Disponível em: <http://cumbrenacionaldemujeresypaz.com/wp-content/uploads/2018/12/BALANCE-final-11Dic.pdf> Acesso em: 12 abr. 2021.
- DÍAZ, Omar Huertas; HERRERA, Angie Lorena Ruiz; HERNÁNDEZ, Nancy Judith Botía. De mujer combatiente a mujer constructora de paz. Inclusión de la voz femenina en el escenario del posacuerdo. **Revista Ratio Juris**, v.12, n.25, p. 43-68, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5857/585761564003/585761564003.pdf> Acesso em: 20 jul. 2021.
- ENLOE, Cynthia. **The Morning after: Sexual Politics at the End of the Cold War**. University of California Press, Berkeley, 1993.

GIL LOZANO, Fernanda. **Mujeres en America Latina**: ciencias sociales. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, 2007.

GONZÁLEZ, Eduardo. Sólo en nueve países las mujeres superan el 20% de los cargos de embajador. **The Diplomat in Spain**, 27 out. 2017. Disponível em: <https://thediplotainSpain.com/2017/10/solo-en-nueve-paises-las-mujeres-superan-el-20-de-los-cargos-de-embajador/> Acesso em: 08 jun. 2020.

HIRST, Monica. Thinking regional on peace missions in Latin America. **Journal of International Peacekeeping**, v.21, p.177-196, 2017.

HIRST, Monica; DALPONTE, Bruno. **La presencia latinoamericana en el posconflicto colombiano**. Friederich Ebert Stiftung, 2021. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/17707.pdf> Acesso em: 04 abr. 2021.

HUSTON, Nancy. Tales of war and tears of women. **Women's Studies International Forum**, v. 5, n. 3-4, p.271-282, 1992.

INDEPAZ, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. **Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020**. 2020. Disponível em: <http://www.indepaz.org.co/lideres/> Acesso em: 13 fev. 2021.

LEAL BUITARGO, Francisco. Impactos del conflicto colombiano en la Región Andina In: GRUPO DE TRABAJO EN SEGURIDAD ANDINA. **Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina**. ILDIS-FES, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.2, p. 265-303, 2000.

LODOÑO, Luz María. La corporalidad de la guerra: una mirada sobre las mujeres combatientes desde el cuerpo y el lenguaje. **Revista de Estudios Sociales**, n.21, 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/revestudsoc/23428?lang=fr> Acesso em: 13 fev. 2021.

MEJIA-DUQUE, Claudia (org). **Equidad de género y derechos de las mujeres en el Acuerdo Final de Paz**. Bogotá, Colômbia, 2017.

MINILLO, Xaman; MENDES, Bianca; BANDEIRA, Luiza; LAGES, Rebeca. Mulheres guerreiras: questões de gênero na participação feminina nas FARC e suas influências na negociação de paz da Colômbia. **Monções**, v.6, n.11, 2017.

MOHANTY, Chandra Talpade. Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses. **Feminist Review**, p. 61-88, 1988.

MUÑOZ PALLARES, Margarita; RAMÍREZ CARDONA, Claudia Cecilia. **Sistematización**. Bogotá, Colômbia. 2014. Disponível em: https://www.humanas.org.co/archivos/Sistematizacumbre_mujeres_y_paz.pdf Acesso em: 28 set. 2020.

OBSERVATÓRIO DE PAZ Y CONFLICTO. **Retos de las mujeres combatientes en el fin del conflicto**. Bogotá, Colômbia, 2015. Disponível em:

http://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/9014/5771/3016/OPC_Retos_Mujer_Exc_FinConflicto_dv_11_03_2016.pdf Acesso em: 13 fev. 2021.

PALMA, Mario Zamudio. "Se esta haciendo la paz de los machos": Catalina Ruiz-Navarro. **Pacifista** 12 abr. 2017. Disponível em: <https://pacifista.tv/notas/se-esta-haciendo-la-paz-de-los-machos-catalina-ruiz-navarro/> Acesso em: 15 fev. 2021.

PARASHAR, Swati. The WPS agenda: a postcolonial critique. In: DAVIES, Sara. TRUE, Jacqui. **The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security**. Oxford Handbooks Online, 2018.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R.S. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.35, n.1, p. 11-41, 2013.

PINHEIRO, Maristela Rosângela dos Santos. **FARC-EP: Meio século de insurgência na Colômbia. Que paz é possível?** Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, departamento de História, da Universidade Federal Fluminense. 2015. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/stricto/td/1899.pdf> Acesso em: 30 jul. 2021.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction In: RISSE,Thomas; ROPP STEPHEN C.; SIKKIK, Kathryn. **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**. Cambridge University Press, 1999, cap.1.

RUIZ-GIMENEZ, Itziar. El feminismo y los estudios internacionales. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)**, n. 108, 2000.

RUIZ-NAVARRO, Catalina. ¿Una paz feminista en Colombia? **HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG**, Cidade do México, México. 2020. Disponível em: <https://mx.boell.org/es/2020/02/12/una-paz-feminista-en-colombia> Acesso em: 15 set. 2020.

SANTANA, Leone Henrique Rodrigues. **A mediação Internacional e a participação de mulheres**: uma análise preliminar das tentativas de produção de paz da Síria. Instituto de Relações Internacionais, PUC-RIO. 2017. Disponível em: http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2017/relatorios_pdf/ccs/IRI/REL-Leone_Santana.pdf Acesso em: 25 set. 2020.

TICKNER, J. Ann. **Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security**. Columbia University Press, 1992.

TICKNER, J. Ann. Peace and Security from a feminist perspective. In DAVIES, Sara E.; TRUE, Jacqui. **The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security**. Oxford University Press, 2018.

TREJOS ROSERO, Luis Fernando. Los actores no estatales en la sociedad internacional: una aproximación a la diplomacia ciudadana en Colombia. **Investigación y Desarrollo**, v.24, n.1, 2016. Disponível em:

<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/viewArticle/6637/8916> Acesso em: 20 set. 2020.

UN WOMEN. **Preventing conflict transforming justice securing the peace**: a global study in implementation of United Nations Security Council resolution 1325. Estados Unidos, 2015. Disponível em: [https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20\(1\).pdf](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20(1).pdf) Acesso em: 15 abr. 2021.

URRUTIA HURTADO, Diana María. Mujeres y construcción de paz en Colombia. **Irenees**. 2017. Disponível em: https://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-1104_es.html Acesso em: 29 jul. 2021.

VARGAS-ALZATE, Luis Fernando. Actores no estatales y política exterior: una revisión preliminar del caso colombiano. **Revista Análisis Internacional**, v.5, n.1, p. 189-206, 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/268203067.pdf> Acesso em: 14 set. 2020.

VILLELLAS-ARIÑO, María. La participación de las mujeres en los procesos de paz. Las otras mesas. **Institut Català Internacional per la Pau Barcelona**, 2010. Disponível em: http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/workingpapers/arxiu/wp10_5_cast.pdf Acesso em: 20 set. 2020.

VILLELLAS-ARIÑO, María. Procesos de paz con perspectiva de género. Inclusividad y participación. **Quaderns de Construcció de Pau**, n. 26, 2016.

Funções de colaboração exercidas

Bruna Soares de Aguiar:

Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Drogas e Violência contra as Mulheres no Sul da Colômbia: uma análise a partir do Feminismo Decolonial

Drugs and Violence against Southern Colombian Women: An Analysis from a Decolonial Feminist Perspective

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113871>

Helena Salim de Castro

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, Brasil

helena.castro@unesp.br 

Gabriela Aparecida de Oliveira

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, Brasil

gabriela.a.oliveira@unesp.br 

Resumo

As mulheres cocaleiras no sul da Colômbia, região de maior cultivo de coca e palco das políticas antidrogas desde o início dos anos 2000, vivenciam um contexto de violações de direito e violência contra seus corpos e atividades em decorrência da “guerra às drogas” conduzida há décadas no país. O fato de serem mulheres camponesas, muitas delas indígenas e afro-colombianas, e cocaleiras potencializa as opressões existentes em um ambiente de militarização e confronto entre grupos armados. O objetivo deste artigo é refletir sobre as contribuições do Feminismo Decolonial para analisar a situação das mulheres cocaleiras colombianas que vivenciam as políticas de erradicação forçada dos cultivos de coca e a militarização do território. Ao chamar atenção para a marginalização e objetificação dos corpos feminizados e racializados reproduzidas desde a colonização, o Feminismo Decolonial permite uma análise crítica e particular dos relatos e informes que abordam os impactos da política de “guerra às drogas” nas mulheres. Os corpos das mulheres cocaleiras são muitas vezes concebidos como território nos quais o conflito e as disputas entre atores estatais, paraestatais e criminosos se desdobram, reafirmando as relações de poder estabelecidas durante o colonialismo.

Palavras-chave: Mulheres Cocaleiras; Feminismo Decolonial; Colômbia; Guerra às Drogas;

Abstract

Cocalero women in southern Colombia, the largest coca cultivation area and where drug policies took place since the early 2000s, experience rights violations and violence against their bodies and productive resources due to the country's decades-long “war on drugs”. Because they are peasant and cocalero women, many of them indigenous and Afro-Colombian, they deal with oppressions that are reinforced by military presence and confrontation between different armed groups. The aim of this paper is to reflect on the Decolonial Feminism contributions for an analysis of the situation of Colombian cocalero women who experience the policies of forced eradication of coca crops and the militarization of the territory. In drawing attention to the marginalization and objectification of feminized and racialized bodies, reproduced since the colonization period, Decolonial Feminism enables a specific critical analysis of the “war on drugs” political impacts on women. Cocalero women's bodies are often conceived as territories where the conflicts and disputes among state, paramilitary and criminal groups occur, reaffirming the power relations established during colonialism.

Keywords: Cocalero women; Decolonial Feminism; Colombia; War on Drugs;

Recebido: 10 maio 2021

Aceito: 06 outubro 2021

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Conflitos de interesse: As autoras não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

A Colômbia tem uma história marcada por disputas políticas e confrontos entre grupos armados. Além das instituições estatais de segurança, outros grupos utilizam de instrumentos de força para exercer o controle sobre os territórios e a população local, como as guerrilhas, os paramilitares e as organizações narcotraficantes. A interação e os enfrentamentos entre esses grupos, legais e ilegais, constituem um ambiente de violência no país. Entre as práticas de violência perpetradas pelos diferentes atores, aquelas vivenciadas pelas mulheres possuem particularidades. Lançar luz a elas implica voltar-se para o período colonial, em que a feminilidade e o corpo feminino e racializado foram construídos em prol de um projeto de conquista e dominação do território e de suas populações. As relações de poder presentes no narcotráfico são compreendidas como uma continuidade daquelas estabelecidas na colonização. As mulheres não-brancas, por estarem mais distantes do referencial de humanidade do colonizador – o homem branco e heterocisnormativo – se encontram em maior desvantagem e vulnerabilidade dentro da estrutura de poder até hoje reproduzida.

O objetivo deste artigo é analisar as contribuições do Feminismo Decolonial para compreender o contexto de violência vivenciado pelas mulheres cocaleiras colombianas, particularmente aquelas dos departamentos ao sul do país, ao longo das duas primeiras décadas dos anos 2000. A escolha por esse recorte geográfico deve-se, em parte, pelas considerações e apontamentos presentes na Declaração Final do Encontro de Mulheres Cocaleiras do Sul da Colômbia ocorrido em *Puerto Asís*, Putumayo, entre 17 e 18 de março de 2017. Nesse documento, mais de 80 mulheres dos departamentos de Putumayo, Cauca, Nariño, Tumaco e Meta reúnem suas necessidades e interesses dentro da economia da folha de coca. O Encontro, promovido pela Corporação Humanas e a Aliança de “*Mujeres Tejedoras de Vida*” de Putumayo, em associação com dezessete organizações de mulheres colombianas, expôs como as mulheres camponesas, indígenas e afro-colombianas são as mais afetadas pela “guerra às drogas” no país, de modo que o fim do conflito entre o Estado e o narcotráfico é uma exigência central na Declaração (ENCUENTRO DE MUJERES COCALERAS DEL SUR DE COLOMBIA, 2017).

O Plano Colômbia, negociado no final da década de 1990, marcou a intensificação da “guerra às drogas” no país, e seus efeitos são sentidos até hoje em um conflito sem previsão de desfecho. A política baseada na militarização do território manteve-se nos anos seguintes mesmo diante das transformações no conflito interno com o desmantelamento dos principais grupos armados. As mulheres, e também homens e crianças, vivem um cotidiano permeado pela presença de atores armados que disputam o controle dos territórios e por uma política internacional de erradicação forçada dos cultivos de folha de coca.

O abuso e o tráfico de drogas passaram a ser considerados, na agenda de segurança dos Estados Unidos, como um problema de origem externa ao longo dos anos 1980¹, o que impulsionou ações para além das fronteiras do país, por meio da política de “guerra às drogas”. A partir de 1989, com a elaboração da Iniciativa Andina², a Colômbia ganhou destaque no combate internacional às drogas. Diante da presença de grandes grupos narcotraficantes, do aumento do cultivo de folha de coca e da vinculação dos grupos armados (guerrilhas e paramilitares) com o negócio das drogas, o governo colombiano foi recorrentemente pressionado a combater a produção e o tráfico de cocaína. Essa pressão, que aumentou ao longo dos anos 1990, culminou na elaboração do Plano Colômbia. O acordo assinado entre os governos da Colômbia e dos Estados Unidos garantiu a implementação de um pacote de 7,5 bilhões de dólares que foi utilizado, em sua maior parte, para o combate ostensivo do tráfico de cocaína, para as ações de erradicação forçada dos cultivos de coca e para o enfrentamento dos grupos insurgentes.

¹ Cabe pontuar, que desde o início dos anos 1970 o problema do abuso de drogas já era considerado como uma questão de segurança nacional nos Estados Unidos, o que demandou a criação de políticas e instrumentos para lidar com essa problemática, como foi o caso da criação da agência antidrogas estadunidense, a *Drug Enforcement Administration* (DEA), em 1974.

² A Iniciativa Andina, ou “Estratégia Andina”, foi elaborada durante a administração do presidente George W. H. Bush e tinha como objetivo acabar com a produção e o tráfico de cocaína, por meio de operações de erradicação de folha de coca e de desmantelamento de grupos narcotraficantes a serem realizadas nos três países da região: Bolívia, Colômbia e Peru (VILLA; OSTOS, 2005).

Com duração prevista de cinco anos, o Plano Colômbia foi formalmente encerrado em 2005, mas a abordagem repressiva e militarizada com relação ao problema das drogas e dos grupos armados ilegais continuou por meio de outras políticas, como o Plano Patriota³, assinado em 2004, e a “Estratégia de Fortalecimento da Democracia e do Desenvolvimento Social 2007-2013”, que ficou conhecida como a fase dois do Plano Colômbia. Mais recentemente, o governo dos Estados Unidos estabeleceu o programa “Paz Colômbia”, que além de contribuir para o desenvolvimento do acordo de paz do país andino com a guerrilha (as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - Exército do Povo) também visava financiar políticas de substituição de cultivos ilícitos e de erradicação das plantações de coca (FILHO; CEPIK, 2021).

Além das negociações com a guerrilha, reiniciadas em 2012, o governo colombiano já havia estabelecido acordos para desmobilização dos grupos paramilitares na primeira década dos anos 2000. Não obstante esses esforços de diálogo e de desmantelamento dos grupos armados, o país ainda é marcado por cenários de violência, como é o caso dos departamentos ao sul do país (Caquetá, Cauca, Meta, Nariño e Putumayo) em que as práticas de erradicação forçada de folha de coca se entrelaçam com a presença de grupos ilegais, culminando em um ambiente violento que atinge de forma particular as mulheres cocaleiras.

O conflito armado na Colômbia é amplamente analisado pela literatura de Relações Internacionais, principalmente ao considerar o papel da política de “guerra às drogas” no contexto interno (VELÁSQUEZ, 1999; RESTREPO, 2005). Vários trabalhos concentram-se no envolvimento do governo dos Estados Unidos nas operações e políticas antidrogas no país (TICKNER, 2000; VILLA; OSTOS, 2005; SANTOS, 2006; VILLA; VIANA, 2010; FILHO; CEPIK, 2021), inclusive observando os interesses econômicos de burocracias e setores estadunidenses na militarização do território andino (SCOTT, 2003; DUNNING; WIRPSA, 2004; RICHANI, 2005; PALEY, 2014, 2015). No entanto, ainda são poucos os trabalhos acadêmicos que focam na relação entre a condução da política de “guerra às drogas” e a violência contra as mulheres colombianas, sendo que aqueles que o fazem têm como objeto de investigação o encarceramento feminino.

A análise de Yepes (*et al.*, 2016), por exemplo, chama atenção para o aumento do número de mulheres presas na Colômbia por crimes relacionados às drogas. Como pontuam os autores, as políticas antidrogas têm levado ao encarceramento de pessoas que ocupam os níveis inferiores nas redes de oferta, como é o caso das mulheres. Essas mulheres, por sua vez, estão inseridas em um contexto de vulnerabilidade e precariedade (YEPES *et al.*, 2016). De maneira geral, os autores e autoras que abordam a situação das mulheres na Colômbia têm se concentrado na participação delas nos grupos armados (AUSSEL; ECHAVARRÍA; PÉREZ, 2004; HERRERA; PORCH, 2008; MINILLO; MENDES; BANDEIRA; LAGES, 2017) e/ou no contexto mais amplo de violência contra as mulheres no país (BENAVIDES, 2009; TOJO; BAILEY; CARBONELL, 2009; MONTAÑO; HOLSTINE, 2017; SACHSEDER, 2020)

Apesar de não ter como objetivo de análise a violência contra as mulheres, Paley (2014, 2015) traz uma importante reflexão sobre a militarização e a propagação da violência contra determinados grupos sociais como estratégias das políticas antidrogas para impulsionar a expropriação dos territórios. Para a autora, a “guerra às drogas” na Colômbia atende ao interesse de grupos locais e das grandes companhias multinacionais, pois permite a expropriação dos territórios e a posterior expansão do capitalismo extrativista (PALEY, 2014). Sachseder (2020) faz uma discussão semelhante sobre a relação entre os interesses capitalistas transnacionais e a violência contra as mulheres no departamento de Bolívar a partir do Feminismo Decolonial e Interseccional. Segundo a autora, as companhias multinacionais, o governo colombiano e os grupos narcotraficantes financiam e se beneficiam da violência sexual perpetrada pelos paramilitares contra as mulheres indígenas e afrodescendentes, a qual é resultado de ideias e estruturas coloniais, capitalistas e de gênero (SACHSEDER, 2020).

Não obstante alguns apontamentos sobre grupos narcotraficantes e disputas pelo controle de áreas importantes para o cultivo e tráfico de drogas, Sachseder (2020) não discute a política de “guerra às drogas” conduzida pelo Estado

³ Com previsão de duração de três anos, esse plano aumentou a assistência técnica e militar estadunidense para o desarmamento e a desmobilização dos grupos guerrilheiros, em especial as FARC-EP (VILLA; VIANNA, 2010).

como fator impulsionador da violência. Diferentemente de Paley (2014, 2015) que tem como foco o combate ao narcotráfico, mas, nesse caso, sem um olhar específico sobre as mulheres. Considerando esses enfoques e abordagens da literatura, fica um aspecto ainda a ser analisado: os impactos das estratégias e políticas repressivas e militarizadas de combate às drogas sobre os corpos das mulheres, principalmente aquelas que habitam os territórios alvos dessas práticas e tem suas vidas atravessadas por demarcadores de gênero e raça.

Para contribuir com essa reflexão, o presente artigo estrutura-se a partir da seguinte pergunta: como o Feminismo Decolonial contribui para analisar as vivências das mulheres cocaleiras colombianas inseridas no contexto de “guerra às drogas” nos departamentos ao sul do país? Embora não perpassemos sobre todas as práticas de violência a que as mulheres estão submetidas, refletimos sobre como um olhar decolonial acerca desse contexto permite compreender os vínculos entre a condução de uma política internacional de segurança baseada na militarização do território e as ações de controle e criminalização de corpos feminizados e colonizados.

O artigo está dividido em dois tópicos principais, para além desta Introdução e das Considerações Finais. Em primeiro lugar, serão analisados relatos e informações apresentados em trabalhos elaborados por organizações não-governamentais e instituições colombianas (como o DeJusticia e o Centro Nacional de Memória Histórica), além de artigos acadêmicos, sobre a situação das mulheres cocaleiras nos departamentos no sul do país. O objetivo é refletir sobre os testemunhos e casos de violência e violações de direito que ocorreram no transcurso da condução da política de “guerra às drogas”. Em seguida, analisaremos as contribuições do Feminismo Decolonial para compreender os significados e interesses que perpassam as práticas de violência sobre os corpos e as atividades das mulheres cocaleiras.

A partir do conceito de colonialidade de gênero, elaborado por María Lugones (2008), compreendemos como o gênero, tal como a raça, foi uma imposição colonial que serviu – e ainda serve – para a dominação e disciplinamento de corpos nas Américas. Aplicado ao contexto cocaleiro, o gênero pode ser interpretado como uma categoria de organização social que garante que as mulheres se submetam a atividades mal remuneradas dentro da economia cocaleira e vivenciem uma dupla jornada de trabalho (cultivo e processamento da folha da coca e cuidado das casas e das/os filhas/os). A inferiorização dos corpos feminizados e racializados os expõe à uma violência que não é apenas econômica, mas multifacetada, doméstica, física e sexual. Ademais, a associação realizada por Rita Segato (2014) entre o corpo feminizado/racializado e o território permite refletirmos como os corpos das mulheres são tratados como território de conquista nas “novas guerras” – incluindo a “guerra às drogas” –, sobre os quais os grupos criminosos e as forças de segurança estatais e paraestatais desejam exercer alguma tutela. É a partir de violências físicas e sexuais e os feminicídios perpetrados contra mulheres de grupos rivais que esses atores afirmam seu poder sobre determinado território.

As Mulheres Cocaleiras no Sul do País

A Colômbia é o maior produtor mundial de folha de coca: de 150 a 180 mil famílias a cultivam, sendo que quase 46% dos agricultores são mulheres e 29% delas chefes de família. Perante a ausência de alternativas econômicas viáveis, o cultivo de coca tem sido responsável pela subsistência de muitos lares. Entretanto, não são as famílias produtoras de coca que lucram. Aqueles que se encontram na linha de frente de produção dentro do narcotráfico, que movimentam milhões de dólares, permanecem na pobreza. Uma *raspachina*, uma das funções menos remuneradas dentro da cadeia de produção, ganha entre 50 e 63 reais por dia (ORTEGA, 2019).

Para além do baixo retorno financeiro, o envolvimento com o cultivo da folha de coca tem levado essas pessoas a uma situação de criminalização e vulnerabilidade perante as leis e políticas antidrogas, como é o caso das mulheres cocaleiras nos departamentos localizados ao sul do país. Apesar dos desafios, para muitas dessas mulheres, como aquelas habitantes de Caquetá, Cauca, Meta, Nariño e Putumayo (departamentos da região Andino-Amazônica e do Pacífico Sul colombiano), o cultivo da folha de coca e o envolvimento com outras atividades relacionadas à economia cocaleira foram

as estratégias encontradas para suprir suas necessidades básicas diante de um Estado que não as atende (ENCUENTRO DE MUJERES COCALERAS DEL SUR DE COLOMBIA, 2017).

A atividade do cultivo e comercialização da folha de coca ganhou expressão na região Andino-Amazônica nos anos 1980, sendo a única opção econômica para muitos camponeses diante das malsucedidas políticas estatais de colonização (RODRÍGUEZ, 2018) e do esgotamento das reservas petrolíferas (REVELO *et al.*, 2018), respectivamente em Caquetá e Putumayo. Na década seguinte, com a reorganização dos grupos narcotraficantes e dos grupos armados, muitos guerrilheiros e paramilitares foram atraídos para esses departamentos na tentativa de controlar e regular o negócio das drogas. Com o Plano Colômbia, iniciado no ano 2000, também houve um aumento da presença estatal na região, por meio do uso da força militar e policial para combater os grupos armados ilegais e promover a erradicação forçada dos cultivos de coca, o que intensificou a violência nos territórios. Rodríguez (2018) nos aponta a necessidade de questionar e desnaturalizar essa violência como intrínseca à economia da coca. Como perguntado pela autora: “Justificam-se as respostas punitivas à economia da droga? Não será o contrário, que o problema das drogas é a ‘guerra’ contra elas?” (RODRÍGUEZ, 2018, p. 113, tradução nossa).

A condução da política de “guerra às drogas” no sul do país tem ocorrido por meio de dois eixos de ação: a fumigação dos plantios e a militarização dos territórios. A prática de fumigação dos cultivos de folha de coca gera efeitos nocivos para a saúde e a segurança alimentar. A aspersão de glifosato — realizada durante o Plano Colômbia e que, atualmente, volta a ser cogitada pelo governo colombiano — não afeta apenas as plantações de coca, mas destrói outros cultivos de subsistências, além de contaminar rios, animais e a própria população. Como reforçam as mulheres cocaleiras no sul do país, essa política de fumigação “tem aprofundado a pobreza e a contaminação das terras.” (ENCUENTRO DE MUJERES COCALERAS DEL SUR DE COLOMBIA, 2017, s/p, tradução nossa).

Com o início das fumigações no ano 2000, particularmente em Putumayo, seguiram-se tempos de crise econômica e insegurança alimentar (REVELO *et al.*, 2018). De acordo com um informe elaborado pela organização não-governamental DeJusticia:

A aspersão aérea teve seu pico mais alto em 2006, quando se fumigaram no país cerca de 170 mil hectares de coca, dos quais 26.491 foram em Putumayo, seguindo a tendência nacional de intensificação da luta antidrogas em meados da primeira década deste século. [...] Entre os diversos impactos das fumigações, as mulheres ressaltam com muita ênfase o dano que geravam não só na coca, mas sobre os demais cultivos ou eventuais projetos produtivos com os que sustentavam as famílias (REVELO *et al.*, 2018, p. 96, tradução nossa).

A intensificação da “guerra às drogas” também representou o início da militarização da região Andino-Amazônica, local de predomínio do grupo guerrilheiro das FARC desde o início dos anos 1990 (RAMIREZ, 2012). Para além do discurso de combate ao cultivo e tráfico de drogas, o Plano Colômbia e as políticas subsequentes tinham como objetivo o combate aos grupos insurgentes⁴. Nesse sentido, houve um aumento do contingente militar na região a partir do ano 2000, apoiado pelo Comando Sul dos Estados Unidos, para enfrentar as FARC. Nesse mesmo ano, o governo colombiano criou a Brigada Contra o Narcotráfico, dando início à uma campanha contra o tráfico de drogas no sul do país. Nos primeiros seis anos de condução da política de “guerra às drogas”, as ações de erradicação dos cultivos de coca se concentraram em Putumayo, enquanto os esforços de controle territorial foram principalmente nos departamentos de Cundinamarca e Meta (REVELO *et al.*, 2018).

As políticas antidrogas nesses departamentos fizeram com que a economia cocaleira se deslocasse para outras regiões, particularmente na costa sul do Pacífico (onde a droga seria escoada pelos portos colombianos), demandando a

⁴ Após o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, o governo dos Estados Unidos aumentou a pressão para o combate aos grupos guerrilheiros e paramilitares na Colômbia, classificados a partir de então como grupos terroristas. Ademais, a administração do presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez, iniciada em 2002, também aumentou a repressão contra os grupos armados no país, especialmente contra as guerrilhas, por meio da Política de Segurança Democrática, estabelecida em 2003, e o Plano Patriota, implementado em 2004 (VILLA; OSTOS, 2005; SANTOS, 2006; VILLA; VIANA, 2010).

expansão das ações estatais. Em 2009, foi criado o Comando Unificado do Sul, o qual foi composto por “27 mil membros do exército, marinha e força aérea para atuar nos 640 km da fronteira colombo-equatoriana nos departamentos de Nariño e Putumayo” (RAMIREZ, 2012, p. 337, tradução nossa). A estratégia de militarização do território para o combate da insurgência e do narcoterrorismo, financiada pelos Estados Unidos, foi mantida e renovada nos anos seguintes (ROJAS, 2013; FILHO; CEPIK, 2021).

A intensificação da “guerra às drogas” transformou a dinâmica da região e contribuiu para um ambiente de violência contra os corpos das mulheres. As mulheres camponesas de Caquetá relatam que a militarização do território, no marco das políticas de combate às drogas e à insurgência, é um fator de agressão e inquietação em decorrência das violências física e psicológica perpetradas pelo exército colombiano. Além disso, a entrada dos paramilitares no departamento para o enfrentamento da guerrilha também alterou a vida da população. Ambos os grupos, “paramilitares e exército, são vistos como aliados, como grupos que atuam coordenados e dos quais os camponeses e camponesas têm sido testemunhas e vítimas” (RODRÍGUEZ, 2018, p. 125, tradução nossa).

As disputas e confrontos armados entre atores estatais e não-estatais atinge de formas específicas a vida das mulheres, particularmente aquelas envolvidas com o negócio das drogas. Embora o cultivo da coca tenha uma importância econômica e social para as mulheres, pois representa uma alternativa à pobreza e uma fonte de independência perante os homens, essa atividade pode gerar riscos e desafios. Além da criminalização e o estigma sobre a atividade do cultivo da coca, que atinge homens e mulheres, as cocaleiras andino-amazônicas vivenciam ao menos três tipos de discriminação: “i) por serem mulheres; ii) por serem rurais”; e iii) pela condição de serem mães e chefes de família, o que faz com que o conflito as atinja de forma mais forte (REVELO, *et al.*, 2018, p. 44, tradução nossa).

A estratégia de militarização do combate às drogas levou à estigmatização da população como narcotraficante e guerrilheira, particularmente daqueles envolvidos com a economia cocaleira. Muitas mulheres cultivadoras de folha de coca na região Andino-Amazônica e no pacífico colombiano foram rotuladas como guerrilheiras ou como apoiadoras da guerrilha, o que as tornavam alvo dos paramilitares e das forças estatais. Além de práticas de revista vexatórias e a imposição de normas de comportamento (patriarcais e heteronormativas) — tanto para homens como para mulheres da região — os paramilitares usavam da violência sexual “contra mulheres designadas de serem ‘colaboradoras’ ou militantes das FARC” e, inclusive, como forma de “limpeza” contra aquelas acusadas de terem se envolvido sexualmente com guerrilheiros (RAMIREZ, 2012, p. 161, tradução nossa).

O corpo das mulheres constitui-se como um território de confronto. Além de atingi-las diretamente, a violação desse corpo tinha como objetivo humilhar os homens que, dentro de uma norma patriarcal, deveriam proteger suas companheiras. Para além do recorte de gênero, aspectos culturais e regionais também marcam as práticas de violações. Especificamente em *El Placer* — departamento de Putumayo — muitas mulheres foram violadas e mortas por praticarem bruxaria e xamanismo. Essas práticas, que eram comuns no local para curar doenças e proteger o corpo, não eram reconhecidas pelos paramilitares que vinham de outras regiões (RAMIREZ, 2012).

A partir de 2003, o governo colombiano estabeleceu um conjunto de acordos com a Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), com o objetivo de dismantelar e desarmar os grupos paramilitares. O processo de desmobilização da AUC, iniciado em 2005, não levou, entretanto, à diminuição do poder paramilitar no país. Relatos e informes de organizações sociais de mulheres demonstram que, ao invés de se desmobilizarem, muitos grupos se mantiveram atuantes, mesmo que sob outras denominações: as *Bandas Criminales* (TOJO; BAILEY; CARBONELL, 2009). Na região do pacífico-nariñense, poucos dias após a desmobilização dos paramilitares, a população relatou “ver homens armados, muitos deles já conhecidos desde antes da desmobilização.” As principais *bandas criminales* que passaram a atuar em Nariño foram *Mano Negra*, *Hombres de Negro*, *Águilas negras*, *Organización Nueva Generación* e *Los Rastrojos* — essa última também ocuparia territórios na região Andino-Amazônica após o dismantelamento de algumas frentes das FARC (RESTREPO, 2006, s/p, tradução nossa).

