



ISSN: 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH





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(suas) 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 referência, significativa para os navegadores austrais desde a época dos descobrimentos da era moderna.

Ao longo de seus dez 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 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 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*

Editores Assistentes

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*

Assistente Editorial

Mariele Cristina Chassot *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 *Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália*

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

Diretórios/Repositórios:

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

Portais:

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

Índices:

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

Divulgadores:

- WorldCat
- Crossref

Volume. 13, Número. 62 (abr./jun. 2022)

ARTIGOS

O uso do Twitter como ferramenta diplomática pela China: uma análise a partir das relações Brasil-Chinap. 7 <i>Ana Tereza Lopes Marra de Sousa</i>	
Sudamérica y la pandemia: un retrato de la crisis del regionalismop. 22 <i>Miriam Gomes Saraiva, Lorena Granja</i>	
O Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano: Amazônia, ocupação territorial e o meio ambiente no cenário internacionalp. 36 <i>Bruna Gorgen Zeca</i>	
Politicization, Foreign Policy and Nuclear Diplomacy: Brazil in the Global Nuclear Non-Proliferation Regime after the NPTp. 48 <i>Victoria Viana Souza Guimarães, Lucas Peixoto Pinheiro da Silva</i>	
Mirroring its British masters: State and Outsourced terrorism against the Maoist insurgencyp. 64 <i>Felipe Costa Lima</i>	
Historical relations between Brazil and Paraguay: negotiations and quarrels behind Itaipu damp. 77 <i>Camilo Pereira Carneiro Filho, Tomaz Espósito Neto</i>	
A ONU e a Diplomacia militar: a influência das agendas nacionais na Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS)p. 92 <i>Guilherme de Araujo Grigoli, Lucas Amorim Poyares Castro</i>	
Consequências indesejadas das operações de paz de estabilização: estudo da atuação da MONUSCO na RDC p. 110 <i>Letícia Carvalho, Geraldine M. M. B. Rosas Duarte</i>	
Normas de Submissão / Submission Standards.....p. 127	

O uso do Twitter como ferramenta diplomática pela China: uma análise a partir das relações Brasil-China

The use of Twitter as a diplomatic tool by China: an analysis based on Brazil-China relations

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.119206>

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa

UFABC

anateresa.marra@gmail.com  

Resumo

Para muitos países, as redes sociais têm se destacado enquanto instrumento de diplomacia pública e digital, sendo a China um dos Estados que tem mais usado a rede para tais propósitos, principalmente o Twitter. Diante disso, visando contribuir para o melhor entendimento do uso do Twitter como ferramenta diplomática pela China, neste trabalho apresentamos um estudo de caso no qual analisamos o uso de contas de autoridades chinesas no Twitter para a interlocução com contrapartes brasileiras, destacando a forma como a rede social foi utilizada em momentos de tensão nas relações entre os países. A partir de revisão bibliográfica e levantamento de dados primários, concluímos que diante de um cenário de adversidades, a China passou a perceber o uso do Twitter como uma ferramenta diplomática voltada a instrumentalizar a defesa de seus interesses. No caso analisado, especificamente, autoridades chinesas utilizaram o Twitter para mobilizar no Brasil atores internos política e economicamente interessados nas relações bilaterais Brasil-China para que se colocassem contrários a políticas que poderiam ser desvantajosas para a China.

Palavras-chave: Diplomacia Chinesa; Twiplomacy; Relações Brasil-China.

Abstract

For many countries, social networks have stood out as an instrument of public and digital diplomacy, with China being one of the states that has most used the network for such purposes, especially Twitter. That said, in this work we present a case study in which we analyze the use of accounts of Chinese authorities on Twitter for dialogue with Brazilian counterparts. We highlight the way in which the social network was used in moments of tension in relations between countries. With this paper we aim to contribute to a better understanding of the use of Twitter as a diplomatic tool by China. From a bibliographic review and primary data collection, we concluded that, faced with a scenario of adversities, China started to perceive the use of Twitter as a diplomatic tool aimed at instrumentalizing the defense of its interests. In the case analyzed, specifically, Chinese authorities used Twitter to mobilize internal actors in Brazil politically and economically interested in Brazil-China bilateral relations to oppose policies that could be disadvantageous to China.

Keywords: Chinese Diplomacy; Twiplomacy; Brazil-China relations.

Recebido: 10 Outubro 2021

Aceito: 12 Maio 2022

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

Com o crescimento das redes sociais no século XXI, o número de contas no Twitter de autoridades de diversos países tem aumentado: pelo menos 163 países e 132 ministros de relações exteriores mantiveram perfis *online* em 2020 (TWIPLOMACY, 2020). Tem-se denominado de *twiplomacy* o uso do *Twitter* como ferramenta diplomática. Dos Estados que a têm utilizado, um dos que mais chamam atenção é a China pelo fato de, na visão de alguns analistas, o país exibir um comportamento agressivo na rede (THE ECONOMIST, 2020; BRANDT; SCHAFER, 2020; LEE, 2021).

Os agentes governamentais chineses que tem atuado em contas oficiais do país no Twitter têm sido chamados de *Wolf Warriors* (lobos guerreiros) por usarem supostamente uma linguagem considerada ofensiva para expressar a posição chinesa (CHEUNG; WILHELM, 2021). Tal apelido se deu em função do filme da franquia do cinema chinês *Wolf Warrior II*, em cuja história soldados chineses derrotam mercenários estrangeiros. Os lobos guerreiros seriam ávidos por defender os interesses chineses, expressando orgulho nacional e patriotismo (RIGGS; JAMARILLO, 2022). No cenário diplomático, Zhu (2020, tradução nossa) afirma que a apelidada Diplomacia do Lobo Guerreiro (*Wolf Warrior Diplomacy*) tem tido como objetivo reforçar a “transição da diplomacia chinesa de um baixo perfil, conservador, e passivo para um alto perfil, assertivo e proativo”. Em vários países do Ocidente, contudo, a expressão *Wolf Warrior* é usada de forma pejorativa para caracterizar a diplomacia chinesa como agressiva (THE ECONOMIST, 2020; RIGGS; JAMARILLO, 2022).

Os *Wolf Warriors* seriam produto de uma nova estratégia do país no uso do Twitter (ALDEN; CHAN, 2021; SCHLIEBS et al, 2021). Enquanto em um momento inicial, de 2013 (ano da primeira conta controlada pelo governo chinês no Twitter) até 2017, a ferramenta foi usada primordialmente para promover uma imagem positiva do país no exterior (HUANG; WANG, 2019a), a partir de então, dentro de um cenário de aumento da concorrência interestatal, principalmente entre China e EUA, e de pandemia, tal mídia passou também a ser percebida como auxiliar para que a diplomacia chinesa pudesse se posicionar sobre assuntos controversos e lidar com críticas sofridas pelo país (ALDEN; CHAN, 2021; SCHLIEBS et al, 2021).

Aponta-se que em questões que envolvem interesses essenciais para a China, como os relacionados: i) a assuntos domésticos e de integridade territorial, como Taiwan, Tibet, Hong Kong e Xinjiang; ii) a disputa comercial e tecnológica com os EUA, e; iii) a culpabilização da China pela Covid-19; a diplomacia chinesa tem se mobilizado para rebater acusações, contra-atacar e oferecer narrativas alternativas para a audiência global tendo como uma de suas ferramentas o Twitter (JING, 2020; SCHLIEBS et al, 2021).

Nessa cena, tal rede se transformou em uma ferramenta auxiliar de gerenciamento de crise para Beijing, a partir da qual o país trata questões que afetam sua diplomacia (ALDEN; CHAN, 2021). Não existe consenso sobre como avaliar a *twiplomacy* chinesa. De um lado, o Ministério de Relações Exteriores da China (MFA, sigla do inglês *Ministry of Foreign Affairs*), afirma que as atividades no Twitter têm tido como objetivo “fazer um trabalho melhor em contar a história da China, com suas realidade e políticas, ao mundo”, bem como “facilitar a troca e a promoção do entendimento mútuo” (BHAYA, 2020, p.1, tradução nossa). De outro, alguns analistas consideram que o objetivo da China na *twiplomacy* tem sido coagir, praticar *bullying* e, em algumas situações, criar *fake news* para prejudicar outros países (BORAH, 2020; SCHLIEBS et al, 2021; LEE, 2021).

Diante disso, neste trabalho questionamos: qual papel o Twitter tem cumprido para a diplomacia chinesa? Para responder tal questão, realizamos um estudo de caso¹ no qual analisamos o uso de contas de autoridades chinesas no *Twitter* para a interlocução com contrapartes brasileiras, destacando a forma como a rede social foi utilizada em momentos de tensão nas relações entre os países. A hipótese do trabalho é que diante de um cenário de adversidades, a China passou a perceber o uso do Twitter como uma possibilidade para instrumentalizar a defesa de seus interesses. Tal

¹ De acordo com Yin (2009), o método baseado em estudo de caso consiste em um estudo detalhado e exaustivo do objeto de modo a fornecer conhecimento sobre ele.

hipótese é condizente com achados em trabalhos como o de Schliebs et al (2021), Alden e Chan (2021) e Huang e Wang (2019a, 2019b, 2021).

Ressalta-se que a partir de 2020, desgastes diplomáticos nas relações Brasil-China notabilizaram-se através do Twitter. A política externa do governo de Jair Bolsonaro, comandada entre 2019 e março de 2021 por Ernesto Araújo, foi marcada por um alinhamento com os EUA, por um afastamento político da China, mesmo diante do aprofundamento das relações econômicas, e por frequentes críticas a China e a parceria entre os países (SOUSA et al, 2020).

Nesse contexto, perfis de ministros de Estado, diplomatas, parlamentares, dentre outros, do lado brasileiro, e a conta da Embaixada da China no Brasil e de diplomatas chineses no Twitter, por outro, estiveram envolvidos em embates, sendo que dois assuntos geraram episódios de crise entre os países desencadeados por meio de mensagens no Twitter. O primeiro foi a pandemia, usada por agentes brasileiros para agredir a China: houve a tentativa de culpabilizar o país pela COVID-19, bem como atacou-se vacinas de origem chinesa. O segundo foi o 5G, problematizou-se a participação da empresa chinesa Huawei nas redes 5G nacionais. Embora, no geral, as discussões tenham tido como ponto de partida tweets de provocação que vieram do lado brasileiro, a forma assertiva com a qual a China os respondeu foi interpretada como sendo aplicação da Diplomacia do Lobo Guerreiro ao país (CASTRO, 2020).

Para realizar este trabalho, utilizamos revisão bibliográfica² e levantamento de dados primários, incluindo a análise de dezenas de perfis e milhares de tweets disponíveis no Twitter abarcando o período de 2019 (início do governo Bolsonaro) até 2021 (encerrando-se em março, quando há a saída de Ernesto Araújo). Para os nossos propósitos, focamos a análise em perfis que nos propiciassem compreender a ação geral de agentes chineses no Twitter e suas interações com contrapartes brasileiras. As contas analisadas estão discriminadas ao longo do trabalho. A escolha do período de análise – entre 2019 e março de 2021 – justifica-se pelo fato de ser durante ele que surgiram as maiores tensões nas relações bilaterais, nas quais as discussões de Twitter tiveram papel.

Além dessa introdução, o trabalho conta com mais 4 partes. Na segunda, analisamos o uso do *Twitter* como ferramenta diplomática; na terceira, a forma como a China usa o Twitter na sua diplomacia; na quarta, o papel que o Twitter cumpriu para a diplomacia chinesa nos momentos de tensão das relações Brasil-China, e; na quinta, apresentamos as considerações finais. Com este trabalho, esperamos contribuir para um melhor entendimento sobre o papel que o Twitter cumpre para a diplomacia chinesa, em especial em momentos de crise.

***Twitter* como ferramenta diplomática**

A diplomacia tem sido tradicionalmente entendida como “sistema e a arte da comunicação entre os estados” (WIGHT, 2002, p.107). Ao longo do tempo, seu exercício evoluiu de modo a se adaptar: i) a existência de novos atores no sistema internacional, e; ii) aos avanços tecnológicos, os quais facilitaram as interações (CHHABRA, 2020). Nessa cena, intensificou-se a diplomacia pública, caracterizada pelo estabelecimento de relações diretas de um Estado com a audiência de outros (DUNCOMBE, 2018; COLLINS et al, 2019). Segundo Frederick (1993, p. 229, tradução nossa) o objetivo da diplomacia pública é “influenciar o governo estrangeiro a partir da influência de seus cidadãos”.

Dentro do escopo da diplomacia pública, com o advento da *internet*, surgiu a chamada diplomacia digital caracterizada pelo “uso de mídias sociais, blogs, e outras plataformas de expressão e comunicação baseadas na web como um meio para influenciar e se engajar com audiências externas” (COLLINS et al, 2019, p. 19, tradução nossa). Rikonen et al (2022, p. 1262, tradução nossa) destacam que a diplomacia pública, na qual se inclui a digital, não deve ser pensada como separada da tradicional, destacando-se que a finalidade delas é a mesma: “alcançar objetivos de política exterior por meio da influência de governos”, a única diferença é que na diplomacia pública e na digital a influência é exercida de forma mais indireta, através dos cidadãos do Estado objeto da ação diplomática.

² Ressalta-se que devido a atualidade do tema e a escassez de estudos acadêmicos sobre o mesmo (a *twiplomacy*, o papel da China nela, e sobre as relações Brasil-China via *Twitter*), contou-se, para a revisão bibliográfica, com muitas análises provenientes da mídia.

Dentro da diplomacia digital, uma das plataformas que tem exercido grande influência é o *Twitter*. Segundo Twiplomacy (2020), ele se tornou a principal opção de rede social para governos e ministros exteriores. Tem-se destacado como principais vantagens da *twiplomacy*: os baixos custos, se comparada com a diplomacia tradicional; o acesso a um público maior tanto para divulgar informações, como para colher impressões da audiência; o maior engajamento com pessoas que de outro modo não interagiriam com uma representação externa; a possibilidade de uso para melhorar a imagem do país e construir uma narrativa que influencie as opiniões futuras sobre ele, e; a dinamicidade da ferramenta, que permite respostas instantâneas as demandas colocadas por crises e questões inesperadas (CHHABRA, 2020; RASHICA, 2019; DUNCOMBE, 2018).

Por outro lado, apontam-se riscos ao uso do *Twitter* na diplomacia: nem sempre está claro se a posição pessoal de autoridades governamentais coincide com a oficial do Estado, o que pode causar confusão nas contrapartes externas e incertezas que levem a interpretações incorretas de posicionamento, minando a diplomacia tradicional; existe o risco de *hackeamento* de contas oficiais e exposição de mensagens privadas, e de se enganar com informações que são *fake news*, e; aponta-se ainda para a possibilidade de a diplomacia via *Twitter*, em vez de provocar apaziguamento, resultar na escalada de conflitos, não só devido a respostas duras postadas ou retuitadas por autoridades oficiais, mas também pelo fato de que a dinâmica de compartilhamentos pode mobilizar grupos dentro dos países e alimentar o aumento de tensões (CHHABRA, 2020; RASHICA, 2019; DUNCOMBE, 2018).

O *Twitter*, em especial, possui grande dinamicidade. Em termos práticos, consiste em uma rede de “usuários e as conexões e intercâmbios que ocorrem quando um usuário retuita, menciona, ou responde a outro” (HUANG; WANG, 2019b, p. 2988, tradução nossa). Na rede, retweets – que permitem que um usuário compartilhe a mensagem de outro perfil na rede – são usados como forma de aumentar a visibilidade dos tweets originais (seja para endossá-los ou criticá-los) e se engajar em conversas com determinados usuários e assuntos. Já as menções – que permitem a citação com a marcação do @ de outros perfis em uma determinada mensagem – são consideradas uma “tentativa ativa de interagir e intercambiar com os outros”, instando-os a dar uma resposta (HUANG; WANG, 2019b, p. 2993, tradução nossa). As hashtags (#) “permitem aos usuários ‘marcar’ seus posts em uma conversa mais ampla”, a qual pode ser acessada pelos perfis interessados no tema mesmo que tal perfil não seja um seguidor da conta (ALDEN; CHAN, 2021).

Assim, o engajamento que ocorre com um determinado perfil e suas publicações geram amplas possibilidades de interação, por isso o Estado que usa o *Twitter* como ferramenta diplomática deve estar ciente que o tipo de comunicação realizada por meio dele – diferentemente do uso de mídias de massa tradicionais para veicular mensagens – não produz um fluxo comunicacional e informacional de mão única, pelo contrário, permite o diálogo e interação das audiências de forma direta com o conteúdo e os agentes que o geram (BJOLA; JIANG, 2015). Nessa dinâmica, Lacombe (2018) nos lembra que o *online* facilmente transborda para o *offline* (e vice-versa) e gera dinâmicas que podem fortalecer ou enfraquecer as relações entre os Estados.

Outra característica do uso do *Twitter* como ferramenta diplomática a qual os Estados devem estar atentos é o uso da linguagem (CHHABRA, 2020; LANCOMBE, 2018). A diplomacia realizada por meio dessa plataforma possui diferenças com relação a tradicional: questões de decoro e formalidade, e o uso de jargões diplomáticos não se adequam a rede de 280 caracteres (CHHABRA, 2020), contudo o uso da linguagem na diplomacia é de grande importância. Assume-se que ao longo dos séculos, o desenvolvimento de um vocabulário “equilibrado, contido e moderado”, no qual garante-se um controle refinado sobre as nuances das palavras e seus significados, criou a linguagem diplomática (NICK, 2015, tradução nossa). Contudo, no *Twitter* é comum o uso de linguagem sem as restrições associadas ao engajamento diplomático, bem como o uso de imagens, até mesmo *memes*, como forma de estabelecer comunicações. Duncombe (2018) argumenta que devido a simplificação das mensagens que é requerida pela rede, pode faltar a polidez adequada as comunicações diplomáticas, gerando resultados que podem minar as relações entre os Estados.

Apesar dos riscos, contudo, os perfis de autoridades oficiais no *Twitter* têm crescido, sobretudo no cenário da pandemia de Covid-19 em que houve a paralisação de viagens e a mudança de várias reuniões diplomáticas para o espaço virtual. Nesse contexto, as autoridades foram encorajadas a utilizar mais o *Twitter* tanto para comunicação com o público interno, como com o externo (TWIPLOMACY, 2020).

O uso do *Twitter* pela diplomacia chinesa

O uso do *Twitter* como ferramenta diplomática pela China pode ser dividido em dois períodos: i) de 2013 a 2017, e; ii) 2018-atual. O primeiro período foi marcado pelo início da presença da China na rede social, a partir do reconhecimento da importância que ela poderia ter para a diplomacia pública e digital do país. Os incentivos para a presença na rede a partir de então podem ser entendidos como parte de uma mudança mais ampla da diplomacia chinesa no governo de Xi Jinping (2013-atual) (BEACH, 2019; ZHU, 2020).

Analistas têm afirmado que a diplomacia chinesa no cenário pós- crise de 2008, mas principalmente após a ascensão de Xi, vem gradualmente abandonando a passividade das décadas anteriores, inspirada no baixo perfil (*low profile*) de Deng Xiaoping, para tornar-se mais proativa (YAN, 2014; ZHU, 2020). A maior proatividade é explicada pelo fato de que a China teria percebido mudanças no ambiente externo – o aumento das rivalidades interestatais e a tentativa dos EUA de estabelecerem políticas de contenção ao país –, que criaram a necessidade de um comportamento mais ativo para configurar sua inserção e, especialmente, estabelecer a legitimidade de suas ações no mundo (YAN, 2014).

Para tanto, desde seu primeiro ano de governo, Xi defendeu a necessidade de a China estabelecer estratégias para “contar melhor suas histórias” ao exterior, lançando a campanha “*Tell China’s Story Well*” (em tradução livre “conte bem as histórias da China”), com o objetivo de espalhar no exterior narrativas que fossem favoráveis a China (SCHLIEBS et al, 2021). A avaliação do governo chinês era de que a mídia ocidental tratava o país de forma injusta, o que prejudicava sua imagem e a percepção do público sobre a legitimidade de suas ações (THAM; MILLER, 2016)³. A partir de então delineou-se a presença do país nas redes sociais e a internacionalização da mídia tradicional chinesa (veículos como o *Global Times*, *CGTN*, *Xinhua* e *People’s Daily*) (WADE, 2016).

Nesse mesmo ano (2013), o MFA criou sua primeira conta no *Twitter* (@ChinaEUMission) orientada a digitalizar a diplomacia pública na União Europeia. O trabalho pioneiro de Huang e Wang (2019a) destacou que o uso do *Twitter* pela China, até 2017, se deu com o objetivo de promover uma imagem positiva do país no exterior, condizente com a orientação de “contar melhor as histórias” do país. Durante esse período, o *Twitter* foi utilizado como forma de expor o público externo a “notícias positivas” sobre o país, grande parte delas retuitadas de veículos tradicionais chineses, como a *CGTN* (@CGTNOfficial) (HUANG; WANG, 2019a; WADE, 2016).

A partir de 2018, contudo, a presença da China no *Twitter* começou a se transformar (ALDEN; CHAN, 2021; SCHLIEBS et al, 2021). Com o início da guerra comercial travada pelos EUA contra a China e os ataques do governo Trump, Beijing revisitou sua diplomacia digital e intensificou ações para integrar as redes sociais como um aspecto chave na diplomacia pública (HUANG; WANG, 2021). Desde então, o MFA não só passou a encorajar autoridades do Estado a se engajarem mais nas mídias sociais (BHAYA, 2020), como também as orientou a assumirem um “espírito de luta” para a defesa dos interesses do país (BEACH, 2019). A partir disso inaugurou-se um novo período da presença da China nas redes sociais (ALDEN; CHAN, 2021; SCHLIEBS et al, 2021).

³ Ressalta-se que não é algo que se circunscreve apenas aos últimos anos o tratamento parcial dado a China, por parte de analistas e mídias ocidentais. A ascensão da China, pelo menos desde a década de 1990, em vários países ocidentais, com destaque para os EUA, tem feito com que analistas destaquem a possibilidade de existir a “ameaça China” (*China Threat*) em termos econômicos, políticos, ideológicos e estratégicos ao Ocidente (BROMMFIELD, 2003). No cenário pós- crise de 2008 caracterizado pelo aumento da concorrência interestatal, com a continuidade da ascensão chinesa, a percepção da China como ameaça foi reforçada e notou-se nas mídias ocidentais a intensificação da reprodução de discursos que tem categorizado o país como um sério desafio ao mundo democrático e liberal (WADE, 2016; THAM; MILLER, 2016).

Nele, perfis do governo chinês no Twitter continuaram a atuar na plataforma seguindo a orientação de “contar melhor as histórias da China” ao mundo, contudo, o Ministro das Relações Exteriores, Wang Yi, orientou diretamente diplomatas a adotarem um comportamento proativo e a ocuparem a rede para rebater críticas que o país sofria (BHAYA, 2020). Como resultado, aumentou-se os perfis afiliados do governo chinês no Twitter. Enquanto até 2017 havia apenas 17 perfis na rede atribuídos a embaixadas, consulados ou diplomatas chineses (HUANG; WANG, 2019b), em 2021 contabilizou-se pelo menos 189 contas desse tipo, abarcando atividades de representações e diplomatas presentes em 126 países (SCHLIEBS et al, 2021).

Alden e Chan (2021, p.6) apontam que a China percebeu a potencialidade da plataforma para alcançar uma audiência internacional de forma rápida e efetiva. Em assuntos relacionados a Taiwan, Hong Kong, Tibet e Xinjiang, a COVID-19 e a disputa comercial e tecnológica com os EUA, tornou-se comum ver o país se posicionar no Twitter rebatendo críticas (JING, 2020; ALDEN, CHAN, 2021; SCHLIEBS et al, 2021).

Em junho de 2019, por exemplo, Zhao Lijian, vice-diretor do Departamento de Informação do MFA, usou o *Twitter* para acusar os EUA de “oprimir a Huawei” e “inventar histórias” sobre ela “sem qualquer evidência” (ZHAO, 2019, tradução nossa) em resposta as medidas tomadas pela administração Trump contra a empresa. Já em 2020, a conta dos porta-vozes do MFA afirmou, no contexto em que os EUA acusavam a China pela origem da Covid-19, que o objetivo de tais acusações era “distrair a atenção da administração incompetente de resposta a #COVID-19 [nos EUA]” (SPOKESPERSON MFA_CHINA, 2020, tradução nossa). Em março de 2021, no quadro da realização das conversas de alto nível entre China e EUA, no Alasca, diante das críticas a China relacionadas ao desrespeito de Direitos Humanos em Xinjiang, a diretora do Departamento de Informações do MFA, Hua Chunying, utilizou o *Twitter* para apontar violações por parte dos EUA: “As acusações cruéis que os EUA lançam em #Xinjiang refletem seus crimes passados. [...] o governo dos EUA perseguiu os nativos americanos com mentiras, varíola, etc [...]” (HUA, 2021, tradução nossa).

Esse tipo de publicação teria uma agenda clara: “assegurar mais influência no discurso online sobre questões relacionadas à China”, e exercer um papel de “verificação de fatos”, desmascarando o que se considera ser enganoso (JING, 2020, tradução nossa). Diante desse uso da rede, Alden e Chan (2021) consideram que o Twitter se tornou a plataforma preferencial de Beijing para conduzir sua diplomacia digital e, pela sua dinamicidade, uma importante ferramenta de comunicação auxiliar para o gerenciamento de crises, a partir da qual o país aborda assuntos controversos, usando-se a plataforma para reafirmar sua posição em debates e contra-atacar.

Foi essa mudança de comportamento nas redes que rendeu aos diplomatas chineses a alcunha de *Wolf Warriors* e deu origem a *Wolf Warrior Diplomacy*. Enquanto tal diplomacia é entendida pela China como sendo a justa defesa dos seus interesses, usando-se mais assertividade (ZHU, 2020; FOWDY, 2021), no Ocidente ela tem sido vista de forma negativa como um “estilo de retórica diplomática distintivamente conflituosa e ardentemente armada” (RIGGS; JAMARILLO, 2022, n.p., tradução nossa).

Na literatura não há consenso sobre como avaliar essa diplomacia. Brandt e Schafer (2020, n.p., tradução nossa) argumentam que os *Wolf Warriors* propagam teorias da conspiração “projetadas para semear o caos e desviar a culpa” de Beijing sobre assuntos diversos. Outros analistas, contudo, como Fowdy (2021, n.p., tradução nossa), afirmam que “Os políticos e diplomatas da China não são os provocadores; na verdade, eles estão reagindo a um mundo que cada vez mais culpa, mancha [a imagem], difama e insinua contra a China”, sendo que a grande mídia cria “um ditado unilateral em que apenas o comportamento da China é problemático e agressivo”, quando na realidade “a China está apenas se defendendo”.