De maneira semelhante, o processo de negociação e desmantelamento das FARC também não tem significado o fim da violência contra as mulheres na região sul do país. Após o acordo de paz assinado entre o governo colombiano e as FARC em 2016, algumas frentes da guerrilha se desmobilizaram, porém, surgiram outros grupos armados que têm controlado o narcotráfico e preenchido a lacuna deixada pelos guerrilheiros. Muitos desses grupos voltam-se agora para as mulheres ativistas, como relata Zulver (2021) sobre os ataques contra o movimento “*Mujeres Tejedoras de Vida*” em Putumayo. As organizações criminosas enxergam a mobilização e o ativismo dessas mulheres como uma ameaça à ordem patriarcal e às suas tentativas de retomar o controle do território (ZULVER, 2021). Além disso, apesar do Estado colombiano ter se comprometido, no escopo do Acordo de Havana, a realizar uma política de substituição dos cultivos de coca (ponto quatro do acordo), a estratégia de “guerra às drogas” permanece, materializada na “perseguição dos cocaleiros e no caráter punitivo da atividade, quando se defende a erradicação forçada” (RODRÍGUEZ, 2018, p. 128, tradução nossa).

Atualmente, Nariño tem se configurado como um dos epicentros do conflito por causa do controle e o combate às drogas. O departamento é uma das rotas mais cobiçadas pelo narcotráfico em decorrência do porto localizado na cidade de Tumaco, do qual são escoados carregamentos de drogas para a América Central e os Estados Unidos (AFP, 2017). A população nativa de Tumaco é indígena e majoritariamente negra, parte dela sofre com altos índices de desemprego e necessidades básicas não atendidas. Há 30 anos a população praticava a pesca, a coleta de mariscos ou de cacau, mas hoje encontra-se envolvida com o cultivo da coca, que é um dos maiores do mundo: são quase 20.000 hectares segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC, 2019). A atividade fixou-se na região com a chegada de campesinos provenientes de áreas onde as plantações foram afetadas pelas fumigações aéreas do Plano Colômbia e, conseqüentemente, atraiu a presença da guerrilha e dos paramilitares (ORTEGA; CASTILLO, 2019).

Com o retorno do conflito, as vidas e os corpos das mulheres são os que se encontram em maior vulnerabilidade. Segundo Anny Castillo, que ocupava um cargo institucional para a defesa dos direitos humanos em Tumaco (Nariño) no ano de 2019, “em todo esse círculo em torno do tráfico de drogas, os grupos ilegais exercem a violência sexual com o propósito de intimidar e mostrar poder ou como mecanismo de punição para provar que são eles que têm o controle do território, e, dentro do território, o controle das mulheres.” (ORTEGA, 2019, s/p.).

Também se destaca a vulnerabilidade das mulheres frente às transformações sociais profundas nas estruturas de suas comunidades. Na região de Nariño, o estabelecimento da economia ilegal de narcóticos colocou em circulação grandes montantes de dinheiro, transformou os costumes nativos convertendo os habitantes em consumidores e introduziu práticas individuais que prejudicaram os mecanismos de associação para a subsistência. Houve uma desestruturação da posse da terra coletiva, deixando-a disponível para a negociação de possessões e para o arrendamento de prédios. Assim, a implantação de economia de ilícitos subjogou as economias naturais e de subsistência diante de modelos de acumulação e reprodução individuais, os quais romperam o tecido associativo (DEFENSORÍA DEL PUEBLO COLOMBIA, 2011).

Embora a violência contra a mulher cocaleira se expresse de diversas formas (violência intrafamiliar e violência perpetrada por grupos criminosos ou por agentes de segurança estatais e paraestatais), algo parece atravessar as distintas experiências: a falta de acesso a recursos produtivos (como a terra, a propriedade, o salário, o emprego, a educação, etc.). Em 2017, no Encontro de Mulheres Cocaleiras do Sul da Colômbia, as mulheres apontaram a responsabilidade do Estado na criação de um ambiente de insegurança: a falta de oportunidades, em parte, explicaria o seu envolvimento com o cultivo da folha de coca, sua principal fonte de subsistência.

O resultado do Encontro foi uma declaração final em que as mulheres se autodenominavam “mulheres cocaleiras e coqueiras de Caquetá, Cauca, Meta, Nariño e Putumayo (...) campesinas, indígenas e afro-colombianas, jovens, adultas e idosas” que se reuniram para analisar sua realidade “como mulheres cultivadoras, coletoras e realizadoras de outras atividades associadas à economia da folha de coca” (ENCUENTRO DE MUJERES COCALERAS DEL SUR DE COLOMBIA, 2017, s/p, tradução nossa). Perante uma situação de vulnerabilidade social e econômica, as mulheres se opõem à “guerra às drogas” e pedem ao Estado o desencarceramento daquelas presas por envolvimento com a economia da coca e a

suspensão dos processos penais. Ademais, de forma organizada, as mulheres colombianas têm reivindicado a garantia do direito ao território; a promoção da substituição de cultivos sem colocar em risco o seu direito à terra; e a entrega dos recursos econômicos previstos nos acordos de substituição às mulheres, para garantir que eles sejam destinados à economia familiar (ENCUENTRO DE MUJERES COCALERAS DEL SUR DE COLOMBIA, 2017).

Corpo de mulher, campo de batalha: Uma análise a partir do Feminismo Decolonial

O contexto de violências e opressões no qual as mulheres cocaleiras do sul do país estão inseridas, assim como os seus esforços de resistência e contestação, materializados nas demandas do Encontro de 2017, podem ser analisados a partir das contribuições do Feminismo Decolonial. Essa vertente teórica, enunciada como tal, tem sua origem na primeira década do século XXI, com o texto *“Colonialidad y género”* (2008) da socióloga argentina María Lugones. Considerado um desdobramento e uma ampliação do “giro decolonial”, com influências dos feminismos terceiro-mundista, pós-colonial e latino-americano, essa abordagem parte de uma crítica ao feminismo hegemônico do século XX, cujo “sujeito universal” era a mulher branca. Nesse sentido, o Feminismo Decolonial chama atenção para o fato de que as vidas e interesses de comunidades marginalizadas de mulheres não-brancas, negras e indígenas eram até então desconsiderados.

A partir do conceito de colonialidade⁵, Lugones (2008) reflete como as práticas de dominação, tutela e violência contra os corpos de mulheres e homens colonizadas/os são recorrentemente legitimadas, uma vez que esses corpos seriam classificados como pertencentes à uma sub-humanidade e compreendidos como territórios de disputa. Os corpos racializados e feminizados seriam o principal alvo dessas práticas, também toleradas e reproduzidas pelos homens racializados e colonizados, coniventes com o patriarcado moderno e ocidental. Para compreender a interação entre gênero e raça e, mais do que isso, a sua inseparabilidade dentro das estruturas de dominação, a autora propõe analisar o sistema moderno colonial em suas dimensões racial, capitalista, patriarcal e heterossexual (LUGONES, 2008).

A imposição do gênero como princípio organizativo às/aos colonizadas/os foi imprescindível para a exploração do capitalismo global e eurocêntrico, pois destruiu os vínculos de solidariedade entre as vítimas da dominação e a relativa complementaridade existente entre o feminino e o masculino, que se opunham à nova lógica de poder. Com a hierarquização entre o espaço público (ocupado pelos homens) e o espaço privado (ocupado pelas mulheres), houve a despolitização desse último e a consequente perda de poder político por parte das mulheres, além da introdução de uma moralidade que modifica as relações sexuais, reduzindo os corpos femininos a objetos e incutindo a noção de pecado (SEGATO, 2016).

Para a antropóloga argentina Rita Segato (2016), o confinamento das mulheres no espaço doméstico tem, até hoje, consequências terríveis no que diz respeito à violência que as vitimiza. Perante o alto índice de feminicídios na América Latina⁶, pode-se dizer que eles fazem parte de um “femigenocídio” ou um conjunto de “práticas quase maquinais de extermínio das mulheres” em curso (SEGATO, 2016, p. 117). Assim como o genocídio, o “femigenocídio” existe enquanto uma invenção moderna e colonial, com alto nível de racionalidade e sistematicidade. Tal crueldade exercida sobre os corpos das mulheres – o que também se estende a crimes homofóbicos e transfóbicos – são parte do disciplinamento que as forças patriarcais impõem aos corpos marginalizados, tendo em vista a manutenção do funcionamento do capitalismo

⁵ A colonialidade refere-se à hierarquização das populações do mundo em termos de raças. O controle e a exploração exercidos pelos colonizadores sobre as populações colonizadas tiveram por base uma visão de mundo eurocêntrica que expunha a “inferioridade” destas últimas. Dentro de um sistema de hegemonia do capital, os colonizadores exerceram controle sobre o trabalho, a produção de conhecimento e as subjetividades dos/as colonizados/as (LUGONES, 2008).

⁶ A América Latina figura como a região mais letal para as mulheres, com um índice de 9 feminicídios registrados diariamente — o que tem se intensificado com a pandemia de Covid-19 e o confinamento social (ONU MULHERES, 2018). Embora os feminicídios sejam em grande medida provocados pelos companheiros ou ex-companheiros das vítimas, há um crescimento considerável de ocorrências em ambiente público, cuja autoria é de grupos organizados. Por exemplo, no ano de 2011, na Colômbia, somente 3% do total de feminicídios eram cometidos por um companheiro atual ou ex (ALVAZZI DEL FRATE, 2011). O aumento da guerra e a consequente militarização dos territórios associam-se diretamente ao aumento da violência contra a mulher no país (SEGATO, 2014). Em 2017, o Observatório de Memória e Conflito do Centro Nacional de Memória Histórica contabilizou que 91,6% das vítimas de delitos contra a liberdade e integridade sexual no marco do conflito armado colombiano era de meninas, adolescentes e mulheres adultas (CNMH, 2017).

e do Estado-nação. Conforme assinala Segato (2019, p. 27), o corpo feminizado é reiteradamente disciplinado por meio de um “conjunto de atos e práticas que ensinam, habituam e programam sujeitos a transformar o vivo e sua vitalidade em coisas” — o que a autora denomina de “pedagogia da crueldade”.

Analisando o contexto do norte da Colômbia, mais especificamente no departamento de Bolívar, Sachseder (2020) observou que a violência sexual perpetrada pelos paramilitares contra os sujeitos considerados mais vulneráveis (mulheres afrodescendentes e indígenas) foi uma tática de promoção de deslocamentos forçados, o que, por sua vez, atendia aos interesses das corporações transnacionais presentes na região (SACHSEDER, 2020). De maneira similar, podemos refletir sobre a violência sexual perpetrada contra as mulheres colombianas cocaleiras ou acusadas de envolvimento com a guerrilha, ocorridas no marco da política de “guerra às drogas”, como uma prática que visava a projeção de poder sobre, e o disciplinamento dos, corpos feminizados, para impor uma determinada ordem social nos territórios disputados.

Conforme assinala Paley (2014), a propagação do medo e do terror foram instrumentais para a condução da política antidrogas na Colômbia, contribuindo, por sua vez, para a manutenção e ressignificação do capitalismo. O gênero como imposição colonial ainda hoje serve, portanto, para “justificar” a exploração econômica (más condições de trabalho, baixas remunerações e dupla jornada) e a violência multidimensional sobre mulheres não-brancas envolvidas na economia da coca.

Para Segato (2014), a manutenção de um ambiente de insegurança é algo desejado pelo Estado moderno e colonial. As chamadas “novas guerras” ou “guerras não-convencionais”, como é o caso da “guerra às drogas”, são altamente informais e não possuem limites temporais ou espaciais claros. Resultam das dinâmicas da economia de mercado global e de uma modernidade tardia permeada por ciclos críticos do capitalismo, instabilidade política, decadência da “democracia real” e porosidade dos Estados e territórios nacionais que eles administram (SEGATO, 2014, p. 343). Essas guerras são o meio encontrado pelo imperialismo para a manutenção de seu exercício de poder, frente à sua progressiva perda de controle sobre a economia global e o deslocamento do epicentro do capital. Para os camponeses e camponesas de Caquetá, a política de fumigação dos cultivos de coca no departamento tinha como objetivo deslocar a população de suas terras, o que atendia aos interesses das petroleiras transnacionais e funcionava como uma estratégia para forçar a venda dessas terras a preços baixos (RODRÍGUEZ, 2018).

A violência corporativa e anômica manifesta-se principalmente no corpo feminizado, por meio de formas sexualizadas de agressão. O corpo feminizado esteve historicamente imbuído de significado territorial (*“cuerpo de mujer, campo de batalla”*) tendo acompanhado o destino das conquistas e da anexação de territórios de comarcas inimigas, e sendo sistematicamente violado e inseminado pelos exércitos de ocupação. As mulheres são torturadas, por meio de violações sexuais, até a morte, e sua destruição é uma clara mensagem de poder ao inimigo, demarcando a sua derrota (SEGATO, 2014). Como ressalta Segato:

[...] a destruição do inimigo no corpo da mulher, o próprio campo de batalha em que a insígnia da vitória é pregada e significada, está inscrito nele a devastação física e moral do povo, tribo, comunidade, vizinhança, localidade, família, bairro ou gangue que esse corpo feminino, por meio de um processo de significação próprio de um imaginário ancestral, incorpora (SEGATO, 2014, p. 361-362, tradução nossa).

Longe de ser uma anomalia, essa violência faz parte do próprio funcionamento do Estado, por isso fala-se na existência de uma “guerra contra as mulheres”. As mulheres racializadas, principais alvos, são associadas a estereótipos que servem para “justificar” explorações e agressões — como é o caso da associação de mulheres negras com a perversão sexual. A guerra torna-se, portanto, tanto um meio para alcançar a soberania quanto uma forma de exercer o direito de matar e de decidir quem matar (SEGATO, 2014; MBEMBE, 2016). Nesse sentido, o cenário de disputa armada da “guerra às drogas” na Colômbia caracteriza-se por violências que buscam fazer a diferenciação entre as pessoas que precisam ser

expulsas, destruídas, que devem “morrer” e outras que podem “viver” de acordo com os propósitos de cada grupo armado (PELÁEZ ACEVEDO, 2018).

A violação perpetrada por membros de corporações armadas, agentes estatais, agentes paraestatais e milícias é frequentemente lida como um crime doméstico, interpessoal, mobilizado pelas emoções e pelos afetos. Sexualizar a agressão significa empurrá-la para a esfera da intimidade, o que leva à sua despolitização e à impossibilidade de uma justiça pública. Por isso, a descolonização e a despatriarcalização da sociedade exigem que reconheçamos esses crimes como plenamente impessoais, pertencentes ao atual cenário de guerras e conflitos internos em expansão (SEGATO, 2014).

A “guerra às drogas” impacta a vida de mulheres racializadas colombianas envolvidas com a economia da coca. A consubstancialidade entre masculinidade, branquitude e modernidade molda a identidade nacional colombiana, encarnada por figuras como o presidente Álvaro Uribe (2002-2010). Associado aos ideais de progresso e unidade nacional, Uribe apresentou as FARC como um grupo terrorista que atentava contra “cidadãos de bem” e que precisava ser combatido (VIGOYA, 2013). A noção de cidadania do Estado moderno/colonial é excludente, marginalizando corpos que se distanciam do ideal da masculinidade e branquitude. Por efeito, as vidas das mulheres não-brancas tornam-se menos importantes, passíveis de violência durante o enfrentamento das forças de segurança estatais e paraestatais, guerrilheiros e narcotraficantes. Em Nariño, onde o governo central historicamente delegou a administração departamental para as elites de origem europeia (CUADROS, 2015), a violência sexual, por exemplo, é mais recorrente nas vidas de mulheres negras e afro-colombianas (GARCÍA, 2018).

A continuidade e as causas da violência vivenciada pelas mulheres devem ser compreendidas para além do discurso difundido pelo Estado, pela mídia hegemônica e organizações internacionais e não-governamentais⁷. A violência de gênero é parte de uma estrutura de dimensão global, que interfere na política e influencia governos, também sendo influenciada por eles (SEGATO, 2016). A atual estrutura macroeconômica é resultado da globalização que, se por um lado, foi responsável pelo avanço de novas oportunidades para a independência econômica das mulheres e igualdade em relação aos homens, também cria desafios para o cumprimento de seus direitos. As causas dos conflitos e da violência de gênero devem ser discutidas e conectadas às desigualdades estruturais do âmbito familiar e das economias políticas globais, as quais persistem mesmo após a dissolução (oficial) dos primeiros (TRUE, 2010).

A condução da “guerra às drogas” é possibilitada pela desestatização decorrente de uma ordem moderna, neoliberal, de acumulação descontrolada, que produz um cenário de extremas desigualdades de poder. A colonialidade se manifesta no apoio do Norte global aos negócios ilícitos (os Estados Unidos o principal mercado consumidor da cocaína produzida nos Andes) e, ao mesmo tempo, no seu fornecimento de instruções para a repressão da criminalidade em países como a Colômbia. Nesse sentido, o Estado moderno colonial é cúmplice do Norte global na produção de somas massivas de capital não-declarado proveniente de uma série de negócios ilícitos, dentre eles o narcotráfico, o tráfico de armas, o tráfico de órgãos e o tráfico de bens de consumo legal como bebidas alcoólicas, drogas lícitas e partes de aparatos eletrônicos. Essa “segunda economia”, que opera de forma subterrânea, é expressivamente maior do que a “primeira economia”, de capital declarado (SEGATO, 2016).

Se, por um lado, o Estado cria condições para que os negócios ilícitos se proliferem, por outro, os combate por meio de guerras repressivas paraestatais, com forças paramilitares ou forças de segurança oficiais contra grupos criminosos. Nesse cenário, narcotraficantes controlam os territórios redefinidos pelo paradigma do biopoder (FOUCAULT, 1997 apud SEGATO, 2016). O biopoder ou biopolítica refere-se ao governo das pessoas como seres biológicos por meio da gestão de seus corpos: diante do processo de desestatização, a territorialidade passa a ser dada por uma rede de corpos e não mais pelo Estado. Como a rede encontra-se descolada da jurisdição territorial estatal-nacional e de seus rituais,

⁷ Muitos desses discursos centram-se na responsabilização dos narcotraficantes enquanto sujeitos malfeitores que se encontram às margens da vida social. Em 2018, a ONU e o Observatório de Gênero de Nariño denunciavam o aumento do nível de insegurança nos municípios da região frente ao avanço de novos grupos criminais, após a retirada das FARC: os homens destes grupos utilizariam de seu poder para ameaçar as mulheres e ter acesso a seus corpos (GARCÍA, 2018).

códigos e signos, ela deve criar sua jurisdição, que é o próprio corpo, onde se manifestam as marcas de pertencimento de uma população (SEGATO, 2016).

Mas, esse não é qualquer corpo: é o corpo feminino ou feminizado, não-guerreiro, que, historicamente, tem carregado um significado territorial. A violência que se infringe tem se manifestado tanto na forma de uma destruição corporal, sem precedentes, como nas formas de tráfico e comercialização do que estes corpos podem oferecer. Apesar das vitórias no campo do Estado e da multiplicação de leis e políticas públicas de proteção às mulheres, sua vulnerabilidade frente à violência aumentou, assim como a ocupação predatória de seus corpos no marco das novas guerras. Em outras palavras, é nos corpos femininos ou feminizados que a violência de atores estatais e paraestatais se expressa com maior truculência, a fim de garantir o controle dos territórios (SEGATO, 2016).

Considerações Finais

A “guerra às drogas” na Colômbia é um dos vários cenários em que a violência racial e de gênero se desdobra. A literatura sobre o assunto e a mídia hegemônica tendem a compreendê-la como um enfrentamento entre forças de segurança estatais e paraestatais, narcotraficantes e guerrilheiros, no qual a violência contra as mulheres é geralmente tratada como um “efeito colateral”. No entanto, o contexto em que ela ocorre nos indica que o que está em curso não é uma simples anomalia, mas a propagação de um conjunto de práticas de violência e violações de direitos que sustentam uma determinada ordem social e atendem a interesses globais. Os confrontos e enfrentamentos entre os grupos armados giram ao redor de lutas pelo poder e por recursos produtivos, legais e ilegais, que além de ter impactos particulares sobre as atividades e corpos das mulheres também são travados sobre esses corpos.

Ao considerar a interação das opressões de raça e gênero dentro de uma estrutura socioeconômica, produto da modernidade e da colonialidade, o Feminismo Decolonial proporciona uma análise mais ampla das violências que ocorrem no marco da política de “guerra às drogas”, com maior atenção às mulheres racializadas e à sua vulnerabilidade frente a um sistema econômico de lógica colonial e moderna. Dentro deste sistema agem diversos atores: grupos de narcotraficantes, forças estatais e paraestatais que instrumentalizam a violência contra o corpo feminizado e racializado para fixarem a sua vitória em guerras altamente informais. Os corpos de mulheres negras, afro-colombianas e indígenas são o próprio território a ser conquistado, reivindicado através da força e da agressão sexual.

Importante ressaltar que as vivências dessas mulheres não se resumem à violência, também se referem a atos de resistência ou de “infrapolítica” que permeiam o cotidiano das/os oprimidas/os. A infrapolítica demonstra o potencial que esses sujeitos têm, entre si, de articular uma organização social que se opõe àquela das estruturas de poder. Nesse sentido, “em [suas] existências colonizadas, racialmente gendradas e oprimidas, [eles são] também diferentes daquilo que o hegemônico [os] torna” (LUGONES, 2014, p. 940). É na possibilidade da transgressão, de uma luta a partir das margens, que o projeto feminista decolonial se ancora, um ponto que o difere do feminismo ocidental, branco ou mestiço cuja luta dar-se-á no terreno legislativo, em diálogo constante com o Estado e suas instituições (e todas as suas contradições). Essas lutas se entrelaçam e se complementam, compondo uma complexa trama que visa a plena libertação das mulheres. O Encontro de Mulheres Cocaleiras do Sul da Colômbia (2017) constitui um exemplo de infrapolítica, no qual as mulheres dessa região se uniram para fazer oposição à criminalização das atividades associadas à economia da folha de coca realizada pelo Estado, que, além de prejudicá-las economicamente, representa uma ameaça direta às suas existências.

Referências

ALVAZZI DEL FRATE, Anna. When the victim is a woman. In: Geneva Declaration Secretariat, 2011, pp. 113-144. Disponível em: http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV2/GBAV2011_CH4.pdf. Acesso em 04 maio 2021.

AUSSEL, Christiane L.; ECHAVARRÍA, Graciliana M.; PÉREZ, Isabel O.. **Haciendo Memoria y Dejando Rastros**: Encuentros con mujeres excombatientes del Nororiente de Colombia. Fundación Mujer y Futuro, Primera edición, Noviembre 2004. ISBN 958-33-6900-4

BENAVIDES, Alexandra Q. (Coord.). La Violencia Sexual Contra las Mujeres por Parte de Grupos Paramilitares: estrategias, variantes e identificación de situaciones tipo. In: **Mujeres en Conflicto: Violencia Sexual y Paramilitarismo**. Bogotá: Corporación Sisma Mujer, 2009. Disponível em: <http://bdigital.unal.edu.co/48864/1/mujeresenconflictovienciasexual.pdf>. Acesso em 9 abril 2020.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA. Observatorio de Memoria y Conflicto OMC, del CNMH. Guía metodológica, Bogotá, CNMH, 2017.

CUADROS, José D. R. **Génesis, actores y dinámicas de la violencia política en el Pacífico nariñense**. Colección Territorio, Poder y Conflicto. Bogotá: Odecofi-Cinep. Primera edición. Marzo, 2015. ISBN: 978-958-644-183-4

DEFENSORÍA DEL PUEBLO COLOMBIA. **Violencia sexual contra las mujeres en Nariño y la situación de derechos de las mujeres víctimas em Pasto**. Informe Temático, Colômbia, 2011. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5bb52c304.pdf>. Acesso em 30 jan. 2020.

DUNNING, Thad; WIRPSA, Leslie. Oil and the political economy of conflict in Colombia and beyond: a linkages approach. **Geopolitics**, 9:1, 81-108, 2004. DOI: 10.1080/14650040412331307842

ENCUENTRO DE MUJERES COCALERAS DEL SUR DE COLOMBIA. **Declaración Final**. 2017. Disponível em: <https://www.elementa.co/wp-content/uploads/2017/03/Declaraci%C3%B3n-Final.pdf>. Acesso em 30 jan. 2020.

FILHO, João E. dos Santos; CEPIK, Marco Aurélio C. Relações militares entre Estados Unidos e Colômbia: do Plano Colômbia ao Acordo de Paz (2000-2018). Meridiano 47 – **Journal of Global Studies**, 22, p. 1-17, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/34045/29343>. Acesso em 30 ago. 2021.

FOUCAULT, Michel. **Il faut défendre la société**. Cours au Collège de France 1975-1976. Paris: 1997.

GARCÍA, Zulma L. Izquierdo. **Situación de la violencia sexual en el marco del conflicto armado en el departamento de Nariño**. San Juan del Pasto: ACNUR, 2018.

HERRERA, Natalia; PORCH, Douglas. 'Like going to a fiesta' – the role of female fighters in Colombia's FARC-EP. **Small Wars & Insurgencies**, v. 19, n. 4, p. 609-634, 2008. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09592310802462547>. Acesso em: 10 ago. 2020.

HRISTOV, Jasmin. **Paramilitarism and Neoliberalism**. Violent Systems of Capital Accumulation in Colombia and Beyond. London: Pluto Press, 2014. ISBN: 9781783712328

LUGONES, María. Colonialidad y género. **Tabula rasa**, n. 09, p. 73-101, 2008.

LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. **Revista Estudos Feministas**, v. 22, n. 3, p. 935-952, 2014.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Arte e ensaios**, n. 32, 2016.

MINILLO, Xaman; MENDES, Bianca; BANDEIRA, Luiza; LAGES, Rebeca. Mulheres guerreiras: questões de gênero na participação feminina nas FARC e sua influência nas negociações de paz na Colômbia. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 6, n. 11, p. 305-339, 2017. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6921>. Acesso em 17 jun. 2020.

MONTAÑO, Cecilia L.; HOLSTINE, María Claudia. **Rural Women in Colombia: from victims to actors**. DAWN Discussion Paper #9 - Development Alternatives with Women for a New Era. November, 2017. Disponível em: https://dawnnet.org/wp-content/uploads/2021/01/Rural-Women-in-Colombia-From-Victims-to-Actors_DAWN-Discussion-Paper9.pdf. Acesso em 07 out. 2021.

ORTEGA, Javier Sulé; CASTILLO, Milo del. La vida silenciada de las mujeres cultivadoras de coca. **El Periodico**, 15 de junho de 2019. Cuaderno. Disponível em: <https://www.elperiodico.com/es/cuaderno/20190615/vida-silenciada-mujeres-colombianas-cultivadoras-coca-7500626>. Acesso em 30 de jan. de 2020.

ORTEGA, Javier Sulé. As mulheres da coca querem sair dela. **El País**, Tibú, 06 de agosto de 2019. Internacional. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/01/internacional/1564658780_336227.html. Acesso em 30 de jan. de 2020.

PALEY, Dawn. Drug War as Neoliberal Trojan Horse. **Latin American Perspectives**, v. 42, n. 5, p. 109-132, 2015. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24574871>. Acesso em 20 mar. 2020.

PALEY, Dawn. **Drug war capitalism**. AK Press, 2014.

PELÁEZ ACEVEDO, Tatiana (Coord). **La guerra inscrita en el cuerpo**. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH, 2018. Disponível em: <https://repositorioim.org/handle/20.500.11788/1946>. Acesso em 30 jan. 2020.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. **Espacio Abierto**, v. 28, n. 1, p. 255-301, 2019.

RAMIREZ, María Clemencia (Coord.). **El Placer: Mujeres, Coca Y Guerra en el Bajo Putumayo**. Informe del Centro de Memoria Histórica, 2012. Disponível em: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/el-placer-mujeres-coca-y-guerra-en-el-bajo-putumayo/>. Acesso em 21 abril 2020.

RESTREPO, Andrés L. Conflicto interno y narcotráfico entre 1970 y 2005. In: DUNCAN, Gustavo; VARGAS, Ricardo; ROCHA, Ricardo; LÓPEZ, Andrés. (Eds). **Narcotráfico en Colombia: Economía y Violencia**. Bogotá, D.C: Fundación Seguridad y Democracia. 2005, cap. 4, p. 183-226. ISBN: 958-33-8291-4

RESTREPO, Juan D. La guerra no abandona Nariño. **Semana**, 30 de mayo de 2006. Disponível em: <http://www.semana.com/online/articulo/la-guerra-no-abandona-narino/78664-3/>. Acesso em 17 ago. 2021.

REVELO, Ana J. B.; NIÑO, Blanca C.; OLIVEIRA, Luis F. C.; OSORIO, Margarita M.; ARANA, Isabel P.; BOLÍVAR, Lucía R. **Voces Desde el Cocal. Mujeres que construyen territorio**. Bogotá, D.C., Colombia, junio 2018. ISBN 978-958-5441-39-2

RICHANI, Nazih. Multinational corporations, rentier capitalism, and the war system in Colombia. **Latin American Politics and Society**, v. 47, n. 3, p. 113-144, 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4490420>. Acesso em 20 março 2020.

RODRÍGUEZ, Estefanía C. Las *tierras profundas* de la “lucha contra las drogas” en Colombia: la ley y la violencia estatal en la vida de los pobladores rurales del Caquetá. **Rev. Colomb. Soc. y Sigma**, 41 (Suplemento), 105-133, 2018. ISSN: 2256-5485

SACHSEDER, Julia. Cleared for investment? The intersections of transnational capital, gender, and race in the production of sexual violence and internal displacement in Colombia’s armed conflict. **International Feminist Journal of Politics**, 22:2, p. 162-186, 2020. DOI: 10.1080/14616742.2019.1702473.

SANTOS, Marcelo. O Plano Colômbia e o primeiro mandato de Álvaro Uribe (2002-2006). **Cena Internacional**, v. 8, n. 2, p. 63-83, 2006. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/CENAInternacional/2006/vol8/no2/3.pdf>. Acesso em: 29 abril 2020.

SCOTT, Peter D. **Drugs, oil, and war: the United States in Afghanistan, Colombia, and Indochina**. Lanham - Boulder - New York - Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, INC, 2003. ISBN 0-7425-2521-X

SEGATO, Rita Laura. **La guerra contra las mujeres**. 1.ed. Madrid: Traficantes de sueños, 2016.

SEGATO, Rita Laura.. Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres. **Sociedade e Estado**, v. 29, n. 2, p. 341-371, 2014.

SEGATO, Rita Laura.. Pedagogías de la crueldad: El mandato de la masculinidad (Fragmentos). **Revista de la Universidad de México**, n. 9, p. 27-31, 2019.

TICKNER, Arlene B. Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. **Colombia internacional**, n. 49-50, p. 40-61, 2000. Disponível em: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint49-50.2000.02>. Acesso em: 20 março 2020.