Enquanto alguns consideram que essa mudança de postura diplomática poderia ser indicativa de um comportamento internacional mais agressivo (LEE, 2021), a pesquisa de Dai e Liqiu (2021, n.p., tradução nossa) afirma que o tom duro dos diplomatas chineses não se reverberou em ações concretas, sendo comum que se afirme em mensagens que o país “tomará todas as medidas necessárias”, sem, no entanto, dizer o que será feito. Destaca-se que

por mais duro que seja o tom das comunicações dos *Wolf Warriors*, “ainda deixam espaço para o governo chinês controlar a escalada dos assuntos disputados” (DAI; LIQIU, 2021, n.p., tradução nossa).

Assim, entende-se que a assertividade no discurso se tornou parte da estratégia da China para lidar com os desafios de sua inserção internacional (ZHU, 2020; FOWDY, 2021; ALDEN; CHAN, 2021). Nesse ponto, vale lembrar o trabalho de análise de Kissinger (2011, p.175) sobre os discursos da era maoísta, no qual percebeu-se que muitas falas agressivas feitas pelo mandatário (Mao Zedong) – afirmando, por exemplo, que a China, em caso de guerra nuclear com os EUA, poderia “perder mais de 300 milhões. E daí?” – eram uma forma de política de dissuasão do país no contexto internacional e visavam, na verdade, evitar que a mensagem comunicada ocorresse na prática.

Por fim, cabe destacar que embora a *Wolf Warrior Diplomacy* tenha sido mais direcionada aos EUA, Japão e alguns países europeus – que são origem das críticas que mais incomodam a China –, outros que adotaram discursos parecidos, destacando-se Austrália e Índia, também se tornaram alvos. O Brasil foi um dos países que repetiu parcialmente a narrativa do governo Trump contra a China no que diz respeito a pandemia e a guerra comercial e tecnológica, o que acabou gerando tensões nas relações bilaterais e discussões por meio do *Twitter*, as quais apontou-se ser a aplicação da *Wolf Warrior Diplomacy* ao país (CASTRO, 2020).

O uso do *Twitter* como ferramenta na diplomacia com o Brasil

Para compreendermos de forma mais específica o papel que o *Twitter* tem cumprido para a diplomacia chinesa, escolhemos realizar um estudo de caso. Para tanto, analisamos o uso de contas de autoridades chinesas no *Twitter* para a interlocução com contrapartes brasileiras, destacando a forma como a rede social foi utilizada em momentos de tensão nas relações entre os países, tendo em mente, conforme afirmamos acima, que o *Twitter* se transformou em uma importante ferramenta auxiliar para o gerenciamento de crises por Beijing.

Nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, em especial em 2020, episódios de crise nas relações Brasil-China foram escalados por meio do *Twitter*. Assuntos relacionados a pandemia e a participação da Huawei no 5G nacional foram problematizados por perfis de agentes brasileiros no *Twitter*, aos quais a China respondeu também por meio da plataforma, transformando-a em uma ferramenta adicional de interlocução diplomática. Tais episódios nos propiciaram material a partir do qual pudemos analisar o papel que a rede cumpriu para a diplomacia chinesa.

Apesar da grande importância econômica da China para o Brasil⁴, a emergência de Bolsonaro ao poder alimentou uma política hostil a China. Repetindo parcialmente a retórica trumpista, desde a campanha eleitoral, em 2018, Jair Bolsonaro indicava que haveria mudança no tratamento dado a China na Política Externa Brasileira (PEB). Ainda candidato, visitou Taiwan, contrariando a política de “uma só China”, e afirmou mais de uma vez, em tom crítico, que a China estaria “comprando o Brasil” (SOUSA et al, 2021a). Logo no início de seu governo, a principal característica assumida pela PEB foi o alinhamento com os EUA, que estava em guerra comercial e tecnológica contra a China, e a subordinação aos seus interesses (BERRINGER et al, 2021).

Tal movimento causou tensões nas relações Brasil-China: as demandas entre, de um lado, aprofundar o alinhamento da PEB com os EUA e, de outro, manter relações pragmáticas com a China, ficaram mais difíceis de serem conciliadas a partir de 2020 diante de um quadro caracterizado pela intensificação da disputa sino-americana, no qual os EUA cobraram o Brasil para tomarem posição a seu favor, e pelo surgimento da pandemia de Covid-19 (SOUSA et al, 2020). Nesse cenário, a China passou a usar o *Twitter* como uma ferramenta para instrumentalizar os seus interesses nas relações bilaterais.

⁴ A China é o principal parceiro comercial do país, destino essencial para a exportação de produtos como soja, petróleo e minério de ferro, fonte primordial de importação de bens da indústria da transformação para o Brasil, principal fonte de superávit comercial e importante origem de investimentos diretos externos ao país.

Nossa pesquisa evidenciou que em resposta a tweets de provocações realizados por contrapartes brasileiras, a China usou a rede para mobilizar no Brasil atores internos política e economicamente interessados nas relações entre os países para que se colocassem contrários a políticas que poderiam ser desvantajosas para a China. A interação na rede social seguiu o seguinte mecanismo: i) provocação partindo do lado brasileiro; ii) resposta dura da China, por meio de diplomatas e instituições como a embaixada, seguida por; iii) mobilização de importantes atores internos com vistas a defesa da normalidade nas relações Brasil-China.

As desavenças em torno da pandemia

Em 18 de março de 2020, Eduardo Bolsonaro (2020a), filho do presidente Jair Bolsonaro, deputado federal e, então, presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Câmara dos Deputados *tweetou*: “Quem assistiu Chernobyl vai entender o q ocorreu. Substitua a usina nuclear pelo coronavírus e a ditadura soviética pela chinesa +1 vez uma ditadura preferiu esconder algo grave a expor tendo desgaste, mas q salvaria inúmeras vidas A culpa é da China e liberdade seria a solução.” O *tweet* se deu como comentário a um *retweet* no qual afirmava-se que a culpa pela pandemia de Covid-19 era do Partido Comunista da China (PCC) e insinuava-se que o vírus havia se originado em um laboratório em Wuhan. Destaca-se que a mesma narrativa anti-China já vinha sendo mobilizada por Trump nos EUA. O episódio abriu uma crise nas relações bilaterais. Tanto o embaixador da China no Brasil, Yang Wanming, como a Embaixada da China no Brasil reagiram.

No mesmo dia, Yang (2020a) *tweetou* em resposta a Eduardo Bolsonaro que “A parte chinesa repudia veementemente as suas palavras, e exige que as retire imediatamente e peça uma desculpa ao povo chinês”. Juntamente a conta de Eduardo Bolsonaro, foram marcados na publicação os perfis da Câmara dos Deputados e seu então presidente, Rodrigo Maia, e do Ministro Araújo. Acrescentou-se ainda que as palavras do deputado iriam “ferir a relação amistosa China-Brasil” (YANG, 2020b). Também a conta da Embaixada da China no Brasil (2020a) respondeu ao filho do presidente em uma série de *tweets*, entre os quais: “Lamentavelmente, você é uma pessoa sem visão internacional [...] Aconselhamos que não corra para ser o porta-voz dos EUA no Brasil, sob a pena de tropeçar feio”. Novamente Araújo, Maia e a Câmara dos Deputados foram marcados na publicação.

Pelo menos três aspectos chamaram atenção nessa desavença: i) a resposta dura dada pela China, incomum considerando o histórico da atuação diplomática chinesa no Brasil; ii) o uso das redes sociais como meio de resposta, espaço no qual a dinâmica de compartilhamento aumenta a escala das repercussões sobre o desacordo, e; iii) a ampla mobilização de setores internos voltados à defesa da normalidade das relações Brasil-China como resultado da amplificação das repercussões, sendo que as partes chinesas, por meio dos *tweets* de resposta, ao marcar instituições e figuras políticas nacionais, cobraram que se envolvessem.

No que diz respeito ao primeiro e segundo elementos, mesmo diante da insatisfação provocada por episódios específicos anteriores, as contrapartes chinesas haviam optado por respostas de menor repercussão. Como lembra Stuenkel (2020), quando Bolsonaro visitou Taiwan, ainda candidato, por exemplo, a embaixada manifestou sua insatisfação por meio de nota enviada a partidos políticos, em linguagem diplomática usual. Quando em uma aula magna no Instituto Rio Branco, Araújo insinuou que o Brasil não venderia a “alma” para a China em troca de soja e minério de ferro, em uma crítica as relações entre os países, a embaixada não respondeu diretamente (OLIVEIRA, 2019).

A mudança da reação chinesa, contudo, explica-se como parte do contexto em que os diplomatas foram aconselhados a assumir um “espírito de luta” e defender o país contra acusações injustas, como já abordado neste trabalho. Adicionalmente, por parte da China, houve a percepção de que o aprofundamento do alinhamento da PEB com os EUA renovava a necessidade de mobilizar grupos internos no Brasil para a defesa da normalidade nas relações bilaterais (STUENKEL, 2020). Para tanto, o Twitter serviu como importante ferramenta que amplificou as respostas

dadas pela China ao evento (temas relacionados a desavença alcançaram os *trending topics* da rede no dia do acontecimento) e permitiu, pela dinâmica de marcações e menções nos *tweets*, que as partes chinesas cobrassem pública e instantaneamente o envolvimento de atores nacionais para a defesa da China.

Como resultado, figuras importantes da política nacional saíram em defesa das relações bilaterais e se desculpam pelas declarações do deputado, dentre eles: o então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (MAIA, 2020), e Antonio Anastasia, então presidente em exercício do Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2020). Vários outros congressistas e mandatários de governos subnacionais (DÓRIA, 2020; DINO, 2020) usaram a situação para ressaltar a importância da China para o Brasil. Diferentemente de grande parte dos assuntos de política externa, geralmente pouco repercutidos no noticiário geral, a desavença provocada pelo deputado ganhou ampla repercussão negativa na mídia televisiva e impressa e suscitou editoriais críticos a atuação de Ernesto Araújo (BIBIANI; FERES, 2020).

Araújo, na condição de representante do Itamaraty – e de forma compatível a posição crítica a China que havia desempenhado até então no governo – em vez de apaziguar a situação, publicou no *Twitter* nota em que afirmou ser “inaceitável que o Embaixador da China endosse ou compartilhe postagens ofensivas ao chefe de Estado do Brasil”, apontando a “insatisfação do governo brasileiro com seu comportamento” e a “expectativa de uma retratação” (ARAÚJO, 2020). O ministro se irritou especialmente, pois teria considerado pouco adequado que a China, em vez dos canais tradicionais da diplomacia, tivesse usado o *Twitter* para se endereçar ao governo brasileiro; soube-se depois que o ministro solicitou a Beijing a troca do embaixador chinês no Brasil e, posterior a esse episódio, cessaram-se as comunicações entre o ministro e o embaixador chinês (WIZIAK; COLETTA, 2021).

Pressionado pela mobilização de grupos domésticos (principalmente pelo setor do agronegócio) assustados pela ameaça vaga de que o episódio poderia “ferir” as relações entre os países (LOREZON, 2020), ainda em março de 2020, Jair Bolsonaro tentou contatar Xi Jinping por telefone, contudo foi atendido apenas 4 dias depois da primeira tentativa (NUNES, 2020). Paralelamente a isso, a Embaixada da China informava em nota, também divulgada em forma de *thread* no *Twitter*, por um lado, que “A parte chinesa não aceitou a gestão feita pelo chanceler Ernesto Araújo”, mas por outro, agradecia todo “apoio e solidariedade de todos os setores da sociedade brasileira” (NUNES, 2020).

Ainda em abril, do lado brasileiro seguiu-se nova acusação, do então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, pelo *Twitter*, de que a Covid-19 era um plano da China para o domínio do mundo. Em publicação posteriormente apagada, e ilustrada com personagens da Turma da Mônica ambientados na China, escreveu: “Geopolíticamente, quem pode Lá sair foLtalecido, em teLmos Lelativos, dessa cLise mundial? [...]”, sugerindo ser a China (WEINTRAUB, 2020, apud G1, 2020). Repare-se que a letra “R” foi propositalmente trocada pelo “L” em alusão a dificuldade chinesa de pronunciar tal letra. Novamente reforçaram-se as animosidades nas relações.

A Embaixada da China (2020b) divulgou em seu *Twitter* manifestação na qual afirmou saber que tais declarações haviam sido “Deliberadamente elaboradas [...]”, “tendo causado influências negativas no desenvolvimento saudável das relações bilaterais”. De forma parecida ao que se seguiu ao episódio com Eduardo Bolsonaro, uma série de atores domésticos, destacando-se setores ligados economicamente a China e políticos, foi mobilizada a afirmar a normalidade das relações Brasil-China. A título de exemplo, o então presidente da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados e presidente da Frente Parlamentar Brasil-China, Fausto Pinato, defendeu o afastamento do ministro de sua pasta, no que foi considerado um recado da bancada ruralista – uma das maiores e mais importantes bancadas do Congresso, e na qual estão representados os interesses de agroexportadores – de que não se aceitaria que fossem causados refluxos nas relações com a China (ROTHENBURG, 2020).

Ainda, deu-se ampla cobertura na mídia, inclusive televisiva, para as declarações do então Ministro da Educação, destacando-se que editoriais de jornais impressos também refletiram negativamente a ação do ministro e impulsionaram a defesa das relações bilaterais (BIBIANI; FERES, 2020). Ao episódio, novamente, não se seguiu pedido de desculpas do Itamaraty ou mesmo de Weintraub. Contudo, percebeu-se que o *Twitter* foi usado como ferramenta

diplomática pela China como forma de mobilizar posições de apoio ao país. As ameaças vagas feitas as relações bilaterais por meio dos tweets e o uso da rede para dar mais repercussão ao assunto chamaram novamente a atenção de atores domésticos no Brasil para que contribuíssem para a defesa das relações bilaterais.

Destaca-se ainda que, relacionado a pandemia, outra fonte de tensão entre Brasil e China foi a compra da vacina de origem chinesa, CoronaVac, pelo Ministério da Saúde (MS). Durante todo o ano de 2020, a vacina foi desacreditada pelo presidente e sofreu inúmeras críticas pelo fato de ser chinesa e patrocinada no país por um ex-aliado e corrente desafeto político, o então governador do Estado de São Paulo, João Dória. Bolsonaro recusou-se inicialmente a permitir que o MS comprasse a vacina (a mesma só foi comprada 6 meses depois da primeira oferta), justificando no *Twitter* que não permitiria a “VACINA CHINESA DE JOÃO DORIA”, pois “O povo brasileiro NÃO SERÁ COBAIA DE NINGUÉM” (BOLSONARO, 2020b). A cada uma das declarações desse tipo – incontáveis ao longo de 2020 e 2021 (mesmo depois da aquisição do imunizante) –, seguia-se um novo ciclo de mobilização de atores internos em defesa das relações com a China.

A questão do 5G

A questão do 5G foi outro importante ponto de disputa entre Brasil e China, com desavenças amplificadas via *Twitter*. Lembra-se que os EUA, em 2020, criaram o projeto *Clean Network* a partir do qual se tentou angariar o apoio de outros países e empresas ao redor do mundo para bloquear a participação de tecnologias e empresas chinesas (em destaque a *Huawei*) na construção de redes 5G (US DEPARTMENT OF STATE, 2020). O governo Trump havia sinalizado que o aprofundamento do acordo militar com o Brasil⁵ poderia ser prejudicado caso o país permitisse a participação da *Huawei* nas redes nacionais de 5G, assim essa tornou-se também uma pauta de conflito nas relações com a China, que não admitiria a exclusão da empresa no Brasil (SOUSA et al, 2021b).

Durante 2019 e 2020, o deputado Eduardo Bolsonaro postou em várias ocasiões no *Twitter* problematizações acerca da tecnologia 5G afirmando que “No mundo inteiro o 5G tem se tornado muito mais uma questão de geopolítica do que meramente técnica” (Bolsonaro, 2020c). Ao longo do ano de 2020, o governo Bolsonaro sinalizou que poderia tomar o lado dos EUA nessa disputa tecnológica (SOUSA et al, 2021b). Após visitas de figuras de alto escalão do governo Trump ao país, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, chegou a afirmar que o 5G era uma questão geopolítica na qual o lugar do Brasil era ao lado dos EUA (JULIÃO, 2020).

O ápice das tensões se deu em novembro de 2020, quando o deputado usou o *Twitter* para afirmar a participação do Brasil na *Clean Network* e acusar a tecnologia da *Huawei* de ser um aparato de espionagem da China, o que deflagrou nova crise nas relações diplomáticas. O *tweet* do deputado foi publicado logo após ele ter participado de uma reunião com a presença do presidente Bolsonaro, Fábio Faria (Ministro das Comunicações) e conselheiros da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) para discutir o leilão do 5G, abrindo margem para que sua mensagem fosse compreendida como próxima ao que seria a posição oficial do país (SZPACENKOPF, 2020). A Embaixada da China no Brasil respondeu em nota (que foi postada em *thread* no *Twitter*, mas atualmente não se encontra disponível) que a declaração do deputado era “totalmente inaceitável” (Embaixada da China, 2020, apud Reuters, 2020), acrescentando-se ainda que:

Instamos essas personalidades a deixar de seguir a retórica da extrema direita norte-americana, cessar as desinformações e calúnias sobre a China e a amizade sino-brasileira, e evitar ir longe demais no caminho equivocado [...]. Caso contrário, vão arcar com as consequências negativas e carregar a responsabilidade histórica de perturbar a normalidade da parceria China-Brasil (EMBAIXADA DA CHINA, 2020, APUD REUTERS, 2020).

A esse episódio, novamente seguiu-se padrão semelhante de reação. De um lado, o Itamaraty considerou as declarações da China uma vez mais inadequadas, primeiro porque “o tratamento de temas de interesse comum por parte

⁵ Em março de 2020, Brasil e EUA fecharam “Acordo de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (RDT&E)”, considerado pelo governo brasileiro como “um passo inicial para que Brasil e EUA desenvolvam projetos conjuntos na área de Defesa” (BRASIL, 2020a).

de agentes diplomáticos da República Popular da China no Brasil através das redes sociais não é construtivo, cria fricções completamente desnecessárias”; segundo porque o “tom e conteúdo” da mensagem seria “ofensivo e desrespeitoso”, e; terceiro, pois “É altamente inadequado que a Embaixada da República Popular da China se pronuncie sobre as relações do Brasil com terceiros países” (nesse caso, os EUA), e não lhe caberia o papel de “opinar sobre as aspirações e interesses da sociedade brasileira” (BRASIL, 2020b). Soube-se que nessa oportunidade, o Itamaraty solicitou novamente a Beijing trocar o embaixador e, do mesmo modo, foi ignorado (WIZIACK; COLETTA, 2021).

Por outro lado, atores internos foram mobilizados a defender a participação da Huawei no 5G. Além de políticos, representantes do agronegócio se “apressaram em dizer a autoridades chinesas [...] que as últimas declarações do parlamentar são isoladas e não refletem a posição da sociedade brasileira” (OLIVEIRA, 2020). Empresários organizados em torno do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) reafirmaram a importância estratégica das relações bilaterais, inclusive para o desenvolvimento da infraestrutura 5G (BATISTA, 2020). Já as empresas de telecomunicação reafirmaram a posição de que a *Huawei* deveria ser permitida no leilão do 5G (SOUSA et al, 2021b). Ainda, devido à preocupação com a possível exclusão da *Huawei* do certame e os impactos que isso poderia ter para as relações Brasil-China, Rodrigo Maia autorizou em dezembro de 2020 a criação de um Grupo de Trabalho do 5G na Câmara dos Deputados para acompanhar o desenvolvimento da matéria (URAPÁ, 2020). Desde então, tal grupo tem se manifestado em defesa da participação da Huawei no leilão do 5G (SOUSA et al, 2021b).

Assim, do mesmo modo que ocorreu com os assuntos da pandemia, a amplificação de desavenças sobre o 5G com o uso do *Twitter*, a partir do qual as partes chinesas mostraram insatisfação e fizeram ameaças vagas as relações bilaterais, atuou como elemento de pressão a mobilizar atores internos que ajudaram a impedir que ações prejudiciais a China fossem tomadas no plano concreto das políticas. Tais achados são consistentes com a literatura que mencionamos na parte 3, na qual se afirma que a China utiliza ameaças vagas e declarações duras não com o objetivo de concretizá-las, mas para dissuadir mudanças indesejadas, consistindo as ameaças em uma forma de deterrence.

Cabe observar que existe grande interdependência econômica entre Brasil e China, o que impulsiona a defesa do *status quo* das relações bilaterais por parte de grupos econômicos dependentes do mercado chinês, mas também de atores políticos que compreendem a importância da China para o Brasil e são também pressionados por suas bases. A China é a principal fonte de superávit comercial para o Brasil e destino essencial das exportações brasileiras para produtos como soja, petróleo e minério de ferro, consiste ainda na maior origem de importações de manufaturados para o país (BRASIL, 2021), portanto mobiliza interesses de parte importante de exportadores e importadores que aqui atuam.

Ressalta-se ainda que há expectativa, tanto da parte chinesa, como brasileira – pelo menos dos grupos que veem com mais pragmatismo as relações bilaterais –, de que a China possa desempenhar papel de relevância no provimento de investimentos ao país (CARIELLO, 2021). Assim, se do lado do governo Bolsonaro, identificou-se elementos dispostos a abdicar das relações Brasil-China gerando-se episódios de crise no *Twitter*, deve-se ponderar que seus pleitos estão descolados daquilo que é a realidade material das interações entre os países e os interesses que ela mobiliza. Do lado da China, precisamente, foi a existência desses interesses concretos por parte de atores internos brasileiros que permitiu que o país pudesse usar o *Twitter* como forma de instrumentalizar seus interesses nas relações bilaterais.

Considerações Finais

Considerando a crescente importância das redes sociais, especificamente do *Twitter* como ferramenta diplomática, e o fato de que a China é um dos países que mais tem se destacado na *Twiplomacy*, buscamos, por meio de um estudo de caso, analisar o papel que a ferramenta cumpre para a China, em especial em momentos de tensão. Partindo da constatação de que vários atritos nas relações Brasil-China foram escalados por meio do *Twitter* em 2020, evidenciamos que a China optou por usar a plataforma como ferramenta diplomática voltada a instrumentalizar a defesa de seus interesses nas relações bilaterais. Especificamente, usou-a para a amplificar a repercussão de atritos com o

intuito de mobilizar no Brasil atores internos política e economicamente interessados nas relações bilaterais para que se colocassem contra políticas que poderiam ser desvantajosas para a China. Em especial, a insatisfação chinesa fez-se clara perante as acusações de que o país era culpado pela pandemia de Covid-19 ou/e que afirmavam que a rede 5G da *Huawei* serviria como um aparato de espionagem.

Tais achados são consistentes com a literatura analisada no trabalho a qual destacou a maior assertividade chinesa no Twitter para abordar questões consideradas essenciais para o país, entre as quais incluíam-se a culpabilização da China pela pandemia de Covid-19 e temas relacionados a guerra comercial e tecnológica com os EUA, no qual se insere o 5G. Percebeu-se, assim, o uso do Twitter como ferramenta para rebater críticas percebidas como injustas pelo país e gerenciar episódios de crises. Chama atenção ainda – o que também condiz com parte da literatura citada no texto –, o fato de que, como mostrou nossa pesquisa, as discussões de Twitter servirem mais como um instrumento da China para dissuadir mudanças indesejadas nas relações bilaterais, por meio da mobilização de atores internos para a defesa dos seus interesses, do que serem indicativas de mudanças concretas nas relações. Por fim, cabe destacar que, conforme parte da literatura aqui discutida também afirmou, a maior assertividade das partes chinesas na rede social – entendidas por alguns como agressividade – não foi gratuita, e sim situada como forma de defesa a acusações previamente sofridas.

Dado a novidade do tema analisado neste trabalho, aponta-se que há uma ampla agenda de pesquisa a ser trilhada para um entendimento mais profundo da *twiplomacy* chinesa. É preciso que se avance nos estudos, incluindo a análise de mais casos, de modo a compreender o fenômeno de forma mais completa e as adaptações que a *twiplomacy* chinesa faz a contextos distintos de atuação diplomática.

Referências

- ALDEN, Chris; CHAN, Kendrick. Twitter and Digital Diplomacy: China and COVID-19. **LSE Ideas**, June, 2021. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/updates/LSE-IDEAS-Twitter-and-Digital-Diplomacy-China-and-COVID-19.pdf> Acesso em 10/04/2022.
- ARAÚJO, Ernesto. **Sobre postagens recentes e a relação Brasil-China...** 20 de mar de 2020. Twitter: @ernestofaraujo. Disponível em: <https://twitter.com/ernestofaraujo/status/1240685730453524480>. Acesso em 06/06/2021.
- BATISTA, Henrique G. Empresários lançam estratégia para incrementar negócios com a China, em meio a tensões com 5G. **O Globo**, 26/11/2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/empresarios-lancam-estrategia-para-incrementar-negocios-com-china-em-meio-tensoes-com-5g-24765622> Acesso em 10/09/2021.
- BEACH, Sophie. Chinese diplomats take their “fighting spirit” to twitter, with mixed results. **China Digital Times**, 6/12/2019. Disponível em: <https://chinadigitaltimes.net/2019/12/chinese-diplomats-take-their-fighting-spirit-to-twitter-with-mixed-results/> Acesso em 03/06/2021.
- BERRINGER, Tatiana; CARNEIRO, Gabriel; SOPRIJO, Gabriel; SOUZA, Leonardo; BARROS, Larissa. Nacionalismo às avessas. In: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio R; BERRINGER, Tatiana. (Org) **As bases bolsonaristas da política externa brasileira**. Santo André: EdUFABC/FES, 2021 (a). Disponível em: https://editora.ufabc.edu.br/images/Livros/Bases_da_politica_externa_bolsonarista.pdf
- BHAYA, Abhishek G. China gives a nod to 'Twiplomacy,' MOFA launches Twitter account. **CGTN**, 12/01/2020. Disponível em: <https://news.cgtn.com/news/2020-01-14/China-gives-a-nod-to-Twiplomacy-MOFA-launches-Twitter-account-NfiQHr2slW/index.html> Acesso em 27/05/2021.
- BIBIANI, Anna Clara Rodrigues S.; FERES, João. Diplomacia, conflito e imprensa. **Manchetometro**, 16/10/2020. Disponível em: <http://manchetometro.com.br/2020/10/16/diplomacia-conflito-e-imprensa/> Acesso em 09/10/2021.
- BJOLA, C.; JIANG, L. Social media and public diplomacy: A comparative analysis of the digital diplomatic strategies of the EU, U.S. and Japan in China. In C. Bjola & M. Holmes (Eds.), **Digital diplomacy: Theory and practice** (pp. 71–88) New York, NY: Routledge, 2015.
- BORAH, Rupakjyoti. Why China's 'Wolf Warrior Diplomacy' Will Backfire. **Japan Forward**, 13/05/2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/axm6sf4e> Acesso em 03/06/2021.
- BOLSONARO, Eduardo. **Quem assistiu Chernobyl vai entender o q ocorreu...** 18 de mar de 2020 (a). Twitter: @BolsonaroSP. Disponível em: <https://twitter.com/BolsonaroSP/status/1240286560953815040> Acesso em 01/07/2021.

BOLSONARO, Eduardo. **No mundo inteiro o 5G tem se tornado muito mais uma questão...** 29 de jul de 2020 (c). Twitter: @BolsonaroSP. Disponível em: <https://twitter.com/BolsonaroSP/status/1288484853785272326> Acesso em 01/07/2021.

BOLSONARO, Jair. **A VACINA CHINESA DE JOÃO DORIA...** 21 de out de 2020 (b). Twitter: @jairbolsonaro. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1318909799505985537>. Acesso em 01/07/2021.

BRANDT, Jessica; SCHAFER, Bret. **How China's 'wolf warrior' diplomats use and abuse Twitter.** 28/10/2020. Disponível em: <https://www.brookings.edu/techstream/how-chinas-wolf-warrior-diplomats-use-and-abuse-twitter/>. Acesso em 03/06/2021.

BRASIL. (Presidência da República). **Governo brasileiro assina acordo militar com EUA durante visita de Bolsonaro.** 2020(a) Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/03/governo-brasileiro-assina-acordo-militar-com-eua-durante-visita-de-bolsonaro> Acesso em 10/10/2021.

BRASIL. (Ministério das Relações Exteriores). DCH II/ DCH I/ 44/ BRAS CHIN PEXT. 25/11/2020 (b).

BROMMFIELD, Emma. Perceptions of Danger: The China threat theory. **Journal of Contemporary China**, v.12 n.35, 265-284, 2003.

CARIELLO, Túlio. **Investimentos Chineses no Brasil** – Histórico, Tendências e Desafios Globais (2007-2020). Conselho Empresarial Brasil-China, 2021. Disponível em: <https://www.cebc.org.br/2021/08/05/investimentos-chineses-no-brasil-historico-tendencias-e-desafios-globais-2007-2020/> Acesso em 10/10/2021.

CASTRO, Gabriel A. "Wolf Warrior", o filme que desnuda as ambições do Partido Comunista Chinês. **Gazeta do Povo**, 20/08/2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/wolf-warrior-o-filme-que-desnuda-as-ambicoes-do-partido-comunista-chines/>. Acesso em 05/07/2021.

CHEUNG, Rachel; WILHELM, Benjamin. Why China's 'Wolf Warriors' Won't Back Down. **World Politics Review**, 7/04/2021. Disponível em <<https://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/29554/china-s-wolf-warrior-diplomacy-is-here-to-stay>> Acessado em 03/06/2021.

CHHABRA, Radhika. Twitter Diplomacy: A Brief Analysis. **Issue Briefs And Special Reports**, Jan, 2020. Disponível em <<https://www.orfonline.org/research/twitter-diplomacy-a-brief-analysis-60462/>> Acessado em 28/05/2021.

COLLINS, Stephen; DEWITT, Jeff; LEFEBVRE, Rebecca. Hashtag diplomacy: twitter as a tool for engaging in public diplomacy and promoting US foreign policy. **Place Branding and Public Diplomacy**, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41254-019-00119-5> Acesso em 10/04/2022.

DAI, Yaoyao; LUQIU, Luwei R. China's 'wolf warrior' diplomats like to talk tough. **The Washington Post**, 12/05/2021. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/05/12/chinas-wolf-warrior-diplomats-like-talk-tough/>. Acesso em 15/06/2021.

DINO, Flávio. **Economia brasileira vive momento de fragilidade. Um filho de...** 18 de mar de 2020. Twitter: @FlavioDino. Disponível em: <https://twitter.com/FlavioDino/status/1240456142079365121> Acesso em 10/10/2021.

DÓRIA, João. **Lamentável e irresponsável a declaração feita pelo ...** 19 de mar de 2020. Twitter: @jdoriajr. Disponível em: <https://twitter.com/jdoriajr/status/1240608211310465027> Acesso em 10/10/2021.

DUNCOMBE, Constance. Twitter and the Challenges of Digital Diplomacy. In: **Review of International Affairs**, Volume 38, Number 2, Summer-Fall, pp. 91-100, 2018 Disponível em: <https://doi.org/10.1353/sais.2018.0019> Acesso em 10/04/2022.

EMBAIXADA DA CHINA NO BRASIL. **@BolsonaroSP Lamentavelmente, você é uma pessoa sem visão internacional...** 18 de mar de 2020 (a). Twitter: @EmbaixadaChina. Disponível em: <https://twitter.com/EmbaixadaChina/status/1240444169497260034>. Acesso em 12/06/2021.

EMBAIXADA DA CHINA NO BRASIL. **Manifestação do porta-voz da Embaixada da China no Brasil...** 6 de abr de 2020 (b). Twitter: @EmbaixadaChina. Disponível em: <https://twitter.com/EmbaixadaChina/status/1247001668832702474>. Acesso em 12/06/2021.

FOWDY, Tom. **There's no 'wolf warrior diplomacy', only a logical reaction to Western attacks on China.** 02/06/2021. Disponível em: <https://www.rt.com/op-ed/525478-china-cnn-wolf-warrior-diplomacy/>. Acesso em 30/06/2021.

FREDERICK, Howard. **Global communication and international relations.** Belmont, CA: Wadsworth, 1993.

G1. **Weintraub publica insinuações contra a China, depois apaga; embaixada cobra retratação.** 06/04/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/06/weintraub-publica-post-com-insinuacoes-contra-a-china-depois-apaga-embaixada-repudia.ghml>. Acesso em 07/06/2021.

HUA Chunying. **The vicious accusations the US flings at #Xinjiang reflect...** 31 de mar de 2021. Twitter: @SpokespersonCHN. Disponível em: <https://twitter.com/SpokespersonCHN/status/1377290546532642817> Acesso em 02/07/2021.

HUANG, Zhao; WANG, Rui. The New 'Cat' Of The Internet: China's Panda Diplomacy On Twitter. **Advances in Public Relations and Communication Management**, Volume 4, p. 69-85, 2019a. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/S2398-391420190000004006/full/html> Acesso em 10/04/2022.

HUANG, Zhao; WANG, Rui. Building a Network to “Tell China Stories Well”: Chinese Diplomatic Communication Strategies on Twitter. **International Journal of Communication** 13, 2984–3007, 2019b. Disponível em: <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/11221/2703> Acesso em 10/04/2022.

HUANG, Zhao; WANG, Rui. Exploring China’s Digitalization of Public Diplomacy on Weibo and Twitter: A Case Study of the U.S.–China Trade War. **International Journal of Communication** 15, 1912–1939, 2021. Disponível em: <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/15105> Acesso em 10/04/2022.

JING, Zeng. Twitter has become a new battleground for China’s wolf-warrior diplomats. **The Guardian**, 02/12/202. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/dec/02/twitter-has-become-a-new-battleground-for-chinas-wolf-warrior-diplomats>. Acesso em 30/06/2021.

JULIÃO, Henrique. Paulo Guedes: ‘suspeição geopolítica’ à China afeta competição no 5G brasileiro. **Teletime**, 7 jul. 2020. Disponível em: <https://teletime.com.br/07/07/2020/paulo-guedes-suspeicao-geopolitica-a-china-afeta-competicao-no-5g-brasileiro/> Acesso em 09/10/20.

KISSINGER, Henry. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

LEE, Yen Nee. **China’s aggressive behavior on the global stage is an ‘immense danger,’ says analyst**. 28/06/2021. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2021/06/28/chinas-wolf-warrior-diplomacy-aggression-are-an-immense-danger-analyst.html>. Acesso em 20/06/2021.

LOREZON, Giovanni. **‘Base’ do agro crítica duramente Eduardo Bolsonaro por abrir crise com China**, 19/03/2020. Disponível em: <https://www.moneytimes.com.br/base-do-agro-critica-duramente-eduardo-bolsonaro-por-abrir-crise-com-china/> Acesso em 10/10/2021.

OLIVEIRA, Eliane. Araújo ataca parcerias com Europa e Brics, e critica antecessores por apostarem no ‘antiamericanismo’. **O Globo**, 12/03/2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/araujo-ataca-parcerias-com-europa-brics-critica-antecessores-por-apostarem-no-antiamericanismo-23516734> Acesso em 10/10/2021.

OLIVEIRA, Eliane. Agronegócio quer salvar relação com a China, após acusações de espionagem de Eduardo Bolsonaro. In: **O Globo**, 26/11/2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/agronegocio-quer-salvar-relacao-com-china-apos-acusacoes-de-espionagem-de-eduardo-bolsonaro-24766813> Acesso em 10/10/2021.

MAIA, Rodrigo. **Em nome da Câmara dos Deputados, peço desculpas à China e...** 19 de mar de 2020. Twitter: @RodrigoMaia. Disponível em: <https://twitter.com/RodrigoMaia/status/1240474698326163456> Acesso em 10/10/2021.

NICK, Stanko. Use Of Language In Diplomacy. **Diplo**, 2015. Disponível em: <https://www.diplomacy.edu/resource/use-of-language-in-diplomacy/> Acesso em 10/04/2022.

NUNES, Vicente. Presidente da China resiste a falar com Bolsonaro. In: **Correio Brasiliense**, 20/03/2020. Disponível em: <https://blogs.correiobraziliense.com.br/vicente/presidente-da-china-resiste-a-falar-com-bolsonaro/>. Acesso em 04/06/2021.

RASHICA, Viona. Digital diplomacy: aspects, approaches and practical use. In: **European Perspectives** – International Scientific Journal on European Perspectives volume 10, number 1 (17), pp 21-39, April 2019. Disponível em: https://www.europeanperspectives.org/storage/24/DIGITAL-DIPLOMACY_Rashica.pdf Acesso em 10/10/2021.

REUTERS. **Embaixada chinesa reage a postagens de Eduardo Bolsonaro sobre 5G e cita perturbação na relação Brasil-China**. 24/11/2020. Disponível em: <https://www.moneytimes.com.br/embaixada-chinesa-reage-a-postagens-de-eduardo-bolsonaro-sobre-5g-e-cita-perturbacao-na-relacao-brasil-china/>. Acesso em 05/07/2021.

RIGGS, Aidan Powers; JARAMILLO, Eduardo. Is China Putting ‘Wolf Warriors’ on a Leash? **The Diplomat**. 22/01/2022. Disponível em: <https://thediplomat.com/2022/01/is-china-putting-wolf-warriors-on-a-leash/> Acesso em: 18 abr. 2022.

RIKKONEN, Lassi; ISOTALUS, Pekka; HAUKKALA, Hiski. Places for Identification in the Blame Game: An Exploration of Rhetorical Diplomacy in a U.S.–China Twitter Clash. **International Journal of Communication** 16, 1260–1281, 2022. Disponível em: <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/17765> Acesso em 10/04/2022.

ROTHENBURG, Denise. Bancada do agro pede a cabeça de Weintraub. **Correio Brasiliense**, 08/04/2020. Disponível em: <https://blogs.correiobraziliense.com.br/denise/bancada-do-agro-pede-a-cabeca-de-weintraub/> Acesso em 10/10/2021.

SCHLIEBS, Marcel; BAILEY, Hannah; BRIGHT, Jonathan; HOWARD, Philip N. China’s Public Diplomacy Operations: Understanding Engagement and Inauthentic Amplification of PRC Diplomats on Facebook and Twitter. In: **Dem.Tech Working Paper**, May, 2021. Disponível em <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/127/2021/05/Chinas-Public-Diplomacy-Operations-Dem.Tech-Working-Paper-2021.1-4.pdf> Acesso em 10/04/2022.

SENADO FEDERAL. **Ofício no 224/2020/Presid.** 19/03/2020.

SPOKESPERSON MFA-CHINA. **The Interim Report on Origins of COVID-19 Pandemic...** 23 de jun de 2020. Twitter: @MFA_China. Disponível em: https://twitter.com/MFA_China/status/1275402953730351104. Acesso em 02/07/2021.

SOUSA, Ana Tereza L. M.; BELASQUES, Bruna; CASTRO, Bruno; CARNEIRO, Gabriel; ABRÃO, Rafael; SANTOS, Vitor H. **Relações Brasil-China durante a pandemia: abalos no pragmatismo**. In: AZZI, Diego; RODRIGUES, Gilberto; SOUSA, Ana Tereza L. M. (Orgs). **A política externa de Bolsonaro na pandemia**. São Bernardo do Campo: OPEB/FES, 2020.

SOUSA, Ana Tereza L. M.; SCHUTTE, Giorgio R; TEIXEIRA, Ana Paula; BELASQUES, Bruna; CASTRO, Bruno. **Relações Brasil-China no governo Bolsonaro: da ideologia ao pragmatismo**. In: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio R; BERRINGER, Tatiana. (Org) **As bases bolsonaristas da política externa brasileira**. Santo André: EdUFABC/FES, 2021 (a). Disponível em: https://editora.ufabc.edu.br/images/Livros/Bases_da_politica_externa_bolsonarista.pdf

SOUSA, Ana Tereza L. M.; ABRÃO, Rafael; SANTOS, Vitor H. **Entre a subserviência e o pragmatismo: o Brasil perante o 5G**. *Oikos*, Rio de Janeiro, vol. 20, n.1, 2021(b). Disponível em: <http://revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/716/353> Acesso em 10/10/2021.

STUENKEL, Oliver. **China's Diplomats Are Going on the Offensive in Brazil**. In: **Foreign Policy**, 15/05/2020. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2020/05/15/chinas-diplomats-are-going-on-the-offensive-in-brazil/> Acesso em 10/10/2021.

SZPACENKOPF, Marta. **Eduardo Bolsonaro apaga tuíte sobre 5G em que falava de 'espionagem da China'**. In: **O Globo**, 24/11/2021. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/eduardo-bolsonaro-apaga-tuite-sobre-5g-em-que-falava-de-espionagem-da-china.html> Acesso em 10/10/2021.

THAM, Engen; MILLER, Matthew. **Exclusive: Beijing auditions foreign public relations firms to polish China brand**. abril 21, 2016. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-china-pr-exclusive-idUSKCN0XJ007> Acesso em 03/06/2021.

THE ECONOMIST. **China's "Wolf Warrior" diplomacy gamble**. In: *The Economist*, May 30, 2020. Disponível em: <https://www.economist.com/china/2020/05/28/chinas-wolf-warrior-diplomacy-gamble>. Acesso em 13/04/2022.

TWIPLMACY. **Twiplomacy Study 2020**. July 20, 2020. Disponível em: <https://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2020/> Acesso em 03/06/2021.

US DEPARTMENT OF STATE. **The Clean Network**. 2020. Disponível em: <https://2017-2021.state.gov/the-clean-network/index.html> Acesso em 10/10/2021.

YAN, Xuetong. **From keeping a low profile to striving for achievement**. In: **The Chinese Journal of International Politics**, 7(2), 153-184, 2014. Disponível em: <https://academic.oup.com/cjip/article/7/2/153/438673> Acesso em 10/10/2021.

YANG, Wanming. **A parte chinesa repudia veementemente as suas palavras...** 18 de mar de 2020 (a). Twitter: @WanmingYang. Disponível em: <https://twitter.com/WanmingYang/status/1240441812105519109>. Acesso em 12/06/2021.

YANG, Wanming. **@BolsonaroSP Além disso, vão ferir a relação amistosa...** 18 de mar de 2020 (b). Twitter: @WanmingYang. Disponível em: <https://twitter.com/WanmingYang/status/1240441077875736579> Acesso em 12/06/2021

YIN, Robert K. **Case study research, design and methods** (applied social research methods). Thousand Oaks. California: Sage Publications, 2009.

WADE, Samuel. **Western PR Firms, Scmp, And China's Story Abroad**. Apr 22, 2016. Disponível em: <https://chinadigitaltimes.net/2016/04/western-pr-firms-south-china-morning-post-telling-chinas-story-abroad/> Acesso em 03/06/2021.

WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: Editora UNB, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de SP, 2002.

WIKIACK, Júlio; COLETTA, Ricardo. **China ignora pedidos de Bolsonaro por troca de embaixador no Brasil**. In: **FSP**, 14/02/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/02/china-ignora-pedidos-de-bolsonaro-por-troca-de-embaixador-no-brasil.shtml> Acesso em 10/10/2021.

ZHAO Lijian. **Chinese spokesman: To oppress Huawei, US has wracked...** 1 de jun de 2019. Twitter: @zlj517. Disponível em: <https://twitter.com/zlj517/status/1134919113602732032>. Acesso em: 01/07/2021.

ZHAO Lijian. **Soul-searching questions for Navarro: What's behind the closure of the biolab...** 6 de jul de 2020 (a). Twitter: @zlj517. Disponível em: <https://twitter.com/zlj517/status/1280131459429232645>. Acesso em: 01/07/2021.

ZHAO Minghao. **Washington's 'narrative warfare' on Beijing**. 29/06/2020 (b). Disponível em: <https://news.cgtn.com/news/2020-06-29/Washington-s-narrative-warfare-on-Beijing--RIJkyKqEdG/index.html>. Acesso em 29/06/2021

ZHU, Zhiquan. **Interpreting China's "Wolf-Warrior Diplomacy"**. **The Diplomat**. 15/05/2020. Disponível em: <https://thediplomat.com/2020/05/interpreting-chinas-wolf-warrior-diplomacy/> Acesso em 17/04/2022.

Funções de colaboração exercidas

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa:

Conceituação, Metodologia, Validação, Curadoria de dados, Administração do projeto, Visualização, Análise formal, Escrita (primeira redação), Escrita (revisão e edição), Investigação e Supervisão.

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

Sudamérica y la pandemia: un retrato de la crisis del regionalismo

South America and the pandemic: a portrait of the crisis of regionalism

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.118556>

Miriam Gomes Saraiva

Universidade do Estado de Rio de Janeiro

miriamsaraiva@uerj.br  

Lorena Granja

Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais

granjahernandezlorena@gmail.com  

Resumen

La pandemia del COVID-19 sorprendió a Sudamérica en un difícil momento, caracterizado por crisis económica; polarización y divergencias políticas. La gobernanza regional está debilitada, actualmente no hay liderazgos ni consensos. El presente artículo objetiva analizar las respuestas a la pandemia por parte de los gobiernos sudamericanos con énfasis en la identificación de los esfuerzos enmarcados colectivamente en estrategias de nivel regional, y las estrategias unilaterales, observando un predominio de éstas. El argumento principal es que las respuestas a la crisis de múltiples dimensiones traída por la pandemia podrían haber tenido un trasfondo regional en vez de unilateral; sin embargo, la previa crisis de gobernanza regional incidió en la agenda, sin conseguir dar respuestas coordinadas, la región quedó en un estado de vulnerabilidad sin precedentes. El artículo comienza contextualizando la crisis de la gobernanza regional, posteriormente, contrasta e identifica las respuestas dadas a la pandemia por los gobiernos en las instancias regionales. Se analiza el contenido de documentos oficiales del Mercosur y la Alianza del Pacífico con el fin de identificar las respuestas conjuntas. El análisis evidencia el carácter deficitario de la gobernanza regional en Sudamérica para gestionar la crisis pandémica y la unilateralidad en las respuestas coyunturales a la crisis.

Palabras clave: Regionalismo; Pandemia; América Latina.

Abstract

South America was surprised by the COVID-19 pandemic at difficult times, characterized by an economic crisis, polarization, and political divergences. Regional governance is weakened, there are no leaderships or consensus. The paper aims to analyze the responses to pandemic crisis by the governments of the region. It focuses on identifying them by differentiating between responses collectively framed in regional strategies, and unilateral, with a predominance of the last ones. The main argument is that the reaction to the crisis may have had a regional rather than a unilateral undertone. However, the previously weakened regional governance affected the agenda, without being able to provide coordinated responses to the pandemic crisis, the region was left in a state of unprecedented vulnerability. The article begins by contextualizing the crisis of regional governance, subsequently, it contrasts and identifying the responses to the pandemic given by the regional institutions. To do that, a content analysis is made using as sources Mercosur's and Pacific Alliance's official documents; the analysis evidenced the deficit of the regional governance in South America to manage the pandemic crisis and the unilateral conjunctural responses to the crisis.

Keywords: Regionalism; Pandemic; Latin America.

Recebido: 28 Setembro 2021

Aceito: 12 Maio 2022

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.

Introducción

La gobernanza regional sudamericana se encontraba ya en crisis cuando la emergencia de la pandemia del Covid-19 en marzo de 2020 sorprendió a los gobiernos que reaccionaron unilateralmente y sin consultarse (RIGGIROZZI, 2020; SANAHUJA, 2019; BRICEÑO-RUIZ, 2021; DE ARAUJO; NEVES, 2021). La crisis de la gobernanza regional se evidenciaba ya a partir de la divergencia ideológica entre los gobiernos de la región. Tal divergencia comenzó en 2015 con los vaivenes de gobiernos a la derecha e izquierda del espectro político-ideológico. Hay una falta del sentido de oportunidad por parte de los gobiernos de los beneficios adquiridos durante el período del llamado regionalismo post hegemónico, caracterizado por una fuerte construcción de gobernanza regional. Si las divergencias ideológicas entre los gobiernos de la región se reflejaban en falta de iniciativas y de liderazgo a nivel regional; se puede considerar que, no habiendo incentivos para la actuación regional, los gobiernos concentraran interés en el devenir de sus políticas domésticas (DE ARAUJO; NEVES, 2021; TOKATLIAN et al., 2020).

A esa crisis ideológica, de liderazgo y de gobernanza regional, se la ha denominado contestaria en términos normativos, justamente a partir del foco en el objetivo de desmonte institucional que se ha evidenciado por parte de los gobiernos de derecha, denominados liberal-conservadores y/o autoritarios por algunos analistas (BRICEÑO-RUIZ, 2021; SANAHUJA, 2019; SANAHUJA; LÓPEZ BURIAN, 2020; VADELL; GIACCAGLIA, 2020). Tal desmonte se evidenció a nivel doméstico en la falta de iniciativas de política exterior que prioricen las relaciones sudamericanas; a nivel regional, en la incapacidad de gestionar la crisis venezolana como los autores lo explicitan. Sin embargo, hay interconexiones entre ambos niveles. Un ejemplo claro del desmonte institucional de relevancia para este trabajo es el del Instituto Sudamericano de Gobernanza en Salud (ISAGS) que existía en el marco de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) (BARROS, 2020; DE ARAUJO; NEVES, 2021; SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021). La crisis de la gobernanza regional, por tanto, precede a la crisis regional enfrentada por las consecuencias de la pandemia, pero sus implicaciones son importantes en este escenario. En la próxima sección se explicitan más claramente estos argumentos sobre la crisis de la gobernanza regional y la falta de liderazgo.

El presente artículo se propone examinar las medidas (no)colectivas que surgieron como respuestas a la crisis sanitaria regional impuesta por la pandemia. La pregunta de investigación pretende saber en qué medida la baja coordinación en su planificación, aplicación y posterior continuidad demostró una total ineficacia del regionalismo en gestionar la crisis. La indagación apunta a pensar en la falta de tales medidas como consecuencia directa de la crisis de la gobernanza regional sudamericana previa a la pandemia.

Como hipótesis, aquí se defiende que la previa crisis de las instituciones regionales, junto a la ausencia de un liderazgo, impactó en la poca capacidad de los gobiernos de la región para actuar conjuntamente en la gestión de la pandemia como una *crisis sanitaria regional sudamericana*. Además, las divergencias ideológicas y de preferencias políticas se sobrepusieron al sentido de oportunidad y a la necesidad de una negociación conjunta. Los impactos de la política doméstica a nivel regional pueden actualmente ser más nocivos de lo que históricamente han sido para la construcción de la gobernanza regional. Las directas implicaciones electorales que la pandemia ha tenido en cada uno de los países han sido muestras de que, en la región, la política doméstica impacta en la política externa. En ese sentido, las instituciones regionales han demostrado en diferentes grados capacidad de soportar tales investidas devenidas de la política doméstica.¹

Como pregunta teórica, el presente artículo cuestiona el impacto eventualmente negativo que puede tener el nivel doméstico sobre las respuestas colectivas regionales. Por lo tanto, en términos analíticos, se propone examinar el nivel regional poniendo en destaque al nivel doméstico, que en la hipótesis se considera preponderante. Particularmente, busca responder e identificar las lógicas de tal interconexión con un análisis empíricamente ilustrado. El artículo

¹ Agradecemos a Karina Pasquarelli Mariano (UNESP) haber llamado la atención sobre las capacidades institucionales de la región en comentarios personales a las autoras.

introduce algunas de las iniciativas gubernamentales unilaterales sin pretensión de exhaustividad. Sin embargo, pretende ilustrar la hipótesis de que la crisis de la gobernanza regional debilitó a tales instancias para responder de manera efectiva y amplió el espectro de acción doméstica. Para ello, el análisis empírico se focaliza en dos de los mecanismos regionales (MERCOSUR y Alianza del Pacífico). Se realizó un análisis de contenido categórico de la normativa emanada de ambas instancias entre marzo de 2020 (cuando fue decretada la pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud - OMS) y marzo de 2021.

En términos metodológicos, se plantea el cómo identificar esa interacción/sobreposición entre el colectivo regional y el nivel doméstico nacional. Para tanto, más allá de las lecturas de coyuntura, se hace un análisis de contenido de las principales medidas tomadas por las instancias regionales para gestionar la pandemia: MERCOSUR y Alianza del Pacífico principalmente, ya que el Fórum para el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR) apenas tuvo respuesta en el período estudiado. En total, fueron analizados 46 documentos, con las categorías de análisis construidas a partir de la lectura de la bibliografía y del argumento esbozado en nuestra hipótesis: las divergencias ideológicas que caracterizan el periodo de estudio entre los gobiernos de la región constituyeron un elemento importante para la crisis de la gobernanza. Tal crisis contextualizó las respuestas dadas a la emergencia sanitaria, evidenciándose mayor incentivo a responder unilateralmente de que conjuntamente. Tales incentivos son evidenciados a partir de un análisis de fuentes secundarias, dónde se delinear brevemente las medidas tomadas unilateralmente por los gobiernos de la región, contrastándolas con las recomendadas por instancias como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la OMS.