TOJO, Liliana; BAILEY, Claudia P. P.; CARBONELL, Laura C.. Misión Internacional de Verificación del efecto de la “Desmovilización” Paramilitar en la vida de las mujeres en Colombia. In: **Mujeres en Conflicto: Violencia Sexual y Paramilitarismo**. Corporación Sisma Mujer, Bogotá - Colombia. 2009. Disponível em: <http://bdigital.unal.edu.co/48864/1/mujeresenconflictoviolenaciasexual.pdf>. Acesso em 9 abril 2020.

TRUE, Jacqui. The Political Economy of Violence Against Women: A Feminist International Relations Perspective. **Australian Feminist Law Journal**, v. 32, n. 1, p. 39-59, 2010

VELÁSQUEZ, Alejo Vargas. Colombia al final del siglo: entre la guerra y la paz. **América Latina Hoy**, n.º 23, p.5-15, 1999. Disponível em: <https://gredos.usal.es/handle/10366/72460>. Acesso em 29 abril 2020.

VIGOYA, Mara Viveros. Género, raza y nación. Los réditos políticos de la masculinidad blanca en Colombia. **Maguaré**, v. 27, n. 1, p. 71-104, 2013.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria Del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, p. 86-110, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292005000200005&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em 17 abril 2020.

VILLA, Rafael Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Os anos Uribe na Colômbia: Segurança interna e aliança estratégica com EUA na construção do Estado-nação. **Carta Internacional**, v. 5, n. 2, p. 56-73, 2010. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/549>. Acesso em 20 abril 2020.

YEPES, Rodrigo U.; OSORIO, Margarita M.; OLIVERA, Luis Felipe C.; HERNÁNDEZ, Sergio C.; GONZÁLEZ, Nina C. **Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en Colombia**. Dejusticia. Bogotá, D.C., Colombia, 2016. ISBN 978-958-59496-2-1

ZULVER, Julia M. The endurance of women’s mobilization during “patriarchal backlash”: a case from Colombia’s reconfiguring armed conflict. **International Feminist Journal of Politics**, p. 1-23, 2021. DOI: 10.1080/14616742.2021.1901061

Funções de colaboração exercidas

Helena Salim de Castro:

Conceituação; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Gabriela Aparecida de Oliveira:

Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Os planos estratégicos chineses e seu impacto nos investimentos no Brasil: uma análise do setor de energias renováveis

Chinese strategic plans and their impact on investments in Brazil: an analysis of the renewable energy sector

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113908>

Maria Eugênia Kroetz

Escola de Direito de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil

mekroetz@gmail.com  

Michelle Ratton Sanchez-Badin

Escola de Direito de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil

michelle.sanchez@fgv.br  

Lisi Mie Sato

Escola de Direito de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil

sato.mie.lisi@gmail.com 

Resumo

A ascendência econômica da China e o notável incremento na exportação de capital para o Brasil têm provocado análises acadêmicas sobre as particularidades das estratégias chinesas no país. Mais do que explicar os motivos políticos e sinergias econômicas que possibilitaram tal injeção de capital estrangeiro, este artigo foca nas estratégias diplomático-jurídicas que amparam os investimentos chineses no Brasil. O objetivo específico é compreender a relação entre os compromissos dos acordos bilaterais assinados entre os dois países com as metas do próprio Estado chinês, em seus documentos de planejamento estatal e política pública. Para tanto, o artigo se estrutura a partir de uma análise qualitativa dos instrumentos regulatórios em nível bilateral e daqueles em nível doméstico da China e suas previsões relativas à energia renovável, entre 2010 e 2020. A metodologia utilizada incluiu uso do Software Atlas.ti® para identificação dos trechos mais relevantes dos documentos, buscando sistematizar eventuais padrões quanto ao contexto, conteúdo e forma dos instrumentos regulatórios selecionados. Os resultados das análises contribuem para a literatura especializada ao lançar luz sobre a importância de agentes públicos e privados brasileiros, estarem atentos aos planos nacionais e estratégias chinesas para melhor entender as bases e regulação desse investimento no Brasil.

Palavras-chave: Relação Brasil-China; Investimento estrangeiro; Energias renováveis;

Abstract

China's economic growth and notable increase in the export of capital to Brazil have given rise to academic works on the particularities of Chinese strategies in the country. More than explain the political reasons and economic synergies that made it possible, this paper aims to focus on the diplomatic-legal strategies that support Chinese investment in Brazil. The specific objective is to understand the relation between the commitments in the bilateral agreements signed by the countries and the goals of the Chinese State in its own state planning documents. To do so, the paper is structured from a qualitative analysis of the regulatory instruments at the bilateral level and at the domestic level in China and their provisions regarding renewable energy, between 2010 and 2020. The methodology used includes the use of the Atlas.ti® Software to identify the main phrases from the documents, to systematize eventual patterns of context, content and format of these regulatory instruments. The result of the analysis contributes to the specialized literature by shedding light on the importance of Brazilian public and private players, to be aware of Chinese national plans and strategies to better understand the basis and regulation of this investment in Brazil.

Keywords: Brazil-China relationship; Foreign investment; Renewable energy;

Recebido: 11 maio 2021

Aceito: 16 novembro 2021

Este artigo é resultado do projeto de pesquisa "Direito e relações econômicas entre Brasil e China: evidências empíricas em contraste", coordenado no âmbito do Núcleo de Direito Global e Desenvolvimento da FGV Direito SP, por Michelle Ratton Sanchez-Badin, em parceria com Fábio Morosini na UFRGS. O projeto foi financiado pela FAPESP 2018/00498-2. O texto dialoga com a produção das autoras em suas teses de mestrado [Kroetz, Maria Eugênia. *The World Trade Organization's response to renewable energy support policies: limitations and challenges*. Dissertação de Mestrado de Direito e Desenvolvimento, Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas – São Paulo. <https://hdl.handle.net/10438/29149>] e o trabalho de conclusão de curso de [Sato, Lisi Mie. 2021. *Acordos Bilaterais Brasil-China 2010-2020: os investimentos no setor de energia renovável brasileiro*. Trabalho de Conclusão de Curso, Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas – São Paulo. Publicação próxima]. Trata-se de um projeto de pesquisa interinstitucional, com uma relação senão de predominância, de equidade de mulheres nas equipes da FGV e da UFRGS, refletido na autoria dos seus principais resultados: o primeiro livro conta com 19 mulheres participantes e 13 homens, o segundo livro com 6 mulheres e 7 homens e o terceiro com 4 mulheres e 4 homens. Todos os livros encontram-se no prelo. O presente artigo foi realizado com apoio da Fundação Getúlio Vargas - FGV, por meio da bolsa Mário Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa.

Conflitos de interesse: As autoras não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Os investimentos de empresas chinesas no Brasil chamam a atenção, tanto pelas peculiaridades do capitalismo da nova potência do cenário geopolítico mundial quanto pela vultuosidade das operações realizadas. No cenário internacional, a China, da posição de país em desenvolvimento, quando de sua acessão à Organização Mundial de Comércio, em 2001, passou a ser a maior exportadora de capital global, em 2016, e a maior signatária de Acordos Bilaterais de Promoção e Proteção de Investimentos (em inglês *Bilateral Investment Treaties* - BITs). O Brasil fez e faz parte desta estratégia chinesa de investimentos externos; porém não foi incorporado na estratégia de BITs. As relações Brasil-China têm sido coordenadas a partir de um conjunto de memorandos de entendimento, acordos de cooperação e planos de ação (SANCHEZ-BADIN; MOROSINI, 2021). As opções regulatórias das relações da China com o Brasil estão amparadas em opções históricas de cada um destes países (SANCHEZ-BADIN; MOROSINI, 2017; 2021); mas, além da compreensão da forma jurídica de coordenação destas relações econômicas, este artigo se propõe a entender o que orienta o conteúdo destes acordos, a partir da análise dos compromissos associados a um setor específico: o de energias renováveis. A hipótese que colocamos é a de que os planos quinquenais de planejamento da China impactam sensivelmente o conteúdo daqueles acordos bilaterais com o Brasil.

A literatura indica que o incremento da exportação de capital pela China é resultado de sua política de governo. Primeiramente, a *Going Out Policy*, lançada em 1999 e com impactos mais significativos a partir de 2004.¹ que incentivou empresas do país a investirem no exterior, inclusive com financiamento do Estado chinês (WANG, 2016; SCHUTTE; DEBONE, 2018; SCHUTTE, 2020;). A partir de 2013, tais estratégias foram associadas a “Iniciativa Nova Rota da Seda” (em inglês, *Belt and Road Initiative* - BRI) que tem como propósito estabelecer redes de cooperação e sustentabilidade em todo o globo, via projetos de infraestrutura. A BRI é conhecida por estar amparada por formatos de acordos mais flexíveis quanto às obrigações para acesso ao mercado, de proteção do investimento estrangeiro e nas suas formas para solução de controvérsias, além de promover uma estrutura de financiamento robusta por bancos de desenvolvimento chineses (SCHAFFER; GAO, 2020). Nota-se, assim, uma relação direta entre a crescente participação da China na economia internacional e suas políticas nacionais de investimento no exterior.

No caso do Brasil, a partir dos anos 2000, há aumento significativo das relações com a China. Em 2009, a China passou a ocupar a primeira posição de parceiro comercial do Brasil, acima dos Estados Unidos, líder nessa posição (PLANALTO, 2019). Em 2010, o Brasil se tornou o segundo maior destino dos investimentos externos chineses (AEI, 2021) e a potência asiática, de certa forma, passou a ser vista como uma “*salvadora da pátria*” para carência de recursos para o desenvolvimento econômico brasileiro (ABDENUR, 2017)². Desde 2001, o Brasil assinou mais de cinquenta atos bilaterais com a China, sendo que dezenove acordos foram assinados entre 2010-2020,³ período de maior aumento dos investimentos chineses no Brasil. Vale notar que, do total de investimentos da China no Brasil, entre o período de 2010-2020, as maiores operações se deram no setor de energia.⁴ Em 2017, destacam-se as aquisições da geradora e distribuidora CPFL e da geradora CPFL Renováveis pela estatal chinesa State Grid, totalizando R\$17,36 bilhões do investimento (SCHUTTE, 2020, p. 122).

A ascendência econômica da China, de uma forma geral, e o notável incremento na exportação de capital para o Brasil, mais especificamente, têm provocado análises acadêmicas sobre as particularidades das estratégias chinesas no país. A título de exemplo, percebe-se o esforço da literatura em identificar as motivações da China em entrar no mercado brasileiro, com implicações geopolíticas que incluem a busca por aliados-chave, matéria-prima, segurança energética e

¹ Ver a respeito a série histórica do Banco Mundial, sobre Foreign direct investment, net outflows (BoP, current US\$) - China, entre 1998 e 2020 (BANCO MUNDIAL, 2021).

² A exportação de capital chinês para o mercado nacional aconteceu em etapas: iniciada por uma fase de commodities, principalmente envolvendo o comércio de óleo e soja, expandindo para oportunidades no campo industrial, no setor financeiro e bancário brasileiro e, mais recentemente, com um perfil diversificado em variados setores de infraestrutura nacional (BECARD; MACEDO, 2014).

³ Cf. atos disponível em Itamaraty (2021).

⁴ Conforme dados do *China Global Investment Tracker*, entre 2010 e 2020, 74% dos investimentos da China no Brasil se concentraram no setor de energia, o que corresponde a US\$ 42,3 bilhões. Análise mais completa sobre estes investimentos é apresentada por Schutte; Debone (2018).

liderança tecnológica e industrial global (SCHUTTE; DEBONE, 2018; BECARD et al., 2020). Há contribuições que focam suas análises nas particularidades do processo de internacionalização de empresas chinesas e que consideram a procura por demanda em mercados pujantes e por inovações tecnológicas (SCHUTTE, 2020). Outros argumentos apresentados por essa literatura são: (1) vantagens do mercado brasileiro em setores de infraestrutura e serviços públicos, porquanto ambientes de investimento seguros em contraste com outros países em desenvolvimento com sistemas pouco maduros (2) a necessidade de capital estrangeiro vivida no Brasil depois de desdobramentos da Operação Lava Jato que levaram a um déficit financeiro dos cofres públicos e dos caixas das empresas privadas nacionais (BARBOSA, 2021; SANCHEZ-BADIN; MOROSINI, 2021).

Em complementação e diálogo com a literatura que analisa os motivos políticos e sinergias econômicas que possibilitaram tal movimento, este artigo se propõe a focar nas estratégias diplomático-jurídicas que amparam os investimentos chineses no Brasil. A fim de testar a hipótese de que os planos quinquenais de planejamento da China impactam no conteúdo dos acordos bilaterais assinados com o Brasil, o artigo apresenta uma análise das metas definidas pelo Estado chinês em seus Planos Quinquenais, *white papers* e outros documentos de planejamento estatal e política pública, em contraponto com as metas e os compromissos presentes nos acordos bilaterais assinados pela China com o Brasil, entre 2010 e 2020.⁵ A análise recai especificamente sobre as previsões relativas ao setor de energias renováveis, significativo em todo o período de investimento chinês no Brasil.

A partir de uma abordagem qualitativa e focada na análise de conteúdo dos documentos,⁶ os documentos selecionados foram codificados no software Atlas.ti®, que permitiu uma melhor identificação dos termos, linguagens e metas em cada tipo de documento. Após a identificação e filtragem de trechos relevantes para o presente estudo, e sua posterior tabulação, foi feito um esforço de sistematização dessas informações para identificar padrões quanto ao contexto e a forma dos instrumentos. A fim de compreender cada estratégia – nacional e bilateral – em sua integralidade, o artigo apresenta, na seção 2, os achados nos documentos oficiais do governo chinês e, na seção 3, uma descrição dos achados nos documentos bilaterais analisados. A seção 4 apresenta, então, análises a partir da comparação entre os documentos e as relações relevantes, para se compreender as estratégias jurídicas que embasam o investimento chinês no Brasil.

Energia renovável nos Planos de Desenvolvimento Chinês

Os planos quinquenais são publicados na China desde 1953, com o intuito de planejar estrategicamente o desenvolvimento social e econômico do país. Esses instrumentos são elaborados no âmbito do Comitê Central e aprovados pelo Congresso Nacional do Partido, ambos compõem os mais altos órgãos do Partido Comunista Chinês (PCCh) (CARVALHO, 2021).

Apesar de mais recentemente os planos serem indicados mais como diretrizes do que como planificações, ainda se observa o planejamento e a definição de estratégias para alcançar as metas em determinados períodos. Por exemplo, juntamente com o 14º Plano Quinquenal (2021-2025), o Comitê Central do PCCh aprovou as metas de longo prazo para o país até 2035 (CARVALHO, 2021). Argumenta-se, ainda, que esses planos também apresentam diretrizes para alocação de recursos no mercado e em setores econômicos específicos (CHEN et al., 2017).

Sugere-se aqui que, para além dos impactos internos, no território chinês, os planos quinquenais também delineiam metas e estratégias que influenciam os investimentos do país no exterior, incluindo aqueles no Brasil. Considerando o recorte temporal desta pesquisa, entre 2010 e 2020, apresentaremos dois dos Planos Quinquenais vigentes

⁵ Buscando contribuir com perspectivas de futuras, também foram analisadas as metas e propostas para o setor de energia renovável no mais recente 14º Plano Quinquenal Chinês, aprovado em 2021, conforme detalhado nas seções seguintes.

⁶ A base desta metodologia deriva dos trabalhos de Susan Friese (2011), com adaptações para os textos legais.

no período: o 12º Plano (2011-2015) e o 13º Plano (2016-2020). Ainda, foca-se nas previsões relativas ao setor de energias renováveis.

O 12º Plano de Desenvolvimento Chinês, aprovado para o período de 2011 a 2015, indica a meta de transição energética, para otimizar o uso das diferentes fontes e promover um modelo elétrico mais limpo. A China detém algumas das maiores reservas de carvão do mundo e, de acordo com dados da US Energy Information Administration, em 2020, ainda tinha 58% de sua matriz dependente dessa matéria prima que está entre as indústrias mais poluidoras do mundo. Assim, no capítulo 11 do 12º Plano foi traçada a meta, nos seguintes termos:

Capítulo 11 - Acelerar a reforma do modo de produção e utilização de energia

Atenha-se às diretrizes de conservação em primeiro lugar, desenvolvimento diversificado com base nos recursos domésticos e na proteção ambiental. Fortalecer a *cooperação internacional recíproca, ajustar e otimizar a estrutura de energia e construir um sistema industrial de energia moderno, seguro, estável, econômico e limpo* (CHINA, 2011, grifos nossos).

Nota-se uma estratégia compatível com a expansão e investimento em energias renováveis. O 12º Plano ainda destaca energia nuclear, solar, eólica e biomassa, além da hidrelétrica (principalmente dentro da China), como fontes prioritárias para atingir a meta de diversificação energética. Em seus capítulos 10 e 11, isso foi detalhado:

Capítulo 10 - Promover e desenvolver setores estratégicos emergentes (Seção 1 - Promover o desenvolvimento inovador de campos-chave)

Desenvolver novas indústrias estratégicas energeticamente, como economia de energia e nova geração de *energia amigável ao meio ambiente*, biologia, fabricação de equipamentos de ponta, novas fontes de energia (...) Na *nova indústria de energia*, o foco será no desenvolvimento de *energia nuclear* de nova geração e utilização de *energia solar*, geração de energia fotovoltaica e fototérmica, e equipamentos tecnológicos de *energia eólica*, redes inteligentes de energia e energia de *biomassa*.

Capítulo 11 - Acelerar a reforma do modo de produção e utilização de energia

Desenvolver energia hidrelétrica ativamente na pré-condição de conservação ecológica adequada e reassentamento, com foco na construção de *usinas hidrelétricas de grande porte no sudoeste da China* (CHINA, 2011, grifos nossos).

Um ponto de destaque sobre a dimensão internacional nas estratégias traçadas pelo 12º Plano é a preocupação quanto ao aquecimento global e a necessidade de cooperação internacional para combate a esse problema. O plano indica a relevância de a colaboração se dar a partir de cooperação em pesquisas, financiamento e transferência de tecnologia entre os países:

Capítulo 21 - Lidar ativamente com a mudança climática global

Fortaleceremos o *intercâmbio internacional e o diálogo político estratégico sobre mudança climática*. Também desenvolveremos cooperação pragmática em áreas como pesquisa científica, pesquisa e desenvolvimento de tecnologia e capacitação, bem como impulsionaremos o estabelecimento de uma plataforma de cooperação internacional e *sistema de gestão para financiamento e transferência de tecnologia* (CHINA, 2011, grifos nossos).

Ainda mais precisamente, o capítulo 52 do documento traz alguns indicativos da relação entre as metas no setor de energia e a política *Going out* da China - o que será relevante para a posterior análise dos acordos bilaterais estabelecidos com o Brasil. Características marcantes já trazidas aqui são o protagonismo desempenhado pelos investimentos chineses no exterior, a importância dada ao setor de energia, bem como a intenção de agilizar as regulações e leis que tratam de investimentos externos (como forma de proteger os direitos chineses e mitigar eventuais riscos):

Capítulo 52 - Coordenar 'Bring in' e 'Going out'

A China irá aprofundar o *desenvolvimento de recursos internacionais de energia e cooperação de processamento mutuamente benéfica*. (...) A China desenvolverá gradualmente suas próprias grandes corporações e instituições financeiras *cross country* para aumentar o *nível de operações internacionais* da China. A China conduzirá pesquisas para investimentos no exterior e aprimorará a avaliação científica dos projetos de investimento (...) A formulação de leis e regulamentos relativos aos investimentos no exterior será

acelerada e otimizada. A China discutirá ativamente e assinará acordos mútuos sobre proteção de investimentos e acordos para evitar a dupla tributação, bem como outros acordos multilaterais ou bilaterais. *O sistema de promoção de investimento no exterior da China será melhorado para aumentar o nível de facilitação de investimento para as empresas investirem no exterior e para proteger os direitos da China no exterior e para minimizar diferentes tipos de riscos (CHINA, 2011, grifos nossos).*

No ínterim da participação chinesa na economia global, destaque é dado à busca pela intensificação de frentes de cooperação e confiança com países em desenvolvimento (nos quais o Brasil se enquadra), buscando maximizar os interesses comuns das partes por meio de relações bilaterais – paralelamente a ações na esfera multilateral:

Capítulo 53 - *Participar ativamente da governança econômica global e da cooperação regional*
A unidade e a cooperação com os países em desenvolvimento serão reforçadas e a amizade tradicional e os interesses comuns serão mantidos. A cooperação multilateral será desenvolvida ativamente (CHINA, 2011, grifos nossos).

O 13º Plano de Desenvolvimento Chinês (2016-2020) mantém algumas das metas do 12º Plano chinês, mas também traz novos elementos para o setor de energia renovável e as estratégias, em âmbitos nacional e internacional, para alcançá-las. O primeiro ponto de destaque se encontra no “*Chapter 30 – Build a Modern Energy System*” (13º Plano), que guarda similaridades com o “*Chapter 11 - Accelerate the reform of energy production and utilization mode*” (12º Plano). Os dois trazem a questão da necessidade de transição energética para um sistema elétrico mais eficiente, seguro, limpo e moderno. No entanto, como se depreende do trecho do capítulo 30 do 13º Plano, a transição esperada é mais acentuada, sendo caracterizada como “revolução energética” e não mais como “reforma energética” (expressão utilizada no documento anterior). Nota-se com isso também um enfoque maior dado a fontes energéticas de baixo carbono e menção à preocupação com a segurança energética no país.

Capítulo 30 - *Construir um Sistema de Energia Moderno*
Faremos um forte impulso para o avanço da revolução energética, impulsionando uma transformação na forma como a energia é produzida e utilizada, melhorando o mix de fornecimento de energia e elevando a eficiência da utilização da energia. Construiremos um sistema de energia moderno que seja limpo, com baixo teor de carbono, seguro e eficiente e salvaguardará a segurança energética do país (CHINA 2016, grifos nossos).

Quanto à preferência por determinadas fontes renováveis, nota-se que permanece estável quando comparada ao 12º Plano, sendo as que ganham prioridade no documento: solar, eólica, biomassa e hidrelétrica (essa ainda com foco no território nacional). Aqui a energia nuclear, também já presente no 12º Plano, migra de uma abordagem mais geral para projetos em solo nacional (plano 13º).

Capítulo 23 - *Desenvolver Indústrias Emergentes Estratégicas*
Armazenamento de energia e energia distribuída § Faça descobertas e promova a aplicação industrial de tecnologias-chave, como fotovoltaica de próxima geração, geração de energia eólica de alta eficiência e alta potência, energia de biomassa, energia de hidrogênio e células de combustível, redes inteligentes e novos tipos de dispositivos de armazenamento de energia.

Capítulo 30 - *Construir um sistema de energia moderno*
(...) Vamos trabalhar sistematicamente para desenvolver os recursos hidrelétricos no sudoeste. Continuaremos a dar ímpeto ao desenvolvimento da energia eólica e fotovoltaica e a fornecer um forte apoio à energia solar térmica. Focando principalmente na construção de um cinturão de usinas nucleares costeiras (CHINA, 2016, grifos nossos).

Ademais, a preocupação com o aquecimento global já presente no 12º Plano permanece, mas os esforços chineses se tornam mais objetivos e precisos no 13º Plano: de contornos mais gerais de “cooperação internacional” em pesquisas e tecnologia do 12º Plano passa-se a diretrizes precisas de “controle efetivo” das principais indústrias emissoras de carbono do 13º Plano. Isso é retratado com clareza no artigo 46:

Capítulo 46 - *Responder às Mudanças Climáticas Globais*

Colocaremos as *emissões de carbono em energia*, aço, materiais de construção, química e outras *grandes indústrias emissoras de carbono sob controle efetivo* e promoveremos o *desenvolvimento de baixo carbono* na indústria, energia, construção, transporte e outros setores-chave (CHINA, 2016, grifos nossos).

A questão da política exterior da China aparece associada a novas estratégias no 13º Plano, como a *Belt & Road Initiative* (BRI). Além da busca por intensificação da cooperação bilateral e multilateral (já presente no 12º Plano), o sistema regulatório que viabiliza as operações de investimento chinês no exterior se mostra mais refinado. O objetivo não é mais agilizar a formulação de regulação para a exportação de investimentos, mas aperfeiçoar as estruturas regulatórias já existentes, fazendo com que o sistema seja baseado em mero registro – no qual raros são os casos que as operações de investimento requerem aprovação de determinado órgão. Além disso, a regulação ganha mais complexidade, à medida que os investimentos são precedidos de planejamento, focando em áreas, regiões e países estratégicos para o desenvolvimento chinês fora do território nacional, como fica evidente pelo trecho a seguir:

Capítulo 50 - *Melhorar o novo sistema de abertura* (Seção 2 - O sistema de regulamentação para investimentos chineses no exterior)

Melhoraremos o planejamento *de investimentos estrangeiros de saída, bem como os sistemas de planejamento para tais investimentos em áreas, regiões e países-chave*. Facilitaremos o investimento de saída melhorando o *sistema de regulamentação* que se baseia principalmente no *registro* e requer aprovações em apenas um pequeno número de casos e refinando as políticas para promoção de investimento de saída e melhor prestação de serviços (CHINA, 2016, grifos nossos).

A marca característica do protagonismo desempenhado pelas empresas chinesas em operações no exterior ganha ainda mais força no 13º Plano, em que o governo retira diversas restrições para esses investimentos, dando a essas companhias um alto grau liberdade e apoio governamental. Assim aumenta-se o montante que as empresas nacionais podem usar em operações no exterior e se incentiva o movimento de internacionalização das instituições financeiras chinesas.

Capítulo 50 - *Melhorar o novo sistema de abertura* (Seção 3 - Abertura bidirecional no setor financeiro)

Vamos *relaxar as restrições às operações de capital no exterior de empresas multinacionais chinesas e aumentar gradualmente o montante que as empresas nacionais podem emprestar para suas operações no exterior* [...] Vamos ajudar a *eleva o nível de internacionalização das instituições financeiras chinesas*, incentivando-as a aumentar seu número de escritórios no exterior e melhorar suas redes de serviços globais (CHINA, 2016, grifos nossos).

Por fim, destaque é dado também à BRI, que tem sido uma importante estratégia do desenvolvimento chinês no exterior, desde 2013, quando foi lançada. Uma característica importante dessa iniciativa é a formação de parcerias entre instituições (privadas e públicas) e empresas como forma de financiar e viabilizar a execução de projetos em áreas específicas (WANG, 2019). Dentre as frentes de cooperação na BRI, iniciativa que apresenta similaridades com o perfil dos investimentos chineses no Brasil, tem-se o setor de energia, principal objeto de nosso interesse (SANCHEZ-BADIN; MOROSINI, 2021).

Capítulo 51 - *Avançar com a Iniciativa do Cinturão e da Rota*

Estabeleceremos um modelo diversificado de financiamento baseado em projetos que inclua a participação de empresas e instituições com empresas como atores principais e que seja liderado por fundos de investimento de vários tipos [...] *Fortaleceremos a cooperação internacional em energia e recursos e cadeias produtivas*, e aumentar o processamento e conversão local. (CHINA 2016, grifos nossos).

A partir da análise dos dois planos vigentes no período entre 2010 e 2020, observamos a meta do governo chinês de ampliar a sua matriz energética, com foco em energias renováveis; associada a necessidades nacionais e demandas internacionais de redução de emissão de carbono. Ainda, um alinhamento com a política externa chinesa, em especial, no

processo de internacionalização de suas empresas e, a partir do 13º Plano, com os objetivos da BRI de desenvolvimento de infraestrutura e conexão energética global.

Energia renovável nos acordos bilaterais Brasil - China

Entre 2010 e 2020, Brasil e China assinaram 19 atos bilaterais, entre acordos, emendas, protocolos, memorandos, comunicados e dois planos de ação conjunta⁷. De todos estes documentos, quatro deles fazem referência específica a energias renováveis: o Plano de Ação Conjunta (2010-2014), um Comunicado conjunto assinado em abril de 2011, o Plano Decenal de Cooperação (2012-2022) e o Plano de Ação Conjunta (2015-2021). Todos os planos têm um papel estratégico importante na relação bilateral. Os documentos elegem as áreas-foco de cooperação entre as partes e os instrumentos e recursos para atingirem suas metas comuns no prazo do respectivo plano. A seguir, descreve-se cada uma das previsões nestes documentos relativas às energias renováveis.

O primeiro documento assinado no período analisado foi o Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China 2010-2014, firmado em abril de 2010 pelo então presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e o presidente da República Popular da China, Hu Jintao. Esse documento aborda múltiplas temáticas e, dentre as áreas prioritárias, há uma seção especificamente dedicada a “Área de Energia e Mineração” (artigo 6) e mais outras quatro que tocam remotamente no tema (artigos 5, 8, 10, 12).

No Plano de Ação Conjunta 2010-2014, as partes destacam a intenção de cooperar para intensificar os investimentos bilaterais no setor de energia. Para tanto, estabelecem estruturas de governança bilaterais: o Grupo de Trabalho sobre Investimentos no âmbito da Subcomissão Econômico-Comercial, responsável pela coordenação de iniciativas de investimentos bilaterais, e a Subcomissão de Energia e Mineração da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), responsável pela resolução de eventuais controvérsias na implementação dos projetos de energia. O papel desses órgãos como facilitadores da cooperação entre as partes pode ser evidenciado pelos seguintes trechos do Plano de Ação Conjunta 2010-2014:

As duas Partes concordam em estabelecer um Grupo de Trabalho sobre Investimentos no âmbito da *Subcomissão Econômico-Comercial*, com vistas a intercambiar informações sobre investimentos e oportunidades de investimentos bilaterais e a *promover a cooperação na área de investimentos entre empresas das duas Partes* [...]. O Grupo de Trabalho será dirigido por autoridades governamentais de ambas as Partes (BRASIL, 2010, Artigo 5, Item 14, grifos nossos).

As duas Partes fortalecerão, com base na *cooperação* em curso, a comunicação e o intercâmbio; promoverão a implementação de projetos importantes de cooperação em investimento no setor de energia e mineração; manterão coordenação frequente e *resolverão os problemas* que surgirem durante a implementação de *projetos* no âmbito da Subcomissão de Energia e Mineração da *COSBAN* (BRASIL, 2010, Artigo 6, Item 1, grifos nossos).

No tocante às energias renováveis, observa-se que as fontes energéticas que ganham preponderância no Plano de Ação Conjunta 2010-2014 reforçam a importância das renováveis, tais sejam: eólica, solar, hidrelétrica, biocombustíveis, energia de biomassa (etanol de cana-de-açúcar e biodiesel derivado de algas) e nuclear. A seguir as passagens do documento:

Brasil e China cooperarão no desenvolvimento de *novas fontes de energia*, em particular *fontes renováveis (eólica, solar, hidroeletricidade, biocombustível e biomassa)*. (BRASIL, 2010, Artigo 6, Item 4) (grifos nossos)

Brasil e China cooperarão na *Área de Energia Nuclear*. Inicialmente, os dois países estudarão formas de cooperação nessa área por meio da organização de seminário com especialistas de ambos os países (BRASIL, 2010, Artigo 6, Item 5, grifos nossos).

Os dois países intensificarão a cooperação e desenvolverão parcerias na área de *biocombustíveis*, com vistas a consolidar o papel dos biocombustíveis como “*commodities energéticas*” (BRASIL, 2010, Artigo 6, Item 6, grifos nossos).

⁷ Para acesso à íntegra de todos os documentos, v. Itamaraty (2021).

Dentre as principais estratégias do Plano de Ação apontadas, além do objetivo de aumento dos investimentos no setor, sobressaem-se: a busca pela intensificação do intercâmbio de informações, pesquisas conjuntas, transferência de tecnologias, bem como o desenvolvimento de novas fontes energéticas.