El artículo comienza contextualizando la crisis del regionalismo sudamericano y sus manifestaciones en la falta de liderazgo y en la carencia de convergencia político-ideológica. Posteriormente, son analizadas las respuestas a la crisis sanitaria mundial dadas por los gobiernos de la región, con foco en las recomendaciones de la OMS y CEPAL que, en términos generales, las caracteriza como unilaterales. Pasa en seguida a analizar las estrategias dadas a nivel regional (MERCOSUR, Alianza del Pacífico y el tímido PROSUR) para dar respuesta a la crisis de la pandemia, intentos poco exitosos y con varios obstáculos por delante. Finalmente, son esbozadas algunas palabras finales con el fin de dar consecución a la investigación.

La crisis de las instituciones regionales: la falta de liderazgos

La idea de *crisis del regionalismo* no surgió en 2020. Varios trabajos coinciden en el diagnóstico, aunque con diferentes énfasis sobre qué representaría tal crisis y cómo ella se manifestaría. Entre los autores que ya abogaban por la consideración del regionalismo sudamericano como en *etapa crítica*, se encuentran los que le atribuyen tal condición únicamente a los ejemplos denominados del “regionalismo post-hegemónico”. Ven en el desmonte de la UNASUR su momento más crítico, ya que consideran que representa la desintegración del proyecto político sudamericano post-hegemónico (BRICEÑO-RUIZ, 2021; LLENDERROZAS, 2016). Otros, señalan las dificultades encontradas en el regionalismo producto del déficit del liderazgo de Brasil (MIJARES; NOLTE, 2018; LÓPEZ BURIAN; LUJÁN, 2019; CAETANO; SARAIVA, 2020; ALVAREZ, 2021).

Perspectivas más amplias consideran que la gobernanza regional sudamericana se encuentra ante un gran desafío. Entienden que habría en el regionalismo algunas oportunidades para el mejor tratamiento de las consecuencias de la pandemia a nivel regional, de las que hay en las circunstancias actuales de reacción individual ante la crisis sanitaria (VENTURA; NUNES, 2016; RIGGIROZZI, 2020; VENTURA; AITH; RACHED, 2021). En ese sentido, si la provisión de salud pública regional se transforma en un bien público de carácter transfronterizo y en un elemento de la política exterior de los Estados, su gobernanza debería ser tratada en instancias regionales de negociación y toma de decisiones (GÓMEZ; PEREZ, 2016; SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021; VENTURA; NUNES, 2016).

Los problemas sanitarios y de seguridad humana que han surgido en los últimos años son de carácter global, por lo que sería natural que la toma de decisiones al respecto sea colectiva. Al examinar el estado de la región a ese respecto, Riggiozzi (2020) llama la atención al distanciamiento político y a la falta de liderazgo como las principales limitaciones del accionar regional frente a la crisis pandémica. También lo hace Briceño Ruiz (2021) al denominar de *impasse* al regionalismo ante la pandemia; y de Araujo y Neves (2021) al hacer énfasis en su carácter fragmentado.

La falta de liderazgo regional y sus consecuencias para la gobernanza vienen manifestándose hace ya algún tiempo. Brasil, por su parte, tiene un rol protagónico en la crisis de la gobernanza regional en salud (GÓMEZ; PEREZ, 2016; RODRIGUES, 2019). Ya sea a través del desmonte de las estructuras institucionales del regionalismo, como en el caso de la UNASUR (SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021); o en el abandono de la CELAC. Así como en la práctica de vaciar las agendas en las instancias regionales en las que aún mantienen un rol activo, como puede ser ejemplo su accionar en PROSUR.

Desde 2012, los sucesivos gobiernos brasileños no han hecho sino dejar de actuar con el ímpetu de otrora en la construcción de la agenda sudamericana; algo que había sido muy importante para la política exterior en los gobiernos de Lula da Silva y que había caracterizado su accionar en la década de los 2000 (SARAIVA, 2020). De hecho, en su política hacia la región, ya a partir de la asunción de Dilma Rousseff a la presidencia se manifiesta un cierto deterioro de la voluntad de liderazgo (SARAIVA; VELASCO, 2016). A pesar de que en el gobierno Temer hubo cierta voluntad que se manifestó en la iniciativa de retomar las negociaciones con la Unión Europea, no fue hasta el gobierno de Jair Bolsonaro que se hizo notar por su inexistencia.

La ausencia de liderazgo no es la única nueva característica de la política exterior brasileña (ni única razón para la crisis en la gobernanza regional), sino también la impronta de su presidente, que ha sabido confrontar públicamente a socios estratégicos del país (Argentina y China). Ha dado la espalda a los países vecinos en numerosas oportunidades, privilegiando, hasta principios de 2021, una relación especial con Estados Unidos. Con el actual presidente se articulan, por un lado, la falta de voluntad brasileña de liderar a la región con, por otro, la ausencia de interés por parte de ésta de estar liderada por un país cuyo gobierno es tan imprevisible.

Sumado a eso, ningún otro país ha conseguido asumir el liderazgo regional ante el vacío autoimpuesto por Brasil. Por ejemplo, ni Chile, ni México² pudieron articular exitosamente una coordinación a nivel de sus áreas de influencia Alianza del Pacífico y Caribe, respectivamente. La Alianza del Pacífico se conformó en la última década como un eje integracionista ideológicamente opuesto a los denominados post-hegemónicos (Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América-ALBA y UNASUR) (RIGGIOZZI; TUSSIE, 2012). Lo que ha dado espacio para resignificar la idea original de las autoras de construcción de una región más autónoma y antimperialista (RIGGIOZZI; TUSSIE, 2017). Briceño-Ruiz introduce la idea de que la construcción del regionalismo sudamericano no tiene un único modelo hegemónico, y sería en tal sentido resignificado el concepto de post-hegemónico (BRICEÑO RUÍZ, 2017; BRICEÑO-RUIZ, 2021). A pesar de un inicial liderazgo andino, la Alianza del Pacífico rápidamente se transformó en un eje comercial transpacífico sin capacidad de aunar la representación sudamericana a nivel global (que sí tenían los mecanismos antecesores).

Por su parte, el PROSUR presentado en 2019, resultado de una asociación entre Chile y Colombia, que tuvo a Brasil entre sus más flagrantes defensores, tampoco logró ocupar un espacio relevante en el accionar regional sudamericano.

En tal sentido, el momento en que ocurre la pandemia es complejo para la gobernanza regional latinoamericana; el espacio de estructuración de la agenda regional se dificulta si hay vacío de liderazgo. Esto quedó evidenciado en el magro accionar que tuvieron las instituciones regionales durante 2020 que pretendemos evidenciar en la siguiente sección. No atribuimos la mala gestión regional de la crisis sanitaria como consecuencia directa de la falta de liderazgo y

² Otrora estaría Venezuela en esta lista de posibles candidatos a asumir un liderazgo regional.

de convergencia ideológica; sin embargo, consideramos ambas dimensiones analíticas evidencias de la crisis de la gobernanza regional previa a la pandemia. Ante tal emergencia coyuntural, pretendemos establecer que los espacios de articulación regionales se vieron dejados de lado, optando por reacciones unilaterales.³

La crisis de las instituciones regionales: la carencia de convergencia político-ideológica

Sumado a la falta de liderazgo, está la falta de convergencia político-ideológica entre los gobiernos de la región para adicionar gravedad a la crisis; ya que ambas características serían “facilitadores” de la construcción regional cuando existentes (liderazgo y convergencia ideológica) (ALVAREZ, 2021). Esta falta de sintonía ideológica entre los gobiernos de la región ha sido considerada como una de las lecciones de la caída de la UNASUR, “por falta de una potencia lidera[sic], o de una amenazante, los motivos para la cooperación política descansan sobre el vacío (...) pero tendencias recientes de crispación dentro de la polarización advierten de lo poco probable que es la plena cooperación entre grupos de diferentes ideologías y la estabilidad de las relaciones entre regímenes opuestos” (MIJARES; NOLTE, 2018, p. 111). Cabe destacar que la casi inexistencia de un núcleo ideacional común entre los opuestos, elemento relativamente nuevo, aleja la posibilidad de construir puentes entre los gobiernos. Anteriormente existían ciertos “mínimos comunes” que actualmente no aparecen.⁴

Desde 2015, con la elección de Mauricio Macri en Argentina, los presidentes de la región tienen perfiles político-ideológico diversos, rompiéndose la relativa convergencia ideológica que hubo durante el período anterior. Esto produjo impactos fuertes en la gobernanza regional, ya que América Latina está marcada por el fenómeno del hiper presidencialismo a nivel doméstico, y por la presidencialización de las instituciones a nivel regional (MALAMUD, 2005). Actualmente, con pocas excepciones -como los casos de Argentina en 2019; Bolivia en 2020; Perú y Chile en 2021-, los actuales presidentes tienen una escuela liberal y/o conservadora y, en algunos casos, han adoptado un comportamiento autoritario y de identificación con los Estados Unidos durante el gobierno de Donald Trump. Esas diferencias producen percepciones políticas y predilecciones económicas contradictorias, y las concepciones sobre el régimen democrático convergen apenas en una definición hiper minimalista.⁵

Ello desincentiva iniciativas de gestión política regional que requieran cierto tipo de cohesión regional mínima, al menos en torno a la instrumentalidad del regionalismo. Más allá de diferencias político-ideológicas, que pueden convivir en una iniciativa regional caso haya puntos básicos de convergencia, las diferencias entre los gobiernos de Sudamérica se han fragmentado y polarizado (DE ARAUJO; NEVES, 2021). Este panorama no se restringe a las relaciones entre estados, sino que marcan también los escenarios domésticos. Grandes ejes de motivación que enmarcaron la trayectoria del regionalismo sudamericano -la política identitaria, la económica y las perspectivas de inserción internacional (VAN KLAVEREN, 2020)- ya no logran establecerse como consensos mínimos sobre los cuales articular la divergencia corriente que tradicionalmente existía en otros períodos.

Las dificultades de la gobernanza regional sudamericana se evidenciaron ante la imposibilidad de dar un tratamiento adecuado a la crisis en Venezuela, que tuvo su ápice en el desmonte de la UNASUR en 2018. A pesar de la conformación del Grupo de Lima y el proyecto del PROSUR (2019) como foro que la “sustituiría” (GRANJA; MESQUITA,

³ Como bien lo notaran evaluadores anónimos, no existe una relación directa entre la divergencia ideológica con falta de liderazgo y la imposibilidad de dar respuestas regionales a la pandemia; sin embargo, queremos enfatizar que la situación crítica de la gobernanza regional abrió espacios para su tratamiento unilateral, en detrimento de otras opciones (aunque tampoco se pueda establecer si en convergencia ideológica, las respuestas a la emergencia hubieran sido diferentes) Tal argumento también puede verse en algunos análisis recientes sobre regionalismo y pandemia (DE ARAUJO; NEVES, 2021; SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021).

⁴ Tal denominador común puede entenderse, en el caso del MERCOSUR, en el consenso de Asunción (1991), consenso de Buenos Aires (2003) y consenso de Asunción II (2015) (VÁZQUEZ, 2017).

⁵ Como lo demuestra su tratamiento dentro del PROSUR: “como presupuesto esencial para la participación en el PROSUR debe existir la defensa del Estado de Derecho, de la Democracia representativa, de elecciones libres, de la separación de Poderes, de los derechos humanos, y del respeto a la soberanía y a la integridad territorial” (PROSUR, 2019) lo que evidencia un consenso minimalista sobre el carácter del régimen democrático y su utilización instrumentalista en la retórica intergubernamental.

2020) no hubo una sustitución del modelo de regionalismo por otros proyectos, sino un desmonte institucional sin ocupar ese espacio desde un instrumento eficaz para la construcción de la gobernanza regional.⁶

Los vaivenes en la construcción de la gobernanza regional sudamericana son normales. Mijares y Nolte (2018) no consideran que sean fallos de los modelos de integración y sí una característica constante. La dependencia de shocks externos y de decisiones personales resultantes del hiper presidencialismo (MALAMUD, 2005) generan vulnerabilidades institucionales en los mecanismos de gobernanza. Además, dejan a la forma liberal del regionalismo como única opción para lograr una mínima cooperación regional. Tales consensos mínimos pueden evidenciarse en la trayectoria del MERCOSUR al menos hasta la actualidad, no sin similares vaivenes en los modelos de regionalismo que este mecanismo representaría para cada momento: convergencia hacia Asunción en 1991, Consenso de Buenos Aires en 2003.

La actual divergencia ideológica entre Brasil y Argentina es, sino la más fuerte, la que más puede impactar a la construcción de la gobernanza regional. Ya que, sea en el MERCOSUR, como en otros ámbitos, la convergencia ideológica entre ambos gobiernos ha generado construcción institucional en Sudamérica en más de una oportunidad.⁷ El eje entre los dos países favoreció por tres décadas la estabilidad regional. Ante la actual divergencia entre los gobiernos de Alberto Fernández y Jair Bolsonaro, las relaciones intra-MERCOSUR se paralizaron, habiendo varias iniciativas de flexibilización y desestabilización del bloque (que, aun provenientes del gobierno uruguayo, generan incomodidad).

Las disputas normativas han estado y dejado en crisis al regionalismo (también en Europa⁸) y se evidencian como una de las causas en las discontinuidades en las políticas públicas regionales (RIGGIROZZI, 2020). Además, encuentran en el desmonte institucional, (o en su substitución) mecanismos de accionar que consiguen tener cierta efectividad al cooperar en aspectos político-ideológicos. Un ejemplo de ello es el accionar del Grupo de Lima, que en poco tiempo consiguió establecerse como un actor *interlocutor válido*, por encima de las instancias legítimas de coordinación política anteriores como UNASUR, MERCOSUR o la propia Organización de Estados Americanos (OEA), ante la crisis venezolana. Este tipo de accionar, al establecer mecanismos de coordinación menos burocratizados y más centralizados en las figuras de los presidentes, logran articular bastante efectivamente la ya por demás criticada institucionalidad de la gobernanza regional sudamericana. Tales mecanismos incentivaron la coordinación de las posibles convergencias ideológicas provenientes de los diferentes giros políticos de la región a lo largo del tiempo.

En ese sentido, el giro hacia la derecha (conservadurismo liberal, según Sanahuja -2019) hace efectiva su capacidad de con(des)trucción normativa como lo demuestran el relativamente poco tiempo en que se desmontó la UNASUR, se creó el Grupo de Lima y el inocuo PROSUR. Por otra parte, la crítica a la excesiva burocratización de los mecanismos regionales previos como estrategia de deslegitimación política se confundió con un posicionamiento político determinado, e ideologizado; “una vez más, en nombre de una pretendida agilidad y eficacia, se confunde de manera deliberada institucionalización, normas y seguridad jurídica, con ‘burocracia’” (SANAHUJA, 2019, p. 118).

Estos discursos y prácticas son disruptivas del ciclo progresista que el regionalismo sudamericano había experimentado desde comienzos del siglo XX. A pesar de no ser la primera vez que la mayor o menor convergencia ideológica entre los gobiernos de la región paraliza al regionalismo, encontramos en el carácter fuertemente destructor (o negador) de la trayectoria institucional anterior, una nueva forma de accionar regional que, no por haberse constituido eficazmente en poco tiempo, será constructiva en la larga duración.

Estos tipos de vaivenes han sido persistentes en la trayectoria de la construcción de la gobernanza regional sudamericana; sin embargo, llamamos la atención para el carácter fuertemente desestructurador en que se presenta la divergencia ideológica en la actualidad, dejando casi nulas las posibilidades de articular consensos mínimos a nivel

⁶ Esto se evidencia también en lo que respecta a la política de salud regional (SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021).

⁷ La convergencia ideológica entre los gobiernos argentino y brasileño en el MERCOSUR (sea hacia la derecha, centro o izquierda) ha sido necesaria para los principales hitos institucionalizantes durante su trayectoria. Eso también se evidencia en la construcción de los consensos políticos necesarios que llevaron a la instauración de la UNASUR en 2008, sumando a Venezuela a la bilateralidad argentino-brasileña de la época.

⁸ Agradecemos los comentarios de evaluadores anónimos al llamar la atención de que aun en la Unión Europea, mecanismo más complejamente institucionalizado que los existentes en nuestra región, también hubo serios problemas de coordinación para dar respuestas rápidas a la emergencia sanitaria por parte de las autoridades comunitarias.

regional. La crisis sanitaria pone a prueba tales incapacidades y las deja en evidencia, justamente cuando más sería necesario o deseable que se optara por la gestión regional de la crisis.

Respuestas a la crisis sanitaria mundial

Como ya explicitado por la CEPAL y varios analistas latinoamericanos:

la crisis [de la pandemia] nace sistémica, los gobiernos son llamados a actuar con máxima urgencia para evitar el colapso total de sus economías con sus gravísimas consecuencias (...) debe recuperarse el proyecto de integración de las naciones de América Latina y el Caribe, con su potencial de promoción de procesos comunes de transformación productiva y desarrollo tecnológico, y con su potencial de fortalecer la voz de la región en el ámbito multilateral (CEPAL, NU, 2020, p. 14–15).

Sin embargo, las respuestas a la crisis sanitaria fueron de carácter unilateral (BRICEÑO-RUIZ, 2021; DE ARAUJO; NEVES, 2021). Las primeras reacciones de los gobiernos fueron la réplica y copia masiva de decisiones y recomendaciones, hechas tanto por la OMS como por los países centrales (en su mayoría europeos), dentro de sus respectivos territorios nacionales. En algunos países, rápidamente se instauraron comités de consulta de alto nivel. Ante el cierre masivo de fronteras, en ningún momento se vieron en la necesidad de efectuar consultas previas a los gobiernos vecinos sobre el carácter y conveniencia de tales medidas. La oportunidad de consultar a instancias regionales previas con capacidades y conocimiento en materia sanitaria no fue siquiera considerada (SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021).

La vorágine con que se dio la toma de decisiones entre los meses de marzo a mayo de 2020, que en principio parecían ser cortoplacistas y de carácter temporario (urgente), ha de ser entendida dentro de ese contexto reactivo y falta de sensatez con que los gobiernos actuaron (sea incluso, para tomar medidas opuestas, como el *lockdown*⁹ obligatorio o la apología a la circulación de personas “para salvar la economía”). Los gobiernos de la región actuaron de forma reactiva en el *timing* con que tomaron tales decisiones. No hubo capacidad de análisis crítico de la situación y sus diferentes consecuencias a nivel regional. Se priorizó el nivel doméstico y las decisiones unilaterales, frente a la cooperación regional.

Las especificidades entre las medidas tomadas por los diferentes países son varias. En un extremo se encuentran los países como Brasil o México, cuyos presidentes defendían el no confinamiento de la población e incluso el descrédito de la gravedad de la situación sanitaria. Mientras que, hubo gobiernos que actuaron con mayor preocupación en las medidas de confinamiento como el de Argentina (cuarentena obligatoria) o el de Colombia (toque de queda y restricciones al tránsito según documentación).

También fueron diferentes las medidas tomadas para paliar las consecuencias económicas a la crisis. En ese caso no se trata de la capacidad de restringir la movilidad ciudadana, sino de la capacidad fiscal para adoptar medidas que palien la situación de empobrecimiento, desempleo y vulnerabilidad social generadas por la pandemia. La voluntad política de hacerlo con responsabilidad y coherencia tampoco parece haber sido el caso de la mayor parte de los gobernantes sudamericanos. En ese sentido, las principales medidas adoptadas, como transferencias de rentas directas a la población vulnerable, incentivos a las empresas para la manutención del empleo y diferentes programas de ayudas específicos para los hogares en situación de riesgo, no fueron lo suficientemente planeadas con el *timing* necesario para que sus efectos fueran verdaderamente impactantes en las condiciones de la población. La mayoría de ellas se trataron de ampliación de programas ya existentes, o destino de fondos de emergencia que, por tales, tuvieron carácter transitorio y no ayudaron de manera estructural a la solución de tales problemas.

⁹ Mientras el término *lockdown* denota al cierre de actividades públicas (por ejemplo, comercios, escuelas y transporte) la cuarentena se refiere directamente al confinamiento (obligatorio o exhortativo) de las personas a sus hogares.

Según la CEPAL, la región tuvo un decrecimiento entorno al 9% en 2020 y se espera que no retome el crecimiento del PIB hasta los próximos años, con todas las consecuencias que esto trae para el aumento de la pobreza y la baja en la calidad de vida de las poblaciones (FILGUEIRA et al., 2020, p. 22).

A este respecto, Filgueira y Lo Vuolo (2021) afirman que: “Si bien muchas de estas medidas mitigan parte del costo inmediato de la pandemia y de las estrategias epidemiológicas para su contención, las mismas pueden terminar potenciando las vulnerabilidades de la estructura social y los déficits de los sistemas de protección social” (2021, p. 15). Justamente, por tratarse de medidas que se sumaron a los déficits anteriores y a las tendencias a la baja del comercio internacional provocadas por la crisis mundial.

El cierre de unidades productivas y centros educativos, así como la restricción a la movilidad de personas tuvieron impactos asimétricos entre las poblaciones de las diferentes regiones, afectando más a las más vulnerables. Los autores las clasifican en:

al menos 4 medidas profundamente disruptivas de la vida económica y social i) cierre de fronteras; ii) cierre de escuelas y centros educativos; iii) cierre de empresas consideradas no esenciales (y disminución de las actividades, aún de servicios y empresas esenciales como el transporte público); iv) cuarentenas en el hogar obligatorias para toda la población, o voluntarias (con fuertes exhortaciones) con cuarentenas obligatorias para la población en riesgo sanitario o contagiada. (FILGUEIRA; LO VUOLO, 2021, p. 67).

Consideran que tal “abordaje ha sido fragmentado, paliativo, temporalmente acotado y de baja inversión en bienes públicos y de mérito” (2021, p. 60) pudiendo, eventualmente, generar tendencias estructuralmente contrarias a las esperadas con las medidas de emergencia. Asimismo, las medidas paliativas fueron desfasadas de las restrictivas; la efectividad de tales medidas son dependientes del nivel de cobertura inicial del sistema de seguridad social (FILGUEIRA et al., 2020). Tuvieron como principal foco el destino de recursos directos a través de transferencias por seguridad social, transferencias no contributivas y atención a la infancia. Asimismo, algunos gobiernos subsidiaron y o exoneraron servicios básicos y la vivienda (FILGUEIRA et al., 2020, p. 50).

Las respuestas a la crisis dejaron en evidencia a nivel mundial que los estados nacionales, y sus diferentes capacidades de brindar bienes públicos, son los responsables por el tratamiento, gestión y, en el mejor de los casos, superación de tal crisis. En países con alta presencia del sector público en los servicios sanitarios y de salud, así como también los que contaban con sistemas de seguridad social más robustos (y poblaciones con diferentes niveles de riesgos) fue evidente la mayor capacidad de anteponerse a la emergencia. En ese sentido, la pandemia también enseñó cómo la valorización de las instancias colectivas nacionales de gestión y ejecución de bienes y servicios públicos son esenciales para el bienestar de la población en general. No solamente los servicios estatales de prestación de salud y seguridad social, sino también las familias y las comunidades se vieron revalorizadas como elementos no privados de acción paliativa a la emergencia económica y como instituciones esenciales para el cuidado. “La crisis sanitaria global pone en escena la importancia de los cuidados para nuestra supervivencia y la insuficiencia de infraestructura pública y privada para su provisión efectiva” (FERRO, 2021, p. 102).

El punto de partida para América Latina también fue problemático. Se evidenció la falta de políticas públicas de larga duración en algunos casos, y las administraciones públicas deficitarias o con baja inversión en aspectos esenciales (salud, ciencia, tecnología, educación e información) en otros. Las administraciones fueron incapaces de contener la emergencia económica y social a pesar de las medidas paliativas. Más allá de que hay heterogeneidades en la región, tanto el punto de partida, como su capacidad de reacción ante la emergencia fueron críticos.

A nivel interno, el desafío sigue siendo la construcción de estados de bienestar con inversión pública suficiente, con igualdad y acceso a derechos y con desarrollo estratégico sustentable. Según la CEPAL:

América Latina y el Caribe ha sufrido en gran medida los impactos económicos, sociales y sanitarios de la pandemia, a pesar de los esfuerzos que han hecho los países de la región por mitigarlos. Esta pandemia ha revelado y exacerbado las grandes brechas estructurales de la región, como los elevados niveles de desigualdad, la informalidad, el bajo crecimiento, las limitaciones de las balanzas de pagos y la baja productividad. A esto se ha sumado una marcada vulnerabilidad al cambio climático y los desastres naturales, lo que se ve agravado por una creciente pérdida de biodiversidad. (CEPAL, NU, 2020, p. 13).

Tales condiciones críticas son compartidas por todos los países de la región. Era de esperarse que se antepusieran ciertos niveles de coordinación regional a las disposiciones individualistas, unilaterales y, en algunos casos, autoritarias de los gobiernos. Sin embargo, vimos una falta de coordinación intergubernamental, abrumados por sus restricciones e imposiciones fiscales e ideológicas domésticas.

A propósito de restricciones internas, otra característica compartida entre los gobiernos fue la desaprobación pública, sino más directamente con fines electorales, con directa relación a sus respectivas gobernabilidades.¹⁰ Las diferentes reacciones entre los poderes legislativos y ejecutivos nacionales, así como también las diferencias encontradas entre los gobiernos ejecutivos nacionales y los subnacionales en los tratamientos y respuestas a la crisis, evidenciaron una cierta incapacidad de coordinación derivada de los respectivos escenarios políticos domésticos. La polarización ideológica existente a nivel regional, también se hace notar en los contextos políticos internos y muchos de los presidentes han tenido que lidiar con amplias oposiciones en sus congresos, así como a nivel de la prensa y en la exposición al escrutinio público.

Estrategias a nivel regional y sus obstáculos

A pesar de las respuestas unilaterales generalizadas, la gobernanza regional en salud tiene una trayectoria importante en el pasado¹¹, que podría haber sido revalorizada y utilizada; de haber voluntad política. La gobernanza sanitaria regional tuvo (y todavía tiene) mecanismos de consulta y toma de decisiones colectivas en el MERCOSUR y estados asociados. En la UNASUR fue catalogada de paradigmática, ya que tenía al Instituto Suramericano de Gobernanza de la Salud (ISAGS) como uno de sus máximos exponentes (GÓMEZ; PEREZ, 2016; RIGGIROZZI, 2020; SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021). Si en 2010 había una gobernanza regional en materia de salud pública, en 2020 hubo una completa descoordinación, con contadas y pequeñas excepciones.¹²

Del análisis de contenido de la documentación emanada del Consejo Mercado Común (CMC), instancia máxima del MERCOSUR, se desprende que: de un total de 15 decisiones tomadas en 2020, únicamente dos decisiones trataban directamente sobre la pandemia. A continuación, se reproducen parcialmente las principales referencias codificadas dentro de la categoría *gestión COVID-19* que se desprende del análisis de contenido.