Subcomissão Econômico-Comercial, com vistas a *intercambiar informações sobre investimentos e oportunidades de investimentos bilaterais* e a promover a cooperação na área de *investimentos* entre empresas das duas Partes. (BRASIL, 2010, Artigo 5, Item 14) (grifos nossos)
 Áreas de cooperação prioritárias. As Partes acordam que as áreas prioritárias de cooperação devem ser as de bioenergia e biocombustíveis, nanotecnologia e ciências agrárias, a fim de fortalecer a cooperação bilateral, a *transferência de tecnologia*, bem como os *projetos e pesquisas conjuntos* (BRASIL, 2010, Artigo 12, Item 2, grifos nossos).

Um ano após comprometerem-se com o Plano de Ação 2010-2014, Brasil e China assinaram um Comunicado Conjunto, em abril de 2011. Esse documento foi assinado pela então presidente do Brasil, Dilma Rousseff, e o presidente da República da China, Hu Jintao. Novamente, dentre as áreas prioritárias, tem-se o setor de energia (abordado sobretudo nos itens 6, 9, 17 e 24) do Comunicado.

Nele, as partes enfatizam sua satisfação com avanço em determinadas áreas de cooperação, que tratam sobre energia - já existentes entre os dois países -; dentre elas, "energia e mineração" e "ciência, tecnologia e informação" - áreas essas objeto de artigos específicos dentro do Plano de Ação Conjunta 2010-2014 abordado anteriormente.

No presente documento, além da ênfase dada às atividades da COSBAN, há menção a outras frentes de atuação bilateral, como o Conselho Empresarial Brasil-China (no relacionamento econômico-comercial e na construção de novas parcerias entre empresas dos dois países); a Subcomissão Econômico-Financeira (sobretudo com o foco na cooperação e diálogo entre os Bancos Centrais dos dois países); e, finalmente, a importância dos "Diálogos de Alto Nível" realizados nas visitas de Estado (em que se discutem questões centrais para ambos países).

No que tange a coordenação Brasil e China na esfera do multilateralismo, é mencionada a importância de eventos como a "Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima", a "Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável" e a "Rodada de Doha". Já na esfera do regionalismo, grupos como a BRICS, G-20, Bloco Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC) são mencionados.

Por meio da análise dos trechos mais relevantes, no tocante às energias renováveis, deve-se salientar que o presente documento trata a questão da energia de forma mais genérica, raramente diferenciando a energia não-renovável da renovável, em suas disposições. Contudo, é possível traçar algumas diretrizes gerais dadas ao tema: (1) a busca pelo aumento dos investimentos no setor de energia (parágrafo 6); (2) a formação de parcerias entre empresas chinesas e brasileiras (parágrafo 6); e (3) a busca pelo aumento de comércio e financiamento de equipamentos de energia, energia nuclear, energia renovável (incluindo biocombustíveis) e de projetos na área de economia verde (parágrafo 17). Esses objetivos podem ser observados nos excertos reproduzidos abaixo:

Comprometeram-se a *ampliar e diversificar investimentos recíprocos*, em particular na indústria de alta tecnologia e automotiva e nos setores de *energia*, mineração e logística, sob a forma de *parcerias entre empresas chinesas e brasileiras*. (BRASIL, 2011, Item 6, grifos nossos)
 Reiteram o desejo de aprofundar ainda mais a *cooperação* na área de *comércio e financiamento* de petróleo, prospecção e exploração de petróleo e gás, energia elétrica, *equipamentos de energia*, uso pacífico de *energia nuclear*, e *energias renováveis*, incluindo *biocombustíveis*, a fim de *aprofundar a cooperação* na área ambiental e nos *projetos na área de economia verde*. (BRASIL, 2011, Item 17, grifos nossos)

No ano seguinte, em junho de 2012, foi também assinado o Plano Decenal 2012-2021. Representando o Brasil, a Presidente da República, Dilma Rousseff e, a China, o então Primeiro Ministro, Wen Jiabao. Nas áreas prioritárias do Plano Decenal, há uma seção dedicada à "Cooperação em Energia, Mineração, Infraestrutura e Transporte" (capítulo 2) e mais outras que tocam de forma eventual o tema da energia (capítulos 1 e 3).

Novamente, as partes enfatizam no Plano Decenal a intenção de cooperar para intensificar os investimentos bilaterais e atividades conjuntas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) no setor em tela. No que tange à frente de atuação bilateral, algumas estruturas institucionais são destacadas, como o "Centro Brasil-China de Mudanças Climáticas e Inovação em Tecnologia de Energia" (atrelado a atividades de P&D em energias renováveis), a "Subcomissão de Energia e Mineração" (atrelada ao diálogo, políticas e projetos em energia), o "Grupo de Trabalho de Investimentos da Subcomissão Econômica e de Comércio" (atrelado à busca uma proteção jurídica adequada aos investimentos mútuos), a "Subcomissão de Indústria e Tecnologia de Informação" (atrelada a maquinarias e equipamentos para energias renováveis) e bancos nacionais como o "Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social" (BNDES) e o "Banco de Desenvolvimento da China". Por fim, ainda na esfera de relações bilaterais, algo interessante é a previsão no documento das subcomissões (no âmbito da COSBAN) como responsáveis pela promoção, implementação e eventuais revisões das ações de cooperação dispostas no presente "Plano Decenal de Cooperação 2012-2021". As partes dispõem também que quaisquer conflitos resultantes da execução do Plano Decenal devem ser resolvidos por meio de consultas amigáveis.

Por meio da análise dos trechos mais relevantes, no tocante às energias renováveis, as fontes energéticas que ganham relevo no documento são: eólica e solar e bioenergia (relacionada sobretudo a projetos de P&D), como aufere-se pelos extratos:

Concentrar as ações nas seguintes *áreas-chaves de cooperação*:
Tecnologias de *energia renovável e de energia limpa*, com ênfase em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em *bioenergia*. (BRASIL, 2012, Capítulo 1, Item Ciência, Tecnologia e Inovação) (grifos nossos)
Ampliar o escopo e os recursos do *Centro Brasil-China de Mudanças Climáticas e Inovação em Tecnologia de Energia*, a fim de delinear, como áreas prioritárias, a cooperação em *pesquisa e desenvolvimento* no campo das *energias renováveis*, especialmente *eólica, solar e bioenergia*. (BRASIL, 2012, Capítulo 1 Item Ciência, Tecnologia e Inovação, Subitem Principais iniciativas e projetos, grifos nossos).

Dentre os objetivos apontados, além dos projetos de P&D, tem-se a busca pelo aumento dos investimentos, seguindo critérios de sustentabilidade, no setor de energia renovável como um todo. Isso inclui desde a energia eólica, solar e bioenergia até outras fontes como a hidrelétrica.

Brasil e China reconhecem a importância da *cooperação em energia*, mineração, infraestrutura e transporte para o desenvolvimento social e econômico dos dois países. Ambas as partes coincidem que as iniciativas conjuntas nestas áreas deverão estar sujeitas a critérios de *sustentabilidade* e ter o apoio financeiro adequado para a promoção de *investimentos mútuos* (BRASIL, 2012, Capítulo 2, grifos nossos).

Algumas outras iniciativas mais específicas que se destacam são: (1) promoção da proteção dos investimentos mútuos nesse setor; (2) incentivo a investimentos mútuos na fabricação de equipamentos para bioenergia, energia hidrelétrica, energia solar e eólica; e (3) busca pela intensificação de cooperação e parcerias entre empresas dos dois países (como as parcerias de Furnas-Três Gargantas e Eletrobras-State Grid mencionadas no documento) e joint-ventures. A seguir, a reprodução das passagens mais relevantes do Plano Decenal nesse sentido:

Fomentar o *investimento em geração e transmissão de energia* e promover a *cooperação entre empresas* dos dois países nas áreas de *construção e tecnologia de transmissão de energia*, com base nos exemplos bem sucedidos das *parcerias Furnas-Três Gargantas e Eletrobras-State Grid*. (grifos nossos)
Encorajar empresas de ambos os países a investir em *bioenergia, energia hidrelétrica, energia eólica e solar*, especialmente na área de *fabricação de equipamentos* (BRASIL, 2012, Capítulo 2, Item Outras questões de energia, grifos nossos).
Aumentar a participação do conteúdo local na cadeia produtiva de petróleo e gás, bem como nas *indústrias de energia eólica e solar*, por meio da promoção de *joint-ventures* entre empresas dos dois países, em bases competitivas e *sustentáveis* (BRASIL, 2012, Capítulo 2, Item Outras questões de energia, Subitem Principais iniciativas e projetos, grifos nossos).

Por fim, o documento ainda aponta a intenção de aumento do intercâmbio de informações entre autoridades governamentais, empresas e especialistas dos dois países, incluindo aquelas sobre leis e regulamentos em matéria de energia:

Intensificar o diálogo entre os dois lados sobre as políticas e projetos de energia e mineração, no âmbito da Subcomissão de Energia e Mineração;
Trocar informações sobre leis e regulamentos em matéria de energia e mineração.
Promover o intercâmbio de informações entre as autoridades governamentais, empresas e especialistas, por meio da organização de seminários e fóruns.
Identificar áreas potenciais para futura cooperação bilateral, no âmbito da Subcomissão de Energia e Mineração (BRASIL, 2012, Capítulo 2, Item Cooperação em Energia e Mineração, grifos nossos).

O quarto e último documento relevante para o tema das energias renováveis assinado entre as partes no período de 2010-2020 é o Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China 2015-2021. Este acordo foi assinado pela presidente Dilma Rousseff e o atual presidente chinês Xi Jinping, que assumiu o governo chinês em 2013.

O Plano de Ação 2015-2021 é uma extensão e complementação do Plano de Ação anterior de 2010-2014. E, no mesmo sentido, tem um artigo dedicado exclusivamente à matéria de “energia e mineração” (artigo 6), além enunciar as energias renováveis como um dos temas prioritários (do artigo 12.2), nos termos a seguir:

As duas Partes concordam que são áreas prioritárias de cooperação: energias renováveis; bioenergia e biocombustíveis; novos materiais e nanotecnologia; ciências agrárias; mudança do clima; tecnologia de bambu e ratã; clima espacial; economia criativa e indústria criativa; inovação; cidades inteligentes; tecnologias da informação e comunicação (TIC) e computação em nuvem; e biomedicina e saúde. Ambas as Partes concordam em fortalecer a cooperação bilateral em transferência avançada de tecnologias e projetos e iniciativas conjuntos de pesquisa e desenvolvimento (P&D), assim como em planejamento estratégico, previsão e governança de processos de inovação (BRASIL, 2015, Artigo 12, Item 2, grifos nossos).

No plano de implementação do Plano de Ação 2015-2021, a COSBAN permanece como órgão responsável pela facilitação do diálogo político entre os países, mantendo seu papel de orientar e coordenar as atividades em todas as áreas. Nesse espaço, os pontos focais da China e Brasil devem reunir-se anualmente para monitorar, revisar e avaliar a implementação do Plano de Ação Conjunta, podendo realizar recomendações às respectivas subcomissões. As partes ainda se comprometem, na esfera da Subcomissão de Energia e Mineração da COSBAN, a melhorar o intercâmbio de informações, promover projetos de cooperação na área, desenvolver novas tecnologias conjuntamente e facilitar investimentos bilaterais - essenciais para implementação dos projetos (artigo 6.2).

Novamente, a questão das redes elétricas ganha destaque, buscando-se intensificar a cooperação entre os países, sobretudo nas etapas de geração e transmissão de eletricidade: “As duas Partes irão fortalecer a cooperação nas áreas de geração de eletricidade, trocarão percepções sobre tecnologias e o desenvolvimento tecnológico conjunto e facilitarão a cooperação em tecnologias de transmissão de energia e em projetos de construção” (BRASIL, 2015, Artigo 6, Item 4, grifos nossos).

As fontes energéticas renováveis, enaltecidas no acordo e tidas como prioritárias na cooperação bilateral mantêm-se estáveis, sendo elas: eólica; solar; hidrelétrica; biocombustíveis; energia de biomassa (etanol de cana-de-açúcar e biodiesel derivado de algas), seguidas da nuclear, como fica evidente pelos trechos:

As duas Partes cooperarão em eficiência energética, em redes elétricas inteligentes e no desenvolvimento de novas fontes de energias, especialmente de fontes renováveis (eólica, solar, hidrelétrica, biocombustíveis e biomassa) (BRASIL, 2015, Artigo 6, Item 5, grifos nossos).
As duas Partes cooperarão em energia nuclear, inclusive por meio da organização de seminários técnicos sobre o tema. (BRASIL, 2015, Artigo 6, Item 6)

As duas Partes intensificarão a cooperação e o desenvolvimento de parcerias na área de *biocombustíveis*, com vistas a consolidar seu papel como commodities energéticas e a disseminar sua produção e uso internacional (BRASIL, 2015, Artigo 6, Item 7, grifos nossos).

Dentre os objetivos apontados, além da busca pelo aumento dos investimentos no setor e da intensificação do intercâmbio de informações e desenvolvimento de novas tecnologias, as partes também buscam trocar experiências e visões de políticas públicas no mercado, evidenciando uma nova fase na cooperação energética entre os países – a qual deixa de se tratar apenas de projetos específicos, ganhando uma presença mais profunda, por tocar em políticas públicas e planejamento de longo prazo. "As duas Partes intercambiarão visões sobre *temas energéticos* e de mineração, especialmente sobre *políticas públicas, metodologias de planejamento de longo prazo*, esforços de conservação e desenvolvimento conjunto de novas tecnologias" (BRASIL, 2015, Artigo 6.10, grifos nossos).

Conclui-se das descrições dos documentos assinados entre Brasil e China, no período entre 2010 e 2020, que energia é um setor de evidência na relação bilateral, com metas específicas e estratégias delineadas, por período. Às energias renováveis, tem sido dada especial ênfase neste espaço de cooperação econômica, técnica e diplomática.

A coordenação entre os Planos Quinquenais e os Compromissos Bilaterais

A partir do argumento traçado pela literatura de possibilidade de concretização dos objetivos de governo da China nas operações de exportação de capital no exterior (ABDENUR, 2017; TANG, 2017; WANG, 2020), vislumbra-se a possibilidade de se estabelecer relação entre os planos de governo chineses e as estruturas jurídicas mobilizadas pelo país para estruturar as operações de investimento no estrangeiro. Busca-se, então, verificar aqui se existe tal relação e/ou coordenação entre Planos Quinquenais chineses e os acordos bilaterais entre Brasil e China, a partir do exemplo das energias renováveis. A análise qualitativa e documental realizada, indica forte presença de elementos-chave dos planos nacionais de desenvolvimento chinês nos atos bilaterais assinados, acima apresentados.

O primeiro elemento-chave identificado é a priorização dada a certas fontes renováveis pela China em seus Planos Quinquenais e os atos assinados com o Brasil. Nesse sentido, destaca-se a coincidência das fontes renováveis eleitas: "eólica", "solar", "nuclear", "hidrelétrica" e "biomassa".

O segundo elemento mapeado foi o reflexo direto do vocabulário empregado pelos Planos Quinquenais nos atos assinados com o Brasil. Destacam-se, nesse sentido, as associações entre as estratégias da política externa chinesa consagrada nos Planos com os documentos apresentados na Seção 3 acima, mais especificamente: "interesses comuns", "investimentos mútuos", "cooperação internacional", "cooperação em P&D", "transferência de tecnologia", e "intercâmbio de informações". Aqui, é interessante notar que mesmo havendo alterações de influência e poder geopolítico e econômico entre os países na última década com a ascensão da China, o vocabulário se mantém, seguindo o padrão de preferência chinês no que concerne suas relações exteriores, tanto em matéria diplomática quanto em matéria técnica.

A tabela seguinte, baseada no 12º Plano Chinês, em vigência quando da assinatura do Plano Decenal e Plano de Ação Conjunta entre Brasil e China, explicita a coordenação entre metas chinesas e suas estratégias.

Tabela 1: Planos Quinquenais e Compromissos Bilaterais (2010-2020)

Itens 12º Plano da China	Comunicado conjunto (2011)	Plano Decenal (2012-2021)	Plano de Ação Conjunta (2015-2021)	Outros Planos da China
Transição energética				x (13º, 14º plano)
Energia solar		x	x	x (13º, 14º plano)
Energia eólica		x	x	x (13º, 14º plano)
Energia nuclear	x		x	x (13º, 14º plano)
Energia biomassa	x	x	x	x (13º plano)
Energia hidrelétrica		x	x	x (13º, 14º plano)
Combate aquecimento global	x	x	x	x (13º, 14º plano)
Promoção e facilitação de investimentos mútuos	x	x	x	x (13º, 14º plano)
Interesses comuns		x	x	x (13º, 14º plano)
Cooperação Internacional		x	x	x (13º, 14º plano)
Cooperação Internacional em P&D		x	x	x (13º, 14º plano)
Transferência de tecnologia			x	x (13º, 14º plano)
Intercâmbio de informações		x	x	x (13º, 14º plano)
Controle de carbono				x (13º, 14º plano)

Fonte: elaboração das autoras, a partir da análise dos documentos previamente citados.

Em terceiro lugar, destaca-se as referências comuns, inclusive nominais, nos acordos Brasil-China a empresas estatais e bancos de desenvolvimento brasileiros e chineses e a metas internacionais de diminuição de emissão de carbono, sob a alcunha de combate ao aquecimento global e mitigação do risco das mudanças climáticas, bem como foros internacionais de debate dessas questões. Todos esses elementos de destaque nas estratégias da política externa chinesa de *Going Out Belt and Road*, envolvendo fortalecimento do sistema multilateral, financiamento público e sustentabilidade ambiental.

Na prática, o avanço histórico dos investimentos chineses no setor energético parece refletir os textos dos acordos Brasil-China. Nesse sentido, o então Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, hoje Ministério da Economia, avaliou que o período de investimentos mais intenso no mercado brasileiro “foi de 2010 a 2017, com 07 projetos dedicados aos setores de Petróleo e Gás, que envolveram mais de US\$ 16,4 bilhões, e 20 projetos no setor de energia elétrica, com o aporte de aproximadamente US\$ 25 bilhões” (BRASIL, 2018). Tais investimentos em energia elétrica focaram, prevalentemente, em operações envolvendo fontes renováveis (BRASIL, 2019). Frente a estas evidências, fica clara a importância de agentes privados, governamentais e demais *stakeholders* brasileiros estarem atentos aos planos nacionais e estratégias chinesas.

Conclusão

Com vistas a contribuir com o argumento de que o governo chinês procura perseguir seus objetivos domésticos no exterior, este artigo identificou e analisou comparativamente metas e mecanismos traçados nos Planos Quinquenais do governo da China com aqueles definidos em atos bilaterais assinados entre China e Brasil. A partir do recorte temático em investimentos no setor de energia renovável, foram apresentadas evidências alinhadas a tal argumento, encontrando-se uma relação de coordenação entre os objetivos internos chineses e a linguagem e metas definidas nos acordos bilaterais. Notadamente, destacam-se (i) a priorização dada a certas fontes renováveis pela China, que se repete nos acordos com o Brasil; (ii) a associação entre as estratégias da política externa chinesa, muito flexível e focadas em agendas como de combate às mudanças climáticas, na linguagem de cooperação eleita para estruturação dos instrumentos bilaterais analisados; e (iii) a ênfase à figura de agentes chineses, empresas estatais e bancos de desenvolvimento em ambos os perfis

de documentos. O resultado da análise dos documentos jurídicos parece se confirmar no perfil econômico dos investimentos realizados pela China no mercado brasileiro, no período entre 2010 e 2020.

Para além da contribuição para a compreensão da estrutura regulatória desse investimento da China no Brasil, o artigo lança luz sobre a importância de agentes brasileiros, públicos e privados, estarem atentos aos planos nacionais e estratégias chinesas. Essa pode ser colocada como uma preocupação da ordem do dia, considerando o vencimento do último Plano de Ação Conjunta assinado entre Brasil e China (2015-2021) e possibilidade de uma nova edição de um Plano de Ação ou outro tipo de ato bilateral para reger as relações bilaterais Brasil-China, sem contar eventuais oportunidades negociais a partir dessa relação.

Referências

ABDENUR, A. E. Skirting or Courting Controversy? Chinese FDI in Latin American Extractive Industries. Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America, **International Development Policy Series** No.9. Geneva, Boston: Graduate Institute Publications, 2017, p. 174-198.

AEI - American Enterprise Institute. **China Investment Tracker**. Disponível em: www.aei.org/china-global-investment-tracker. Acesso em: 14 de fevereiro de 2021.

AGÊNCIA XINHUA, Beijing. China quer trabalhar com o Brasil para promover parceria estratégica. **Agência Brasil**. Beijing: 11 de abril de 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2021-04/china-quer-trabalhar-com-o-brasil-para-promover-parceria-estrategica?fbclid=IwAR3CoAsKlKOov2nsesR8nwf63LWegJij5H72GjPdcbBcPxxXCHlMjuho8rHA>. Acesso em: 14 de abril de 2021.

BANCO MUNDIAL. **Foreign direct investment, net outflows (BoP, current US\$)** - China, entre 1998 e 2020. Disponível em <iframe src="https://data.worldbank.org/share/widget?end=2019&indicators=BM.KLT.DINV.CD.WD&locations=CN&start=1998" width='450' height='300' frameborder='0' scrolling="no" ></iframe>. Acesso em 7 de maio de 2021.

BARBOSA, Pedro Henrique Batista. New Kids on The Block China's Arrival in Brazil's Electric Sector. Boston University. **Global China Initiative (GCI) Working Paper** 012/20. 2020. Disponível em: <<https://www.bu.edu>>. Acesso em 10 maio 2021.

BECARD, D. R.; LESSA, A. C.; SILVEIRA, L. U. One Step Closer: The Politics and the Economics of China's Strategy in Brazil and the Case of the Electric Power Sector. [S.l: s.n.], 2020. In: BERNAL-MEZA, Raúl; XING, Li (eds.) **China-Latin America Relations in the 21st Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges**. International Political Economy Series. Londres: Palgrave Macmillan, Cham (Springer), 2020, p. 55-81.

BECARD, D. R.; MACEDO, B. V. Chinese multinational corporations in Brazil: strategies and implications in energy and telecom sectors. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.57, no.1, Brasília, 2014.

BRASIL. **Boletim Bimestral de Investimentos Chineses no Brasil**. Brasília, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. n. 3, Jan-Fev 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-de-investimentos-estrangeiros/arquivos/boletins-de-investimentos-estrangeiros-2013-china/boletim-de-investimentos-chineses-no-brasil-3o-bimestre-janeiro-fevereiro-2018#:~:text=O%20per%C3%ADodo%20mais%20intenso%20de,%2D%20te%20US%24%2025%20bilh%C3%B5es..> Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **Boletim de Investimentos Estrangeiros-Países Selecionados**. Brasília, Secretaria-Executiva da CAMEX, Ministério da Economia. n. 3, Jul-Set 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-de-investimentos-estrangeiros/arquivos/boletim-de-investimentos-estrangeiros-2013-paises-selecionados-3o-trimestre-de-2019>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado Conjunto entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China- 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-pequim-em-12-de-abril-de-2011. Acesso em 29 set. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Plano de Ação Conjunta entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular da China- 2010-2014**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cebr/por/ztzl/jzhsg/t682404.htm>. Acesso em 29 set. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Plano de Ação Conjunta entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular da China- 2015-2021**. Brasília, 2015. Disponível em: https://cebc.org.br/arquivos_cebc/cebc-alerta/29.pdf. Acesso em 29 set. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Plano de Ação Conjunta entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular da China- 2012-2021**. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-reuniao-da-presidencia-da-republica-dilma.

rousseff- com-o-primeiro-ministro-da-republica-popular-da-china-wen-jiabao-rio-de-janeiro-21-de-junho-de-2012#ch1. Acesso em 29 set. 2021.

CARVALHO, Evandro. O sistema político da República Popular da China. In MOROSONI, Fábio; SANCHEZ-BADIN, Michelle (Org.). **Estruturas jurídicas elementares nas relações econômicas Brasil-China**. Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2021 (no prelo).

CHINA. Central Compilation & Translation Press. **The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic Of China (2016–2020)**. Pequim, 2016. Disponível em: <https://en.ndrc.gov.cn/policies/202105/P020210527785800103339.pdf>. Acesso em 29 set. 2021.

CHINA. Central Government Portal. **The 12th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic Of China (2011–2015)**. Pequim, 2011. Disponível em: http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm. Acesso em 29 set. 2021.

CHINA. Xinhua News Agency. **The Fourteenth Five-Year Plan for the National Economic and Social Development of the People's Republic of China (2021-2025) and the Outline of Long-Term Goals for 2035**. Pequim, 2021. Disponível em: http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm. Acesso em 29 set. 2021.

CHEN, Donghua.; ZHEN, Oliver Li; XIN, Fu. Five-year plans: China finance and their consequences. **China Journal of Accounting Research**. Sun Yat-sen University, v. 10, n. 3, p. 189-230, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cjar.2017.06.001>. Acesso em 10 abr 2021.

FRIESE, Susan. Using ATLAS.ti for Analyzing the Financial Crisis Data. **FQS - Forum: Qualitative Social Research**, v.12, n. 1, art. 39, 2011. Disponível em: <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1632>. Acesso em: 29 set. 2021.

ITAMARATY. **Concórdia**: Acervo de atos internacionais do Brasil. Brasília, 2021. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>. Acesso em 29 de setembro de 2021.

MAIA, Camila; POLITO Rodrigo; GRANER, Fabio; RITTNER, Daniel. Estatais chinesas já lideram o setor elétrico privado no país. **Valor Econômico**. São Paulo, Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2016/10/11/estatais-chinesas-ja-lideram-o-setor-eletrico-privado-no-pais.ghtml>. Acesso em: 10 mai 2021.

PLANALTO. Acompanhe o Planalto. China é maior parceiro comercial do Brasil no mundo. **Planalto**. Brasília, 12 nov. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/11/china-e-maior-parceiro-comercial-do-brasil-no-mundo>. Acesso em: 09 mai. 2020.

PUTY, Claudio Alberto Castelo Branco. A Estratégia de Internacionalização de Estatais Chinesas e o Brasil. IPEA. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília, n. 15, cap. 4, p. 39-49, 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8631/1/BAP115_Cap4.pdf. Acesso em: 06 jul. 2021.

SANCHEZ-BADIN, Michelle.; MOROSINI, Fábio. International Economic Law by Other Means: a three-level matrix of Chinese investments in Brazil's Electric Power Sector. **Harvard International Law Journal**. Cambridge, v. 62, *special issue*, p. 105-136, 2021. Disponível em: <https://harvardilj.org/wp-content/uploads/sites/15/International-Economic-Law-Sanchez-Badin-Morosini.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2021.

SANCHEZ BADIN, Michelle; MOROSINI, Fábio. **Reconceptualizing International Investment Law from the Global South**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

SCHUTTE, Giorgio Romano; DEBONE, Victor Sant'Anna. A expansão dos investimentos externos diretos chineses. O caso do setor energético brasileiro. **Conjuntura Austral**. Porto Alegre, v. 8, n. 44, p. 90 - 114, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/76332>. Acesso em: 24 fev. 2021.

SCHUTTE, Giorgio Romano. **Oásis para o Capital Solo Fértil para a Corrida De Ouro?** A Dinâmica Dos Investimentos Produtivos Chineses No Brasil. 1ª. ed. Curitiba: Appris, 2020.

SHAFFER, Gregory; GAO, Henry. A New Chinese Economic Order? **Journal of International Economic Law**. Oxford, v. 15, n. 3, p. 607–635, 2020. Disponível em: <https://doi-org.eres.qnl.qa/10.1093/jiel/jgaa013>. Acesso em: 06 jul. 2021.

TANG, Ming. From “bringing-in” to “going-out”: transnationalizing China's Internet capital through state policies. **Chinese Journal of Communication**. Hong Kong: vol. 13, n. 1, p. 27-46, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/17544750.2019.1657474>. Acesso em: 10 mai. 2021.

TREVIZAN, Karina. Veja os setores atingidos pelos 35 acordos assinados por Brasil e China. **O Globo**. São Paulo, 20 mai. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/05/veja-os-setores-atingidos-pelos-35-acordos-assinados-por-brasil-e-china.html>. Acesso em: 10 mai 2021.

WANG, Heng, China's Approach to the Belt and Road Initiative: Scope, Character and Sustainability. **Journal of International Economic Law**. Oxford: v. 22, n. 1, p. 29–55, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jiel/jgy048>. Acesso em: 6 jul. 2021.

WANG, Heng. Selective Reshaping: China's Paradigm Shift in International Economic Governance. **Journal of International Economic Law**. Oxford: v. 23, n. 3, p. 583-606, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jiel/jgaa021>. Acesso em: 29 set. 2021.

WANG, Hongying. A Deeper Look at China's "Going Out" Policy. **Center for International Governance Innovation (CIGI)**, Ontario, 8 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.cigionline.org/publications/deeper-look-chinas-going-out-policy>>. Acesso em: 4 maio 2021.

Funções de colaboração exercidas

Maria Eugênia Kroetz:	Curadoria de dados; Software; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Michelle Ratton Sanchez-Badin:	Metodologia; Obtenção de financiamento; Supervisão; Escrita (revisão e edição);
Lisi Mie Sato:	Metodologia; Investigação; Escrita (primeira redação);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

A Participação das Trabalhadoras Rurais Brasileiras na REAF-MERCOSUL - a visão dos movimentos de mulheres

The Participation of Brazilian Rural Workers in REAF-MERCOSUR - the women's movements vision

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113932>

Lana Rodrigues Silva

Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Brasil
rodriguessilva.lana@gmail.com  

Aline Contti Castro

Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Brasil
alinec.ufpb@gmail.com  

Resumo

O objetivo geral desse artigo é analisar a participação de organizações sociais brasileiras na produção das diretrizes de gênero da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul. Mais especificamente, os objetivos são: analisar as interações entre o governo brasileiro e as organizações sociais, assim como as demandas apresentadas pelos Movimentos de Mulheres; examinar os resultados dessas práticas sociais de resistência e de participação; e investigar as debilidades do processo participativo - sob a ótica das mulheres rurais. A metodologia é qualitativa, fundamentada em análise documental, observação e entrevistas semiestruturadas. A análise de conteúdo das entrevistas foi realizada por meio do *software* livre IRaMuTeQ. Os resultados mais destacados, na visão das trabalhadoras rurais, estão vinculados ao aprendizado, ao diálogo, ao fortalecimento da qualidade da sua presença nos espaços políticos e à maior visibilidade e articulação nacional e internacional dos Movimentos de Mulheres. Elas conseguiram colocar suas demandas de autonomia econômica e política, superando dificuldades anteriores e contribuindo ativamente com a construção de políticas públicas democráticas. As debilidades principais referem-se à frágil institucionalidade dessas iniciativas e à dependência da vontade política dos governos da vez.

Palavras-chave: REAF; Mercosul; GT Gênero; Participação Social; Mulheres Rurais;

Abstract

The general objective of this article is to analyze the participation of Brazilian social organizations in the production of gender guidelines for the Specialized Meeting on Family Farming (REAF) of Mercosur. More specifically, the objectives are: to analyze the interactions between the Brazilian government and social organizations, as well as the demands presented by the Women's Movements; examine the results of these social practices of resistance and participation; and investigate the weaknesses of the participatory process - from the perspective of rural women. The methodology is qualitative, based on document analysis, observation and semi-structured interviews. The content analysis of the interviews was made using the free software IRaMuTeQ. The most outstanding results, in the view of rural workers, are linked to learning, dialogue, strengthening the quality of their presence in political spaces and greater visibility and national and international articulation of the Women's Movements. They managed to present their demands for economic and political autonomy, overcoming previous difficulties and actively contributing to the construction of democratic public policies. The main weaknesses refer to the fragile institutionality of these initiatives and the dependence on the political will of the governments in power.