El MERCOSUR fue una de las primeras instituciones en reaccionar a la crisis que, aunque no por rápida, fue eficaz. Según la declaración presidencial del 18 marzo de 2020:

“sobre la coordinación regional para la contención y mitigación del coronavirus y su impacto”: la pandemia causada por el COVID-19 no respeta fronteras, requiriendo una coordinación regional eficiente y permanente, sustentada en buenas prácticas basadas en evidencia científica y en directrices y lineamientos emanados de organizaciones competentes

En ese momento, los gobiernos del MERCOSUR se comprometían a, entre otras cosas:

¹⁰ La gobernabilidad es entendida como la capacidad de un determinado gobierno de conseguir gobernar en función de sus intereses (programático-pragmáticos), esto se relaciona directamente con el carácter que asuma el sistema de partidos y su fragmentación ideológica, así como también (más o menos dependientemente del proceso legislativo) de la mayoría parlamentaria que detente el presidente y su partido. Aunque hubo variabilidad en la aprobación pública entre los presidentes de la región, en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, por ejemplo, comenzaron con mayor aprobación de la culminaron la pandemia.

¹¹ Véase al respecto, Riggirozzi (2014).

¹² Entre 2018 y 2019, el Consejo Sudamericano de Salud y el Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud, ambos vinculados a la UNASUR, fueron desactivados sin que se crearan organismos nuevos para ocupar su lugar (BARROS, 2020).

1. facilitar el retorno de ciudadanos y residentes de los Estado Partes del MERCOSUR a sus lugares de origen o residencia”; “2. Tomar en consideración las especificidades propias de las comunidades residentes en áreas fronterizas”; “3. Notificar a los demás Estados Parte las medidas que se hayan adoptado o vayan a adoptarse en frontera.” “4. Identificar y promover la remoción de obstáculos que dificulten o impidan la circulación de bienes y servicios y estudiar medidas cuya adopción conduzca a la agilización del tránsito y transporte de insumos y productos de primera necesidad, incluidos los necesarios para la alimentación, la higiene y el cuidado de la salud. 5. Evaluar la conveniencia, oportunidad y posibilidad de rebajar los aranceles aplicados a los productos e insumos destinados a la prevención de enfermedades y al cuidado de la salud, en el marco de la emergencia sanitaria provocada por el Covid-19 (MERCOSUR, 2020).

Medidas tales que, como evidenciado en el accionar del bloque durante el resto del 2020, no tuvieron eficacia ni contaron con voluntad política suficiente para ser continuadas. Otra medida que suponía un accionar político conjunto entorno a la pandemia fue la primera decisión adoptada por el bloque en 2020, que destinaba 16 millones de dólares adicionales del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) para un proyecto de “investigación, educación y biotecnologías aplicadas a la salud para la emergencia sanitaria covid-19” (CMC, 2020). Sin embargo, los impactos de tal proyecto no son inmediatos. Ambas iniciativas, fueron insuficientes para gestionar la crisis a nivel regional. Las consecuencias no se hicieron esperar, los contagios, problemas de abastecimiento de mercaderías esenciales en las fronteras y los hospitales llenos, fueron los principales resultados de haber tomado las medidas de restricción individualmente sin pensar en la permeabilidad de tales territorios.

Además, el MERCOSUR acordó compartir información estadística sobre el andamio de la pandemia en cada uno de los países, objetivo que no lograron alcanzar debido a la falta de coordinación entre los ministerios de salud respectivos (CMC, decisión nº 15 de 2020). La información estadística sobre la propagación del virus en la región y sobre las diferentes medidas tomadas en cada país ha sido mejor compartida y disponible a la población por organismos como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), así como también por la CEPAL en sus respectivas páginas web oficiales.

Las asimetrías entre los países también se hicieron notar ante las restricciones de tránsito de mercaderías que dejaron a poblaciones en riesgo de abastecimiento. Tales medidas debían haber pasado por negociaciones bilaterales, al menos entre los países del MERCOSUR. A excepción de negociaciones conjuntas entre Uruguay y Brasil para la gestión de la pandemia en las fronteras terrestres comunes, y por cuenta de la imposibilidad de una gestión unilateral, la mayor parte del cierre de las fronteras y tratamiento del tránsito de mercaderías y pasajeros fue sin consultas previas y sin negociaciones que, al menos, consideraran el impacto de las medidas para las sociedades de frontera. La población migrante también sufrió vulnerabilidades específicas derivadas del cierre de fronteras y de la cancelación masiva de vuelos y demás medios de transporte.

Del análisis del contenido de las decisiones tomadas por el MERCOSUR (apenas dos directamente vinculadas) y una declaración presidencial, se desprende un cierto descaso en tratar el tema a nivel regional. A pesar de la pronta respuesta con que se consiguió articular la declaración presidencial del 18 de marzo de 2020 (supra citada), tal respuesta no consiguió materializarse en un accionar efectivo de manera colectiva (como expresado en tal declaración). Además, hubo descoordinación también en las reuniones regulares del bloque, a pesar de que se adaptaron fácilmente a la virtualidad (según se desprende también del análisis de contenido realizado).

En lo que respecta a la Alianza del Pacífico, si bien es un mecanismo de menor trayectoria en la región, la convergencia ideológica durante algunos períodos les ha permitido construir institucionalidad sobre puntos importantes para la gestión regional de la crisis sanitaria.¹³ La Alianza se destaca en su accionar conjunto frente a la crisis sanitaria y

¹³ Es de destacar que, a pesar de que la convergencia ideológica hizo propicio un acercamiento hacia el lado del comercio entre MERCOSUR y Alianza del Pacífico en 2015, esto finalmente no se concretó. La pérdida de protagonismo de la estrategia comercial hacia la región del Asia Pacífico por parte de Estados Unidos, sumado al cambio de signo ideológico del gobierno de México le quitaron ímpetu a la iniciativa de regionalización comercial volcada hacia el Asia que tenían los países al inicio del bloque, aunque ese ímpetu pareció retomarse en 2021.

sus consecuencias, entre otras cosas, debido a la relativa convergencia ideológica de sus gobiernos¹⁴. De los 30 documentos analizados emanados de su institucionalidad (Declaraciones presidenciales y resoluciones de sus órganos competentes) hubo varias referencias a la *gestión del COVID-19*; un total de 9 documentos establecía un régimen o tratamiento urgente (esto representa el 30% de los documentos emanados oficialmente en 2020, frente al 13% que representan las decisiones tomadas por el Mercosur).

De entre las variadas medidas para enfrentar la crisis sanitaria que la Alianza del Pacífico creó durante el 2020 se destacan las específicas para paliar las consecuencias sanitarias de la pandemia; y las destinadas a mitigar las consecuencias de la crisis económico-social; como lo expresa la Declaración de los presidentes del bloque el 11 diciembre de 2020:

Nuestro compromiso por continuar trabajando conjuntamente para recuperarnos de los efectos generados por el COVID-19 y superar sus impactos económicos y sociales negativos, protegiendo la vida de nuestros pueblos, salvaguardando su salud, fortaleciendo la cooperación entre nuestros países y promoviendo una recuperación económica inclusiva, sostenible y que ofrezca nuevas oportunidades para nuestros pueblos (ALIANZA DEL PACÍFICO, 2020).

La Alianza del Pacífico celebró reuniones de sus mecanismos de consulta permanentes durante todo el año dónde se trataron medidas coordinadamente; además, fueron creados foros específicos en temas dónde hubo cierta cooperación. Entre las reuniones y mecanismos accionados durante 2020 se encuentran el de ciberseguridad, inclusión e igualdad de género, plataforma de movilidad estudiantil, el grupo *ad hoc* para la mitigación del impacto de la crisis en las PYMES, medidas adoptadas para garantizar el acceso a la comunicación digital, la construcción del observatorio social de la Alianza del Pacífico, activación del turismo; y la creación de un fondo de Cooperación con impacto en la recuperación del crecimiento económico regional (ALIANZA DEL PACÍFICO, 2020).

Por su parte, el PROSUR, a pesar de tener a la *salud* como una de las áreas temáticas donde pretende cooperar con cierta prioridad en sus documentos oficiales (PROSUR, 2019), no ha tenido ninguna capacidad de agencia en ningún área. Apenas ensayó la convocatoria a reuniones presidenciales sin éxito durante 2020 y una incipiente cooperación sin demasiado ímpetu en 2021. El presidente brasileño, que defendió activamente la creación del PROSUR, no atendió a las tres convocatorias de su par chileno, Sebastián Piñera, para la realización de cumbres virtuales para debatir la pandemia en el ámbito del PROSUR durante el 2020, lo que confirma su descuido y sus problemas de relacionamiento con sus vecinos (BARROS, 2021). Pero no fue el único. En diciembre de 2020 se hizo por fin una cumbre virtual con los socios, con mención, entre otras cosas, a la salud, pero con resultados meramente declaratorios. Ya en principios de 2021 se hizo una Reunión Extraordinaria de presidentes dedicada al problema del COVID; la declaración alude a cuestiones relativas al control de vacunas, intercambio de informaciones y otras formas de cooperación. Se destaca el tratamiento dado a las vacunas, al considerarlas como bienes públicos globales. Sin embargo, hasta hoy la intención declarada todavía no fue puesta en práctica, aunque se conformaron cinco mesas de trabajo para gestionar los asuntos relacionados con la pandemia: Mesa de tránsito de personas, que coordinaría la reapertura de fronteras; Mesa de epidemiología y datos, que acordaría los criterios para la toma de decisiones sobre política pública sanitaria conjunta; Mesa de compras conjuntas, que promovería la adquisición colectiva de productos sanitarios¹⁵; Mesa de tránsito de bienes, para la gestión fronteriza que garantice la libre circulación de los productos esenciales; Mesa de acceso al crédito de fondos internacionales, que coordinaría conjuntamente su acceso (PROSUR, 2021).

Por fin, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha jugado un papel predominante durante la gestión de la crisis sanitaria en 2020. Sus recomendaciones han sido seguidas en la mayor parte de los países (aunque debería haber

¹⁴ La convergencia ideológica entre los gobiernos de la Alianza del Pacífico ha variado a lo largo del período analizado, si al inicio la única excepción era López Obrador, en México; posteriormente en Chile y en Perú hubo cambios del signo ideológico en los gobiernos, generando una convergencia ideológica relativa).

¹⁵ Bolivia, Chile, Perú, Paraguay y Ecuador participan de un proceso de compras conjuntas, con la cooperación de la OPS, para adquisición de medicamentos e insumos que comenzó en octubre de 2020, aun sin informaciones sobre su resultado final.

velado por un cumplimiento y ejecución más coordinado entre ellos) y ha conseguido de manera bastante eficiente concentrar la información estadística detallada de las principales entidades competentes en salud de la región. En ese sentido, ha servido como banco de acceso a la información para la región y ha cooperado en la organización de seminarios para formación técnica con MERCOSUR, Alianza del Pacífico y PROSUR; así como también en proyectos de adquisición de medicamentos y vacunas en tales instancias.

Otras instituciones han tenido tal impronta durante el pasado año, como la CEPAL y su observatorio del Covid-19. Esta última ha protagonizado la generación de conocimiento a nivel regional acerca de las consecuencias de la crisis pandémica para la región en términos económicos y productivos, en términos sociales y distributivos. Ha generado un sinnúmero de información respecto a las consecuencias que estructuralmente la pandemia acarrió para la región. En ese sentido, a pesar de no ser demasiado extensivas en las determinaciones para la gobernanza e integración de la región, todos los documentos, así como la visión de su secretaria ejecutiva, Alicia Bárcena, coinciden en establecer a la cooperación y a la construcción de gobernanza como los principales responsables de la transformación necesaria para enfrentar la triple crisis sistémica que nos aflige. Una crisis sin precedentes a nivel productivo, ecológico y social y de la cual no podrá salirse, según la propia CEPAL, sin una transformación sistémica del modelo de desarrollo que, entre otras cosas, relance “un proyecto largamente postergado: el de la integración económica de la región” (CEPAL, NU, 2020, p. 22).

Conclusiones

A pesar de que era de esperarse que las instituciones regionales de gobernanza se hicieran de alguna forma presentes, al menos, en algún momento de la emergencia sanitaria, las reacciones a la pandemia fueron sin coordinar y se establecieron medidas unilateralmente. Hay, por lo tanto, “un déficit de regionalismo, y las consecuencias de la pandemia son su imagen más trágica”.¹⁶ La crisis del regionalismo solapó y obstaculizó posibles respuestas colectivas a la pandemia. Las divergencias ideológicas y la falta de liderazgo regional se hicieron presentes más que nunca. No hubo respuestas regionales que afectaran la capacidad de los países de Sudamérica de, efectivamente, dar respuesta a la crisis sanitaria y sus consecuencias de forma colectiva. Las respuestas regionales, se han quedado en el lugar de meras declaraciones; han sido insuficientes o no pasan de compartir información estadística o de las medidas individuales que, a nivel doméstico, han venido ensayándose por parte de los diferentes gobiernos. Además, no hubo una clara determinación conjunta en la posterior mitigación de los efectos que tales medidas trajeron para la población. Las respuestas fueron atemporales, descoordinadas y no planeadas, dejaron a las poblaciones migrantes y de fronteras en situación de vulnerabilidad directa, ya que las medidas de restricción del tránsito de pasajeros y de cierre de fronteras las afectaron mayoritariamente.

A pesar de que los fondos destinados a nivel regional para la mitigación de los efectos de la crisis son restrictos, estos pecan también de no pensar eficazmente en la emergencia y su necesidad de urgencia - podrían haberse ensayado mecanismos de negociación conjunta para la compra y o producción de vacunas e insumos médicos, por ejemplo. Sin embargo, tales acciones quedaron por fuera del menú en 2020 y apenas se hacen presente en 2021 a partir de la iniciativa de la OPS (SANTOS LIMA; VILLARREAL VILLAMAR, 2021). Más bien hubo reacciones individuales, en vez de acciones conjuntas. Se hicieron evidentes la crisis de la gobernanza regional y las diferencias ideológicas. A corto plazo, y a pesar de que pueda haber algunos avances a futuro con novedades en las instituciones regionales para gestionar conjuntamente las consecuencias de la crisis, éstas vendrán tarde para la efectiva gestión de una gobernanza en salud regional.

¹⁶ Expresión utilizada por Mónica Hirst, en su participación en la mesa virtual sobre la *América del Sur y pandemia: desafíos actuales y futuros*, organizada por el IESP/UERJ, en 22/junio/2020.

El presente artículo analizó las respuestas a la pandemia por parte de las instituciones regionales pensando en la crisis de la gobernanza que antecedió a la crisis sanitaria. La hipótesis inicial de que la divergencia ideológica y la falta de liderazgos regionales podrían impactar directamente las reacciones a la crisis pandémica puede ser entendida a partir de las evidencias del análisis de contenido. Mientras que el MERCOSUR apenas logró articularse; la Alianza del Pacífico tomó decisiones con mayor celeridad y propuso mecanismos de accionar conjuntos. En el primer caso, se hizo notar la divergencia ideológica entre los gobiernos argentino y brasileño. En el segundo, pareció haber una cierta coordinación entre los gobiernos de Piñera (Chile) y Duque (Colombia) que detentaron la presidencia de la Alianza durante el 2020 y 2021 respectivamente. Esto puede evidenciar cierta capacidad de acción que la convergencia ideológica entre ambos gobiernos daría. También pensando en los liderazgos vimos un accionar similar en el Grupo de Lima.

Asimismo, el impacto de la política doméstica sobre la política regional queda evidenciado a través de la trayectoria de cambios y continuidades entre los sucesivos gobiernos. Los impactos que la con(di)vergencia ideológica intergubernamental pueden traer a la construcción de la gobernanza regional han sido variados a lo largo del tiempo, y aun se esperan variaciones dado el carácter presidencialista de la institucionalidad regional. Futuras investigaciones brindarán más información sobre las consecuencias de tales variaciones. Por ejemplo, el impacto que el cambio de gobierno en Chile en 2021 trajo para la Alianza del Pacífico, las diferentes posibilidades que se desprenden de un eventual giro ideológico en las elecciones colombianas en mayo de 2022, o de las brasileñas en octubre del mismo año; nos darán más luz sobre las posibilidades que la gobernanza regional sudamericana puede asumir. En ese sentido, el impacto que la política doméstica tiene sobre las instituciones regionales se ve manifestado en la mayor o menor convergencia ideológica regional y su influencia directa en las capacidades de las instituciones regionales de gestionar tales impactos.

Referências

ALIANZA DEL PACÍFICO. **Declaración de Santiago**, 11 dez. 2020. Disponível em: <www.alianzapacifico.net>. Acesso em: 11 mar. 2021.

ALVAREZ, M. V. Auge y ocaso del regionalismo post-liberal: entre la convergencia ideológica y el liderazgo regional. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, n. 29, p. 43–69, 12 mar. 2021.

BARROS, P. S. América del Sur es ahora más vulnerable a las controversias extra-regionales. **Diario Clarín**, 12 ago. 2020.

BRICEÑO RUÍZ, J. Latin America beyond the continental divide. Open regionalism and post-hegemonic regionalism co-existence in a changing region. Em: **Post-Hegemonic Regionalism in the Americas**. 1st edition ed. [s.l.] Routledge, 2017. p. 26.

BRICEÑO-RUIZ, J. DA CRISE DA PÓS-HEGEMONIA AO IMPACTO DA COVID-19. O IMPASSE DO REGIONALISMO LATINO-AMERICANO. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, n. 29, p. 21–39, 12 mar. 2021.

CAETANO, G.; LÓPEZ BURIAN, C.; LUJÁN, C. ¿Anti-regionalismo o post-regionalismo? Brasil y las posibilidades del regionalismo en Sudamérica. **Revista uruguaya de ciencia política**, 1 jul. 2019.

CEPAL, NU. **Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad** LC/SES.38/3-P/Rev.1, , 2020. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46227>>

CONSEJO MERCADO COMÚN (CMC). **Decisión n° 1-2020**. Mercosur, mar. 2020. Disponível em: <www.mercosur.in>. Acesso em: 5 maio. 2020

DE ARAUJO, F. L.; NEVES, B. C. Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020). **Conjuntura Austral**, v. 12, n. 58, p. 19–37, 29 abr. 2021.

FERRO, S. Más allá de las políticas sociales ¿Hacia sistemas públicos de cuidados en el MERCOSUR? **Conjuntura Austral**, v. 12, n. 59, 2021.

FILGUEIRA, F. et al. **América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social** CEPAL, NU., , 2020. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11362/46484>>

FILGUEIRA, F.; LO VUOLO, R. M. Las oportunidades de la Renta Básica en América latina frente a la pandemia del COVID-19: vulnerabilidad social y bloqueos estructurales. **Revista Internacional de Pensamiento Político**, v. 15, p. 57–74, 28 jan. 2021.

GÓMEZ, E.; PEREZ, F. A. BRAZILIAN FOREIGN POLICY IN HEALTH DURING DILMA ROUSSEFF'S ADMINISTRATION (2011-2014). **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 98, p. 171–197, ago. 2016. LLENDEROZAS, E. UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior. **Pensamiento Próprio**, v. 42, p. 195–214, 2016.

MALAMUD, A. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination. **Latin American Research Review**, v. 40, n. 1, p. 138–164, 2005.

MERCOSUR. **Declaración de los Presidentes del Mercosur sobre coordinación regional para la contención y mitigación del coronavirus y su impacto**, 18 mar. 2020. Disponível em: <www.mercosur.int>. Acesso em: 25 maio. 2020

MIJARES, V.; NOLTE, D. Regionalismo posthegemónico en crisis. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 18, n. 13 num. 3, p. 105–112, 2018.

PROSUR. **Diretrizes para o Funcionamento do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL)**, 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_PROSUL/Declaracin_y_Lineamientos_PROSUL_NY_25-09-2019.pdf>. Acesso em: 27 maio. 2020

PROSUR. **Declaración de la V Reunión Extraordinaria de Presidentes de PROSUL**, 25 fev. 2021. Disponível em: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2021/02/Declaración-Presidencial-de-PROSUL-sobre-Vacunas-26-02-2021-.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2021

RIGGIROZZI, P. Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America. **Economy and Society**, v. 43, n. 3, p. 432–454, 3 jul. 2014.

RIGGIROZZI, P. Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. **Análisis Carolina**, v. 12, p. 13, mar. 2020.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (EDS.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. Dordrecht: Springer Netherlands, 2012.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. Rethinking our region in a post-hegemonic moment. Em: **Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Toward a Pacific–Atlantic Divide?** London ; New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group, 2017.

RODRIGUES, R. **A Política Externa Brasileira na Cooperação Sul-Sul em Saúde: a rationale da descontinuidade entre 2003 e 2016**. Dissertação de mestrado—Rio de Janeiro: Universidade do Estado de Rio de Janeiro, 2019.

SANAHUJA, J. A. **La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa**. Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Madrid: Centro de Educación e Investigación para la paz (CEIPAZ), 2019. Disponível em: <http://www.ceipaz.org/images/contenido/ANUARIO%20CEIPAZ%202018-2019.pdf>.

SANAHUJA, J. A.; LÓPEZ BURIAN, C. Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal. **Conjuntura Austral**, v. 11, n. 55, p. 22–34, 30 set. 2020.

SANTOS LIMA, M. I.; VILLARREAL VILLAMAR, M. DEL C. Regionalismos e Cooperação em Saúde: a experiência da Unasul | Regionalism and Health Cooperation: the Unasur experience. **Mural Internacional**, v. 12, p. e59256, 30 out. 2021.

TOKATLIAN, J. G. et al. Geopolítica sudamericana del coronavirus. **Nueva Sociedad**, Diálogo y Paz. n. on line, abr. 2020.

VADELL, J. A.; GIACCAGLIA, C. El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral. **Foro Internacional**, v. 60, n. 3, p. 1041–1080, 30 jun. 2020.

VAN KLAVEREN, A. La Crisis del Multilateralismo y América Latina. **Análisis Carolina**, 10 mar. 2020.

VÁZQUEZ, M. **El MERCOSUR. De Asunción a Asunción**. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. **Anais...** Em: 9º CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA POLÍTICA “DEMOCRACIAS EN RECESIÓN?” Montevideo: ALACIP, 2017. Disponível em: <https://alacip.org/cong17/pnter-115vazquez-9c-m.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

VENTURA, D.; AITH, F.; RACHED, D. A emergência do novo coronavírus e a “lei de quarentena” no Brasil. **Revista Direito e Praxis**, v. 12, p. 102–138, 2021.

VENTURA, D.; NUNES, J. PARA UMA CRÍTICA DA SAÚDE GLOBAL. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, Dossie. v. 98, 2016.

Funções de colaboração exercidas

Miriam Gomes Saraiva:	Conceituação, Escrita (revisão e edição), Supervisão;
Lorena Granja	Conceituação, Metodologia, Análise formal, Escrita (primeira redação).

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

O Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano: Amazônia, ocupação territorial e o meio ambiente no cenário internacional

Brazil at the United Nations Conference on the Human Environment: Amazon, territorial occupation and the environment in the international scenario

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.118329>

Bruna Gorgen Zeca
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
brunagorgen@hotmail.com  

Resumo

O artigo objetiva analisar a atuação do Brasil durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, também conhecida como Conferência de Estocolmo, que ocorreu em 1972. A Conferência consistiu no primeiro momento em que, no âmbito da ONU, os países se organizaram em um evento global para tratar das questões ambientais. Na ocasião, diversas questões contribuíram para pautar a posição brasileira, como os projetos do regime militar para o território nacional e as ideias de restrição ao crescimento que circulavam em alguns meios. Nesse contexto, a pesquisa visa analisar de que forma o Brasil se posicionou na primeira Conferência da ONU sobre o meio ambiente. Para tanto, será feita uma análise documental, em que serão utilizadas essencialmente fontes oficiais, como os pronunciamentos dos representantes brasileiros e os relatórios da delegação do Brasil. A análise da política externa brasileira à Conferência permite concluir que o país teve uma posição consideravelmente cética e relutante em relação ao tratamento das questões ambientais em âmbito internacional, que seu principal objetivo naquele momento era o desenvolvimento e que nenhuma medida poderia limitar esse objetivo. Defendeu-se, em síntese, que as políticas referentes ao meio ambiente eram de preocupação exclusiva de cada país.

Palavras-chave: Política Externa; Conferência de Estocolmo; Meio ambiente.

Abstract

The article aims to analyze the performance of Brazil during the United Nations Conference on the Human Environment, also known as the Stockholm Conference, which took place in 1972. The Conference consisted in the first moment in which, within the scope of the UN, countries organized themselves at a global event to address environmental issues. At the time, several issues contributed to guide the Brazilian position, such as the projects of the military regime for the national territory and the ideas of restricting growth that circulated in some organizations. In this context, the research aims to analyze how Brazil positioned itself in the first UN Conference on the environment. To this end, a documental analysis will be carried out, in which official sources will be used, such as the statements of Brazilian representatives and the reports of the Brazilian delegation. The analysis of Brazilian foreign policy at the Conference allows us to conclude that the country was considerably reluctant in relation to the treatment of environmental issues at the international level, that its main objective at that time was development and that no measure could limit this objective. In short, it was defended that policies relating to the environment were the exclusive concern of each country.

Keywords: Foreign policy; Stockholm Conference; Environment.

Recebido: 13 Setembro 2021
Aceito: 23 Março 2022

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



Introdução

A convocação de uma primeira conferência internacional para tratar do meio ambiente surgiu a partir da Resolução 1346 do Conselho Econômico e Social da ONU (*Economic and Social Council*, mais conhecido pela sigla ECOSOC), que sublinhou a urgente necessidade de se intensificarem ações nacionais e internacionais para limitar ou, quando possível, eliminar o comprometimento e a deterioração do meio ambiente humano (“*human environment*”, a como era normalmente referido o meio ambiente).

A Resolução do Conselho partiu da constatação de diversos pontos, entre os quais: o contínuo e acelerado dano à qualidade do meio, causado por fatores como a poluição do ar e da água, a erosão e outras formas de deterioração do solo; efeitos secundários de biocidas; a observação de que a devida atenção aos problemas do ambiente humano é essencial para o sólido desenvolvimento econômico e social; e relatórios de organizações internacionais (ECOSOC, 1968, Res. 1346).