Keywords: REAF; Mercosur; Gender Commission; Social Participation; Rural Women;

Recebido: 11 maio 2021
Aceito: 11 novembro 2021

Aa autoras agradecem à CAPES que financiou a a bolsa de mestrado de Lana Rodrigues Silva durante uma parte do curso.

Conflitos de interesse: As autoras não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

A marca central do Regionalismo Sul-Americano no século XXI foi a ascensão do Regionalismo Pós-Hegemônico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012) ou Pós-Liberal (SANAHOJA, 2012) - que buscou, entre outras coisas, responder ao conhecido déficit democrático das organizações regionais. Nesse sentido, influenciado pelo novo momento regional, o relançamento do Mercosul, a partir de 2003, promoveu a integração social com a criação de mecanismos participativos no bloco, apontando para uma perspectiva de democratização do processo integrador.

Esse novo Mercosul Social, dos povos, foi marcado pelo Consenso de Buenos Aires (2003) firmado pelos Presidentes brasileiro e argentino, Lula da Silva e Néstor Kirchner, que preconizava a “participação ativa da sociedade civil” e a adoção de um modelo de desenvolvimento que conjugasse as diretrizes de crescimento econômico com os princípios de cidadania e justiça social, “de acordo com os valores, propósitos e objetivos estabelecidos na Cúpula do Milênio” (MERCOSUL, 2003). Esta trazia em sua agenda a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, no sentido de fortalecer sua autonomia.

Ainda assim, em uma perspectiva institucional, grande parte desses mecanismos de participação no Mercosul foi criada com caráter consultivo, e o processo decisório do bloco manteve seu caráter centralizado e intergovernamental, com o controle rígido dos governos sobre o andamento do processo de integração.

Nesse contexto, foi criada a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF) em 2004. Nesta, as seções nacionais reúnem representantes dos governos e da sociedade civil e elaboram propostas consensuais para serem apresentadas nas seções regionais (mercosulinas). O trabalho é organizado por meio dos Grupos Temáticos (GTs)¹ que formulam orientações técnicas. Como resultado dessa articulação, a REAF pode sugerir recomendações sobre políticas públicas, acordos e pautas de trabalho – que são encaminhadas ao Grupo Mercado Comum (GMC). Este órgão executivo encaminha as propostas ao Conselho Mercado Comum (CMC) para serem aprovadas pelos Chefes dos Executivos Nacionais e implementadas pelos Estados. (BRASIL, 2010).

Em termos decisórios, a REAF é, pois, um órgão consultivo, com limites institucionais rígidos à participação. Não obstante, a importância da abertura ao diálogo representou muito para o setor da agricultura familiar, e o Método REAF é considerado uma inovação importante no Mercosul. Seu objetivo é fomentar uma cultura institucional de interlocução e aprendizado mútuo, em que as gestões aprendam a trabalhar com as demandas trazidas pelos movimentos sociais. Trata-se de uma lógica de coprodução de políticas entre os Estados e os movimentos sociais, por meio da cooperação (com organismos internacionais) e de produção coletiva entre os países membros, trazida por suas experiências domésticas (BERTI; BARROS JUNIOR, 2017).

No âmbito da Reunião, o GT Gênero teve uma trajetória muito relevante. Suas ações mais destacadas, entre 2004 e 2018, foram: elaboração de recomendações de financiamento do Programa Regional pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA-ONU); estabelecimento de “Diretrizes para a igualdade de gênero nas políticas públicas para a Agricultura Familiar” (Reaf Rec. N. 01/08; GMC Rec. 06/08); acordo sobre intercâmbio de atas com a Reunião Especializada da Mulher; aprovação de dois Programas Regionais; apresentação de estudos e realização de seminários e publicações; projetos de recomendação sobre mulheres rurais e sobre violência contra as mulheres - em articulação com a Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM); Recomendação sobre Mulheres Rurais (CMC Rec. 07/12); articulação de agendas com a FAO e a CELAC; Recomendação sobre Políticas contra a violência de gênero no meio rural (CMC Rec. 01/18); e a realização do I Encontro de Mulheres Rurais do Mercosul Ampliado em 2018. Entre as decisões aprovadas pelo CMC, destacaram-se: a criação do Fundo de Agricultura Familiar (FAF) em 2008 e sua Regulamentação em 2009; a criação de selos de identificação da agricultura familiar; e o reconhecimento mútuo dos registros nacionais da agricultura familiar, ambos em 2014 (NIERDELE, 2016).

¹ Além do GT Gênero, há outros quatro: Acesso à terra e reforma agrária; Seguro agrícola e gestão de risco; Facilitação de comércio; e Juventude rural.

Em relação aos Programas Regionais, o primeiro foi desenvolvido entre 2006 e 2008, com o tema do “Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do Mercosul”. Em 2009, foi estabelecido um acordo com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECID) por meio de um projeto específico para a realização do Programa (REAF, 2011). A justificativa para sua criação foi o contexto de insuficiência de mecanismos legais para reduzir a desigualdade de gênero no campo, no sentido de acesso igualitário à terra, à renda e ao trabalho. Entre 2015 e 2016, desenvolveu-se o segundo Programa Regional, financiado pelo governo brasileiro em parceria técnica com a FAO. Além de continuar a trajetória de apoio às políticas públicas de desenvolvimento rural nos governos dos países do Mercosul, a inovação desta edição foi a incidência na CELAC (MOLINA, 2019).

Tendo em vista esse panorama de ações da REAF, o objetivo geral desse artigo é analisar como se deu a participação de organizações sociais brasileiras na produção das diretrizes de gênero da REAF-Mercosul entre 2004 e 2018, com foco nas demandas e nos resultados dessa participação sob a ótica das mulheres rurais. Essa é a contribuição desse trabalho, enfatizando o aspecto *bottom-up* de construção de políticas públicas.² A análise concentra-se nas seguintes organizações: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE); Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB); e Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), identificadas como as organizações que mais participaram do GT ao longo dos anos analisados.

O foco aqui é investigar a perspectiva dos movimentos de mulheres. Nossa pergunta é: de acordo com esses movimentos, como se desenvolveu sua participação na produção de diretrizes políticas de gênero da REAF? Para responder a essa pergunta, foram definidas dimensões analíticas fundamentadas na literatura relacionada à participação social na integração regional e à discussão sobre o sujeito político feminista.

Na análise dos mecanismos decisórios e de participação social no Mercosul - com base nas discussões de Alemany e Leandro (2006), ALOP (2009), Berrón (2013), Caetano (2004), Lasker e Guildry (2008), Serbin (2012) e Vasquez (2008) - foram definidas como dimensões fundamentais: as formas de interação entre o governo e a sociedade civil; a possibilidade de influência política e social das organizações do terceiro setor; e as debilidades do processo participativo. Além disso, por se tratar de movimentos de mulheres, fez-se importante inserir alguns conceitos da literatura sobre o sujeito político feminista - a partir das discussões de Alvarez (2014), Butto (2017), Kergoat (2010) e Scott (1995). O principal eixo utilizado foi o das práticas sociais, que exibem potencial de resistência e de mudança na luta pela igualdade de direitos.

Assim, os objetivos específicos desse trabalho são: analisar as interações formais e informais entre o governo federal e as organizações sociais brasileiras na criação das diretrizes do GT Gênero, bem como as demandas e contribuições dos movimentos de mulheres rurais (seção i); examinar as práticas sociais de resistência e de participação, sua influência sociopolítica e seus resultados (seção ii); e, finalmente, investigar os elementos da crise contemporânea e as debilidades relativas ao processo participativo (seção iii).

A metodologia do trabalho é qualitativa, fundamentada nos documentos oficiais do Mercosul, nas atas de reuniões e normativas produzidas, na observação (durante as reuniões da REAF em 2019) e sobretudo em entrevistas semiestruturadas realizadas com participantes dos movimentos sociais no GT Gênero e representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Foram realizadas oito entrevistas³ e, para aprimorar a análise desse conteúdo, foi utilizado o *software* livre Iramuteq (Interface de R para Análises Multidimensionais de Textos e de Questionários). Este se utiliza das funcionalidades do programa de análises quantitativas R e apresenta diversas opções de estatísticas textuais. Dentre estas, foi utilizada a nuvem de palavras, que sintetiza a ocorrência das

² *Top-down* e *bottom-up* são conceitos da área de gestão pública e referem-se ao planejamento e implementação de políticas públicas. As decisões podem ser tomadas de cima para baixo (por autoridades hierarquicamente superiores que buscam controlar os processos decisórios) ou de baixo para cima (a partir da participação do público-alvo das ações).

³ Três com representantes do governo federal e cinco com representantes de organizações sociais participantes da REAF. Todas as entrevistas foram feitas com mulheres, de modo a respeitar o lugar de fala e as experiências delas no GT Gênero.

palavras no corpus definido. Quanto maior a fonte, maior a frequência e a importância no corpus (CAMARGO; JUSTO, 2018). Após essa introdução, este artigo apresenta as três seções mencionadas e as conclusões.

O GT Gênero da REAF - as interações governo-sociedade civil e as demandas das trabalhadoras rurais

A primeira dimensão de análise da participação dos movimentos de trabalhadoras rurais no GT Gênero refere-se às interações entre o governo e a sociedade civil, com destaque para as demandas e contribuições desses movimentos. Inicialmente, a oportunidade de participação foi possibilitada pelos governos, em especial o do Brasil, que convidou organizações de abrangência nacional e subnacional. Por outro lado, esse feito foi fruto de uma luta histórica, uma conquista há muito reivindicada por esses movimentos. A análise demonstra uma participação social operativa (ALEMANY, LEANDRO, 2006) na maior parte do período analisado, com os movimentos assumindo papel ativo na construção da agenda de gênero.

Duas forças centrais impulsionaram a participação social brasileira na REAF: de um lado, no eixo estatal, a eleição de Lula da Silva (PT) em 2003 e a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com foco na agricultura familiar; e, de outro, no eixo social, a pressão dos movimentos rurais brasileiros nos âmbitos doméstico e sul-americano, unidos pela Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (COPROFAM). A abertura ao diálogo, para tratar dos problemas enfrentados pelo setor, não foi aceita inicialmente por alguns países, como o Paraguai e a Argentina, assim como também não foi apoiada por algumas organizações sociais brasileiras do campo, como a Via Campesina (MDA, 2020).

No eixo governamental, a eleição de Lula da Silva representou um divisor de águas para o aprofundamento das políticas públicas para as mulheres e agricultoras familiares no Brasil, no sentido de possibilitar a construção de um diálogo com os movimentos de trabalhadoras/es rurais que reivindicavam o direito à terra, à produção e à comercialização. Quanto ao MDA, um marco muito importante foi a criação da Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais (DPMR) que possibilitou a inserção da agenda de gênero no debate sobre agricultura familiar. Assim, o Brasil se mostrou protagonista nas discussões sobre mulheres rurais especialmente porque possuía uma equipe especializada na questão, que propôs a criação do GT Gênero e encabeçou as articulações (BUTTO, 2017; MDA/NEAD, 2006; REAF, 2021; GUIDOBONO; QUESADA; RADO, 2014).

Por outro lado, tal destaque se deu porque os movimentos sociais no país já estavam domesticamente envolvidos em espaços formais de participação social e outras formas de luta por direitos, o que se mostrou fundamental para a qualidade e o destaque dessa atuação nos diálogos propostos no GT Gênero. Em termos históricos, dentre os movimentos entrevistados, todos já faziam parte de alguma instância nacional de diálogo com o governo federal, especialmente o Conselho Nacional da Mulher (criado em 1985), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, criado em 1993) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF, criado em 2003).

Os esforços para a construção da agenda de gênero na REAF vinham, do lado da sociedade civil, dos movimentos ligados à Marcha das Margaridas (MM) que exerciam pressão sobre a COPROFAM; e do lado dos governos, da articulação brasileira. No final, todas as articulações buscavam exercer pressão sobre os próprios governos nacionais para adotarem a agenda de gênero proposta (BUTTO, HORA, 2010; MDA, 2020).

O primeiro embate relativo à construção do GT voltou-se a discussões mais amplas de gênero e das relações entre homens e mulheres na sociedade. Alguns países não estavam de acordo com o estabelecimento de um espaço reservado às questões das mulheres exclusivamente. Como as propostas da REAF são construídas de forma consensual, foram feitas adaptações até o GT chegar na conformação estabelecida. A estratégia inicial, então, foi abandonar o debate conceitual sobre gênero, já que não houve consenso possível, e focar em temas convergentes. De acordo com uma entrevistada:

Passamos a arrumar uma estratégia de poder fazer as ações a partir de programas, projetos e ações. Então era assim: qual é a agenda que nos une? A questão do acesso à terra, por exemplo, como é que a questão de gênero vai aparecer? Do ponto de vista das mulheres! Temos que assegurar o direito das mulheres à terra. Então assim ficava muito claro que a posição é que as mulheres é que tinham que ascender e precisavam de critérios diferenciados para que elas ascendessem à terra. E assim vai indo para outras discussões do crédito e da assistência técnica (MDA, 2020).

Tal estratégia permitiu que ações como o Programa Regional e as Recomendações fossem construídas e encaminhadas com foco principal no tema da autonomia econômica das mulheres rurais. Todavia, é importante mencionar que a resistência inicial de alguns países, como Paraguai e Argentina, à agenda de gênero no campo estava relacionada a uma questão mais ampla de legitimação da agricultura familiar e de reconhecimento de um setor que demandaria políticas públicas específicas (BUTTO; HORA, 2010). Assim, além de abrir espaço para a pauta das mulheres rurais, tratou-se, concomitantemente, de construir um entendimento sobre o conceito de agricultura familiar e a importância de sua institucionalização (NIERDELE, 2016; NIERDELE, 2017). Esse movimento apresentou avanços e retrocessos, a depender dos governos da região e de sua abertura para estabelecer uma institucionalidade para o setor.

Outro ponto de destaque na construção do GT Gênero foi uma mudança no perfil da participação em relação à qualidade e à quantidade de organizações sociais participantes. No momento de formação da Reunião, tais organizações sociais possuíam pouca ou nenhuma voz nas seções regionais:

Não era fácil, a gente nem falava. No começo da REAF, a gente nem falava. Quando a gente queria alguma coisa, a gente se expressava através dos representantes dos governos. A gente escrevia, dizia a eles, e eles diziam se podiam colocar aquilo na reunião. A gente só ficava feito lagartixa balançando a cabeça. E aí, a gente foi se expandindo. Dentro do Brasil outras organizações foram chegando pra REAF e outras organizações a nível de Mercosul também (MMTR-NE, 2020).

Nesse aspecto, a principal contribuição identificada pelas entrevistadas foi por parte da equipe técnica da DPMR-MDA. Esta ficou responsável por levantar as discussões sobre as agricultoras familiares, que tinham pouca ou nenhuma autonomia econômica nos países do Mercosul, e por incentivar as representantes brasileiras a se colocar nesse espaço, a ter um papel mais ativo e a contribuir com sua voz. Esse incentivo foi relevante para as organizações do Brasil, assim como para as organizações de outros países, que aos poucos foram assumindo também espaços de fala.

Também de acordo com as entrevistas, foram destacadas cinco demandas mais relevantes para as mulheres rurais brasileiras. A primeira (i) foi que a Declaração de Aptidão ao Pronaf⁴ (DAP) fosse emitida em nome das mulheres. Posteriormente, foi solicitada uma reformulação do Pronaf Mulher, com aumento no valor do crédito que poderia ser aprovado para as agricultoras. O registro da agricultura familiar através da DAP teve grande relevância pois levou a produção das mulheres a aparecer. Anteriormente, esta era uma produção invisível, ou, de acordo com uma entrevistada, inexistente (MIQCB, 2020). Estas políticas eram discutidas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e no CONDRAF, e nem sempre a sociedade civil conseguia incidir sobre as decisões do governo federal. As demandas que não eram atendidas nestes espaços eram levadas à REAF, tanto nas seções nacionais como nas regionais (mercosulinas), onde podiam ser rediscutidas e, em alguns casos, aprovadas, tornando-se um espaço favorável às políticas para as mulheres rurais.

Outras demandas relevantes foram: (ii) a titulação conjunta e obrigatória da terra, que estava, em sua maioria, na posse dos agricultores homens; (iii) uma política de produção da agricultura familiar voltada às mulheres rurais que envolvesse o crédito fundiário e as compras públicas; (iv) o combate à violência contra a mulher, que foi resultado do direcionamento de algumas organizações participantes influenciadas pela agenda da Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM) e que foi ganhando centralidade também pela necessidade do consenso; e, por fim, (v) a questão da participação das mulheres no âmbito das próprias organizações sociais e na política de forma mais ampla.

⁴ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

Em consonância com as demandas apresentadas e com as vozes entrevistadas, pode-se apontar que, entre 2004 e 2014, a agenda da autonomia econômica foi o objetivo central do GT. Tal agenda buscava convencer os governos da região a pactuarem melhores condições de acesso das mulheres aos meios de produção.

A partir de 2012, o GT passou também a focar-se em unir a agenda de gênero que vinha sendo construída na REAF com o esforço de outras instâncias e organismos regionais, como a RMAAM-Mercosul, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Esta ação foi desempenhada sobretudo por agentes do governo, mas as representantes dos movimentos sociais também identificaram contribuições significativas por parte destes organismos, especialmente da FAO.

A aproximação com a FAO esteve especialmente em evidência a partir do momento em que o Brasil ocupou a Direção-Geral da organização em 2011⁵, aprimorando seu perfil de atuação na agenda da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e do combate à fome, que o Brasil trazia desde o início do governo Lula. A partir de então, diversas iniciativas financiadas pela FAO foram resultado de aportes financeiros do Brasil na organização, inclusive para fomentar a agenda de gênero. A aproximação com a CELAC também ocorreu por uma provocação da REAF-Mercosul, que produziu recomendações à organização para a construção de uma agenda de gênero na América Latina e Caribe (REAF, 2021).

O período entre 2004 e 2014 representou uma década de construção e avanços políticos desenvolvidos na REAF e no GT Gênero. Conforme abordagem de Alemany e Leandro (2006), podemos sintetizar essa participação social a partir dos seguintes elementos: i) informação: o convite às organizações, a facilitação de sua participação pelo custeio de seu deslocamento para as reuniões, e a relação dessas com o ponto focal do GT no Brasil; ii) diálogo/debate: as reuniões nacionais e regionais contavam com a participação de organizações da sociedade civil, que se reuniam e se articulavam antes, durante e após as reuniões, apresentando suas demandas e buscando formas de transformá-las em ações concretas; e iii) consulta: realizadas para construir consensos em relação às temáticas que eram priorizadas nas reuniões, demonstrando que a agenda de gênero na REAF havia sido construída em conjunto, com contribuições dos governos e organizações, especialmente as brasileiras. Assim, este período foi caracterizado por uma participação operativa, em que atrizes e atores integraram um sistema de monitoramento e tomada de decisão, influenciando a política regional para o setor (ALEMANY; LEANDRO, 2006).

No geral, em relação às ações desenvolvidas durante todo o período, sua relevância está relacionada, pelas entrevistadas, pela possibilidade de propor políticas públicas para as mulheres rurais e a agricultura familiar como um todo, denunciar atos, discutir e levantar uma pauta unificada das organizações, articular redes e ganhar visibilidade, de modo a influenciar as companheiras dos outros países.

Mas eu acho muito importante, toda vez que a gente senta, que a gente dialoga, que a gente coloca na mesa quais são os nossos problemas, quais são as nossas possíveis soluções, quem são os atores que a gente pode contar, quem são os atores que a gente tem que dialogar. Isso que eu acho importante. E embora a gente tenha estado fisicamente em vários países conversando, dialogando, a gente acaba dizendo o seguinte: os problemas são muito parecidos, só muda a localização geográfica. No fim de tudo, por tudo o que essa participação, uma coisa que ela ensinou, eu tenho isso desde sempre: que todas essas pessoas, do mundo inteiro, elas gostam de ser ouvidas com atenção (MIQCB, 2020).

A relevância que as entrevistadas atribuíram à REAF diz respeito não só às ações desenvolvidas, às conquistas políticas domésticas, mas também ao espaço de participação que possibilitou a troca de experiências de vida, fortalecendo-as enquanto mulher e sujeito político.

⁵ José Graziano da Silva ocupou esse cargo entre 2011 e 2019.

Práticas sociais, influências e resultados do processo participativo

A segunda dimensão dessa análise refere-se às práticas sociais de resistência e de participação, sua influência sociopolítica e seus resultados. Em relação às práticas, destacou-se o surgimento de formas de resistência entre os movimentos de mulheres rurais por meio do incentivo à participação política, assim como pelo fortalecimento de redes específicas de articulação. Também foi observado um efeito positivo na ocupação das mulheres em cargos de liderança nas organizações, em direção a um maior equilíbrio de gênero. A CONTAG, por exemplo, atualmente conta com uma paridade de representação na ocupação dos cargos diretivos. A atual Diretora da Secretaria de Mulheres participou ativamente da REAF ao longo dos últimos anos, especialmente no GT Juventude (CONTAG, 2021; REAF, 2021). Tal movimento também ocorreu na COPROFAM, em que, apesar de não paritária, mais de 40% da diretoria atual é composta por mulheres (seis em um total de quatorze diretores/as) (COPROFAM, 2021).

A prática da participação em nível nacional ajudou a preparar as mulheres brasileiras para expressar suas demandas em outros espaços públicos, inclusive internacionais, ampliando sua visibilidade. Essa não era a realidade na maioria dos países participantes. A REAF foi para essas mulheres, inclusive para as brasileiras, um espaço público que precisou ser conquistado. A consciência de que o espaço público não foi feito para as mulheres começou a surgir exatamente quando se decidiu inserir nele. De acordo com uma entrevistada:

Foi um enfrentamento muito grande na REAF com relação ao machismo. Eles, os homens, não queriam enxergar a gente como uma protagonista de política. Que a gente estava ali discutindo política. E ainda, às vezes, as nossas propostas, eles não aceitavam. A gente também batalhou pra conseguir o GT Gênero dentro da REAF. E foi muita briga (MMTR-NE, 2020).

A partir desse relato, pode-se inferir a importância da prática política das mulheres na REAF e da construção de um espaço para tratar especificamente das desigualdades de gênero na agricultura familiar, especialmente no contexto de persistência do machismo e do patriarcado nos espaços políticos⁶. Conforme as observações de Alvarez (2014), os discursos feministas, suas interpretações e ideias desenvolveram formações políticas e, neste caso, produziram mudanças positivas no papel das mulheres no âmbito econômico, assim como nos espaços de participação e decisão política.

Todas as entrevistadas atribuíram à Reunião um valor significativo enquanto espaço de diálogo político, de troca de experiências e aprendizado, tanto de caráter técnico quanto político. Destacou-se também, no caso brasileiro, uma aproximação inicial com outros Ministérios que antes não estavam no seu espectro de articulação e diálogo. A REAF contou com representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e, para as participantes, esse diálogo contribuiu para o aprendizado de sua formação política e para ampliar a visibilidade de seus movimentos. Em termos de influência, para além dessa maior visibilidade, os resultados significativos estiveram vinculados à incidência destes movimentos no fortalecimento institucional das políticas para as mulheres rurais.

Como referido anteriormente, a participação das trabalhadoras brasileiras influenciou a participação de grupos dos outros países. Não somente em termos de ações do GT, mas também em termos de contribuições para a ampliação da visão sobre a luta das mulheres rurais pela terra, produção e comercialização. As trocas foram realizadas sobretudo por meio dos intercâmbios desenvolvidos no Programa Regional, da participação formal e das Redes que foram sendo construídas ou aprimoradas, especialmente tratando da Marcha das Margaridas, cujo fortalecimento se deu por meio da participação de movimentos sul-americanos de mulheres articulados via REAF, causando assim um impacto relevante nos

⁶ No momento de criação da REAF, os movimentos brasileiros já apresentavam certo amadurecimento nas questões de gênero e feminismo. De acordo com Butto (2017), no período anterior, de constituição dos movimentos de mulheres rurais, não se levantavam tais questões. Foi a partir da década de 1990, com a expansão das lutas e a abertura de espaços subnacionais, nacionais e internacionais de organização política que foi possível abrir as pautas dos movimentos a tais questões.

movimentos de mulheres rurais nos países do Mercosul ampliado (BUTTO, 2017; MOLINA, 2019; MDA, 2020; MIQCB, 2020; MMTR-NE, 2020).

No caso das organizações brasileiras, houve grande valorização da abertura que o governo federal deu ao diálogo e uma maior compreensão sobre as especificidades de cada país, fortalecendo a capacidade de interlocução internacional dessas lideranças.

Naquilo que diz respeito ao diálogo com os governos, acho que foi muito interessante para que elas conhecessem a realidade dos países, que elas inclusive percebessem claramente como no Brasil havia um grau de institucionalização e de legitimação dessa agenda muito distinto do que havia em outros lugares da região. E que elas, claro, ganhassem com esse diálogo também uma legitimação como interlocutoras em uma região, legitimadas nessa condição, estimulando e criando capacidade de pensar muito além de seu país, reforçando o que vinha sendo dialogado e praticado no Brasil, mas também gerando novas demandas, gerando novas frentes de atuação e novas demandas, a partir daquilo que se discutia nesse ambiente do Mercosul (MDA, 2020).

Ademais, os resultados da participação no GT Gênero não se deram somente no aspecto governamental. Participar da REAF também abriu as portas para os movimentos sociais se articularem com mais força dentro de seus países, na América do Sul e em outras regiões do mundo por meio de articulação em Redes e via projetos de cooperação internacional. As entrevistadas consideraram como construtiva a participação tanto nos diálogos promovidos nas seções nacionais e regionais, quanto nos intercâmbios promovidos pelo Programa Regional. Esse processo incentivou a inserção de mulheres rurais dos outros países do Mercosul em novos fóruns participativos. Assim, a influência social dos movimentos participantes não esteve ligada unicamente às ações desenvolvidas no GT e às políticas públicas aprimoradas dentro do Brasil e nos outros países⁷, trata-se de uma influência às participantes em termos de experiência de vida, de militância, de formação política e de laços e redes de diálogo entre as mulheres rurais da América Latina.

Outro resultado observado foi a contribuição da REAF para a inserção das trabalhadoras rurais brasileiras em outros espaços governamentais e organizações internacionais. O MIQCB por exemplo, participou de discussões do acordo Mercosul-União Europeia, discussões de paz na Colômbia e conferências internacionais sobre combate à violência contra a mulher. A CONTAG tem participação na Organização Internacional do Trabalho (OIT), no Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e no FIDA-ONU.

Quanto à importância atribuída à integração regional, todas as entrevistadas consideraram relevante a experiência de conhecer as realidades das agricultoras e agricultores dos países vizinhos e a evolução da participação ao longo dos anos. Se, no princípio, as mulheres rurais não conseguiam se expressar, se sentiam inibidas e/ou reprimidas pelos representantes dos governos ou pelos próprios companheiros representantes das organizações, o esforço de abrir esse espaço para discutir a desigualdade de gênero no campo foi, aos poucos, sendo reconhecido pelos/pelas participantes e encorajou e motivou as mulheres a se apropriarem do espaço do GT Gênero. Esse movimento foi visto pelas participantes como um fortalecimento mútuo, que contribuiu para desenvolver a autonomia política destas mulheres, para além da econômica.

A falta de autonomia econômica e política, o patriarcado e a violência contra a mulher foram percebidos pelas entrevistadas como um problema comum, que deveria ser combatido na coletividade. As participantes brasileiras se viram como uma referência às companheiras dos outros países, quando compartilhavam os contextos que viveram de violência doméstica, violência dentro do movimento sindical e no trabalho, e relatavam suas experiências de como conseguiram superar essas realidades.

Em suma, podem ser feitas algumas constatações sobre a influência dos movimentos de mulheres no GT Gênero. Primeiro, cabe destacar que as organizações sociais compuseram um processo de construção coletiva. Nesse sentido, não

⁷ Ver, por exemplo, o trabalho de Caroline Molina (2019) que apresenta a influência da REAF na formulação e desenho de políticas públicas para mulheres rurais no Paraguai e Uruguai entre 2004 e 2017.

é possível atribuir a influência das ações do GT unicamente aos movimentos sociais, governos ou outros, tendo em vista que o objetivo deste espaço era construir uma agenda regional que antes não existia e construí-la a partir do diálogo. O grau de incidência dos movimentos sociais esteve, assim, vinculado à maior ou menor vontade política dos governos em dialogar com a sociedade civil.

Conforme a reunião se fortalecia, a sociedade civil aumentava sua voz no espaço e também sua influência, já que as demandas pautadas nos documentos possuíam indicações de ações práticas de institucionalização da questão de gênero, e os movimentos de mulheres dos outros países, que antes eram pouco ou nada articulados, passaram a atuar de forma mais incisiva na reunião e nas redes construídas com os movimentos brasileiros. Assim, as evidências empíricas corroboram com a observação da ALOP (2009) quanto à importância dos espaços de gestão democrática legitimarem lutas e questões específicas de determinados grupos com a ampliação da voz das participantes.

A consolidação da agenda de gênero via CMC revelou um avanço ideacional e um incremento na influência social e política desses movimentos, corroborando com a proposição de Serbin (2012) de que a contribuição dos espaços de participação no crescimento do diálogo transnacional entre a sociedade civil foi um fator que influenciou os processos decisórios no Mercosul. Como síntese analítica das entrevistas realizadas, foi construída a nuvem de palavras abaixo. A partir das entrevistas, foram contabilizadas 20.102 ocorrências (número total de palavras) sendo 1612 palavras distintas e 667 palavras com apenas uma ocorrência. A figura a seguir apresenta um panorama geral do *corpus*.

Figura 1 – Nuvem de palavras elaborada a partir das entrevistas



Fonte: elaboração das autoras, via Iramuteq.

A partir da palavra “REAF”, de maior destaque na nuvem, e das palavras “mulheres rurais”, “Brasil”, “falar”, “discussão”, “espaço”, “participar”, “organizações sociais”, evidencia-se que as entrevistadas perceberam a Reunião como um espaço participativo, de diálogo e proposições de políticas públicas para as mulheres rurais no Mercosul, destacando o papel do Brasil tanto no âmbito do governo federal, especialmente representado pelo MDA, quanto na participação das organizações brasileiras. A nuvem evidencia também os principais temas trabalhados na reunião, como a violência contra a mulher, a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), o acesso à terra e ao crédito. Além disso, as palavras “processo”, “dificuldade”, “homem”, “entrar” e “política” remetem aos relatos das entrevistadas sobre os esforços para a construção do GT e sua consolidação dentro da REAF, assim como às diferentes formas de entendimento dos países do Mercosul sobre a agricultura familiar e a questão de gênero no campo.

Crise Contemporânea e Debilidades

O movimento de participação e de expansão da agenda de gênero da REAF para outros espaços regionais foi interrompido a partir da crise política brasileira instaurada no Governo Dilma Rousseff (PT) que culminou com o golpe parlamentar e o estancamento da agenda brasileira de participação social. Além disso, as crises sociais e políticas na região influenciaram de forma negativa o desenvolvimento de ações e da participação social. Uma emergência de governos conservadores combinou-se com a retirada dos recursos utilizados para financiar a Reunião. O fim do Fundo da Agricultura Familiar reduziu ou impossibilitou a participação da sociedade civil, de acordo com as entrevistadas. A REAF continua existindo, mas com uma fragilidade que não era típica do período anterior. Quando questionadas sobre a participação no órgão no período mais recente (2015-2018), certas entrevistadas responderam que sua organização participou às vezes, mas não mencionaram questões relevantes desenvolvidas no período – exceto a menção ao tema do combate à violência contra a mulher; algumas não souberam falar sobre o que o GT desenvolveu neste período; e outras responderam que a REAF não existe mais, o que pode ser interpretado como um descontentamento com a mudança do perfil da reunião, que conta com menos ações e com um orçamento e participação social reduzidos.