Era, desta forma, a primeira vez em que a diplomacia brasileira teria de se mobilizar para negociar em torno das questões ambientais a nível global. À época, na perspectiva de diversos países em desenvolvimento, inclusive do Brasil, desde o final dos anos 1960, a agenda ambiental, que era recente nas sociedades mais abastadas, estava sendo internacionalizada e imposta para o resto do mundo de maneira precipitada, o que levava as nações periféricas a perscrutarem posições e estratégias que as conduzissem de forma a favorecer suas principais demandas (CASTRO, 1970, p. 1-6). Por conseguinte, esta pesquisa busca responder de que forma a política externa brasileira se posicionou quando da ascensão da pauta ambiental nas relações internacionais, ou seja, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que ocorreu em Estocolmo, em 1972.

É particularmente interessante analisar a atuação brasileira nesse momento visto que, no âmbito interno, o período se caracterizava pelo ímpeto da ocupação da Amazônia. Amparando-se em autores como James N. Rosenau (2012), Gerson Moura (1980), Maria Regina Soares de Lima (2000), Robert Putnam (2010) e Celso Lafer (1984), o posicionamento teórico que se adota para analisar a política externa é a de um jogo de dois níveis, em que as determinações estruturais e as determinações conjunturais, doméstica e internacional, encontram-se conjugadas na formulação do posicionamento externo, por isso é fundamental compreender os projetos da ditadura para o território nacional nesse período.

Na esteira do pensamento militar brasileiro, eram vários os motivos que levavam o regime a buscar “inundar de civilização a Hileia amazônica”, como defendia Golbery do Couto e Silva (1967, p. 92). Entre esses motivos, um primeiro ponto a se destacar são os projetos de internacionalização da Amazônia ao longo da história, como o Bolivian Syndicate, o projeto Grandes Lagos do Hudson Institute e o Instituto Internacional da Hileia Amazônica (IIHA) (NUNES, 2015; NUNES, 2009; MAGALHÃES; MAIO, 2007). Outro fator eram as ideias desenvolvidas por Mario Travassos e outros autores e militares que pensavam a posição geoestratégica do Brasil e ressaltavam a importância de se ocupar a Amazônia e articulá-la com o restante do país. As preocupações de militares e da Escola Superior de Guerra (ESG), canalizadas para o tema da segurança nacional, converteram-se no centro das atenções da política nacional no pós-1964. Nesse sentido, parte importante da estratégia consistia em ocupar os espaços vazios a fim de proteger o território (MIYAMOTO, 1995).

A Amazônia, particularmente, era vista como um grande perigo à integridade do território e como um “vasto arquipélago” que precisava ser ocupado e integrado. Para ocupar a região, uma série de incentivos fiscais foram concedidos para que diferentes empreendimentos ocupassem a Amazônia, como a produção pecuária, indústrias, fazendas e obras de infraestrutura, além da colonização oficial executada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), criado em 1970 (CARDOSO; MULLER, 1977). Sob a lógica da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, portanto, as práticas internas se apresentavam em sentido contrário ao início das preocupações internacionais com o meio ambiente, coincidindo o período em que se promovia mais fortemente a ocupação da Amazônia com a Conferência de Estocolmo.

Nesse contexto, os países periféricos viam as propostas de instrumentos de cooperação ambiental internacional servindo também como instrumento de pressão geopolítica, pois tais propostas poderiam implicar na legitimação ou não das práticas estatais referentes ao uso da terra, dos recursos naturais e do modelo de crescimento adotado pelos diferentes governos ou países (SANT'ANNA; MOREIRA, 2016, p. 222-223).

O objetivo da pesquisa é, desta forma, analisar a atuação do Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (ou Conferência de Estocolmo), a primeira conferência da ONU para tratar do meio ambiente em âmbito global, tendo em vista o contexto interno apresentado acerca dos projetos para o território amazônico que foram colocados em prática pelo regime militar. A metodologia utilizada consiste na análise documental da participação do Brasil em Estocolmo, cujos documentos são do próprio ano da Conferência, em 1972. Esses registros e seus anexos foram realizados pela delegação que representou e defendeu a posição do Brasil durante o evento. Eles relatam, ademais, as dificuldades enfrentadas nas negociações, as estratégias de argumentação do Brasil, as posições defendidas em cada subtema e as implicações do resultado geral da Conferência para o país. Desta forma, a pesquisa faz uso de fontes oficiais, essencialmente os relatórios da delegação brasileira à Conferência, e de pronunciamentos dos representantes brasileiros, com o objetivo de exemplificar a defesa das teses que interessavam ao Brasil e que o país buscava ver expressas nos documentos a serem adotados naquele momento.

O Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano

A preparação para a Conferência se deu ao longo de dois anos, aproximadamente, através de sessões do Comitê Preparatório, do qual o Brasil fazia parte, que se reuniu de março de 1970 a março de 1972. Após a fase preparatória, chegou o período em que ocorreu a Conferência, de 5 a 16 de junho de 1972. Foram 113 Estados que se fizeram representar, o que atribuía ao evento a posição de maior conferência realizada até o momento. A partir disso, já seria possível imaginar que novas discussões e emendas seriam trazidas e alguns debates seriam reabertos (visto que apenas 27 Estados fizeram parte do Comitê Preparatório e 113 participaram da Conferência), principalmente no que concerne aos dois documentos que deveriam emanar da Conferência e que haviam sido extensamente discutidos durante o processo preparatório: a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano e o Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano (LAGO, 2013).

No exame das hipóteses acerca dos possíveis apoios e alianças nas posições com que o Brasil poderia contar, ponderava-se que na América do Sul a conjuntura¹ dos relacionamentos intrarregionais parecia pouco favorável a concepções e perspectivas de conjunto, por isso era preciso não alimentar a esperança de suporte ou coalizões automáticas com esses países. O Relatório da Delegação do Brasil à Conferência postulava essa conjuntura devido às perspectivas do desenvolvimento brasileiro, as quais constituiriam um fenômeno à parte, não se podendo esperar de outros países da América do Sul a mesma devoção desenvolvimentista que delinearia a atuação do Brasil durante a Conferência (BRASIL, 1972a, p. 13). Outro ponto importante parecia ser o novo estímulo que a questão do meio ambiente, como um subproduto da crescente interdependência no plano internacional, conferiu ao conceito de soberania limitada.

O conceito de soberania limitada, totalmente contrário aos interesses brasileiros, poderia ser de particular agrado dos países que se sentiam ameaçados, de alguma forma, por seus vizinhos mais poderosos, o que à época se relaciona com a percepção dos Estados regionais no que dizia respeito à ideia de “Brasil Potência”, a qual não era nova no contexto brasileiro, mas que se percebia com mais condições de ser materializada no início dos anos 1970. Essa questão contribuía para a análise da posição cautelosa que os vizinhos sul-americanos poderiam adotar em relação a determinado apoio às teses brasileiras.

¹ Diferenças no regime político, especialmente em relação a alguns países do norte da América do Sul, além dos contatos esporádicos, e, no Cone Sul, as complexas relações com a Argentina em torno da construção de Itaipu.

Ainda na questão regional, o Brasil reconhecia que havia a necessidade de se manter um diálogo construtivo, pois os problemas ambientais realmente apresentavam uma permeabilidade que desafiava as fronteiras políticas. Nesse sentido, o Brasil assumia em seu Relatório que a posição teria de ser dupla: apesar de soberanista ao rejeitar qualquer obrigatoriedade de consulta prévia a Estados vizinhos em relação a empreendimentos fronteiriços com impactos ambientais (como hidrelétricas e os projetos de Itaipu), era necessário defender o princípio da responsabilidade internacional de Estados individuais (BRASIL, 1972b, p. 15). A atuação se dava dessa forma porque a posição do Brasil não poderia ser definida apenas no contexto da Bacia do Prata, onde era Estado a montante do rio, mas, também, deveria levar em consideração a Bacia Amazônica, onde estava a jusante, por isso rejeitar a necessidade de consulta prévia² e ao mesmo tempo defender a responsabilidade estatal nos empreendimentos fronteiriços.

Ao delinear a posição a ser adotada pelo Governo brasileiro através da Exposição de Motivos nº 100/71 ao Presidente da República, em 22 de dezembro de 1971, João Batista Figueiredo, então Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, asseverou que os problemas a serem discutidos durante a Conferência de Estocolmo mereciam plena atenção, pois envolviam aspectos pertinentes à Segurança Nacional. Em seguida, ao final da Exposição de Motivos, Figueiredo solicitou anuência ao Presidente da República para sugerir que fosse aprovada a linha de ação proposta pelo Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 1972b, p. 2-3).

Conforme o Anexo B do Relatório da Delegação do Brasil à Conferência de Estocolmo, que trata das instruções para a Delegação brasileira, caberia aos representantes do país uma posição coerente com a que já se havia assumido nas diversas etapas da preparação. Todas as intervenções dos representantes deveriam ser realizadas à luz das diretrizes aprovadas pelo Presidente Médici e todos os debates deveriam ser conduzidos com objetividade e a partir de um enfoque político, de acordo com os legítimos interesses nacionais, os quais, se reconhecia, poderiam ser afetados por medidas de âmbito global que a Conferência examinaria, refletindo, segundo o Relatório, principalmente sobre as políticas de desenvolvimento e integração do país (BRASIL, 1972b, p. 4). As linhas gerais de atuação da Delegação do Brasil propostas pelo MRE e, portanto, aprovadas por Médici eram:

- 1) Defender basicamente a tese de que cabe aos países desenvolvidos, como principais responsáveis pela poluição de significado internacional, o ônus maior de corrigir a deterioração do meio ambiente no plano mundial;
- 2) Considerar que o desenvolvimento econômico é o instrumento adequado para resolver nos países subdesenvolvidos os problemas da poluição e da alteração ambiental, vinculados em grande parte às condições de pobreza existentes;
- 3) Contrapor-se as proposições que resultem em compromissos que possam prejudicar o processo de desenvolvimento dos países de baixa renda percapita [sic];
- 4) Evitar iniciativas isoladas e fracionárias que possam prejudicar a política estabelecida;
- 5) Desenvolver ação junto à opinião pública para estabelecer as implicações e repercussões de cada iniciativa apresentada, neutralizando possíveis pressões consideradas prejudiciais aos interesses do Brasil (BRASIL, 1972b, p. 4).

O Chefe da Delegação do Brasil em Estocolmo foi o Ministro do Interior José Costa Cavalcanti, que afirmou ter definido a posição do Brasil de acordo com as diretrizes aprovadas pelo Presidente Médici, assim como agradeceu o apoio e a orientação que recebeu do Ministro das Relações Exteriores, Mario Gibson Barboza, e do Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, João Batista Figueiredo (BRASIL, 1972a, p. 3).

Além das instruções gerais mencionadas acima, estavam previstas, ainda, as instruções específicas, as quais pautariam a atuação do Brasil nos diversos temas da Conferência. Dessa forma, a Delegação do Brasil tinha de estar preparada para atuar paralelamente em cinco foros distintos, entre Comissões e Plenários, que se reuniam ao mesmo tempo a partir do segundo dia da Conferência. O presidente eleito da Conferência foi Ingemund Bengtsson, Chefe da Delegação da Suécia, o qual concedeu aos trabalhos uma singular orientação ao propor que as Comissões passassem, de

² Matias Spektor (2002, p. 40-41) aponta que o Itamaraty adotava a prática da consulta prévia desde princípios do século, tendo o final dos anos 1960 e início dos 1970 representado uma reorientação da diplomacia sobre o tema.

imediatamente, a considerar as propostas de recomendação para ação internacional, sem qualquer debate geral (BRASIL, 1972a, p. 12 e 17).

Entre as diversas instruções específicas que visavam a indicar os principais pontos aos quais o Brasil deveria demonstrar seu apoio ou oposição, estava a crítica a vagas referências acerca de prejuízos globais devido a possíveis impactos climáticos ligados a aproveitamentos florestais ou de grandes projetos de irrigação (BRASIL, 1972b, p. 4-5). Percebe-se, assim, que toda a posição brasileira estava permeada pelos projetos da ditadura para o plano interno, conforme se apresentou na parte introdutória, e que tais projetos faziam parte de um desígnio geopolítico mais amplo dos militares em sua perspectiva de segurança nacional e desenvolvimento.

Quanto às indicações mais explícitas em documentos da Conferência de que certos recursos corriam o risco de exaustão, essas afirmações seriam inaceitáveis, segundo as instruções, tanto no momento quanto em um futuro próximo, pois o principal problema daqueles dias, conforme o Relatório, era a falta de demanda internacional para os produtos primários dos países subdesenvolvidos (BRASIL, 1972b, p. 5-6). Essa argumentação foi exteriorizada no pronunciamento do Chefe da Delegação brasileira logo no início do evento, em 6 de junho de 1972:

Temos necessariamente que admitir sua eventual exaustão. Entretanto, no momento, um problema que aflige a humanidade e contribui pesadamente para a deterioração do meio-ambiente [sic] em nosso planeta é a demanda insuficiente de matérias-primas e produtos primários aparentemente em excesso. Estamos longe de uma situação de escassez global de recursos naturais, a despeito das limitações que afetam alguns países e regiões, bem como alguns produtos específicos. Estas condições, de resto, estimulam o comércio internacional pela especialização e dão assim aos que só agora chegam ao desenvolvimento uma oportunidade de exportar seus produtos primários e de importar bens de capital industriais, necessários à melhoria dos padrões de vida de seus povos (CAVALCANTI, 1972, p. 13).

Pelo que se pode depreender dessa arguição do Brasil, o ponto era que, em vez de focar em estimativas quando ainda se estava longe de conhecer o potencial dos recursos naturais do planeta, o que deveria ser defendido era o consumo de produtos primários e de matérias-primas dos países subdesenvolvidos, para que esses melhorassem seus termos de troca a fim de obter recursos para seu desenvolvimento. Em uma lógica simples da lei da oferta e da procura, quanto maior a demanda internacional pelo que os países em desenvolvimento tinham a oferecer, mais valorizados ficariam esses produtos no mercado e, conseqüentemente, maiores recursos teriam para importar tecnologia e promover suas economias.

O Brasil também defendeu a tese da “adicionalidade” da ajuda técnico-financeira, ou seja, se era esperado dos países em desenvolvimento que medidas mais diretamente relacionadas à proteção do meio ambiente fossem tomadas, essas só poderiam se dar com a condição de que fosse fornecida assistência adicional aos “magros recursos” disponibilizados pelos países desenvolvidos, não sendo aceitável que a corrente exígua ajuda devesse ser destinada ao meio ambiente. Além disso, sugestões para uma administração integrada dos recursos naturais não passariam de um “mero devaneio ecológico” (BRASIL, 1972b, p. 5).

A respeito do texto da Convenção sobre proteção do patrimônio mundial, cultural e natural que a Conferência de Estocolmo receberia apenas em caráter informativo (pois caberia à UNESCO, em Conferência posterior, decidir realmente sobre o assunto), a representação do Brasil tinha a instrução de criticar alguns pontos. Dizia o Relatório que o Brasil não queria que se dissipasse o chamado “patrimônio mundial”, não aceitando que esse “patrimônio”, embora de valor extraordinário, fosse propriedade da comunidade internacional ou que a soberania de cada Estado sobre seus recursos naturais fosse limitada (BRASIL, 1972b, p. 7).

Para o Brasil, a questão da soberania era de fundamental importância sob diversos aspectos, os quais contribuíam para a posição acerca da noção de patrimônio. Um deles era a manutenção do *status quo* territorial, ou seja, o Estado brasileiro não podia aceitar qualquer desafio em relação ao que foi feito no passado. A estrutura física do país foi lograda através de laudos e negociações, devendo a política externa mobilizar todos os esforços no sentido de manter

essa estrutura ou dimensão territorial, pois lhe era uma grandeza bastante favorável (SILVEIRA, 2010). O Brasil estava em uma posição vantajosa na apreensão relativa ao esgotamento dos recursos naturais, pois sabia da riqueza e extensão de seu território, extensão essa que havia decidido aumentar no ano de 1970, quando tomou a decisão de ampliar a soberania sobre seu mar territorial de 12 para 200 milhas marítimas.

Para tanto, precisava suportar pressões bilaterais, como dos Estados Unidos, e dedicar empenho suplementar nos foros internacionais para obter o reconhecimento de sua pretensão, por isso a instrução em Estocolmo foi a seguinte:

O Brasil mantém tese de soberania sobre um mar territorial externo (200 milhas); e como essa tese é discutida, e será especificamente examinada na Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, não deve aceitar recomendações, e muito menos compromissos, no tocante a qualquer uso do mar enquanto não se resolver, no plano internacional, a questão da soberania (BRASIL, 1972b, p. 8).

Desta forma, assim como no que se referia ao projeto de convenção sobre a proteção do patrimônio mundial, em que a orientação da Delegação brasileira era fazer o possível para que o assunto não fosse discutido ou que nada sobre ele fosse determinado em Estocolmo, também no tocante ao mar territorial o Brasil não deveria aceitar recomendações de ação ou compromissos durante a Conferência, a fim de deixar que a situação se resolvesse em foro mais apropriado.

À medida que avançava a Conferência, os temas mais polêmicos eram discutidos com plena atenção dos países em desenvolvimento, os quais tinham sua preocupação redobrada pela recente publicação de *The Limits to Growth* (Os Limites do Crescimento, Relatório encomendado pelo Clube de Roma) e *Blueprint for Survival*, dois textos que se tornavam cada vez mais difundidos. Tendo em vista os malefícios que o recrudescimento das teses ligadas ao Clube de Roma poderiam causar tanto para o desenvolvimento dos países periféricos, quanto para um êxito mínimo da Conferência, Maurice Strong, Secretário-Geral da Conferência, logo em seu primeiro pronunciamento, havia expressado claramente que o conceito de “*no growth*” (crescimento zero) era inaceitável (LAGO, 2006, p. 44-45).

Entretanto, mesmo com posicionamentos como esse de Maurice Strong durante a Conferência, o que parecia ser determinante para a preocupação brasileira era a propagação dessas teses no público em geral. Com o apoio da população às ideias contidas nessas publicações, governos e organizações estariam cada vez mais legitimados a demandar certas medidas dos países em desenvolvimento, além de determinados esforços de internacionalização de grandes áreas virgens da Terra, a exemplo dos projetos já cogitados para a internacionalização da Amazônia, adquirirem renovada significação. Desta forma, as discussões que abordavam os limites do crescimento econômico estavam claramente no pano de fundo das posições do Brasil. Toda a circulação de ideias, principalmente na imprensa internacional, onde não se podia controlar, era preocupante para o Governo brasileiro. Talvez temendo o que John Stuart Mill colocaria como “todo grande movimento deve experimentar três etapas: ridicularização, discussão e adoção”³, questionava a Delegação do Brasil em seu Relatório: “Até que ponto é possível combater eficazmente a escalada antidesenvolvimentista sem uma mobilização dos meios intelectuais e da imprensa, inclusive nos Estados Unidos da América e na Europa Ocidental?” (BRASIL, 1972a, p. 6).

Quanto ao binômio desenvolvimento-meio ambiente, era essencial para o Brasil que Estocolmo não fizesse a afirmação de que não haveria conflito entre ambos, mas, sim, de que tal conflito poderia ser resolvido. Parágrafos redigidos com a intenção de atestar a inexistência de conflito entre “meio ambiente e desenvolvimento” seriam criticados pela representação brasileira, pois se esse pensamento tivesse suas bases assentadas, todas as decisões da Conferência poderiam ser levadas para uma fase anterior ao processo negociador. A partir disso, os países desenvolvidos poderiam defender teses iniciais de que tudo o que fosse bom para o meio ambiente, seria bom para todos e, conseqüentemente, exigível de todos, o que o Brasil considerava como desastrosos os resultados desse silogismo para os interesses dos países em desenvolvimento. Dever-se-ia invocar, em vista disso, as contribuições do Relatório de Founex, o qual foi resultante do processo preparatório, pois o documento teria tido o mérito de identificar a natureza do conflito e de preconizar que

³ Originalmente: “Every great movement must experience three stages: ridicule, discussion, adoption” (MILL apud NASH, 1989, p. 8).

esse não era necessário ou inevitável, mas que através de determinados vieses, os formuladores das políticas nacionais poderiam conjugar o processo de desenvolvimento com o de proteção do meio ambiente (BRASIL, 1972b, p. 9-10). Corroborando esse pressuposto, assim pronunciava o Chefe da Delegação, José Costa Cavalcanti, durante a Conferência:

Qualquer ambiente bom e sadio existirá somente em função dos seres humanos que direta e indiretamente virão a desfrutar de suas vantagens. [...] Aquilo que se almeja é um aumento do desfrute total, pelo homem, de um certo tipo de ambiente. Seria pertinente afirmar a esta altura que muitas questões e políticas referentes ao meio-ambiente [sic] são de caráter e responsabilidades eminentemente nacionais (CAVALCANTI, 1972, p. 14).

Ainda durante o mesmo pronunciamento supracitado, Costa Cavalcanti atentou que cabia à comunidade internacional reconhecer e respeitar inteiramente o exercício de constante soberania sobre os recursos naturais, assim como o direito de cada Estado de explorar os próprios recursos conforme suas necessidades e prioridades, e de modo a evitar que se causassem efeitos prejudiciais a outros países. No sentido da prevenção de danos a terceiros países, o Brasil expunha que a cooperação nesse domínio era essencial em termos regionais, âmbito em que a cooperação seria mais adequada e mais benéfica (CAVALCANTI, 1972, p. 14).

O emprego de todas as palavras importava para a construção das recomendações do Plano de Ação e dos princípios constituintes da Declaração final. O Brasil se empenhava para que a construção de cada trecho dos documentos resguardasse seus princípios básicos de soberania e desenvolvimento. Outro exemplo foi a iniciativa da Delegação em substituir uma recomendação que estipulava medidas para a “coordenação e cooperação na administração de áreas protegidas comuns” pela noção geográfica de “áreas protegidas contíguas ou vizinhas”, para que não repercutisse na soberania nacional (BRASIL, 1972a, p. 23).

Ao final das duas semanas de Conferência, o evento era encerrado com a aprovação da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, com 26 princípios, e um Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano, com 109 recomendações para a ação internacional (ONU, 1972). O único tópico de toda a negociação que foi remetido à consideração da XXVII Assembleia Geral da ONU, no mesmo ano da Conferência, dizia respeito à redação do chamado Princípio 20 da Declaração, em que se sucedeu um impasse entre a proposta defendida principalmente por parte do Brasil e outra proposta defendida pela Argentina. O Parágrafo 20 da Declaração da Conferência tratava das informações que um Estado poderia ou deveria fornecer a um Estado vizinho quando da realização de atividades que pudessem ter impacto nesse outro país, como no caso de aproveitamento hidráulico em rios que atravessam as fronteiras estatais.

A divergência entre o Brasil e a Argentina em torno do Princípio 20 se deu de uma forma bastante pública em Estocolmo, o que transmitia à comunidade internacional a percepção de que a questão tradicionalmente mais delicada da política externa de ambos os países (que era as relações com o país vizinho mais importante) ainda era permeada por significativa rivalidade. Apesar de Brasil e Argentina terem logrado apresentar, ao final, uma proposta conjunta de texto alternativo, que foi aprovada em plenário durante a XXVII Assembleia Geral, a percepção de rivalidade se dava pelas difíceis negociações, pela falta de concessões por ambas as partes e por grande parte dos esforços do Brasil durante a Conferência ter sido dedicada a manobras para afastar a iniciativa argentina.

Durante a fase preparatória para a Conferência, havia vencido o ponto de vista brasileiro acerca do Princípio ou Parágrafo 20, tanto no Programa de Ação, quanto no projeto de Declaração enviado pelo Comitê Preparatório à Conferência, mas com reservas da Delegação argentina (o esboço do texto a ser adotado na Conferência teve a aprovação de 26 dos 27 membros do Comitê Preparatório). A Argentina deixava claro que pretendia reabrir as discussões sobre este tópico da Declaração em Estocolmo, como o fez, no primeiro dia da Conferência (5 de junho de 1972), quando sugeriu a seguinte proposta de redação ao Princípio 20 (a parte adicional ao que havia sido acordado no processo preparatório está em *itálico*):

Informações pertinentes devem ser fornecidas pelos Estados sobre atividades ou desenvolvimento dentro de suas jurisdições ou sob o seu controle, sempre que acreditem, ou tenham razão para acreditar, que tais informações são necessárias a fim de evitar o risco de resultados adversos significativos no meio ambiente de áreas fora de sua jurisdição. *Essa informação deve ser prestada quando solicitada por quaisquer das Partes interessadas, em tempo hábil, e contendo aquelas [sic] elementos informativos que, estando disponíveis, permitam às citadas Partes interessadas aquilatar e julgar elas próprias da natureza e dos prováveis efeitos de tais atividades* (BRASIL, 1972b, p. 24, grifo nosso).⁴

Consoante o Relatório da Delegação do Brasil, com essa adição ao Parágrafo 20 as posições estariam notadamente subvertidas, tornando-se explícita a obrigação de prestar informações solicitadas por outras partes interessadas que não o Estado realizador das obras. A reivindicação argentina de que Estados a montante de rios internacionais deveriam notificar os Estados a jusante sobre as atividades que pretendiam empreender foi feita a partir de intenso trabalho diplomático, que teria transcorrido amplamente a América Latina e teria obtido extenso apoio dos países africanos (BRASIL, 1972b, p. 23-24).

À medida que a tese argentina angariava numerosos adeptos, o Brasil ficava cada vez mais isolado. A partir da proposta de emenda da Argentina, despertou-se o interesse em um grupo de países africanos em apresentar um projeto de emenda que consistia em retirar do texto original as palavras primordiais “acreditem ou tenham razão para acreditar” e “significativos”, o que era claramente inconcebível para o Brasil, pois retirava elementos fundamentais de salvaguarda para a obrigação informativa (BRASIL, 1972b, p. 24). A questão essencial para o Brasil era que nenhum de seus projetos de desenvolvimento para o plano interno pudesse ser barrado a partir de alegações que tais projetos causariam danos ambientais a outros países.

Diante da proposta das nações africanas, que foi apresentada como intermediária entre os extremos brasileiro-argentino e como resultado de um compromisso negociado, tornou-se bastante difícil para o Brasil manter sua posição, pois se rejeitasse o projeto de emenda, estaria se posicionando contra um conjunto de países que até o momento evocava para se posicionarem sincronicamente durante a Conferência. Por remover palavras que eram fundamentais para a Delegação do Brasil e por ter sido considerada uma proposta justa por diversos países, a Argentina percebeu as vantagens da iniciativa africana, o que a fez retirar sua própria emenda e passar a apoiar a emenda dos países africanos. Frente a essa situação, a Delegação brasileira preparou quatro táticas, as quais eram:

1. emendar a totalidade do projeto de Declaração, criando a sensação de que aberta à discussão, seria necessário adotar uma das três hipóteses: a) volver ao texto inicial, pela impossibilidade de assimilar todas as emendas; b) nada “declarar” em Estocolmo; c) contentar-se com a possibilidade de uma declaração de um só ou poucos parágrafos que se limitassem a encaminhar o plano de ação;
2. atrasar, por manobras parlamentares, o início dos trabalhos do Comitê *ad-hoc*;
3. criar princípios alternativos que neutralizassem as emendas propostas, caso aprovados, por maioria, em nível de Comitê;
4. lutar por uma declaração de Consenso e não de maioria, o que daria poder de veto a cada delegação (BRASIL, 1972b, p. 25).