A partir de 2015, essa incidência diminuiu em função da redução dos representantes dos movimentos sociais devido às novas orientações políticas dos governos e ao desincentivo ao diálogo com o setor. Ou seja, no caso especificamente do GT Gênero, o esfriamento discutido por Berrón (2013) esteve mais relacionado a questões político-ideológicas do que à ausência de resultados concretos em termos de política pública.

Diferentemente do que aponta Alemany e Leandro (2006), a experiência do GT Gênero da REAF não demonstrou indícios de elitização da participação, apesar de observarmos diferenças de pesos relativos entre as organizações participantes, evidenciadas nas ausências de algumas por falta de recursos. Contudo, diante da amplitude e diversidade da agricultura familiar na região, pode-se afirmar que a capacidade de representação e o reconhecimento de novos atores no processo integrativo foram, de certa maneira, limitados.

Evidenciou-se também uma limitação mais ampla advinda da baixa institucionalidade regional da própria agricultura familiar, que dificultou o desenvolvimento das ações do GT Gênero. Exceto o Brasil e o Paraguai, que possuíam alguma institucionalidade para o setor, os outros países participantes da Reunião tinham apenas seus Ministérios da Agricultura, e, para apoiar o setor, contavam apenas com projetos de cooperação internacional, em especial com o FIDA (BUTTO; HORA, 2010). Tais projetos possuíam diversas limitações, a começar pelo alcance e orçamento das ações (GUIDOBONO; QUESADA; RADO, 2014). Esse foi um dos desafios centrais da REAF, já que não havia reconhecimento do setor e, portanto, das sujeitas/os de direitos.

A expectativa de garantir a implementação da agenda de gênero com recursos próprios do Mercosul foi, de certa forma, frustrada, especialmente porque a ideia de construir o FAF demorou a avançar e somente entrou em vigor a partir

de 2012, quando foi aprovado no Congresso brasileiro⁸. Neste aspecto, observamos que tal fragilidade institucional refletiu questões econômicas, técnicas, jurídicas, além da concepção política do processo, como apontou ALOP (2009). Este foi o motivo pelo qual o GT optou por elaborar, a convite da AECID, um projeto de cooperação para desenvolver ações, o Programa Regional. A despeito da importância deste Programa, a ausência de recursos financeiros próprios destacou-se como uma fragilidade significativa da Reunião, dificultando o apoio a suas iniciativas. Essa baixa capacidade influenciou negativamente a institucionalização da perspectiva de gênero nos países participantes porque impediu o desenvolvimento de ações concretas e prejudicou a participação, dificultando a consolidação da agenda.

Além disso, o machismo, como fator cultural, foi relatado como uma dificuldade adicional e observou-se uma dificuldade (relativamente minorada ao longo do processo) de as mulheres serem reconhecidas enquanto sujeitos políticos. Foi desafiador inserir a temática de gênero em um espaço público com visões diferentes sobre o papel das mulheres na agricultura familiar, campesina e indígena. A depender da quantidade de recursos que a Reunião dispunha para financiar a participação social, as organizações de mulheres ficavam na iminência de ser prejudicadas. Talvez as discussões de gênero não fossem tão priorizadas quanto as dos outros GTs, e a REAF não trabalhou com paridade de gênero nas representações da sociedade civil. Do lado dos governos, no geral, observou-se, a partir das listas de presença, uma maior representação masculina nas reuniões (REAF, 2021).

A agenda de gênero também apresentou risco de retrocesso conforme a orientação política dos países participantes, confirmando a ausência de uma visão regional discutida por Vazquez (2008). Ou seja, o desenvolvimento dessa agenda de gênero foi resultado de um projeto nacional, principalmente brasileiro, que conduziu o projeto comum para níveis mais ou menos relevantes, a depender da vontade política dos governos nacionais.

A colocação de Serbin (2012) de que a heterogeneidade das organizações dificultou a articulação de vozes e posições comuns foi observada, especialmente no período de formação da Reunião. Outras debilidades identificadas foram: a dificuldade em abranger a diversidade da agricultura familiar regional no espaço da REAF; a persistência da condição de vulnerabilidade econômica e social por parte das mulheres rurais da região; e a dificuldade linguística entre as falantes de português e espanhol.

Conclusão

Muitos trabalhos sobre os mecanismos decisórios no Mercosul trazem críticas sobre a centralização decisória do bloco e as limitações à participação. Ao se analisar os mecanismos regionais de governança como estruturas de poder, a pouca influência formal dos movimentos sociais nas decisões de caráter intergovernamental pode levar a certo ceticismo.

Contudo, esse trabalho de analisar o GT Gênero da REAF a partir da participação e perspectiva das mulheres rurais evidenciou resultados muito significativos. Elas enfrentaram grandes desafios em seus ambientes e no Mercosul, mas conseguiram obter conquistas muito relevantes, ideacionais, materiais e imateriais e também foram líderes em termos de avanços legais aqui considerados.

O espaço de diálogo que foi aberto para a discussão de políticas públicas para a Agricultura Familiar, Campesina e Indígena foi fruto da luta dos movimentos rurais na América do Sul, especialmente articulados na COPROFAM, e de um momento político favorável na região, com a ascensão de governos progressistas e iniciativas voltadas para questões sociais e democráticas. A liderança do Brasil nos debates da reunião veio tanto do MDA quanto das organizações sociais, familiarizadas com a luta por políticas públicas no setor, que já apresentava institucionalidade no país.

Os principais temas pautados ao longo dos anos foram relacionados à autonomia econômica e política das mulheres rurais e o reforço da institucionalização da perspectiva de gênero no MDA e no Ministério da Agricultura.

⁸ O Regulamento do Fundo de Agricultura Familiar do Mercosul, que teve duração de cinco anos, estabeleceu uma contribuição fixa anual de quinze mil dólares estadunidenses de cada Estado Parte, além de uma contribuição anual de trezentos mil dólares estadunidenses integrada nas seguintes percentagens: Brasil: 70%; Argentina: 27%; Uruguai: 2%; e Paraguai: 1% (BRASIL, 2012).

Inicialmente, destacou-se a importância da emissão da documentação relativa ao registro de produtora rural, que possibilitaria a produção de dados sobre o trabalho das mulheres rurais, assim como o seu acesso à terra e a políticas de crédito e comercialização.

A agenda de gênero da REAF foi construída em intenso diálogo entre governos e organizações sociais, o que confirma as indicações da literatura de que a Reunião foi um dos melhores - senão o melhor - exemplo de espaço participativo no Mercosul. As demandas dos movimentos foram, aos poucos, sendo incorporadas e produzindo resultados significativos em termos de normativas do Mercosul para os países membros, intercâmbios, redes de articulação entre os movimentos sociais na América Latina e difusão da agenda das mulheres rurais em outros fóruns regionais, como a FAO e a CELAC.

Na ótica dessas trabalhadoras, os resultados de sua participação na REAF estão vinculados a avanços na participação democrática, na visibilidade e articulação dos seus movimentos, na luta contra o machismo e na busca por autonomia. Pode-se destacar também que o avanço do diálogo contribuiu para um processo de construção de confiança com os entes governamentais, fatores importantes para a estabilidade política e o aprimoramento democrático.

Entretanto, as principais debilidades desse processo participativo estiveram relacionadas com a frágil institucionalidade dessas iniciativas e com a vinculação de seus avanços à vontade política dos governos. Desde 2015, com a crise política brasileira, a REAF e o GT Gênero começaram a enfrentar dificuldades devido à falta de interesse político dos governos na temática e à consequente retirada de recursos. Dinâmica aprofundada após o fim do Fundo (FAF) que financiava a participação social e outras iniciativas.

O MDA, que havia sido criado em 2000 e aprimorado em 2003, foi extinto no primeiro dia do governo Temer. Suas competências foram inicialmente transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e, depois de poucos dias, repassadas para a Casa Civil. O atual governo, um dia depois da posse, transferiu essas competências para o Ministério da Agricultura que, como é sabido, é muito influenciado pelos interesses do agronegócio e tem quase nula porosidade às demandas da agricultura familiar. Ademais, no Brasil atual, evidencia-se uma crise democrática tendo em vista a eliminação de diversas instâncias participativas por parte do governo federal.

Nesse contexto, durante a reunião da REAF de 2019, foi possível observar a preocupação das organizações e de alguns técnicos sobre a continuidade da REAF, em meio a essas mudanças políticas. As organizações brasileiras evidenciaram, em sua fala, a importância fundamental de manter o espaço construído e a institucionalidade existente, mais do que levar novas demandas e propor políticas públicas. Além disso, a preocupação com a extinção da Secretaria Técnica da REAF e a necessidade de pensar em formas de viabilizar a participação dos Movimentos estiveram presentes em quase todos os discursos, especialmente porque, poucos meses antes, o presidente Jair Bolsonaro havia assinado o Decreto 9.759, extinguindo mais de seiscentos Conselhos Federais, o que representou uma perda para a sociedade civil e a democracia participativa como um todo.

Ainda assim, o caminho construído pela REAF representa um grande legado, com potencial futuro de ampliar as trajetórias anteriormente iniciadas, de construção de políticas públicas regionais a partir da base (*bottom-up*) e de uma maior articulação entre governos e organizações da sociedade civil. É, portanto, essencial continuar buscando meios de maior institucionalização dos avanços conquistados, para que sejam implementados como políticas domésticas. A inclusão econômica e política das mulheres rurais é um processo importante na luta contra as desigualdades sociais, de gênero, classe e raça. Nosso intuito aqui foi dimensionar e visibilizar essa luta, reforçando sua importância no debate acadêmico.

Referências

ALEMANY, C.; LEANDRO, B. **Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur**. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguay, 2006.

- ALOP. **El Mercosur ciudadano**: retos para una nueva institucionalidad. Montevideo: ALOP - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, 2009.
- ALVAREZ, Sonia E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cadernos Pagu**, 2014, n.43, p. 13-56.
- BERRÓN, Gonzalo. Viejos y nuevos dilemas para la participación social en los procesos de integración sudamericanos. **Cadernos Prolam/USP**, v. 13, n. 23, p. 160, 2013.
- BERTI, N. e BARROS JUNIOR, O. A. **A REAF-Mercosul e a construção de uma agenda regional de políticas públicas regionais para a agricultura familiar**. In: 9. Congresso Latino-Americano de Ciência Política. Montevideo, 2017.
- BRASIL. **REAF**: Reunião Especializada em Agricultura Familiar do Mercosul. Publicação Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.
- BRASIL. **Decreto nº 7.858, de 6 de dezembro de 2012**. Promulga o Regulamento do Fundo de Agricultura Familiar do MERCOSUL - FAF MERCOSUL, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7858.htm. Acesso em 02 nov. 2021.
- BUTTO, Andrea; HORA, Karla. Integração regional e políticas para as mulheres rurais no Mercosul. In: SCOTT, Parry; CORDEIRO, Rosineide; MENEZES, Marilda (Eds). **Gênero e Geração em Contextos Rurais**. Florianópolis: Ed. Mulheres, 2010.
- BUTTO, Andrea. **Movimentos sociais de mulheres rurais no Brasil**: construção do sujeito feminista. Tese de doutorado e Sociologia. UFPE, Brasil, 2017, 277p.
- CAETANO, Gerardo. **Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur**: Colección Análisis y Propuestas. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguay, 2004.
- CAMARGO, B. JUSTO, A. M. **Tutorial para uso do software IRAMUTEQ**. Porto Alegre, UFSC, 2018.
- CONTAG, 2021. **Diretoria**. Disponível em: <http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=2&nw=1>. Acesso em: 02 nov. 2021.
- COPROFAM, 2021. **Autoridades**. Disponível em: <https://coprofam.org/autoridades/>. Acesso em 02 nov. 2021.
- FERREIRA, Guilherme A. A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul (REAF): expansão ou aprofundamento da integração regional? **Revista Conjuntura Austral**. Porto Alegre, v.10, n.49, p.81-95, 2019.
- FERRO, Silvia Lilian. Qual a importância das desigualdades de gênero no desenvolvimento rural dos países do MERCOSUL? In: MIRANDA, Cynthia Mara; CÔTÉ, Denyse; BARROSO, Milena Fernandes; ESTÁCIO, Marcos André Ferreira (Eds). **Gênero, Desenvolvimento e Território: novas semânticas e antigas práticas**. Manaus, 2015.
- GUIDOBONO, N.; QUESADA, S.; RADO, C. **Evaluación Externa del Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género em la Agricultura Familiar del Mercosur**. Documento final. Montevideo: FLACSO, 2014.
- KECK, M.; SIKKINK, K. **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca: Cornell University, 1998.
- KERGOAT, Danièle. Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. **Novos Estudos**. CEBRAP, n. 86, São Paulo, 2010.
- LASKER, R. D.; GUIDRY, J. A. **Engaging the community in decision making**: case studies tracking participation, voice and influence. Jefferson: McFarland & Company, 2008.
- MDA/NEAD. **Gênero, agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006.
- MDA, 2020. Entrevista concedida à Lana Rodrigues Silva, por videoconferência.
- MERCOSUL. **Consenso de Buenos Aires**, 2003.
- MERCOSUL. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 06.; Porto Alegre, 2006. Ata nº 02/06. **ANEXO VII**.
- MERCOSUL. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 27.; Florianópolis, 2017. Ata nº 02/17. **ANEXO VII**.
- MERCOSUL. Carta de Medianeira. **I Encontro de Mulheres Rurais do Mercosul ampliado**, 2018. Disponível em: <https://www.unicafe.org.br/upload/download/176.pdf?v=20210403223902>. Acesso em 5 nov. 2021
- MIQCB, 2020. Entrevista concedida para Lana Rodrigues Silva, por telefone.
- MNTR-NE, 2020. Entrevista concedida à Lana Rodrigues Silva, por videoconferência.
- MOLINA, Caroline Buosi. **Influências da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul na construção de políticas públicas para as mulheres rurais no Paraguai e Uruguai**. Dissertação de Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural. Universidade de Brasília, Brasil, 2019.

MONTEIRO, Nayara de Lima. **A construção da transversalidade da perspectiva de gênero no MERCOSUL: alcances e limitações a partir das relações de poder**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, UEPB, Brasil, 2014.

NIERDELE, Paulo André. A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre Governos e Movimentos Sociais. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 24 n. 2, 2016.

NIERDELE, Paulo André. A institucionalização da agricultura familiar no Mercosul: da definição normativa aos sistemas nacionais de registro. **Novos Cadernos NAEA**, v. 20, n. 1, p. 67-94, 2017.

REAF. **Igualdade de gênero en la agricultura familiar del MERCOSUR**. Programa de Cooperación Mercosur-AECID. Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo. Montevideo, 2009.

REAF. **Seminario-Taller Políticas para las mujeres rurales: bases conceptuales e instrumentales**. Programa de Cooperación Mercosur-AECID. Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo. Montevideo, 2011.

REAF. **Biblioteca REAF**, 2021. Disponível em: <http://www.reafmercosul.org/biblioteca-reaf>. Acesso em 02 nov. 2021.

RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. **The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America**. Londres: Springer, 2012.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: CRIES, 2012.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 20, n. 2, p.71-99, jul/dez 1995.

SERBIN, Andrés. Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal. **Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: CRIES, 2012.

VAZQUEZ, Mariana. Luces y sombras de la participación social en el Mercosur. **Densidades**, v. 1, p. 88-96, 2008.

Funções de colaboração exercidas

Lana Rodrigues Silva:	Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Análise formal; Software; Investigação; Escrita (primeira redação);
Aline Contti Castro:	Conceituação; Validação; Administração do projeto; Análise formal; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Cooperação internacional em educação militar como um instrumento de política de defesa e inserção do Brasil na América Central

Brazilian international cooperation in military education as an instrument of defense policy and insertion in Central America

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.114525>

Filipe Machado Carolino

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, Brasil

filipemachado@live.com  

Rubens de Siqueira Duarte

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, Brasil

rubenssduarte@gmail.com  

Resumo

A cooperação internacional brasileira cresceu no início do século XXI, contribuindo para a conquista de prestígio político, expansão econômica e promoção de desenvolvimento, especialmente no seu entorno estratégico. Contudo, faltam pesquisas direcionadas para estudar como a cooperação internacional pode ser usada para incidir na articulação política com outros países no campo da defesa. Analisando a cooperação brasileira em educação militar com os países da América Central a partir de 1995, este artigo busca demonstrar como atividades de cooperação internacional são instrumentos relevantes e efetivos da política de defesa do Brasil, além de ferramentas de política externa. Para chegar a essa conclusão, foi realizada uma extensa pesquisa documental e bibliográfica, bem como entrevistas com militares centro-americanos. O presente artigo pretende, assim, expressar ao leitor a capacidade da cooperação internacional brasileira em educação militar de incidir politicamente nos países da América Central, o que pode facilitar a consecução dos objetivos elencados na Política Nacional de Defesa do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Cooperação Internacional; Política Nacional de Defesa; Política Externa;

Abstract

Brazilian cooperation has grown since the beginning of the 21st century. It contributed to the conquest of political prestige, economic expansion, and promotion of development, especially in Latin America and Africa. However, only a few studies have analyzed how international cooperation can influence political articulation with other countries, mainly in the defense area. The present analysis of Brazilian cooperation in military education with Central American countries since 1995 intends to show how international cooperation policies are relevant and efficient instruments of Brazilian defense policy, not only as foreign policy tools. This study uses documentary and bibliographic research besides interviews with Central American officers to obtain this conclusion. The article shows how Brazil uses military education cooperation to achieve its national defense objectives by influencing positively Central American military leaders.

Keywords: International Cooperation; National Defense Policy; Foreign Policy;

Recebido: 10 junho 2021

Aceito: 29 setembro 2021

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Introdução

A cooperação internacional pode ser um instrumento da política de defesa? Parte significativa da literatura acadêmica, bem como tomadores de decisão argumentam que políticas de ajuda e/ou cooperação internacional são instrumentos de política externa, ainda que o campo político da cooperação não tenha o mesmo adensamento institucional se comparado a regimes internacionais, como o de segurança internacional, comércio e meio ambiente (KEENAN, 1971; LANCASTER, 2008; CAROTHERS; GRAMONT, 2013). No caso brasileiro, o país é recipiente há, pelo menos, seis décadas, desde o surgimento das políticas de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) como são conhecidas hoje. Somente no início do século XXI que a cooperação brasileira cresceu quantitativamente e qualitativamente, o que revela uma dupla inserção do Brasil nesse campo político (MAWDSLEY, 2012; MILANI, 2017). A narrativa oficial brasileira pautava-se em princípios de solidariedade e horizontalidade, mas também ressaltava que as políticas de cooperação deveriam ser *win-win*, de modo que revertissem em ganhos para o Brasil, ainda que no longo prazo privado (MAWDSLEY, 2012; MILANI, 2018). Desse modo, as políticas de cooperação foram usadas de modo a criar um regime simbólico que denunciasses a concentração do poder decisório internacional nas mãos de potências do Norte, bem como para contribuir para a inserção internacional do país e a internacionalização do seu setor privado (PINO, 2010; MUÑOZ; CARVALHO, 2016). Cabe ressaltar, entretanto, que o comprometimento do Brasil com políticas de cooperação variou de acordo com a situação fiscal e com preferências políticas dos governos.

O debate sobre como as políticas de cooperação podem contribuir como instrumento de política externa é bastante dinâmico. Curiosamente, o mesmo não se verifica na caracterização desse tipo de política como instrumento da política de defesa do Brasil. A literatura especializada tende a abordar temas como a contribuição brasileira para missões de paz ou então políticas para a construção de um entorno regional pacífico. Em ambos os casos, a prioridade é dada para a dimensão diplomática, em detrimento do setor militar. Há espaço para pesquisas que olhem para como a cooperação internacional pode ser usada para incidir na articulação política com outros países em temas de defesa, bem como para contribuir para o prestígio do Brasil no mundo além do regime de segurança internacional. Este artigo busca contribuir para esse debate, analisando como a cooperação brasileira em educação militar com os países da América Central contribuiu para os objetivos da política de defesa, podendo, assim, ser considerado como um instrumento dessa política. Embora existisse projetos de cooperação ao longo da segunda metade do século XX, isso se torna mais claro a partir de 1995, quando o Brasil assina acordos de cooperação com diversos países da América Central. Por esse motivo, este artigo delimita sua análise temporal a partir desses marcos legais.

Para isso, este artigo é dividido em quatro seções, além desta introdução. Um primeiro momento é destinado para uma breve revisão da literatura sobre os motivos que permitem caracterizar a cooperação internacional como um instrumento de política externa, bem como os objetivos da política de defesa do Brasil. A segunda seção faz uma análise sobre as características da formulação das políticas de defesa em países centro-americanos. Baseado nas reflexões apresentadas nas seções anteriores, o artigo debruça sobre as principais atividades de cooperação do Brasil com a região desenvolvidas desde o governo Fernando Henrique Cardoso, e investiga como o país pode se beneficiar dessas políticas de cooperação. Por fim, um momento é destinado para as considerações finais. Metodologicamente, este artigo baseia-se na análise de documentos oficiais brasileiros, sejam tratados internacionais ou correspondência diplomática disponível, relatórios de militares brasileiros envolvidos na atividade de cooperação em defesa na América Central nos anos de 2015 a 2020, bem como na entrevista de seis militares de países centro-americanos. Também foi feita uma revisão da literatura sobre a cooperação internacional brasileira, de modo geral e especificamente sobre cooperação em defesa, de modo a suprir uma lacuna relevante quando se trata de estudos científicos em Relações Internacionais e Defesa que versem sobre as atividades brasileiras nos países centro-americanos.

A cooperação como instrumento de política externa

Não existe consenso sobre a definição de ajuda e de cooperação. Conforme mencionado na introdução deste artigo, a falta de institucionalização do campo político – principalmente ao se comparar com regimes internacionais existentes – permite a existência de um grande espectro de atividades, de modelos, de interpretações e de motivações seja classificada como ajuda ou cooperação. Enquanto o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE) criou sua definição de AOD, países do Sul geopolítico esforçaram-se em usar políticas de cooperação para criar um regime simbólico que desafia as práticas e as narrativas da tradicional ajuda Norte-Sul (MILANI, 2018; TOMAZINI, 2017). Mawdsley (2012), por outro lado, sustenta que países em desenvolvimento costumam utilizar a palavra “cooperação” ao invés de “ajuda” ou “assistência”. Ratificando essa afirmação, a Assembleia Geral das Nações Unidas definiu a cooperação Sul-Sul como um esforço comum dos povos e países do Sul, nascido de experiências e afinidades compartilhadas, diferenciando-a de assistência para o desenvolvimento¹. De modo geral, tanto a AOD quanto políticas de cooperação podem ser entendidas como relações entre Estados que coordenam, deliberadamente, atividades que possam resultar em benefícios de forma geral (MILNER, 1992, p. 467-468). As motivações que levam os Estados a se lançarem em políticas de ajuda e cooperação são variadas, o que leva Van der Veen (2011) usar a metáfora de um canivete suíço, para argumentar que ajuda e cooperação são uma ferramenta que pode ter diversos fins e usada nos mais variados modos. No mesmo sentido, George Kennan (1971, p. 178-179) argumenta que, por tratarem do uso de recursos públicos no exterior, essas ações devem estar alinhadas com a política externa dos Estados participantes.

O Brasil foi um dos primeiros países do Sul geopolítico que criou uma agência nacional de cooperação (MILANI, 2017). Em um primeiro momento, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) tinha como principal função coordenar a ajuda internacional recebida, o que refletia a inserção internacional do Brasil como predominantemente um recipiendário (DUARTE, 2019). A partir do início do século XXI, as políticas de cooperação brasileira se expandiram em quantidade e qualidade, tornando-se fundamentais nas relações internacionais brasileiras (DESIDERÁ NETO, 2015; RAMANZINI JR; MARIANO; ALMEIDA, 2015). As altas taxas de crescimento da economia e de atração de investimentos; a estabilidade política e institucional; a liderança na América do Sul, refletida no envolvimento com a resolução pacífica de conflitos; a aposta no multilateralismo e compromisso para reduzir as diferenças regionais e internacionais nos diversos campos do poder; e o êxito nos programas sociais de combate à pobreza como o Fome Zero e Bolsa Família favoreceram a expansão da cooperação brasileira como instrumento de política externa, especialmente junto aos países do Sul (PINO, 2010). Essa estratégia, nas palavras de Visentini (2016) multidimensional e propositiva, projetou, ainda que temporariamente, o país como um ator mais relevante no sistema internacional. O Brasil, então, utilizando-se da cooperação internacional, ao longo da primeira década do século XXI, conquistou prestígio político, desenvolvendo confiança mútua no eixo Sul-Sul e apoio às teses brasileiras nos organismos internacionais (AMORIM, 2016, p. 316); retorno econômico, demonstrado em estudos que apontam uma correlação entre o aumento da cooperação para o desenvolvimento e o crescimento das exportações brasileiras em alguns países africanos, além de contribuir para a internacionalização do setor privado brasileiro (DESIDERÁ NETO, 2015; INOUE; VAZ, 2012); e satisfação em contribuir, altruisticamente, para a promoção do desenvolvimento no mundo. Assim, observa-se que a cooperação foi utilizada como ferramenta para a inserção do Brasil no sistema internacional, particularmente junto aos países Sul, que possuem histórico e desafios comuns aos brasileiros.

A cooperação internacional brasileira, portanto, é um instrumento da política externa e, por isso, suas características, destinos e temas são construídos no âmbito doméstico para atender uma interpretação de interesses nacionais. Como afirmam Carlos Milani e Letícia Pinheiro (2013), a política externa pode ser caracterizada como uma política pública *sui generis*, pois é um serviço prestado pelo Estado à sua população no cenário internacional. Nesse sentido,

¹ Definição estabelecida na Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul realizada em Nairóbi, Quênia, em 2009 (ONU, 2009).

este artigo argumenta que a política brasileira de defesa se aproxima dessas características, pois, guardadas suas propriedades específicas, também é uma política estatal voltada para o plano externo, mas que tem sua formulação permeada pela dinâmica política doméstica. Não por menos, a célebre frase de Clausewitz que afirma que a guerra é a continuação da diplomacia por outros meios é lembrada até hoje. O objetivo clássico mais elementar da política de defesa é garantir a soberania de um Estado em um sistema internacional anárquico e assimétrico. Por esse motivo, a política externa e a defesa frequentemente têm objetivos coincidentes, ainda que a interpretação sobre qual tipo de inserção internacional almejada e os meios para chegar a ela possam ser diferentes, uma vez que são entendimentos que refletem o resultado temporário de uma dinâmica política fruto de negociações, barganhas, contradições, conflitos, tensões entre atores domésticos, considerando as restrições sistêmicas.

A Política Nacional de Defesa (PND) estabelece oito objetivos nacionais de defesa “os quais devem ser interpretados como as condições a serem alcançadas e mantidas permanentemente pela nação brasileira no âmbito de Defesa” (BRASIL, 2016a, p. 25). Para atingir esses objetivos, o Estado brasileiro estabelece estratégias e ações consubstanciadas na Estratégia Nacional de Defesa (END). No Brasil, esse tema ainda é muito restrito ao Estado e suas instituições, como o Ministério da Defesa e as Forças Armadas, com inserção assimétrica e informal de atores não-governamentais (LIMA *et al*, 2017). A retórica das autoridades do governo brasileiro, nos últimos anos, repisa a necessidade de se contar com uma força dissuasória e de cooperar no âmbito da defesa, em especial com países do entorno estratégico. Tal perspectiva foi compartilhada pela Presidente Dilma Rousseff,² pelo Ministro e Embaixador Celso Amorim,³ pelo Ministro Joaquim Silva e Luna⁴ e pelo Ministro Fernando Azevedo e Silva.⁵

O fortalecimento da capacidade de dissuasão é uma estratégia ligada diretamente ao primeiro objetivo nacional de defesa elencado na END, “garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial” (BRASIL, 2016b, p. 25). Essa estratégia “significa desenvolver, aprimorar e consolidar os fatores que conferem ao País condições para desestimular qualquer ação hostil contra sua soberania, seus interesses, anseios e aspirações” (BRASIL, 2016b, p. 63). Para Lima *et al* (2017), a dissuasão é buscada para proteger os interesses nacionais contra ingerências de atores extrarregionais, principalmente no entorno estratégico brasileiro. Já a promoção da cooperação internacional é elencada como estratégia para consecução dos objetivos VII e VIII: “contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais” e “incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais” (BRASIL, 2016b, p. 25). Para estabelecer a cooperação é necessário intensificar a realização de intercâmbios e acordos na área de defesa com outros países, e a execução de operações internacionais, unilateralmente ou em arranjos plurilaterais (BRASIL, 2016a, p. 25). A cooperação visa auferir estabilidade no entorno estratégico e projetar o país internacionalmente (LIMA *et al*, 2017).

Assim como atividades de cooperação em outras áreas, os projetos no setor de defesa tornaram-se mais relevantes nas diretrizes da política externa brasileira no início do século XXI. Seguindo as diretrizes da PND, essas inserções em defesa buscaram criar uma sinergia com o movimento de política externa daquele momento, provocando uma maior cooperação com o Sul, e a priorização desta com países de menores capacidades militares que o Brasil, principalmente os da África e América Latina, sem perder a ênfase nas tradicionais parcerias com as potências do Norte e suas instituições, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (RAMANZINI JR; MARIANO; ALMEIDA, 2015). Em geral, esses acordos têm como finalidades: promover cooperação em assuntos relacionados à pesquisa, apoio logístico, ciência e tecnologia; compartilhar conhecimentos e experiências adquiridas em operações militares e operações de paz; promover ações conjuntas de treinamento e instrução militar, exercícios militares combinados; colaborar em assuntos relacionados a equipamentos e sistemas militares; realizar intercâmbio de instrutores e estudantes de

² Discurso da Presidente Dilma Rousseff em 5 de abril de 2011 (ROUSSEFF, 2011).

³ Palestra do Ministro Celso Amorim em 27 de julho de 2012 (AMORIM, 2016, p. 81-82).

⁴ Discurso do Ministro Joaquim Silva e Luna em 9 de outubro de 2018 (LUNA, 2018).

⁵ Discurso do Ministro Fernando Azevedo e Silva em 2 de abril de 2019 (SILVA, 2019).

instituições militares; e realizar escalas de navios de guerra, escalas aeroportuárias e visitas mútuas a entidades civis e militares do interesse da defesa.

O Ministério da Defesa considera que as atividades internacionais são um “eficiente instrumento para auxiliar na inserção afirmativa e cooperativa do país no plano global, fortalecer a confiança entre o Brasil e seus parceiros e indicar oportunidades para o País em suas relações com outros atores” (BRASIL, 2017b, p. 8). Mas, para que a cooperação alcance os objetivos nacionais de defesa, entre eles, defender-se face a ameaças externas e ampliar sua capacidade de influência internacional, é necessária uma convergência de objetivos e ações entre a Política de Defesa e a Política Externa, com unidade de ação entre os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores (ALSINA JR, 2009; LIMA *et al*, 2017). No que concerne a cooperação na área da educação militar, o Brasil atua tanto recebendo militares estrangeiros para realizar cursos no país, quanto enviando seus militares a outros países, seja para estudar ou para desempenharem funções de professor e instrutor (tabela 1). Nesse ínterim, destacam-se a missão de cooperação do Exército Brasileiro no Paraguai⁶, e a participação da Marinha do Brasil na preparação de forças navais em países africanos⁷.