No âmbito da primeira tática, a Delegação brasileira apresentou 14 emendas a diferentes princípios do projeto de Declaração e, uma vez criada a liberdade nessa área, outras delegações também apresentaram suas várias propostas de emendas. No contexto da segunda estratégia, graças a “manobras parlamentares” a Delegação brasileira conseguiu atrasar por três dias o início dos trabalhos do Comitê *ad-hoc*, Comitê que negociava a Declaração final da Conferência. Em relação à terceira estratégia, tratou a Delegação de apresentar um princípio alternativo, que seria acrescentado após o de número 20, mas não obteve apoio. A proposta dizia: “Nenhum Estado está obrigado a suprir informação em condições

⁴ Essa tradução da emenda aditiva ao Princípio 20 que consta no Relatório da Delegação do Brasil pode não estar muito clara, sua versão em inglês diz: “This information must also be supplied at the request of any of the parties concerned within appropriate time and with such data as may be available and as would enable the above mentioned parties to inform and judge by themselves of the nature and probable effects of such activities”. Uma tradução de mais fácil entendimento poderia ser: “Essa informação deve ser igualmente fornecida a pedido de qualquer Parte envolvida, com antecedência e com os dados disponíveis, de maneira a que as Partes mencionadas acima possam informar e julgar por si próprias a natureza e os prováveis efeitos dessas atividades” (LAGO, 2006, p. 138).

tais que, a seu juízo fundamentado, possa prejudicar a sua segurança nacional, o seu desenvolvimento econômico ou os seus esforços nacionais para melhoria do meio ambiente” (BRASIL, 1972b, p. 25).

Por fim, como última medida dessa etapa de táticas dilatórias, iniciava-se duro trabalho para que a Declaração fosse aprovada por consenso, e não por maioria votante. Afirmava o Relatório brasileiro que, no dia 13 de junho (a Conferência ocorreu de 5 a 16 de junho), o Secretário-Geral, Maurice Strong, confidenciava que já não acreditava ser possível uma Declaração de Estocolmo, afinal, as sessões do Comitê ad-hoc se prolongavam com novas emendas e subemendas, as quais se acumulavam sem aprovação ou rejeição. Porém, a fim de satisfazer a opinião pública mundial e, particularmente, a Suécia, cogitava a Delegação brasileira que talvez se pudesse passar apenas com o Programa ou Plano de Ação (sem Declaração), ou reduzir a Declaração a dois ou três parágrafos preambulares (BRASIL, 1972b, p. 25).

No dia 14 de junho, no entanto, com apenas mais dois dias de trabalho pela frente, o Comitê ad-hoc que negociava a Declaração começou a encontrar condições conciliatórias. Maurice Strong trabalhou, junto aos países africanos, para uniformizar muitas de suas múltiplas reivindicações, ao mesmo tempo em que as potências ocidentais cediam ao aceitarem críticas que até então se encontravam relutantes. Diversas eram as delegações que reivindicavam, no contexto da problemática ambiental, as questões da descolonização (especialmente em relação às colônias portuguesas), do Apartheid, da Guerra do Vietnã, das armas nucleares, dos aviões supersônicos, dos territórios ocupados, entre outras demandas (LAGO, 2006, p. 44). Assim, a uniformização das reivindicações organizada por Strong, em plena década de 1970, acabou por resultar no primeiro parágrafo dos princípios da Declaração, o qual estabelece que:

A humanidade tem o direito fundamental à liberdade, a igualdade e a condições adequadas de vida, em ambiente de qualidade tal que permita uma vida de dignidade e bem estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o seu ambiente para as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, políticas que promovem ou perpetuem o “apartheid”, a segregação racial, a discriminação, o colonialismo e outras formas de opressão e de domínio estrangeiro são condenadas e devem ser eliminadas (BRASIL, 1972b, p. 26).

A partir dessa redação que veio a ser o Princípio 1, as delegações africanas e asiáticas passaram a batalhar pela aprovação de uma Declaração completa, tanto é que, após ser aprovado o primeiro Princípio, foram aprovados todos os princípios até o de número 10 (BRASIL, 1972b, p. 26). Nesse contexto, todos os princípios restantes foram aprovados, excetuando-se os de número 20, 21 e o preâmbulo. Tornava-se, então, bastante inviável prosseguir com as táticas dilatórias por parte da Delegação do Brasil, pois além de não terem apresentado efeito prático, colocariam o país em uma posição de intransigência ainda mais ostensiva e como agente nitidamente dificultador do processo.

Entrava em discussão, portanto, o Princípio 20, em que o Brasil se esforçava para manter sua versão original, oriunda da fase preparatória, e a Argentina liderava o grupo de países que buscava a emenda ao Princípio, apoiando a proposta africana, que era ainda melhor que a sua (para os interesses argentinos). Quando a Delegação brasileira tomou a palavra, explanou que o Princípio 20 era resultado de mais de um ano de trabalho de 27 países e que, destes, apenas um (a Argentina) se opunha ao texto negociado. Argumentou, além disso, que era impossível aceitar, no que concernia à Declaração Mundial, nada menos que o consenso pleno, sendo inadmissível a votação, pois caso contrário inúmeros países começariam a fazer reservas à Declaração, o que a faria perder seu significado universal. Por fim, enunciou que a única opção que restava era retirar o Princípio 20 da Declaração, já que não era possível obter consenso sobre ele (BRASIL, 1972b, p. 28).

Como já estava previsto pela Delegação do Brasil, caso falhassem todas as estratégias relativas ao Princípio 20, a última saída seria manobrar para retirar esse Princípio da Declaração e remeter o assunto, sem solução, para a Assembleia Geral da ONU. Perante o esgotamento geral dos participantes, a Delegação da Argentina estava também pronta para negociar a retirada do Parágrafo 20. O tema seria negociado, deste modo, pelos Chanceleres da Argentina e do Brasil durante a XXVII Assembleia Geral, o que resultaria na apresentação conjunta de texto sobre cooperação entre Estados no campo do meio ambiente, o qual foi aprovado sob a forma da Resolução 2995 (LAGO, 2006, p. 139-140).

Na Conferência de Estocolmo, portanto, a Argentina somente não conseguiu seu intento porque a Declaração teria de ser aprovada por consenso, e não por votação. Melhor se compreende a posição intransigente do Brasil em relação ao tema do Princípio 20 quando se percebe a centralidade da construção de Itaipu, que era vista como condição para o desenvolvimento pelo governo brasileiro, estando a política externa decidida a não ceder em assuntos que afetassem esse quesito. O pensamento dos meios dirigentes era tal que se afirmava, nas negociações durante a XXVII Assembleia Geral da ONU, que o Brasil não podia desistir da construção de Itaipu, porque isso significaria uma calamidade para o país e que não se tratava, apenas, de “retardar o desenvolvimento do Brasil, mas sim de provocar uma crise energética de tal magnitude que suas consequências econômicas se tornariam insuportáveis” (BARBOZA, 1992, p. 121).

Considerações Finais

Como análise da política externa em Estocolmo, viu-se que o Brasil buscou agir de modo a preservar seus projetos para o plano interno, não permitindo que nenhuma discussão que envolvesse a soberania em utilizar os recursos naturais fosse aprovada, ao mesmo tempo em que buscava colocar suas reivindicações no plano externo, como com a tese da adicionalidade dos recursos financeiros e tecnológicos disponibilizados pelos países ricos e o aumento da importação de produtos primários por esses países. Como possível consequência da decisão de usar o foro de Estocolmo como palco para reivindicações firmes acerca da Segunda Década para o Desenvolvimento, dos recursos adicionais que deveriam ser disponibilizados para o meio ambiente, da escusa de qualquer compromisso em relação à preservação do meio e do conjunto de argumentos com relação à menor importância do tema da poluição para os países em desenvolvimento, notou-se, durante a Conferência, uma tendência, manifestada principalmente pela imprensa, de procurar atribuir a determinados países uma atitude inflexível que colocaria em risco as possibilidades de sucesso do encontro.

Visto que a forma pela qual o Brasil era retratado na imprensa já era percebida desde o início da Conferência, depreende-se, também, que acabava não sendo do interesse brasileiro que a Conferência fracassasse, no sentido de não se conseguir aprovar nenhum documento formal, pois dessa forma, a imprensa preocupada em encontrar culpados apontaria o Brasil como ainda mais responsabilizado. Assim, restava à política externa brasileira uma posição de liderança, que orientasse os debates e os países em desenvolvimento sobre a perspectiva que deveriam ter do meio ambiente, mas que trabalhasse ao mesmo tempo para a aprovação dos textos que lhe conviessem, especialmente em matéria de soberania e do desenvolvimento como caminho para a melhoria do meio ambiente.

Quanto a assuntos sensíveis ao país, como o debate acerca da noção de patrimônio e a extensão do mar territorial, a estratégia foi evitar que qualquer recomendação ou princípio fosse aprovado nesses âmbitos, afastando mesmo o debate ou a linguagem que remetesse a esses pontos em outras recomendações ou princípios. No caso do “patrimônio”, a ocupação da Amazônia e a assinatura da “Ata de Iguaçu”, ou “Ata das Cataratas”, em 1966 (BRASIL, 1966), que anos mais tarde faria submergir o Salto de Sete Quedas, as maiores cachoeiras do mundo em volume de água, para criar o lago de Itaipu, já aludiam ao tema e à preocupação que se podia ter ao ver tais elementos nacionais como patrimônio, especialmente no que concerne à opinião pública.

Cumprir ponderar, também, que as quatro táticas dilatórias utilizadas pelo Brasil a fim de retardar o avanço das discussões sobre o Parágrafo 20 eram estratégias que outras delegações, acostumadas com o processo, facilmente conseguiriam perceber, assim como a imprensa especializada, o que colaborava para a imagem negativa do Brasil em relação ao tema do meio ambiente. Como foi visto, na área do aproveitamento de recursos naturais os interesses nacionais eram de tal monta, que dizia o Relatório da Delegação: “qualquer fórmula que, sob o pretexto ecológico, impusesse uma sistemática de consulta para projetos de desenvolvimento seria simplesmente inaceitável para o Brasil” (BRASIL, 1972a, p. 9).

Há extensos debates sobre a imprescindibilidade ou não de Itaipu, assim como sobre o modelo de desenvolvimento nos anos da ditadura, em que alguns autores classificam como modernização autoritária, modernização conservadora, ou, ainda, modernização autoritário-conservadora (MOTTA, 2014). Sobre o desenvolvimento e a retórica brasileira em torno da questão, a ponto de explanar sobre o assunto por vezes quase que como uma abstração, é válido refletir sobre o que se está entendendo por desenvolvimento.

O que importa destacar é que a atuação brasileira em Estocolmo foi, ademais, reflexo de uma etapa de crescimento em um Governo militar, de um período repleto de projetos que tudo tinham a ver com o meio ambiente nacional, de um período de confiança na política externa, o que faz toda diferença. Quando um país conta com altos índices de industrialização e de crescimento do PIB, chegando ou ultrapassando a marca de 10% ao ano, ele se torna mais confiante para colocar seus interesses e reivindicações no plano internacional com certo grau de firmeza e obstinação. A antiga rivalidade brasileiro-argentina, em que no final da década de 1960 e ao longo dos anos 1970 teve pela primeira vez o Brasil como a maior economia, entra nesse contexto (WORLD BANK DATA, 1960-1980).

Na percepção de André Aranha Correa do Lago (2006, p. 191), o conjunto de argumentos brasileiros que fazia referência à pouca importância da questão da poluição para os países em desenvolvimento talvez tenha sido a posição que se revelou, após trinta anos, a menos acertada. Quanto às previsões do Clube de Roma, o autor aponta que estas ficaram ainda mais distantes da realidade do que a posição do Brasil, mas que não deixava de impressionar que não fossem antecipadas as consequências negativas do processo de rápido crescimento da população urbana no país, mesmo se levados em consideração os fatores de maior território e de menor densidade populacional (LAGO, 2006, p. 191).

Por fim, conclui-se que, na Conferência de Estocolmo, a prioridade era evitar obstáculos aos projetos brasileiros de ocupação da região amazônica e de plena utilização dos recursos naturais para seu crescimento, o que não se podia comparar ao que poderia vir a ser a reputação nacional no momento ou o próprio legado da Conferência. Essas constatações somente são possíveis quando se analisa a questão a partir dos pressupostos teóricos da análise de política externa, pois são eles que atentam para a relevância dos condicionantes internos para a formulação da política exterior. Além disso, apesar de no plano externo ser possível considerar uma certa prática de esconder as agressões à natureza sob o conceito da soberania, por outro lado o Brasil teve o mérito de introduzir e obter a ligação conceitual entre desenvolvimento e meio ambiente, o que marcaria a forma definitiva pela qual o meio ambiente seria tratado multilateralmente a partir de então.

Referências

BARBOZA, Mario Gibson. **Na diplomacia, o traço todo da vida**. Rio de Janeiro: Record, 1992.

BRASIL. **Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente**. v. I, Estocolmo, 1972a. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_72_Volume_I.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente**. v. II, Estocolmo, 1972b. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_72_Volume_II.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Ata de Iguaçu**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, D.O.U. p. 9.061/62, 08 ago. 1966.

CARDOSO, Fernando Henrique; MULLER, Geraldo. **Amazônia: Expansão do capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

CASTRO, João Augusto de Araújo. Forty-ninth session of the Economic and Social Council: Statement by the Brazilian delegate, Ambassador João Augusto de Araujo Castro, on item 16 of the agenda – UN Conference on the Human Environment. Genebra, 27 jul. 1970. In: MRE. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Biblioteca Azeredo da Silveira, Brasília, 1972.

CAVALCANTI, José Costa. Anexo C: Discurso do Ministro José Costa Cavalcanti, Chefe da Delegação do Brasil. Estocolmo, 06 jun. 1972. In: BRASIL. **Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente**. v. II, Estocolmo, 1972b. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_72_Volume_II.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1967.

ECOSOC. **Resolution 1346**: Question of convening an international conference on the problems of human environment. 45ª sessão, 1968. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/214491?ln=en>. Acesso em: 08 jun. 2021.

LAFER, Celso. **O Brasil e a crise mundial**: paz, poder e política externa. São Paulo: Perspectiva, 1984.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2006. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/903-Estocolmo_Rio_Joanesburgo.pdf. Acesso em: 03 jun. 2021.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf. Acesso em: 04 jun. 2021.

MAGALHÃES, Rodrigo Cesar da Silva; MAIO, Marcos Chor. Desenvolvimento, ciência e política: o debate sobre a criação do Instituto Internacional da Hileia Amazônica. **História, Ciência, Saúde** - Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 14, suplemento, p.169-189, dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/hcsm/v14s0/08.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2021.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder do Brasil**. Campinas: Papirus, 1995.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **As Universidades e o Regime Militar**: cultura política brasileira e modernização autoritária. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência**: A política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NASH, Roderick Frazier. **The Rights of Nature**: A history of environmental ethics. Madison: University of Wisconsin Press, 1989.

NUNES, Paulo Henrique Faria. Internacionalização da Amazônia: Agentes e perspectivas. **Textos e Debates**, Boa vista, n. 27, v. 1, p. 161-176, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revista.ufr.br/textosedebates/article/view/2845/1639>. Acesso em: 05 jun. 2021.

NUNES, Paulo Henrique Faria. O Instituto Internacional da Hileia Amazônica: Moinho combatido por um quixotesco Brasil. **Estudos Jurídicos**, [s. l.], Ano II, n. 2, 2009. Disponível em: <http://revista.universo.edu.br/index.php?journal=4pesquisa3&page=article&op=view&path%5B%5D=31&path%5B%5D=24>. Acesso em: 05 jun. 2021.

ONU. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/523249>. Acesso em: 08 jun. 2021.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política externa: A lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31636/20166>. Acesso em: 04 jun. 2021.

ROSENAU, James N. Foreword. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim. **Foreign Policy**: Theories, actors, cases. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. v-x.

SANT'ANNA, Fernanda Mello; MOREIRA, Helena Margarido. Ecologia política e relações internacionais: os desafios da Ecopolítica Crítica Internacional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 20, p. 205-248, mai./ago. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n20/2178-4884-rbcpol-20-00205.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2021.

SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo da. Depoimento ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (Cpdoc/FGV). [1979-1982]. In: SPEKTOR, Matias (Org.). **Azeredo da Silveira**: um depoimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

SPEKTOR, Matias. **Ruptura e legado**: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979). 2002. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4182/Disserta%3a7%3a3o%20de%20mestrado.PDF?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 jun. 2021.

WORLD BANK WORLD BANK DATA. **GDP (Current US\$) – Argentina, Brazil**. 1960-1980. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=1980&locations=AR-BR&start=1960&view=chart>. Acesso em: 11 jun. 2021.

Funções de colaboração exercidas

Bruna Gorgen Zeca:

Conceituação, Metodologia, Administração do projeto, Visualização, Análise formal, Escrita (primeira redação), Investigação.

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

Politicization, Foreign Policy and Nuclear Diplomacy: Brazil in the Global Nuclear Non-Proliferation Regime after the NPT

Politização, Política Externa e Diplomacia Nuclear: o Brasil no Regime Global de Não Proliferação Nuclear após o TNP

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.117871>

Victoria Viana Souza Guimarães

Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP)

victoria.viana@unesp.br  

Lucas Peixoto Pinheiro da Silva

Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos, da Defesa e da Segurança (PPGEST)

lucaspinheiro@id.uff.br  

Abstract

According to the current literature, since the redemocratization, Brazilian foreign policy has been marked by a process of increasing politicization. This article's main objective is to verify the relation between administrative shifts and Brazilian nuclear diplomacy. Accordingly, the question dealt with in the article is: since Brazil joined the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), have administration variations interfered with the formulation of Brazilian nuclear diplomacy? This article argues that Brazilian nuclear diplomacy has been an exception to this trend. No matter how innovative some administrations have been in foreign policy, nuclear diplomacy has been insulated from governmental changes, having consolidated a coherent and stable rhetoric internationally. The research was carried out by analyzing the Brazilian rhetoric between 1998 and 2019 in the NPT Review Conferences and Preparatory Committees, vis-à-vis different administrations, through the method of substantive content analysis. The result consisted in the verification that the majority of the rhetorical issues used were present in all studied administrations, indicating the absence of correlation between administration shifts and the Brazilian stance in the Global Nonproliferation Regime.

Keywords: Brazilian foreign policy; Politicization; Nuclear Diplomacy.

Resumo

De acordo com a literatura contemporânea, desde a redemocratização, a política externa brasileira tem sido marcada por um processo de politização crescente. O objetivo principal deste artigo é verificar a relação entre as mudanças de administração e a diplomacia nuclear brasileira. Nesse sentido, a questão de que trata o artigo é: desde que o Brasil aderiu ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), as variações de administração têm interferido na formulação da diplomacia nuclear brasileira? Neste artigo argumenta-se que a diplomacia nuclear brasileira tem sido uma exceção a essa tendência. Por mais inovadores que alguns governos tenham sido na política externa, a diplomacia nuclear tem sido isolada das mudanças de governo, consolidando uma retórica coerente e estável internacionalmente. A pesquisa foi realizada por meio da análise da retórica brasileira entre 1998 e 2019 nas Conferências de Revisão e Comitês Preparatórios do TNP, frente às diferentes administrações, por meio do método de análise substantiva de conteúdo. O resultado foi a constatação de que a maioria das questões retóricas utilizadas estavam presentes em todas as administrações estudadas, indicando a ausência de correlação entre a alternância de administrações e a postura brasileira no Regime Global de Não Proliferação.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Politização; Diplomacia Nuclear.

Received: 24 August 2021
Accepted: 17 December 2021

This article is part of the research project "Incorporation of aerospace technology for Defense: organizational, doctrinal and strategic autonomy impacts" (CAPES - 88887.387832/2019-00)

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



This is an article published in open access and distribution under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Also, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or serves as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

The relationship between domestic politics and foreign policy is a current theme in the studies of foreign policy analysis. “Top-down” structure-oriented theorists defend that some national security-sensitive issues are protected from domestic politics, except as minor sources of disturbance in a utility-maximizing and rationally coherent decision-making process. “Bottom-up” domestic-oriented theorists understand that domestic politics is an inherent component of foreign policy (MORAVCSIK, 1997, p. 517 e 541; ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 27-40; AMORIM NETO, 2011, p. 20-24). While the former believe that this process is dominated by statesmen, diplomats and the military as well as that the state acting as a unified actor; the latter understand that the current international relations landscape deals with a broad and complex set of issues that mix domestic and international domains, leading to the increasing presence of non-traditional actors in the decision-making process (PINHEIRO; MILANI, 2012, p. 14-16; MILANI, 2012, p. 37-39).

Brazilian foreign policy has shown, at least since the redemocratization, a tendency for increasing politicization (CERVO, 2008, p. 76-82; FARIA, 2008; 2018; LIMA, 2000, p. 295; LOPES, 2011; 2020; MILANI, 2012, p. 38-43; 2015, p. 67). The exact date may vary. For Amado Cervo, for example, it was in the 1990s that Brazil’s foreign policy was no longer closed “inside a cocoon” of Itamaraty¹, since during president Cardoso’s administration “the cocoon blew up” (CERVO, 2003, p. 361). Politicization is a process of “society intrusion” (BADIE, 2009) on the conduct of foreign policy that transmits the notion that states’ decisions in foreign affairs are a consequence of a clash of multiple actors that operate domestically in interaction with external influences. This challenges theoretical models that ontologically distinguish domestic and international politics which is reflected in recent events of Brazilian foreign policy such as environment, human rights, Middle East, regional integration, and trade, to cite some, that have changed significantly along the last decades, depending on the elected government. However, is this also true for security-sensitive issues, such as nuclear diplomacy²?

Given this context of increasing politicization in Brazilian foreign policy, this article’s main objective is to verify if there is a link between administration shifts and the conduct of Brazilian nuclear diplomacy. Hence, the research was designed around the question: since Brazil joined the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), have administration variations interfered with the formulation of Brazilian nuclear diplomacy? This article argues that, despite the current tendency of politicization of Brazilian foreign policy, no matter how innovative new administrations have been, the Brazilian nuclear diplomacy has remained insulated from governmental changes, having consolidated a very coherent and stable rhetoric internationally since the paradigm-shifting decision to sign the NPT in 1998. Since NPT is the main normative instrument of the global nuclear non-proliferation regime and, consequently, its quinquennial review conferences are one of the main forums of this regime, along with the respective preparatory committees, Brazilian participation in these meetings was thoroughly analyzed. A substantive content analysis of these documents was made using a method “based on the study of words, themes and items that focuses on the content of the communication”, instead of the textual structure (RICH et al., 2018, p. 184).

The literature presents an engaging discussion on the relation between foreign policy and political regime. As the parameters of this research limit its scope to events after 1998, all studied administrations belong to the same political regime. Nevertheless, as have elaborated Amado Cervo, Andrew Hurrell, Thomas Skidmore, and Sombra Saraiva, to mention some, Brazil’s foreign policy history presents cases of both the prevalence of foreign policy over change of regimes and the shift of foreign policy in situations of continuity of the regime (SARAIVA, 2003).

¹ It’s a reference to the Brazilian Ministry of Foreign Affairs (MFA). Itamaraty is the palace in Rio de Janeiro where the headquarters of the ministry was located before the Brazilian capital and government were moved to Brasília.

² “nuclear diplomacy is defined as the interaction among and between international actors (be they states, international organisations, individuals and transnational non-state organisations) on nuclear-related issues, actors and interests (be they material or non-material) to achieve objectives aligned with an actor’s construction of its self- or national interests, its particular identity and the nuclear-related norms it initiates, innovates, maintains, and with which it is compliant or non-compliant” (VAN WYK, 2013, p. 54).

In addition to the introduction and conclusion, this article is divided into three sections: the first presents a literature review of Brazilian foreign policy that comprehends the period analyzed (1998-2019), highlighting the growing politicization of Brazilian foreign affairs; the second summarizes the main events and the Brazilian participation in the Global Nonproliferation Regime; the third, the result of the substantive content analysis of the NPT Preparatory Committees (PrepComs) and Review Conferences (RevCons) is presented.

Brazilian foreign policy and politicization (1998-2019)

This section, viewed through the lenses of Brazilian foreign policy interpreters, provides a contextualization of the general environment from 1998 to 2019. As will be shown, different administrations adopt diverse styles of foreign policy, including Cardoso's liberal cosmopolitanism, Lula's "active and bold"³ diplomacy, Dilma's protocolar approach, Temer's foreign trade emphasis and Bolsonaro's antiglobalist shift. Among these administrations there is an increasing process of politicization of Brazilian foreign policy.

Amado Luiz Cervo (2008) offers a paradigmatic approach to foreign policy, which begins with the fact that countries always base their foreign policies on a model of international insertion. For Cervo (2008, p. 72-85), from 1990 to 2003, Brazilian foreign policy was governed mainly by elements of the "neoliberal paradigm" with underlying elements of the previous "developmental paradigm" laying the foundations for the succeeding "logistical paradigm". For Gelson Fonseca (2004, p. 367-369) Brazilian foreign policy must be understood as a permanent search for autonomy and in the 1990s autonomy manifested itself as participation. According to Pinheiro (2000, p. 325-326) Cardoso's foreign policy was marked by "pragmatic institutionalism" verified by Brazil's resistance in assuming the costs of the hegemon role, although it strived to guarantee the benefits of this role. For Hirst (2009, p. 15) it could be classified as "adjustment-affirmation", meaning greater flexibility in relation to US expectations within the scope of economic-commercial policies, diplomacy and international security. Finally, for Vigevani, Oliveira and Cintra (2003, p. 32 e 37) it was oriented by the logic of "autonomy through integration" in which, from the administration's perspective, the end to be achieved was a proactive agenda which would enable the country to expand its power and control its destiny⁴.