Tabela 1 – Intercâmbio na área de ensino militar 2001-2011

Força Singular	Estrangeiros no Brasil	Brasileiros no exterior
Marinha	1526	252
Exército	1748	696
Força Aérea	506	437
Total	3780	1385

Fonte: dados obtidos no Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2012).

Já no âmbito das operações ou exercícios combinados, o Brasil vem participando regularmente de treinamentos e adestramentos com países de todos os continentes (quadro 1), onde se destacam os exercícios navais de defesa do Canal do Panamá, e os exercícios aéreos com os vizinhos sul-americanos.

Quadro 1 – Exercícios combinados em 2010-2011

Força Singular	Quantidade	Países envolvidos
Marinha	19	Argentina, Uruguai, Colômbia, Peru, Guiana, Porto Rico, Antígua e Barbuda, Martinica, Suriname, Paraguai, EUA, Reino Unido, Bolívia, México, França, Canadá, Turquia, Dinamarca, Venezuela, Índia, África do Sul, Chile, Equador, Namíbia, Angola, São Tomé e Príncipe, Nigéria, Gana.
Exército	1	Bahamas, Belize, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, EUA, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai.
Força Aérea	7	Angola, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Portugal, Timor-Leste, Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Espanha, França, Holanda, Itália, Reino Unido, Argentina, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, EUA, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela

Fonte: dados obtidos no Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2012).

Pode-se afirmar, também, que as atividades de cooperação desempenham papel preponderante na garantia de estabilidade regional, paz e a segurança internacionais. Reuniões entre autoridades de governo ajudam a alinhar as políticas de defesa e a criação de confiança mútua por meio da transparência e diálogo; intercâmbios de instrutores e

⁶ A Cooperação Militar Brasileira no Paraguai realiza, desde 1987, atividades de cooperação com fins científicos, culturais, tecnológicos e de aperfeiçoamento profissional (CMBP, 2018).

⁷ O Brasil participou da criação da Marinha da Namíbia, além de contribuir no processo de evolução das Guardas-Costeiras de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe (MB, 2017).

alunos facilitam a aproximação das doutrinas de emprego do poder aéreo, naval e militar terrestre; o desenvolvimento conjunto de produtos de defesa amplia as possibilidades de estabelecimento de uma logística integrada e independente de atores externos; e a realização de exercícios combinados permitem o aumento da interoperabilidade⁸ entre as forças militares⁹ (CAROLINO, 2020). Tudo isso, contribui para o estabelecimento de uma zona de paz fortalecida e respeitada, que seja capaz de implementar soluções próprias para seus problemas, desenvolvendo um ambiente desfavorável para intervenções extrarregionais no entorno geopolítico brasileiro, ratificando o emprego da cooperação no âmbito da defesa como instrumento da política externa, colaborando para a consecução dos objetivos nacionais previstos na Constituição Federal e refletidos nas políticas externa e de defesa nacional.

Pelos motivos elencados, este artigo argumenta que a cooperação internacional é um instrumento não apenas da política externa, mas também da defesa. A cooperação com países parceiros, além de contribuir para a inserção internacional do país (um objetivo compartilhado pela diplomacia e pela defesa), também facilita e alimenta objetivos específicos da defesa, como incentivo à inovação, ao processo transformação das Forças Armadas, construção de capacidades integradas para defesa regional, aumento da transparência e da confiança mútua, bem como o preparo dos oficiais militares. Esses fatores reforçam a relevância do estudo do caso sobre a cooperação militar com países da América Central. Todavia, antes de debruçar mais detidamente sobre a cooperação brasileira e suas motivações, cabe um breve estudo sobre esses países e seus processos de formulação da política de defesa, que será tema da próxima seção.

A estrutura de defesa dos países Centro-Americanos

O objetivo desta seção é fazer uma breve investigação das principais características da política de defesa dos países da América Central, bem como dos seus processos de formulação. Essa reflexão serve como base para analisar a capacidade de incidência política que o Brasil pode ter nesses países, por meio da cooperação em educação militar. Assim como o Brasil, todos os países centro-americanos têm um histórico de colonização por potências europeias até o início da década de 1820, com exceção de Belize que foi colônia britânica até 1981, embora ainda reconheça a monarca do Reino Unido como sua Chefe de Estado. Apesar da tentativa de construção da República Centro-Americana, que reuniria o território atualmente ocupado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica, ações militares motivadas por conflitos entre as diferentes lideranças locais dissolveram a união em 1898. O Panamá, por outro lado, integrou a Grã-Colômbia, em seguida a República da Colômbia, e se emancipou politicamente em 1903. Assim, no início do século XX, o istmo centro-americano já estava fracionado e com suas fronteiras majoritariamente estabelecidas (ARRIOLA, 1995).

As ações militares ocorridas no processo de formação desses Estados não provocaram o estabelecimento de forças militares profissionais. Tampouco as lideranças civis demonstraram interesse no tema de defesa nacional. Para Elvira Cuadra (1997), o desinteresse ocorreu, pois, a percepção das ameaças pelas elites governantes provinha do nível doméstico, incidindo apenas sobre seu poder pessoal. Assim, as milícias particulares – que mais tarde foram institucionalizadas – eram um instrumento das políticas da elite econômica local e não tinham estrutura ou doutrina permanentes. A falta de percepção dos governantes locais sobre possíveis ameaças externas aos Estados do istmo resultou no papel doméstico dado ao poder militar na região. Soma-se a esse fator, a rápida ascensão norte-americana a partir do final do século XIX. A magnitude da assimetria em termos bélicos – mas também demográficos, econômicos e financeiros – criou a percepção entre os governantes que qualquer aliança centro-americana seria inócua na construção de um equilíbrio de poder na região (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007). Além disso, desde sua institucionalização, as forças militares centro-americanas tiveram duas funções bem definidas: “eram encarregadas de garantir a defesa e a soberania

⁸ Capacidade de forças militares nacionais ou aliadas operarem, efetivamente, de acordo com a estrutura de comando estabelecida, na execução de uma missão de natureza estratégica ou tática, de combate ou logística, em adestramento ou instrução (BRASIL, 2015).

⁹ Embora não seja do escopo de análise deste trabalho, cabe ressaltar que a cooperação também pode ser um meio de fortalecer relações comerciais entre os países (DUARTE, 2019), em especial da base industrial de defesa do Brasil (LEITE; STUDART, 2018).

nacional contra os ataques estrangeiros e atividades de inimigos internos da nação” (CUADRA, 1997, p. 14, tradução nossa).¹⁰

No século XX, os países da América Latina, por sua posição geopolítica sob a área de influência dos Estados Unidos, não se envolveram diretamente com as duas guerras mundiais, bem como não havia grandes tensões entre países vizinhos. A Guerra das Cem Horas¹¹ e os conflitos internos na década de 1980 levaram a uma limitada corrida armamentista na América Central, o que conferiu maior prioridade aos debates sobre assuntos de segurança – em sentido mais amplo, incluindo defesa, segurança pública e, principalmente após a criação do Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central, segurança internacional. Todavia, isso não foi suficiente para a inserção dos civis nos assuntos de defesa em seu sentido mais clássico, tanto pelo insulamento do processo de formulação quanto pelo desinteresse de grande parte da população. Segundo Pion-Berlin e Trinkunas (2007), para a classe dominante de El Salvador e Nicarágua, por exemplo, a Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN)¹² e os Contras¹³ eram uma ameaça mais imediata ao Estado do que as Forças Armadas vizinhas, sustentando seu desinteresse sobre os assuntos de defesa, pois a atuação desses grupos afetava de modo mais agudo o dia a dia dos cidadãos nos países centro-africanos. O envolvimento de líderes militares em diversos golpes de estado na América Central, e a violência ocorrida nos conflitos civis, reforçaram a percepção negativa da sociedade civil sobre os militares, muitas vezes, vistos como uma ameaça aos governos locais, o que também acarretou, na falta de interesse político e civil na defesa nacional. Resultado disso, na Costa Rica, as Forças Armadas foram abolidas em 1948, e de maneira similar, em 1989 no Panamá. Ainda durante a Guerra Fria, os governos locais empregaram suas forças militares para enfrentar as ameaças materializadas pelos grupos armados comunistas, mas, atualmente, elas são utilizadas contra o crime organizado (PARDO, 2016). Com a falta de resultados efetivos das polícias nacionais, bem como o protagonismo militar na luta contra as organizações criminosas na América Central, os líderes das forças militares estatais ganharam notoriedade, convertendo-se em protagonistas da esfera política de defesa e segurança dos países da região (FONSECA, 2018; ISACSON, 2019).

Pion-Berlin (2008, p. 8, tradução nossa) ressalta que os governos civis latino-americanos “não estão construindo instituições de defesa fortes, tampouco desenvolvendo conhecimentos na área”.¹⁴ A mesma opinião tem Isacson (2019, p. 7, tradução nossa):

[...] os civis no governo, no legislativo, inclusive os meios de comunicação e grupos de especialistas, geralmente por falta de interesse ou financiamento, têm deixado um vácuo em temas como a gestão de recursos de defesa, doutrina, análise de ameaças e operações conjuntas. Os generais terminam preenchendo esse vazio, e quando chega a crise, há poucas pessoas sem uniforme com experiência para lidar com isso.¹⁵

Atualmente, verifica-se que a formulação da política de defesa dos países centro-americanos está majoritariamente sob tutela militar (quadro 2). Aguilera Peralta (2003, p. 9, tradução nossa) ressalta que durante a formulação da Política de Defesa Nacional da Guatemala, “as representações da sociedade civil demonstravam uma pluralidade de setores, mas não foram suficientemente amplas, pois muitos convidados não compareceram [aos debates], e outros se retiraram antes do fim do processo”.¹⁶ A Nicarágua, desenvolveu uma estrutura em seu Ministério da Defesa

¹⁰ No original: “*eran las encargadas de garantizar la defensa y la soberanía nacional contra los ataques de fuerzas extranjeras y contra las actividades de enemigos al interior de la nación*”.

¹¹ Conflito bélico entre El Salvador e Honduras, ocorrido em julho de 1969.

¹² Movimento guerrilheiro fundado em 1980, em El Salvador.

¹³ Denominação de grupos insurgentes de oposição ao governo sandinista da Nicarágua.

¹⁴ No original: “*Governments are not building strong defense related institutions, nor are they acquiring greater defense wisdom*”.

¹⁵ No original: “*En cambio, los civiles en el gobierno, las legislaturas, incluso los medios de comunicación y los grupos de expertos, generalmente por falta de interés o financiación, han dejado un vacío en temas como la gestión de recursos de defensa, doctrina, análisis de amenazas u operaciones conjuntas. Los generales terminan llenando esos vacíos, y cuando golpea la crisis, hay pocas personas sin uniforme que tengan los antecedentes para lidiar con eso*”.

¹⁶ No original: “*Las representaciones de la sociedad civil fueron representativas de una pluralidad de sectores, pero estos probablemente no fueron suficientemente amplios, ya que varios invitados no asistieron y otros se retiraron antes de que concluyera el proceso*”.

que não conta com nenhum militar, mas, de modo ambíguo, as forças militares não estão subordinadas ao ministro (GAITÁN, 2017).

Quadro 2 – Ministros da Defesa dos países centro-americanos em 2020

País	Ministro da Defesa/Segurança Pública	Civil ou Militar
Belize	John B. Saldivar	Civil
El Salvador	René Francis Merino Monroy	Militar
Guatemala	Juan Carlos Alemán Soto	Militar
Honduras	Fredy Santiago Díaz Zelaya	Militar
Nicarágua	Rosa Adelina Barahona Castro	Civil
Panamá ¹⁷	Juan Manuel Pino Forero	Militar

Fonte: dados obtidos nos sítios oficiais dos ministérios da defesa dos países citados.¹⁸

Disso, pode-se afirmar que os militares centro-americanos têm um grau elevado de autonomia na formulação das políticas de Defesa de seus países, pois há poucos civis envolvidos, e/ou com conhecimento sobre o tema para direcionar as respectivas estratégias dos Estados para a defesa nacional (GAITÁN, 2017). O desinteresse da classe política e da sociedade civil no tema é resultado do processo histórico de formação e evolução dos próprios países, que vivem em um cenário de relativa paz, sem ameaças externas significativas, com o emprego de forças militares no combate ao crime organizado, relegando a política de defesa aos líderes do setor militar (CAROLINO, 2020).

Com isso, percebe-se que o processo de formulação da política de defesa e da condução das Forças Armadas na América Central é concentrado em poucos grupos e instituições – dado o insulamento desse processo – bem como em uma quantidade relativamente pequena de oficiais militares – considerando a escala das forças militares desses países. Não é objetivo deste artigo explorar profundamente as características do processo de formulação da política de defesa dos países centro-americanos atual ou em perspectiva histórica, tampouco o conteúdo dessas políticas. Para fins de analisar a cooperação internacional como instrumento da política de defesa brasileira, esse breve estudo sobre as principais características da política de defesa nesses países torna-se importante para consolidar o entendimento que as decisões sobre defesa estão concentradas nas mãos de um grupo restrito e pouco numeroso de pessoas. Ao desenvolver atividades de adestramento e capacitação de militares com esses países, é alta a probabilidade de que os futuros membros dos estados-maiores de seus respectivos Estados tenham contato com os oficiais e com a doutrina brasileira. Portanto, uma política de cooperação em educação militar com esses países apresenta um potencial de impacto relevante na construção da imagem do Brasil nas Forças Armadas desses países, no aumento da efetividade da diplomacia setorial militar, na construção de confiança mútua, bem como, em última instância, em facilitar a cooperação para uma região estável e pacífica.

Cooperação em educação militar com a América Central

As relações entre o Brasil e os países centro-americanos no âmbito da cooperação em educação militar datam da década de 1970. Nesse período, turbulências político-sociais abalaram a região e desencadearam uma corrida armamentista, que culminou na aproximação daqueles países com o Brasil, a fim de garantir o fornecimento de armamento leve, munição, equipamento de comunicações, caminhões, veículos blindados e aeronaves fabricados pela Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), Engenheiros Especializados S.A. (Engesa) e Indústria de Material Bélico (Imbel) (ÁVILA, 2009). O treinamento de oficiais estrangeiros em academias militares brasileiras foi uma ferramenta empregada

¹⁷ Ainda que tenha extinguido suas forças militares em 1989, a estrutura das forças de segurança pública absorveu os militares, e as atividades desenvolvidas, atualmente, se assemelham com algumas das realizadas pelas Forças Armadas na América Latina, incluindo as técnicas, táticas e procedimentos operacionais (DONADIO, 2016; MACIEIRA, 2018).

¹⁸ Pesquisa realizada em 14 de abril de 2020.

pelo governo brasileiro para promover seus produtos de defesa. Essa estratégia pode ser confirmada nas linhas de documentos da embaixada do Brasil em Honduras:

[...] no que se refere às vantagens para o Brasil na concessão de tal tipo de bolsa, permito-me assinalar que, a longo prazo, podem os Oficiais formados no Brasil facilitar a introdução de armamentos brasileiros, especialmente armas portáteis para os corpos policiais, que aqui são parte integrante do Exército. Do mesmo modo, poder-se-á colocar, eventualmente, material de comunicações, equipamento de Engenharia e, no setor aeronáutico, Honduras pode vir a ser mercado para os aviões fabricados pela Embraer, mais especialmente, o 'Ipanema' e o 'Bandeirantes' (MRE, 1970 *apud* ÁVILA, 2011, p. 228).

A iniciativa das Forças Armadas brasileiras de oferecerem a militares hondurenhas a oportunidade de se candidatarem a cursos especializados no Brasil constitui, a rigor, um investimento a longo prazo [...], entre outras razões, por seus possíveis desdobramentos no que diz respeito a eventuais vendas de material de emprego militar (MRE, 1977 *apud* ÁVILA, 2011, p. 228-229).

Mas, ainda que existam exemplos de atividades de cooperação em educação militar nas décadas de 1970 e 1980, somente a partir de 1995 que a política externa implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, combinada com uma maior estabilidade política na América Central, permitiu uma intensificação das relações brasileiras com a região. Foram assinados acordos bilaterais com El Salvador, Honduras e Guatemala, que objetivavam promover cooperação em ciência e tecnologia aplicadas à defesa, treinamento em operações de manutenção da paz e instrução militar convencional (LIMA *et al*, 2017, p. 73). Desse modo, foram estabelecidas missões permanentes de educação militar nos três países, as quais constituem até hoje, segundo o serviço diplomático brasileiro, importante ferramenta de intercâmbio e fortalecimento das relações entre os países, a partir de sua atuação junto a grande número de oficiais daquelas nações (FIUZA NETO, 2017; KRAWCTSCHUK, 2015; PINTO, 2018). Nos anos 2000, o Brasil ampliou o oferecimento de bolsas de estudos para militares centro-americanos em estabelecimentos de ensino castrense brasileiros (tabela 2). Com financiamento da ABC, El Salvador, Guatemala e Nicarágua enviaram militares ao Brasil para estudar e treinar em instituições de ensino como: o Centro de Instrução de Guerra na Selva; a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército; a Academia da Força Aérea; Academia Militar das Agulhas Negras, e a Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ABC, 2012).

Tabela 2 – Militares centro-americanos que realizaram curso no Brasil (2001-2011)

País	Quantidade de militares
Belize	2
El Salvador	13
Guatemala	37
Honduras	7
Nicarágua	3
Panamá	62

Fonte: dados obtidos no Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2012).

As missões permanentes de instrução militar do Brasil em El Salvador, Guatemala e Honduras são as atividades de cooperação mais intensas e duradouras no âmbito da defesa entre esses países. Em El Salvador, a representação brasileira é composta por quatro militares do Exército Brasileiro (EB) e um da Força Aérea Brasileira (FAB), que dividem sua experiência na *Escuela de Comando y Estado Mayor*, *Escuela de Infantería* e *Centro de Instrucción Militar Aeronautico*. Na Guatemala, mais de sessenta militares brasileiros já trabalharam junto ao *Comando Superior de Educación del Ejército*. Em Honduras, o Exército Brasileiro mantém um oficial instrutor junto à *Escuela de Comando y Estado Mayor de las Fuerzas Armadas*.

Ainda que não tenha estabelecido missão permanente de cooperação em Defesa no Panamá, segundo o Adido de Defesa panamenho no Brasil¹⁹, em 1969, a Força Aérea daquele país foi criada com assessoria e treinamento de pessoal realizados pela Força Aérea Brasileira. Com a Nicarágua, que também não tem representação brasileira permanente, oficiais brasileiros desempenham, eventualmente, a função de instrutor nas escolas militares. Destaca-se, também, o curso de português para militares nicaraguenses, que teve início em 2013, ministrado pelo Centro Cultural Brasil-Nicarágua, uma das principais instituições de promoção da língua portuguesa em Manágua, a capital do país (MRE, 2020).

O corpo diplomático brasileiro é enfático na relevância das missões de educação militar estabelecidas na América Central. Para o Embaixador José Fiuza Neto, estas constituem “importante instrumento de intercâmbio e fortalecimento das relações entre o Brasil e El Salvador, fruto de sua excelente atuação junto ao Alto Comando da Força Armada Salvadorenha” (FIUZA NETO, 2017). O Embaixador João Luiz Pereira Pinto ressalta a continuidade do intercâmbio por mais de vinte anos na Guatemala, o que garante que “praticamente todos os oficiais superiores guatemaltecos, em algum momento de suas carreiras, sejam treinados por um brasileiro” (PINTO, 2018).

Os militares centro-americanos também consideram a cooperação em educação militar importante meio de integração e entre brasileiros e centro-americanos, além de ferramenta de evolução de suas forças militares. O Subchefe do Estado-Maior Conjunto da Força Armada Salvadorenha²⁰ afirma que a influência brasileira é notada na doutrina de operações terrestres defensivas e na doutrina logística militar, as quais seguem o que é ensinado pelos instrutores brasileiros em missão no país; nos currículos e métodos de ensino adotados nas escolas militares, em especial a realização de exercícios táticos no terreno, nos mesmos moldes dos desenvolvidos nas escolas brasileiras; e na sistematização do treinamento físico militar, desenvolvido por pessoal que realizou curso na Escola de Educação Física do Exército Brasileiro. Para o Adido de Defesa, Aéreo e Naval da Guatemala no Brasil²¹, a cooperação brasileira influencia a doutrina de operações terrestres, bem como a metodologia do estudo da geopolítica e estratégia em seus estabelecimentos de ensino. Para um oficial da Diretoria de Orçamento das Forças Armadas de Honduras²², a formação de militares daquele país nas escolas militares brasileiras, em especial a Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e a Academia da Força Aérea (AFA), tem um efeito multiplicador de profissionalismo e comprometimento no seio da oficialidade hondurenha:

Se nós tivéssemos mais oficiais graduados nas Agulhas Negras, estou seguro de que poderíamos absorver mais rápido o grau de profissionalismo [...] se dos oitenta oficiais que se formam aqui, a cada ano, quatro viessem das Agulhas Negras, o efeito multiplicador desse profissionalismo nos ajudaria muito [...] estou convencido de que isso nos ajudaria muito, além de fortalecer os laços de cooperação²³.

A percepção geral dos brasileiros que participaram de missões na América Central, é que o Brasil, e suas Forças Armadas, gozam de imenso prestígio e respeito na região, resultado, também, da cooperação em educação militar: “Em El Salvador, tive contato com militares de várias nacionalidades. Todos eles, unanimidade, destacam o EB como potência do continente americano, atrás somente dos EUA. Além do aspecto pessoal ser muito respeitado (o militar), nosso material de emprego militar é destaque no exterior [...]” (RUY, 2019).

O Brasil e o Exército Brasileiro gozam de destacado prestígio e respeito em El Salvador, sendo as principais datas festivas brasileiras recordadas pela Força Armada salvadorenha por meio de cartões de felicitações. Os assessoramentos dos militares do Exército Brasileiro são levados em conta e nossas exposições e palestras são bastante requisitadas (FERNANDES, 2019).

¹⁹ Entrevista realizada com o Coronel Jeremías Guillermo Urieta Quintero em 28 de julho de 2020.

²⁰ Entrevista realizada com o General-de-Brigada Miguel Ángel Rivas Bonilla em 13 de julho de 2020.

²¹ Entrevista realizada com o Coronel Alejandro Valentín Chang Barrios em 27 de julho 2020.

²² Entrevista realizada com o Tenente-Coronel Fabrízio Daniel Cárcamo Vega em 14 de julho de 2020.

²³ Afirmação original: “Si nosotros tuviéramos más oficiales graduados en las Agujas Negras, estoy seguro de que pudiéramos insertar más rápido ese grado de profesionalismo [...] si de los ochenta oficiales graduados a cada año, cuatro vinieran de Agujas Negras, estoy seguro de que el efecto multiplicador de ese profesionalismo nos ayudaría mucho [...] estoy muy convencido de que con oficiales graduados en las Agujas Negras esto nos va a ayudar muchísimo, además de fortalecer los lazos de cooperación”.

O Exército Brasileiro (EB) e o Brasil possuem uma excelente imagem no país sede da missão, pois durante todo o tempo da missão, por inúmeras vezes escutei observações positivas de militares guatemaltecos de todos os círculos sobre o Exército Brasileiro e sua capacidade operacional, bem como a credibilidade do EB no cenário internacional, além da marcante presença dos militares brasileiros na Guatemala por mais de duas décadas de missão de cooperação (GURGEL, 2020).

O Exército Brasileiro goza de um alto conceito. Por exemplo, todos os militares hondurenhos que fizeram curso no Brasil reafirmaram essa premissa em todas as oportunidades (SOUSA, 2019).

A imagem do EB junto ao Exército da Nicarágua e no país de uma maneira geral é muito positiva. Isso devido a participação de militares Brasileiros na missão de desminagem conduzida pela OEA na Nicarágua e, também, ao trabalho e desempenho dos Oficiais em Missão de Instrutor e Missão de Alunos na Escola Superior de Estado Maior entre os anos de 2012 e 2019, totalizando 13 Oficiais (COSTA JUNIOR, 2020).

Os resultados positivos obtidos pelos instrutores brasileiros são corroborados pelas solicitações de expansão das atividades. Em 2010, após pedido da Força Armada Salvadorenha, o Brasil aumentou em 150% seu efetivo de instrutores, passando a integrar também a *Escuela de Infantería* e o *Centro de Instrucción Militar Aeronautico* (SILVA; RUY, 2019). Em 2016, o ministro da defesa guatemalteco solicitou ao seu homólogo brasileiro a ampliação da representação brasileira nas escolas militares da Guatemala, com a participação de militares da Força Aérea Brasileira e da Marinha do Brasil (MD, 2020).

Entretanto, é consenso entre representantes das Forças Armadas da região centro-americana que a cooperação brasileira é, muitas vezes, preterida pela norte-americana ou canadense, pois os custos de transporte, alimentação e hospedagem de pessoal são bancados por aqueles programas de cooperação, enquanto os acordos vigentes entre o Brasil e os países da América Central preveem que cada Estado cubra seus próprios gastos. Outro aspecto relevante é a atração que os países do Norte exercem nos centro-americanos, em todos os setores da sociedade, mesmo que as semelhanças culturais com países da América Latina sejam mais marcantes:

Para nós da América Central e México é mais fácil se relacionar com Estados Unidos e Canadá [...] o fenômeno migratório em direção ao Norte é muito forte. Brasil e Chile apresentam atrativos, mas se tornou consuetudinário buscar o Norte, principalmente depois dos conflitos internos na década de 1980. Muitas famílias estão lá [EUA e Canadá] pois a atração é muito forte. Ainda que seja mais fácil aprender o português que o inglês, talvez por desconhecer como é o Brasil, [os centro-americanos] preferem ir ao Norte²⁴ (CAROLINO, 2020).

Ainda assim, o efetivo reduzido das Forças Armadas dos países da América Central, em números absolutos, permite que a cooperação brasileira na região, focada nas escolas de mais alto nível de cada país, influencie na formação profissional das lideranças militares da região. A grande maioria dos oficiais-generais centro-americanos estudaram no Brasil ou tiveram instrutores brasileiros em algum momento de suas carreiras (quadro 3), o que reforça o argumento feito no final da seção anterior de que a cooperação brasileira em educação militar, embora não seja dispendiosa em relação a outros projetos de cooperação, tem um alto potencial capacidade de incidência política, uma vez que aproxima o Brasil e suas Forças Armadas dos oficiais militares que conduzem as políticas de defesa na América Central.

²⁴ Afirmação original do General-de-Brigada Miguel Ángel Rivas Bonilla: “para nosotros de Centroamérica y México es más fácil relacionarse con Estados Unidos y Canadá [...] el fenómeno migratorio hacia el norte es muy fuerte. Brasil y Chile se presentan atractivos, pero se ha tornado consuetudinario buscar al norte, principalmente después de los conflictos internos en los 80. Muchas familias están allá pues la atracción es muy fuerte. Aún que sea más fácil a un aprender el portugués que el inglés, quizás por el desconocido, se busca al norte”.

Quadro 3 – Autoridades de estrutura de defesa dos países centro-americanos e suas experiências com a cooperação brasileira em educação militar

País	Cargo	Experiências com a cooperação brasileira	
		Cursos no Brasil	Aluno de brasileiro em missão no país de origem
El Salvador	Ministro da Defesa	Não	Sim
El Salvador	Chefe do Estado-Maior Conjunto	Não	Sim
El Salvador	Subchefe do Estado-Maior Conjunto	Não	Sim
Guatemala	Ministro da Defesa	Sim	Sim
Guatemala	Chefe do Estado-Maior de Defesa	Não	Sim
Honduras	Ministro da Defesa	Não	Não
Honduras	Chefe do Estado-Maior Conjunto	Não	Sim
Panamá	Diretor do Serviço Nacional Aeronaval	Sim	Não

Fonte: dados obtidos nos sítios oficiais dos ministérios da defesa dos países citados.²⁵

A cooperação em educação militar executada atualmente contribui com a estabilidade regional e com a projeção do Brasil no concerto das nações. Não à toa, estudo do próprio Ministério da Defesa sugere o incremento da cooperação com a América Central, no sentido de ajudar na capacitação das Forças Armadas locais (BRASIL, 2017a, p.15). Essa atividade proporciona melhores condições para a manutenção de um entorno regional pacífico, afastando a possibilidade de que instabilidades na região reflitam de maneira negativa no Brasil. Além disso, ao enviar à América Central pessoal preparado e comprometido com as atividades de cooperação, as Forças Armadas brasileiras alcançam prestígio, respeito, e influenciam a doutrina e valores dos militares da região.

Considerações finais

Com base na análise do caso sobre a cooperação brasileira em educação militar nos países da América Central, este artigo buscou sustentar o argumento de que políticas de cooperação internacional são instrumentos relevantes e efetivos da política de defesa do Brasil – além de ferramentas de política externa. Voltando à imagem do canivete suíço, atividades de cooperação internacional atendem um leque variado de motivações dos Estados e, consequentemente, também respondem a objetivos de diversas pastas. Considerando as características dos países centro-americanos, bem como suas trajetórias históricas, o processo de formulação da política de defesa é concentrado tanto em termos institucionais quanto em quantidade de pessoas envolvidas. Com isso, são altas as chances de que oficiais militares que cheguem nos postos mais importantes desses países também tenham, em suas trajetórias, realizado parte de seu adestramento, capacitação ou estudos no Brasil ou com oficiais brasileiros enviados em missões. A cooperação internacional em educação militar, portanto, tem uma capacidade de incidência política nos países centro-americanos relevante, o que pode facilitar a busca dos objetivos de política de defesa elencados na PND e na END.

Contudo, alguns questionamentos surgidos no decurso deste ensaio não puderam ser respondidos: Quais outras modalidades de cooperação poderiam ser desenvolvidas junto aos centro-americanos com vistas à consecução dos objetivos nacionais de defesa? Quais os dividendos políticos resultantes das missões de educação militar permanentes estabelecidas desde 1995 em El Salvador e Guatemala? O valor geopolítico do canal do Panamá demanda uma maior cooperação com as forças de segurança panamenhas? As respostas a estas indagações poderiam incrementar o debate sobre como as políticas de cooperação são aptas a contribuir na política de defesa do Brasil.

A cooperação internacional em educação militar, sem dúvidas, incide na política de defesa dos países da América Central. Deve-se considerar, entretanto, que apesar do alto potencial desse instrumento de política externa e de defesa, há claros limites sistêmicos e geopolíticos que devem ser considerados. A América Central é geograficamente muito próxima dos Estados Unidos, configurando uma tradicional área de influência do *hegemon*. Não é possível, por meio de atividades

²⁵ Pesquisa realizada em 14 de abril de 2020.

de cooperação, rivalizar com a influência provocada pelo peso assimétrico dos Estados Unidos na política, na economia, na sociedade, na cultura e em assuntos militares. Entretanto, isso não nega a validade de contribuições que a cooperação brasileira pode dar na construção de uma região mais estável, bem como a inserção internacional brasileira por meio de uma imagem mais positiva nesses países.

Referências

ABC [AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO]. **Pesquisa de Projetos**. 2012. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>. Acesso em: 8 Jun. 2021.

ALSINA JR, João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 2, p. 173–191, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-73292009000200010>. Acesso em: 10 Nov. 2020.

ARRIOLA, Arturo Taracena. Nación y República en Centroamérica (1821-1865). In: PIEL, Jean; TARACENA, Arturo (org.). **Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica**. Mexico: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, 1995.

AVILA, Carlos Federico Domínguez. Armas brasileiras na América Central: um estudo sob a perspectiva da Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar - PNEMEM (1974-1991). **Varia Historia**, Belo Horizonte, v. 25, n. 41, p. 293–314, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-87752009000100015>. Acesso em: 8 Jun. 2021.

AVILA, Carlos Federico Domínguez. O Brasil, a política nacional de exportação de material de emprego militar - PNEMEM - e o comércio internacional de armas: um estudo de caso. **Tempo**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 30, p. 221–241, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1413-77042011000100010>. Acesso em: 8 Jun. 2021.

BRASIL. **Cenários de Defesa 2020 – 2039 – sumário executivo**. Brasília: Ministério da Defesa, 2017a.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016a.

BRASIL. **Diretriz de Defesa para a Área Internacional (DIRDAI)**. Brasília: Ministério da Defesa, 2017b.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016b.

BRASIL. **Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01)**. 5. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2015.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

CAROLINO, Filipe Machado. **A cooperação em defesa do Brasil com os países da América Central**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020.

CAROTHERS, Thomas; GRAMONT, Diane. **Development aid confronts politics: the almost revolution**. Washington, DC: Carnegie Endowment For International Peace, 2013.

CELSO AMORIM. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2016.

CMPB [COOPERAÇÃO MILITAR BRASILEIRA NO PARAGUAI]. **Histórico da CMBP**. Assunção, 2018. Disponível em: <http://www.cmbp.eb.mil.br/index.php/pt/historico>. Acesso em: 8 Jun. 2021.

COSTA JUNIOR, José Moacir. **Relatório de missões no exterior nº 1211 – Nicarágua**. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2020.

CUADRA, Elvira. Fuerzas armadas y transición política em Centroamérica. In: PODER CIVIL Y FUERZAS ARMADAS EN HONDURAS. Tegucigalpa: Centro de documentación de Honduras, 1997.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. O Brasil, a América do Sul e a Cooperação Sul-Sul. In: POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, COOPERAÇÃO SUL-SUL E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

DONADIO, Marcela. **Atlas comparativo de la defensa em América Latina y Caribe**. 2016. Disponível em: <https://www.resdal.org/atlas-2016.html>. Acesso em: 8 Jun. 2021.

DUARTE, Rubens de Siqueira. **The Politics behind Aid and Cooperation Norms: Critical Reflections on the Normative Role of Brazil and the United Kingdom**. Lexington Books, 2019.

FERNANDES, Ion Castro Lima. **Relatório de missões no exterior nº 882 – El Salvador**. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2019.

FIUZA NETO, José. **Relatório de gestão (setembro 2012 – novembro 2017) da Embaixada do Brasil em São Salvador**. São Salvador: Embaixada do Brasil, 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7637306&disposition=inline>. Acesso em: 5 Jan. 2020.

- FONSECA, Hazel Villalobos. Fuerzas militares en centroamérica: a 30 años de la firma de los acuerdos de paz. **Relaciones Internacionales**, Heredia, Costa Rica, v. 91, n. 2, p. 1–37, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.15359/ri.91-2.1>. Acesso em: 8 Jun. 2021.
- GAITÁN, Guillermo Pacheco. Los ministerios de defensa en las Américas: el tiempo de la transformación. In: EL ANÁLISIS DE LOS MINISTERIOS. Buenos Aires: RESDAL, 2017. *E-book*.
- GURGEL, Edmilson Cavalcante. **Relatório de missões no exterior nº 1947 – Guatemala**. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2020.
- INOUE, Cristina Yumie Aoki; VAZ, Alcides Costa. Brazil as “Southern donor”: beyond hierarchy and national interests in development cooperation? **Cambridge Review of International Affairs**, v. 25, n. 4, p. 507–534, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09557571.2012.734779>. Acesso em: 8 Jun. 2021.
- ISACSON, Adam. **¿Cómo está afectando el control civil de los militares la agitación política de América Latina?**, 2019. Disponível em: <https://www.wola.org/es/analisis/como-esta-afectando-el-control-civil-de-los-militares-la-agitacion-politica-de-america-latina>. Acesso em: 8 Jun. 2021.
- KENNAN, George F. Foreign Aid As a National Policy. **Proceedings of the Academy of Political Science**, v. 30, n. 3, p. 175, 1971. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1173296>. Acesso em: 8 Jun. 2021.
- KRAWCTSCHUK, Zenik. **Relatório de gestão do Embaixador em Tegucigalpa**. Tegucigalpa: Embaixada do Brasil, 2015. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=169642>. Acesso em: 5 Jan. 2020.
- LANCASTER, Carol. **Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: University of Chicago Press, 2008.
- LEITE, Márcio Dantas Avelino; STUDART, Álvaro Vasconcelos. Negociação entre governos na exportação de produtos de defesa: principais óbices e uma oportunidade para a diplomacia de defesa. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 117-127, set./dez. 2018.
- LUNA, Joaquim Silva. **Discurso conferência de ministros de defesa das Américas**. Cancún: 2018. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2018/pronunciamento/outubro/dicursaoa_conferenciaa_dea_ministrosa_dea_defesaa_dasa_americas.pdf. Acesso em: 3 Nov. 2020.
- MACIEIRA, Flávio Helmold. **Relatório de gestão da Embaixada do Brasil no Panamá**. Panamá: Embaixada do Brasil, 2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7761411&ts=1542210878129&disposition=inline>. Acesso em: 5 Jan. 2020.
- MAWDSLEY, Emma. **From recipients to donors : emerging powers and the changing development landscape**. London: Zed Books, 2012.
- MB [MARINHA DO BRASIL]. **O posicionamento da Marinha do Brasil nos principais assuntos de interesse naval (EMA-322)**. Brasília: Estado-Maior da Marinha, 2017.
- MD [MINISTÉRIO DA DEFESA]. **Notícias**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/noticias>. Acesso em: 15 Jul. 2020.
- MILANI, Carlos. **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira De Cooperação, 2017.
- MILANI, Carlos. **Solidariedade e interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento**. Curitiba: Appris, 2018.
- MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11–41, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-85292013000100001>. Acesso em: 12 Jun. 2020.
- MILNER, Helen. International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses. **World Politics**, v. 44, n. 3, p. 466–496, 1992. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2010546>. Acesso em: 20 Out. 2019.
- MRE [MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES]. **Nicarágua - Rede Brasil Cultural**. 2020. Disponível em: <http://redebrasilcultural.itamaraty.gov.br/nicaragua>. Acesso em: 8 Jun. 2021.
- MRE [MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES]. **Ofício confidencial**. Tegucigalpa: Embaixada do Brasil em Honduras, 1977.
- MRE [MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES]. **Ofício confidencial nº 131**. Tegucigalpa: Embaixada do Brasil em Honduras, 1970.
- MUÑOZ, Enara Echart; CARVALHO, Tássia Camila de Oliveira. A cooperação Sul-Sul brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento? **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 76, p. 33–52, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-49792016000100003>. Acesso em: 28 Feb. 2021.
- ONU. **Nairobi Outcome Document of the High-Level United Nations Conference on South-South Cooperation**. 2009. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/673444>. Acesso em: 8 Jun. 2021.

PARDO, Pablo A. Rivas. Defensa interna de los países de América Central: El empleo coercitivo de las Fuerzas Armadas contra la delincuencia. **Estudios internacionales**, Santiago, v. 48, n. 183, p. 93–117, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.cl/pdf/rei/v48n183/art04.pdf>. Acesso em: 8 Jun. 2021.

PERALTA, Gabriel. **Control Civil y Política de la Defensa en Guatemala. Una Transición Compleja**. 2003. Disponível em: <https://www.resdal.org/Archivo/d000020c.htm>. Acesso em: 8 Jun. 2021.

PINO, Bruno Ayllón. **La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente**. 2010. Disponível em: <http://www.cedep.ifch.ufgrs.br/elcano.pdf>. Acesso em: 8 Jun. 2021.

PINTO, João Luiz Pereira. **Relatório de gestão da Embaixada do Brasil na Guatemala**. Guatemala: Embaixada do Brasil, 2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7824329&ts=1545152195795&disposition=inline>. Acesso em: 5 Jan. 2020.

PION-BERLIN, David. Unexpected Civil-Military Relations in 21st Century Latin America. **Nueva Sociedad**, n. 21, 2008.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 42, n. 3, p. 76–100, 2007. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4499390>. Acesso em: 8 Jun. 2021.

RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; MARIANO, Marcelo Passini. As diferentes dimensões da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira. In: **POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, COOPERAÇÃO SUL-SUL E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

LIMA, Maria Regina Soares *et al.* **Atlas da política brasileira de defesa**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso durante cerimônia de apresentação das insígnias das Ordens do Mérito da Defesa e das Forças Armadas**. Brasília: 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidencia/discurso-da-presidencia-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-apresentacao-das-insignias-das-ordens-do-merito-da-defesa-e-das-forcas-armadas>. Acesso em: 3 Nov. 2020.

RUY, Eduardo Silva. **Relatório de missões no exterior nº 602 – El Salvador**. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2019.

SILVA, Fernando Azevedo. **Discurso para Abertura da 12a LAAD**. Rio de Janeiro: 2019. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2019/pronunciamento/abril/discurso_laad.pdf. Acesso em: 3 Nov. 2020.

SILVA, Paulo Vladimir Sousa; RUY, Eduardo Silva. Cooperación del Ejército Brasileño em la educación y adiestramiento de la Fuerza Armada de El Salvador: historia y contribuciones. **Educación militar y cultura**, San Salvador, n. 12, p. 14–21, 2019. Disponível em: <http://www.codem.mil.sv/index.php/publicaciones/revista-docente?view=category&id=4>. Acesso em: 15 Sep. 2020.

SOUSA, Milton Augusto Maciel. **Relatório de missões no exterior nº 743 - Honduras**. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2019.

TOMAZINI, Rosana Correa. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: uma análise comparativa de seus princípios e desafios de gestão. **Carta Internacional**, v. 12, n. 1, p. 28, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21530/ci.v12n1.2017.632>. Acesso em: 10 Nov. 2020.

VEEN, A. Maurits van der. **Ideas, interests and foreign aid**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2011.

VISENTINI, Paulo G Fagundes. **A relação Brasil-África: prestígio, cooperação ou negócios?** Rio De Janeiro: Alta Books Editora, 2016.

Funções de colaboração exercidas

Filipe Machado Carolino:

Conceituação; Metodologia; Administração do projeto; Visualização; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Rubens de Siqueira Duarte:

Conceituação; Metodologia; Administração do projeto; Supervisão; Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Diretrizes para autores

1. A revista *Conjuntura Austral* publica Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, nos idiomas português, inglês e espanhol;
2. A revista está dividida em quatro seções: Conjuntura (Análises de Conjuntura); Pesquisa (Artigos de Pesquisa); Leitura (Resenhas Bibliográficas) e Dossiê (Dossiês temáticos e Edições Especiais);
3. As contribuições devem ser originais e podem ter sido depositadas (de forma prévia ou simultânea à submissão para avaliação na revista) nos servidores de preprint considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.1 A revista aceita submissões de preprints depositados nos seguintes servidores:
 - [American Political Science Association](#)
 - [OSFPreprints](#)
 - [Preprints.org](#)
 - [SciELO Preprints](#)
 - 3.1.1. Caso decida realizar o depósito do manuscrito em servidor de preprint de maneira simultânea à submissão para a revista, os(as) autores(as) se comprometem a depositá-lo em um dos servidores considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.2 Os preprints submetidos à revista serão avaliados por três pareceristas, sendo ao menos um membro do Comitê Editorial e outros dois selecionados de forma *ad hoc* pelo Comitê Editorial;
 - 3.2.1. Caso solicitado, os nomes dos(as) pareceristas poderão ser, a critério do Comitê Editorial, informados aos(as) autores(as) do manuscrito;
 - 3.2.2. Em caso de aprovação dos preprints para publicação, os pareceres emitidos serão também publicados, acompanhados dos nomes dos(as) respectivos(as) avaliadores(as);
 - 3.3 Caso a contribuição esteja depositada em servidor de preprint, os(as) autores deverão informar o fato ao Comitê Editorial por meio do preenchimento do campo específico na Carta ao Comitê Editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento suplementar no momento da submissão do manuscrito;
4. Os manuscritos submetidos à revista devem respeitar critérios específicos de números mínimos e máximos de caracteres; nessa contabilização são incluídos título, resumo e palavras chave (no idioma original e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; não são incluídas as referências.
 - 4.1 Trabalhos que não estejam adequados aos tamanhos estabelecidos poderão, mediante solicitação e a partir da avaliação do Comitê Editorial, ser considerados para a publicação; o registro dessa solicitação, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados no momento da submissão, na seção "Comentários ao editor" no processo de submissão de artigos no sistema;
 - 4.2 Os artigos de Análise de Conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.2.1 As Análises de Conjuntura deverão ser textos científicos que analisem uma situação ou fato atual, buscando uma interpretação que localize tal situação em estruturas explicativas (teóricas ou históricas) mais amplas. Diferentemente de um texto jornalístico ou informativo, a análise de conjuntura internacional deverá procurar elementos explicativos mais amplos, fundamentados em bibliografia pertinente, correlacionando a questão abordada. As análises de conjuntura devem conseguir articular elementos conjunturais e estruturais de forma equilibrada, oferecendo uma explicação provisória ao problema internacional apontado.
 - 4.3 Os Artigos de Pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.3.1 Os artigos de pesquisa deverão ser trabalhos resultantes de pesquisa científica original. Podem ser resultados parciais de pesquisas mais amplas, mas que já podem ser divulgados como uma unidade encerrada. Devem ter originalidade, precisão conceitual, definição do problema, dos objetivos e tratamento correto dos dados, adotar e apresentar de forma clara metodologia adequada, ser referenciado em bibliografia pertinente, e apresentar seus resultados. O texto deve ser suficientemente claro para um público mais amplo. O uso de imagens e tabelas que não tenham sido produzidas para o artigo enfraquecem a submissão e devem ser evitadas.
 - 4.4 As Resenhas Bibliográficas devem conter entre 7 mil e 9 mil caracteres (espaços inclusive).
 - 4.4.1 As resenhas deverão ter caráter crítico e analítico, não devendo limitar-se à apresentação da obra em questão. Espera-se que o texto contribua não apenas para o conhecimento da obra (identificando de forma clara e objetiva tanto seu argumento central, quanto sua estrutura de sustentação), mas também para situá-la no campo de estudos de Relações Internacionais, apresentando elementos que demonstrem sua interlocução com outras obras e também sua atualidade e relevância;
5. Os dados sobre os(as) autor(as) (nome completo, titulação, ORCID iD, filiação institucional – com o nome da instituição por extenso – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista para todos os(as) autores(as);
 - 5.1 Essas informações deverão ser igualmente preenchidas na Carta ao Conselho editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;
 - 5.2 Os manuscritos, especialmente aqueles que não estejam depositados em servidores de preprints, não devem conter qualquer informação dos(as) respectivos(as) autores(as);
6. O completo preenchimento, pelos(as) autores(as), do formulário de submissão do artigo no sistema da Revista é imprescindível; submissões com dados incompletos não serão encaminhadas para avaliação;
 - 6.1 O formulário de submissão do artigo deve ser obrigatoriamente preenchido também em inglês, o que é possível por meio da opção de troca de idioma disponível na parte superior do formulário (é necessário alterar o idioma no campo específico, no topo do formulário, e clicar no botão "submitter");
 - 6.2 A seção do formulário de submissão destinada ao URL deve ser preenchida com o link para o Currículo Lattes do(a) autor(a) – sempre que ele(a) tiver um;

- 6.3 Todos(as) autores(as) devem ter seu ORCID iD informado no momento da submissão; caso o formulário informe que o ORCID id é inválido, tente retirar o "S" de "https" no endereço do ORCID iD; caso o problema persista, contate a equipe da *Conjuntura Austral*;
7. Não serão considerados para avaliação artigos com mais de três autores, salvo em casos considerados pertinentes pelo Comitê Editorial; o registro de solicitação para tanto, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados na seção "Comentários ao editor", no processo de submissão de artigos no sistema;
8. A titulação mínima para a submissão de manuscritos é Mestre(a);
- 8.1 Não serão aceitos trabalhos de graduandos(as), nem mesmo na condição de coautores(as);
- 8.2. Trabalhos de mestrandos(as) só serão aceitos se acompanhados de outro(a) autor(a) com titulação maior;
9. No caso de resenhas bibliográficas, só serão aceitas contribuições de obras publicadas no máximo 24 meses antes da submissão do manuscrito;
- 9.1 Nas resenhas devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
- 9.2 As resenhas não passarão pelo processo de revisão duplo-cego por pares, sendo sua avaliação realizada por integrantes do Comitê Editorial da revista;
10. Todas as contribuições devem vir acompanhadas de:
- 10.1 Três palavras-chave no idioma original e em inglês, separadas por ponto-e-vírgula (;);
- 10.2 Título no idioma original e em inglês;
- 10.3 Resumo no idioma original e em inglês;
- 10.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
11. No caso das contribuições em inglês, elas também devem apresentar:
- 11.1 Três palavras-chave em um segundo idioma (português ou espanhol), separadas por ponto-e-vírgula (;);
- 11.2 Título em um segundo idioma (português ou espanhol);
- 11.3 Resumo em um segundo idioma (português ou espanhol);
- 11.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
12. Os títulos dos artigos devem ter no máximo 200 caracteres (espaços incluídos), e não devem ser inseridos totalmente em maiúsculas no momento da submissão no sistema;
13. Os resumos deverão ter entre 150 e 200 palavras, bem como apresentar, de forma clara e concisa, o tema, os objetivos, a metodologia utilizada e as conclusões do trabalho;
14. As contribuições deverão ser geradas por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e apresentada em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos; contribuições em qualquer outro formato não serão aceitas;
15. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas ou links;
- 15.1 Caso a nota de rodapé seja incluída no final da frase, ela deve ser inserida depois do ponto final.
16. O uso de imagens (fluxogramas, mapas, tabelas, gráficos e figuras) deve ser restrito ao essencial para a ilustração dos argumentos desenvolvidos no texto;
- 16.1 As tabelas, fluxogramas, gráficos e quadros devem ser produzidos no mesmo software de produção de textos utilizado na elaboração do manuscrito (ou em um software compatível), e devem ser incluídos no corpo do texto, com títulos, legendas e referências adequados, e não como imagens ou ao final do texto, como anexos;
- 16.2 A localização de mapas e imagens deve ser indicada de forma sequencial ([Figura 1], [Figura 2], etc.) no corpo do texto, acompanhada do título e das respectivas referências;
- 16.2.1 As imagens não devem ser incluídas no corpo do texto, e sim encaminhadas como documentos complementares, em formato .jpeg com resolução de ao menos 300 dpi;
- 16.2.2 No caso de imagens que não tenham sido produzidas pelo autor e que não tenham uma licença que permita sua livre reprodução, a submissão deve incluir, como documento complementar, uma autorização formal assinada pelo autor, editor e/ou detentor do copyright da imagem para seu uso e reprodução no artigo submetido à *Conjuntura Austral: journal of the Global South*.
17. 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 10pt.
- 17.1 As citações diretas devem estar obrigatoriamente no mesmo idioma que o artigo; caso o texto original esteja em outro idioma, a tradução do trecho em questão deverá ser usada no corpo do texto, acompanhada da indicação de que a tradução foi feita pelos(as) autores(as) do manuscrito, e a versão original poderá ser introduzida como nota de rodapé;
18. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo.
- 18.1 No corpo do texto deve ser observado estritamente o sistema (AUTOR/A, data). Não serão aceitas referências bibliográficas completas em notas de rodapé.
19. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, as referências devem ser inseridas obrigatoriamente no campo destinado a elas no momento da submissão no sistema. O formato utilizado pela Revista é:
- SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.
- SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome (Eds). Título do livro: subtítulo do livro. Cidade: Editora, Ano, cap.X, p. xx-xx.
- SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. Cidade 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, País, 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.

20. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023:2018 e a NBR 10520:2002 da ABNT como referência;
 - 20.1 Como forma de assegurar a conformidade com o estilo adotado pela revista, a Conjuntura Austral incentiva os(as) autores(as) a utilizarem a ferramenta [MyBib](#) para a elaboração da lista de referências;
 - 20.1.1 O estilo de citação a ser utilizado é “*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBUFRGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*”;
 - 20.2 Em caso de dúvidas, os(as) autores(as) são aconselhados(as) a consultar a equipe da Conjuntura Austral antes da submissão dos manuscritos;
21. Os manuscritos submetidos à Conjuntura Austral não devem conter jargões, devendo ser escritos de forma clara e concisa. Linguagem não-discriminatória e científica são obrigatórias, e termos racistas, sexistas e/ou que expressem qualquer forma de preconceito não serão tolerados;
22. Termos e expressões em outro idioma que não o principal do artigo devem estar indicados em itálico;
23. Os conjuntos de dados usados para sustentar argumentos e conclusões de artigos devem, preferencialmente, estar disponíveis de forma integral e gratuita para os(as) leitores(as) da revista;
 - 23.1 Os manuscritos submetidos devem citar e referenciar todos os dados, bases de dados, códigos de programas e outros materiais que tenham sido utilizados ou gerados na pesquisa;
24. Os artigos devem, obrigatoriamente, conter seções de introdução, de conclusão e de referências;
 - 24.1 A fragmentação excessiva do restante do texto, com a inclusão de mais de duas subseções, deverá ser evitada;
 - 24.2 Na seção de introdução dos manuscritos devem ser apresentados de forma clara e facilmente identificável o tema e o problema da pesquisa, além da metodologia utilizada;
 - 24.3 Na seção de introdução e nas conclusões, quadros, tabelas ou figuras de qualquer natureza não são permitidos;
25. A Conjuntura Austral não publica mais de um artigo de um(a) mesmo(a) autor(a) em um intervalo menor do que doze meses; não serão aceitas submissões simultâneas de um(a) mesmo(a) autor(a);
26. Os(as) autores(as) deverão preencher a Carta ao Conselho Editorial, disponível neste [link](#), e incluí-la como documento suplementar no momento da submissão do artigo;
27. Agradecimentos devem ser incluídos apenas em casos em que façam referência a apoio substancial recebido pelos(as) autores(as) no desenvolvimento da pesquisa que originou o artigo;
 - 27.1. Os agradecimentos devem ser inseridos, pelos autores, no campo indicado na Carta ao Conselho Editorial;
 - 27.2 Agradecimentos a auxílios ou financiamentos, bem como agradecimentos a colaborações de colegas e eventual menção à origem de um artigo (como, por exemplo, teses) devem ser indicados nesta seção;
 - 27.3 Agradecimentos aos(as) pareceristas e dedicatórias não são permitidos;
 - 27.4 Agradecimentos a indivíduos devem preceder agradecimentos a instituições ou agências;
28. Caso o manuscrito submetido seja aprovado para publicação, os(as) autores(as) se comprometem a fornecer, à Conjuntura Austral, materiais como comunicados de imprensa, entrevistas ou quaisquer outras informações solicitadas pelo Comitê Editorial;
29. A Conjuntura Austral: journal of Global South está aberta a propostas de dossiês temáticos ou edições especiais;
 - 29.1 Um dossiê temático ou edição especial inclui, geralmente, entre 5 e 7 artigos que versem sobre um tema comum ou um mesmo conjunto de questões;
 - 29.2. Propostas de dossiês temáticos e/ou edições especiais deverão ser enviadas para o e-mail da revista (conjunturaaustral@ufrgs.br), ter no máximo três autores(as), e ser acompanhadas das seguintes informações:
 - 29.2.1. Nome(s), filiação por extenso, informações de contato, currículos resumidos dos(as) proponentes, bem como os link para seus Currículos Lattes (quando houver) e ORCIDid;
 - 29.2.1.1 Ao menos um(a) dos(as) autores(as) deve ter título de doutor(a), e todos(as) devem ter ao menos título de mestre(a);
 - 29.2.2 Proposta da edição especial ou dossiê, com no máximo 4.000 palavras de extensão (contabilizadas as notas e referências), contendo o título proposto para a edição especial, uma apresentação da temática da edição proposta e as justificativas da proposta;
 - 29.2.3 Uma lista com os nomes, ORCIDid e contatos de ao menos 10 (dez) possíveis pareceristas a serem considerados para atuar na edição.
 - 29.3. Em conjunto com o Comitê Editorial da Conjuntura Austral, os(as) proponentes do dossiê ou edição especial, na condição de Editores(as) Convidados(as), ficarão responsáveis por divulgar a edição e captar artigos para avaliação, bem como por supervisionar os processos de revisão por pares;
 - 29.3.1 Aos(as) proponentes será facultado a elaboração de um Editorial para edição, o qual deverá ter caráter científico, sendo passível de citação acadêmica, e não se limitando à mera apresentação da edição;
 - 29.4. As propostas aprovadas ficarão disponíveis no sistema da Revista Conjuntura Austral, como chamada especial, por no mínimo 60 dias, que é o prazo que todas as pessoas (seguindo as diretrizes da Revista) poderão enviar artigos, resenhas ou análises de conjuntura;
 - 29.4.1 A Conjuntura Austral não publica números fechados ou completos, ficando, portanto, todos os dossiês temáticos e edições especiais abertos à submissão de trabalhos por todos(as) os pesquisadores(as) interessados.
 - 29.5. Os trabalhos submetidos para essas edições deverão seguir as mesmas orientações das demais submissões, sendo incluídos apenas em uma seção diferente da revista, no momento da submissão, e serão submetidos ao mesmo processo de revisão cega por pares.
30. Somente serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com todas as diretrizes estabelecidas pela revista.

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 não está sendo avaliada para publicação por outra revista; se não for esse o caso, uma justificativa deve ser incluída no campo "Comentários ao editor";
2. Os arquivos para submissão foram gerados por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não ultrapassando 2MB); documentos em qualquer outro formato não serão aceitos.
3. URLs para as referências foram informadas sempre que necessário.
4. O texto está em espaço 1,5; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as tabelas foram geradas no processador de texto e estão inseridas no corpo do texto, não no final do documento, como anexos; as imagens tem seu espaço de inserção indicado no corpo do texto, em numeração sequencial entre colchetes ([Imagem 1], [Imagem 2], etc.) e serão incluídas como documentos suplementares.
5. O texto está plenamente de acordo com os padrões de estilo, requisitos bibliográficos e demais critérios e exigências descritos nas [Diretrizes para Autores](#), na seção Sobre a Revista.
6. No caso de manuscritos que não tenham sido depositados em servidores de preprint, a identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção "Propriedades" no software de processamento de texto, garantindo, desta forma, o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em [Assegurando a Avaliação Cega por Pares](#).
7. Caso os(as) autores(as) decidam depositar o manuscrito em um servidor de preprints de forma simultânea à submissão para avaliação na revista, estes se comprometem a depositá-lo em um dos servidores aceitos pela Conjuntura Austral;
8. Os(as) autores(as) asseguram que a existência de quaisquer conflitos de interesse de ordem financeira, comercial, política, acadêmica e/ou pessoal com relação ao manuscrito, bem como todo o apoio material e/ou financeiro recebido para o desenvolvimento deste trabalho, estão claramente informados no campo "Comentários ao Editor".
9. Os(as) autores(as) preencheram correta e integralmente a [Carta ao Comitê Editorial](#), que será encaminhada como documento complementar na submissão de seu manuscrito.
10. Os(as) autores(as) estão cientes e plenamente de acordo com as [Diretrizes de ética e de boas práticas editoriais](#) adotadas pela revista.

Declaração de direito autoral

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

- a. Autores(as) mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](#), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o(a) autor(a) e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.
- b. Autores(as) têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.
- c. Autores(as) têm permissão para publicar, nos repositórios considerados pela Conjuntura Austral, a versão preprint dos manuscritos submetidos à revista a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja [O Efeito do Acesso Livre](#)).
- d. Autores(as) têm permissão e são incentivados(as) a publicar e distribuir online (em repositórios institucionais e/ou temáticos, em suas páginas pessoais, em redes ou mídias sociais, etc.) a versão posprint dos manuscritos (aceitos e publicados), sem qualquer período de embargo.
- e. A *Conjuntura Austral: journal of the Global South*, imbuída do espírito de garantir a proteção da produção acadêmica e científica regional em Acesso Aberto, é signatária da [Declaração do México sobre o uso da licença Creative Commons BY-NC-SA para garantir a proteção da produção acadêmica e científica em acesso aberto](#).

LISTA DE PARECERISTAS (2021)

A Conjuntura Austral utiliza como forma de avaliação dos artigos recebidos o sistema de duplo cego, contando, para isso, com o apoio de pesquisadores, nacionais e internacionais, da área de Relações Internacionais. O volume 12 da revista (2021) contou com a participação dos seguintes avaliadores, a quem a revista é muito grata:

Alberto Palacios Jr	Débora Prado
Ana Delgado	Deolindo de Barros
Anderson Teixeira	Douglas Novelli
Barbara Motta	Eduardo Filippi
Cairo Junqueira	Elen Bueno
Camila Toigo	Elia Alves
Camila Vidal	Elisa de Sousa Ribeiro Pinchemel
Camille Amorim	Etiene Marroni
Carla Morasso	Fabian Domingues
Carmela Cavalheiro	Fábio Queiroz
Carolina Nogueira	Fabício Chagas-Bastos
Cíntia Souto	Flávia Mello
Clarisa Giaccaglia	Gabriela Ferreira
Claudia Cruz	Gabriela Kyrillos
Claudia Stephan	Geraldine Rosas Duarte
Daniel Barreiros	Gisela Pereyra Dova
Daniela Perrotta	Glauco Schultz
Daniele Dionisio da Silva	Gustavo Borges
Danny Zahreddine	Helena de Jesus Abreu Araújo
David Nota	Helena Moreira

Isabelle Somma de Castro

Jamile Lourdes Ferreira Tajra

Jessica da Silva Correia de Oliveira

Jéssica Máximo

João Ferraz Oliveira

João Pedro Martins

Jose Alberto Antunes de Miranda

Julia Moreira

Julian Guyer

Juliana Bertazzo

Juliana Viggiano

Juliane Bento

Katiuscia Espósito

Leonardo Bandarra

Leonardo Souza

Livia Peres Milani

Lorena Granja

Lucas Leite

Lucas Mesquita

Ludmila Culpi

Luiz Eduardo Barros

Maikel Pons Giralt

Marcelo Valença

Marcos Mondardo

Marcos Silva

Maria do Carmo Gonçalves

María Victoria Alvarez

Mariana Ribeiro

Marina Leitão

Marina Sanches Wunsch

Mario Schettino Valente

Matilde de Souza

Natália Felix de Souza

Nathaly Xavier Schütz

Niels Sondergaard

Olivia Perez

Pablo Díaz Estevez

Pascoal Gonçalves

Patricia Cristina Massmann

Patricia de Carvalho

Patrícia Matos

Paula Fernández

Rafael Balardim

Rafael Zelesco Barretto

Ramon Blanco

Reginaldo Nasser

Ricardo De Toma García

Ricardo Leães

Ricardo Oliveira dos Santos

Rodrigo Martins

Ronaldo Herrlein Jr.

Sabrina Celestino

Sabrina Moura de Araújo

Samir Perrone de Miranda

Sandra Cardozos

Sebastián Granda Henao

Sérgio Gomes

Sergio Leusin

Sílvia Ferabolli

Silvio Machado

Suzeley Mathias

Tereza Spyer Dulci

Thaís Vieira de Paula

Thauan Santos

Thiago Gehre Galvão

Thiago Ribeiro Babo

Tomaz Neto

Vanessa de Oliveira Borges

Vasco Banze

Vasco Chemane

Vinicius Teixeira

Wilma Suely Batista Pereira

Yetzy Villarroel Peña