Maria Regina Soares Lima (2000, p. 295) and Carlos Faria (2008, p. 85) associate the politicization process of Brazilian foreign policy with the 1990s economic and commercial opening that followed the sinking of the developmental model. The end of the economic model based on industrial protectionism led to an increase in the importance of domestic politics in foreign policy agenda setting with two mutually-reinforcing consequences: the depletion of Ministry of Foreign Affairs' (MFA) autonomy and the politicization of the foreign policy due to more impactful consequences of foreign affairs for domestic distributive conflicts (LIMA, 2000, p. 295).

With Lula's assumption of the presidency, according to Vigevani and Cepaluni (2009), the foreign policy strategy was guided by the logic of "autonomy through diversification". For these authors the country sought to broaden and institutionalize partnerships with non-traditional markets, as well as increase its bargaining power in multilateral negotiations with developed countries, with a view to alter the hegemonic structure that has existed since 1945 (VIGEVAANI; CEPALUNI, 2009, p. XVIII). For Hirst (2009, p. 15), this moment can be identified by its "affirmative" character and by its "proud" positions that set the limits of concessions and the scope of Brazilian pretensions. Rubens Ricupero (2017) labeled this foreign policy as "Protagonistic and Prestige Diplomacy". For this author, the foreign policy in general was not incompatible with previous objectives and practices. However, the multi-party consensus⁵ that started in the New Republic ceased to exist. Lula's foreign policy had a "double face" or a parallel diplomacy. One face, led by the

³ "Active and bold" foreign policy is how Celso Amorim, Brazilian chancellor between 2003 and 2010, labels Lula's foreign policy (AMORIM, 2010, p. 239).

⁴ Originally coined by Luiz Felipe Lampreia (1998, p. 11).

⁵ Originally labeled as Tancredo's consensus (RICUPERO, 2001).

chancellor, presented greater continuity with the country's diplomatic tradition, including themes of global policy such as "Brazil's entry in the United Nations Security Council, negotiations of the Doha Round, initiatives in the Middle East, and the attempted agreement on the nuclear problem of Iran" (RICUPERO, 2017, p. 650)⁶. The other face, led by the head of the President's International Advisory, a former member of the Workers' Party, was responsible for matters relating to South and Latin America neighbors; this was a more disruptive foreign policy in terms of ideological and partisan inspiration (RICUPERO, 2017, p. 647 e 650).

For Carlos Faria (2008, p. 86) and Amorim Neto (2011, p. 18), Lula's administration used foreign policy to compensate its conservative macroeconomic policies, emphasizing relations with developing countries, adopting a critical stance towards the north-south asymmetries while fortifying the south-south dialogue. These authors argue that Brazilian foreign policy was used to generate domestic partisan political gains, signaling rhetorical coherence and searching for the appeasement of the Worker's Party traditional supporters (AMORIM NETO, 2011, p. 18; FARIA, 2008, p. 86; RICUPERO, 2017, p. 647-651).

According to Cervo and Lessa (2014), the period of 2011-2014 was marked by the decline of Brazil's international insertion, in relation to the period of 2003 and 2010, when the country was dealing with the process of "ascension". This change was caused by a new trend related to the state's difficulties in "maintaining an intense and confident dialogue with the dynamic segments of society that would result in the Brazilian rise as an emerging power" (CERVO; LESSA, 2014, p. 133)⁷. For Ricupero (2017, p. 681), the Rousseff administration's foreign policy changed in form and style. The devaluation of diplomatic activity and its executing body during this period left no room or incentive for foreign policy initiatives worthy of mention. Therefore, Ricupero labeled this administration's foreign policy as "routine diplomacy" (2010-2016) "dictated by the calendar of periodic meetings of international organizations, visits by foreign personalities and the trips of the president and ministers" (RICUPERO, 2017, p. 684)⁸. Furthermore, what happened resulted from unforeseen facts such as Paraguay's suspension from Mercosur and Venezuela's promotion to full candidate member (RICUPERO, 2017, p. 683-687).

Carlos Faria and Dawisson Belém Lopes argue that during Rousseff's administration, two different foreign policy projects became clear, one from the Worker's Party and the other from the main oppositionist party, the Brazilian Social-Democratic Party (FARIA, 2018, p. 66-69; LOPES, 2014, p. 146). At this point, if foreign affairs were not present at the electoral campaigns, controversial positions were certainly used to damage the prestige of incumbent politicians (FARIA; LOPES, 2014, p. 146). A good example of partisan political influence on foreign affairs from Rousseff's administration is the Roger Pinto Molina case, which, according to Ricupero (2017, p. 684-686) was conducted through an ideological bias, characteristic of the Worker's Party's foreign policy and, then, politically exploited by the opposition⁹.

For Silva and Pérez (2019, p. 177), "many of the policies, both foreign and domestic, that were crafted during the Lula years depended for their success on a favorable economic, domestic, and international context". The failure to acknowledge the prospect of an economic recession or a radical shift in the domestic or international political context limited its successor's ability to continue the predecessor's projects. For these authors, "the logistical paradigm's approach to foreign policy placed too much confidence in Brazil's large corporations, overlooking the ways in which their newly acquired clout could become destructive" (SILVA; PÉREZ, 2019, p. 178). As the economic tide turned and

⁶ In the original: "ingresso do Brasil no Conselho de Segurança, negociações da Rodada Doha, iniciativas no Oriente Médio, tentativa de acordo sobre o problema nuclear do Irã". Our translation.

⁷ In the original: "a dificuldade do Estado em manter o diálogo intenso e confiante com os segmentos dinâmicos da sociedade de que resultara a ascensão brasileira como potência emergente". Our translation.

⁸ In the original: ditada pelo calendário das reuniões periódicas de organismos internacionais, das visitas de personalidades estrangeiras e das viagens da presidente e ministros. Our translation.

⁹ For Ricupero, it was an ideological bias due to the way in which the government reacted to the request for asylum, the delay to grant political asylum status and the persecution that diplomats Eduardo Saboia and Marcel Biato were subjected to. It would have represented a rupture of the Brazilian diplomatic tradition, the repeated postponing of the consideration of the request without legal grounds. This case was exploited by the opposition as a human rights case and, thus, condemning the government's response.

commodity prices plummeted, added to the Operation Car Wash scandal, Rousseff's capacities to invest in international initiatives were now diluted because her domestic agenda became increasingly difficult and time-consuming (VEIGA; RIOS, 2011; SILVA; PÉREZ, 2019, p. 178).

If it had been difficult for a democratically elected president to navigate a conjuncture of difficult domestic and international factors, it became almost impossible for an illegitimate president governing a deeply polarized country (SILVA; PÉREZ, 2019, p. 181). During Temer's administration, the logistical paradigm has come under stress as the economic recession and the Operation Car Wash dismantled the policy of promoting large national corporations, particularly in the construction sector. Moreover, Temer reverted the Brazilian economic agenda to Cardoso's neoliberalism, at least partially, considering many social programs created by the Workers' Party have been maintained (SILVA; PÉREZ, 2019, p. 181).

According to Casarões (2016) Temer's administration's foreign policy represents a sudden rupture with the Workers' Party administrations. Casarões (2016, p. 81) highlights the nomination of the senator José Serra, a lead politician from the Brazilian Social-Democratic Party, as chancellor, responsible for "correcting the route" of Brazilian foreign policy¹⁰. It enunciated a turn towards commercial issues and the so-called "traditional partners" - USA and Europe -, as well as incorporated the Brazilian Export and Investment Promotion Agency to the MFA. Serra prioritized bilateral trade agreements instead of multilateral arrangements under the World Trade Organization framework (CASARÕES, 2016, p. 82-87; LOPES, 2020, p. 7).

For Rodriguez-Dominguez (2017) and Casarões (2016, p. 86-89) a reorientation in the foreign policy was especially evident at the regional level. This included a more critical stance against human rights violations and, regarding the role sought by Mercosur and Unasur, Brazil together with Argentina and Uruguay blocked the passing of Mercosur's *pro-tempore* presidency to Venezuela. It also favored the Organization of American States as the main conflict resolution organ, in detriment of Unasur. On the global level it sought alignment with the US and renounced its intention of reforming the UNSC (RODRIGUEZ-DOMINGUEZ, 2017). In relation to Brazil's foreign policy towards the Middle-East - in the areas of economic interest, political and cultural issues - according to Vigevani and Calandrina (2019, p. 19) no significant changes were made compared to the previous administrations addressed in this article.

For Medeiros, Villas-Boas and Andrade (2019), Jair Bolsonaro foreign policy introduces the ideological Americanism, which contrasts with the traditional pragmatic Americanisms that have characterized the country's foreign policy. However, for Lima and Albuquerque (2019, p. 16) the novelty in this administration was not ideology or alignment with the US, but the methods which were used to expose its intentions. In this sense, Marcos Nobre (2019) provides a key perspective in understanding the role of foreign policy in the logic of Bolsonaro's administration. In it, the government operates on the premise of destruction and the creation of chaos as a government strategy, in order to keep its electoral base cohesive. Foreign policy feeds the Bolsonarist networks of the hard core of social support and allows the exercise of the function of president, which addresses the forces of the system that support it. The tension between the "digital influencer" and the role of president is permanent and instigates a large part of the conflicts within the Executive branch (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019, p. 20).

Thus, if the *status quo* is maintained, the ability of the "strategy of chaos" in foreign policy to challenge and abandon some of the principles of conduct that have guided foreign policy since the redemocratization is revealing (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019, p. 17-20; NOBRE, 2019). These challenges to the foreign policy principles can be seen in the following cases: abandonment of the traditional role of mediator in regional conflicts, alignment with North American positions in South America, anti-globalist and Chinese-contesting discourse, contempt for multilateralism, disregard for the two-state solution in Palestine, involvement in other states' affairs, environmental regulatory loosening and a

¹⁰ Label used by the new government officials meaning that they turned Foreign Policy back to track as it was before the Workers' Party came into office.

nationalist stance towards deforestation control, and unconditional adherence to Trump's policy (CASARÕES; FLEMES, 2019; LIMA; ALBUQUERQUE, 2019, p. 20; MEDEIROS; VILAS-BOAS; ANDRADE, 2019; LOPES, 2020, p. 6).

As can be seen, Brazilian foreign policy has changed significantly in the administrations addressed in this article. This contributes to the argument that a tendency for politicization has existed since the redemocratization. However, as will be shown, this is not the case for Brazilian nuclear diplomacy.

Brazil in the Global Nonproliferation Regime

In this section to better understand Brazilian nuclear diplomacy in the context of the evolution of the Global Nonproliferation Regime, greater emphasis will be given to Brazil's participation in the PrepCom's and RevCon's starting in 1995, when the regime went through one of its most significant changes.

During the 5th Review and Extension Conference of the NPT, in 1995, although state parties could not agree on a final document a decision was reached to extend the Treaty indefinitely. For this decision to be achieved, a "package deal" was made which included the approval of three decisions and a resolution: Decision 1 affirmed that a RevCon "should continue to be held every five years", the PrepCom "should hold a meeting in each of the three years prior to the" RevCon (UNITED NATIONS, 1995a); Decision 2 established "a set of principles and objectives" for assessing progress in: universality, nonproliferation, nuclear disarmament, nuclear-weapon-free zones, security assurances, safeguards, and the peaceful uses of nuclear energy (UNITED NATIONS, 1995b); Decision 3 declared that "a majority exists among states party to the Treaty for its indefinite extension, in accordance with article X, paragraph 2, the Treaty shall continue in force indefinitely" (UNITED NATIONS, 1995c); and the resolution on the Middle East which called upon all States in this area to take practical steps aimed at making progress towards "the establishment of an effectively verifiable Middle East zone free of weapons of mass destruction, nuclear, chemical and biological, and their delivery systems" (UNITED NATIONS, 1995d). While Brazil was not a party of the NPT, it participated in this Conference as an observer state in a movement of Cardoso's administration that can be seen as a mild approximation to the regime.

Between the 5th and the 6th RevCons the International Court of Justice (ICJ) gave its Advisory Opinion to the United Nations General Assembly (UNGA) on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. The ICJ concluded unanimously, on July 8th, 1996, that: "There exists an obligation to pursue in good faith and bring to a conclusion negotiations leading to nuclear disarmament in all its aspects under strict and effective international control" (ICJ, 1996).

In the same decade that the NPT became permanent, Brazil decided to make important commitments to the global nonproliferation regime such as: placing the Tlatelolco Treaty (1994) in force, signing the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty (1996), joining the Nuclear Suppliers Group (1996) and signing the NPT, in 1997. This was a paradigm-shifting event that represented a change of a three-decade-old Brazilian stance against the inherently asymmetrical nature of the NPT. Thus, it has been discussed by various authors and analyzed through different perspectives.

It can be affirmed that decision to sign the NPT is related to various factors such as: the expectation that the benefits would come automatically (ALSINA JR, 2003; VISENTINI, 2003; SARAIVA, 2005; CERVO, 2008); the increase in its international credibility (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; FONSECA, 2004; HIRST, 2006; LIMA; HIRST, 2009; LESSA; COUTO; FARIAS, 2009; PECEQUILLO, 2012); the absence of external security threats (GARDINI, 2005; COUTTO, 2014; SPEKTOR, 2016); international isolation (SILVA, 2012); the end of the Autonomous Nuclear Technology Program (OLIVEIRA, 2014); economic vulnerability (BATISTA, 2011); redemocratization of Brazil and Argentina (ALBRIGHT, 1989; BLUTH, 2010; CARASALES, 1995; PATTI, 2010; PLUM; RESENDE, 2016); the relevance of both countries' epistemic communities for fostering mutual confidence and mitigating suspicion (KUTCHESFAHANI, 2010); and the civil control over the military and the demilitarization of the nuclear program (SOTOMAYOR, 2013).

Despite these new commitments, Brazil did not sign the International Atomic Energy Agency Model Additional Protocol or INFCIRC/540 (corrected) created in 1997 due to its intrusive nature and sovereignty relativization. As well as the fact that more sensitive issues related to this protocol were linked to the protection of valuable technological and strategic information related to the Brazilian nuclear propulsion submarine program (MOURA, 2001, p. 181).

Between the signing and the ratification of the NPT, Brazil took part in the creation of the New Agenda Coalition (NAC) along with Egypt, Ireland, Mexico, New Zealand, South Africa, Sweden, and Slovenia¹¹. These “states were concerned by the lack of progress on nuclear disarmament after the NPT’s 1995 indefinite extension and wanted to build a new momentum on the multilateral discussion of those issues” (JESUS, 2010, p. 562). According to Lafer (1998, p. 8), in that moment, since practically all NNWS were under the aegis of the NPT, it would no longer be possible for NWS to impute to them, as in the past, any double intention in their insistence on nuclear disarmament measures. On one hand, Cardoso administration signed the NPT; on the other hand, it introduced the doctrine of conditioning further nonproliferation commitments from the NNWS to practical measures from the NWS towards disarmament. The NAC is one of the main channels through which Brazil endorses this position.

During the 6th RevCon, in 2000, states parties were able to achieve a final document and agreement that there should be an unequivocal undertaking by the NWS “to accomplish the total elimination of their nuclear arsenals leading to nuclear disarmament” (UNITED NATIONS, 2000, p. 14). According to Rublee (2010, p. 51), the NAC is “widely credited with fostering the success” of this conference as it produced the 13 Practical Steps toward the goal of nuclear disarmament. However, the progress achieved was hampered by events such as 9/11, the Afghanistan war, the discovery of the Iranian nuclear program and North Korea's withdrawal from the NPT. Furthermore, at the 7th RevCon, in 2005, presided by the Brazilian ambassador Sérgio de Queiroz Duarte, states parties failed to reach agreement on any final document. Although the NAC recognized that the challenge presented by the threat from nuclear terrorism has the potential to divert attention towards the nonproliferation pillar of the NPT, it argued that the fight against such a threat should not be developed at the expense of NPT’s article VI (JESUS, 2010, p.562).

In 2003, a new administration in Brazil was inaugurated. The leftist Lula da Silva took office with a critical platform in relation to his predecessor. He characterized the NPT as unfair and obsolete during his electoral campaign (STUENKEL, 2010, p. 529). Nevertheless, as soon as he took office, his chancellor, Celso Amorim, through a press note in January 12th 2003, stated the new administration would reassure the thesis of irreversibility of international commitments for disarmament and nonproliferation (BRAZIL, 2017, p. 304). His administration sought to be a mediator between NWS and NNWS “in order to consolidate its position as a strong negotiator and to benefit from the possible gains of this position in terms of greater participation in international institutions” (JESUS, 2010, p. 552; 2012, p. 44). He also strived to pressure NWS to fulfill their article VI obligations¹² while seeking to maintain autonomy to develop peaceful nuclear activities (JESUS, 2010, p. 552; 2012, p. 44).

During this period the Ministry of Defense created the National Defense Strategy (NDS) and the Brazilian Navy emphasized the importance of the Blue Amazon¹³ and the need to protect this area. In this sense the NDS underscored the importance of a nuclear propulsion submarine in ensuring the objective of denying the use of the sea and mentioned the need to accelerate investments for the Brazilian nuclear propulsion submarine (BRASIL, 2008). In this sense, Brazil created a program for the development of submarines that provided for the construction of a nuclear propulsion submarine. In addition, the NDS, in reference to the INFCIRC/540 (corrected), stated that the country would not adhere

¹¹ The last two countries eventually left the Coalition.

¹² Article VI “Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control” (UNITED NATIONS, 2000).

¹³ Blue Amazon is a political strategic concept launched by the Brazilian Navy that refers to the 5.7 million km² maritime area which includes extensive oil and gas reserves, as well as biodiversity, fishing and mining concessions (BRASIL, 2012, p. 17, 33 e 75).

to additions to the NPT that implied greater restrictions without the NWS advancing in favor of nuclear disarmament (BRASIL, 2008).

According to Ricupero, one of the highest points of Brazilian foreign policy activism in the administration was the mediation by Brazil and Turkey on Iran's uranium enrichment program (RICUPERO, 2017, p. 665). The fuel-swap agreement "was intended not only to prevent sanctions that would damage trade activity with Iran, but also to consolidate the international right to develop peaceful nuclear activities" (JESUS, 2011, p.72). Lula's nuclear diplomacy, in the Iran nuclear deal, showed a combination of his foreign policy style with the nonproliferation principles defended in the previous administration, thus consolidating the Brazilian posture in nonproliferation issues.

Between the 7th and the 8th RevCons the New START treaty was signed, the International Campaign for the Abolition of Nuclear Weapons (ICAN) was created and in Prague, Barack Obama, then president of the US, affirmed that NWS would move towards disarmament (OBAMA, 2009). This declaration removed the stigma of irrationalism from the disarmament movement and provided a positive environment which contributed to the adoption of a consensus final document, at the 8th RevCon, in 2010. The final document contained 64 actions to be taken by the NPT members in the 3 pillars of the Treaty (non-proliferation, disarmament and use of nuclear material for peaceful purposes) (JESUS, 2012, p. 54; MÜLLER; WUNDERLICH, 2020, p. 176).

During Rousseff's administration, through the 2012 updated version of the NDS, the country's commitment to the peaceful use of nuclear material was reaffirmed, as well as the need to move forward with the nuclear propulsion submarine program. It also continued to condition the country's adherence to INFCIRC/540 (corrected) to progress in nuclear disarmament (BRASIL, 2012, p. 50 e 95-96). During this administration, despite the country's economic crisis, Brazil's Navy continued to promote the advantages of this program for the protection of the Blue Amazon in possible scenarios of "conflict over food, arable land, drinking water or energy" (SÁ, 2015, p. 16).

In 2012 an Open-Ended Working Group (OEWG) was established in the UNGA to explore future disarmament steps. Boycotted by the NWS, but with the presence of India and Pakistan, it met for three sessions in 2013. The embargo strengthened the positions of coalition members pleading for progress without the NWS (MÜLLER; WUNDERLICH, 2020, p. 176). In 2013, Norway invited ICAN to help prepare the first Conference on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons. This conference had the attendance of 128 states, a second conference held in Mexico, at the end of 2013, had 146 states and a third conference held in Austria, in 2014, had 158 states and several international and civil society organizations participating. Brazil was present in all conferences. On the first and second conferences the NWS did not attend. However, on the third conference the US and the UK attended, while China chose to send an observer.

In the first conference, the dangers presented by nuclear weapons requiring action were assessed; in the second conference the existence of a "legal gap" - "the failure to prohibit nuclear weapons like biological and chemical weapons, antipersonnel mines, and cluster munitions despite their much higher destructivity" - was emphasized and in the following conference 127 countries, including Brazil, signed a "humanitarian pledge" to fill that gap (MÜLLER; WUNDERLICH, 2020, p. 176). These conferences contributed to the construction of "an international discourse on the humanitarian consequences of nuclear weapon detonations, with a view to revitalizing nuclear disarmament efforts" (BORRIE, 2014, p. 625).

Despite the advances promoted through those conferences during the 9th RevCon, in 2015, states parties failed to reach agreement on any final document. Difficulties arose in achieving a consensus on the process for convening a conference on a nuclear-weapon-free zone in the Middle East and the pace of implementation of Article VI of the Treaty, as well as action steps agreed to at the 8th RevCon. During this RevCon the NWS obstructed a series of disarmament measures that were agreed at the last RevCon without providing a reason and refused to engage with the humanitarian-risk argument. Thus, after this conference, there was a preference for negotiating without the NWS. Consequently,

efforts were made for a simple ban since a technical-operative convention necessitated input from NWS expertise (MÜLLER; WUNDERLICH, 2020, p. 177).

Since the 9th RevCon, Iran and the P5+1 (China, France, Germany, Russia, the United Kingdom, and the United States) have accepted the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) which established significant restrictions on Iran's nuclear program in exchange for sanctions relief. In 2018, the US announced its withdrawal from the JCPOA, while the remaining members criticized this decision and underscored their support for the agreement. In the subsequent year, the US withdrew from the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty. Due to the global COVID-19 pandemic the 10th RevCon, that would have taken place in 2020, was postponed.

During Temer's administration, Brazil was the first state to sign the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW) created in 2017¹⁴. However, after the TPNW was presented to Congress, in September 2018, it suffered a delay due to the rapporteur's absence on the last business day - which is a recurrent practice - followed by parliamentary recession period and its non-re-election in the following legislature.

The Bolsonaro administration has taken no significant acts in the regime, whose main forums have been on hold for the most part of 2020 and 2021 because of the Covid-19 Pandemic. Some of its actions have pointed in opposite directions. On one hand, after he took office, with a renewed Congress, the rapporteurship was reassigned to one of his allies, who required a public hearing that was approved in July 2019. Since then, there has been no movement toward the voting on the TPNW text (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; PLUM, 2021). On the other hand, during Bolsonaro administration the NDS 2019 updated version, unlike previous versions, did not mention the condition of advances in nuclear disarmament for the adherence to INFCIRC/540 (corrected), which may suggest a possible flexibility in the Brazilian posture.

This section's discussion has demonstrated that although Brazilian foreign policy has changed significantly in the administrations addressed in this paper, this is not the case when it comes to nuclear diplomacy. The next section will make this argument clearer as the results of the substantive content analysis of the RevCons and PrepComs are presented.

Content analysis results

In this section the collected data is compiled and analyzed. The data used includes all available documents produced by the RevCons and the respective PrepComs that included Brazil, between 1998 and 2019, summing up 120 analyzed documents. These documents included various forms: final documents, final reports, papers, reports, statements, summary records and working papers.

Most of these documents are available on the United Nations Office for Disarmament Affairs website (UNODA, 2021), on the NPT Review Conferences and Preparatory Committees page, some could only be found on the United Nations Digital Library (UNDL, 2021). In this case the search was made through the use of the document's standard codes. Some documents were not available. The reason is that the summary records are provided exclusively for the Committee's opening meetings, the general debate and the closing meetings, according to the reports of the PrepComs¹⁵.

A substantive context analysis was carried out. The first step consisted in mapping all rhetorical issues mentioned directly or indirectly¹⁶ by Brazil in the aggregated data through the selective reading of all documents available for the period between 1998 and 2019, taking in consideration the context of each occurrence. After the

¹⁴ It should be noted that despite the pandemic on January 22nd 2021 the TPNW went into force.

¹⁵ This was the explanation offered by the librarians at the United Nations Library Geneva and at the Dag Hammarskjöld Library.

¹⁶ While directly is a document signed or a speech addressed by the Brazilian representative, indirectly means a speech addressed in the name of Brazil, but by a representative of another country, such as has been the case for joint manifestations of the NAC.

identification of thirteen rhetorical issues, it was checked what issue was mentioned in each administration at least once. The result was compiled in table 1.

Table 1 - Occurrence of rhetorical issues by administration

<i>Rhetorical issues</i>		<i>Administrations*</i>
I	Defense of the universality of the NPT.	C-L-D-T-B
II	General reiteration of the three pillars of the NPT: non-proliferation, disarmament and peaceful use of nuclear technology.	C-L-D-T-B
III	Reiteration of the three principles agreed upon in the 5th RevCon (1995): irreversibility, transparency and verifiability.	C-L-D-T-B
IV	Urging for revision of the role of nuclear weapons in NWS's military doctrines (that emphasizes vertical proliferation such as arsenal modernization or upgrade) and its irreconcilability with international peace and security.	C-L-D-T-B
V	Denunciation of the imminent risk of an accidental nuclear detonation.	C-L-D-T-B
VI	Demand of implementation of previously agreed upon disarmament-oriented measures.	C-L-D-T-B
VII	Urging for the implementation of the resolution on the Middle East: establishment of a weapon of mass destruction free zone in the region.	C-L-D-T-B
VIII	Reiteration of the importance or proposition of legally binding confidence and security building measures by the NNWS to the NWS parties to the NPT.	C-L-D-T-B
IX	Proposition of an internationally legally binding framework of nuclear disarmament measures for the NWS.	D-T-B
X	Approval of specific non-legally binding measures towards disarmament of NWS.	C-L
XI	Complaint of the asymmetry between the NWS and the NNWS legal obligations.	C-L-D
XII	Reaffirmation of the inalienable right of all members of the NPT to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination.	L-D-T
XIII	Enunciation of the humanitarian cost of nuclear weapons (including the embedded security risks and opportunity costs).	D-T-B

*Administrations: C = Cardoso; L = Lula; D = Dilma; T = Temer; B = Bolsonaro.

Source: Elaborated by the authors using different documents based on the data from UNODA and UNDL archives.

The Brazilian position in the Global Nonproliferation Regime has been characterized by the defense of the universality of the NPT (I); the reaffirmation of its pillars (nonproliferation, disarmament and peaceful use of nuclear technology) (II); the reiteration of the irreversibility, transparency and verifiability principles (III) and the urging for the resolution on the Middle East (VII) agreed on the 5th Review and Extension Conference of the NPT; the urging for revision of the role of nuclear weapons in NWS's military doctrines (IV), the denunciation of the imminent risk of an accidental nuclear detonation (V); and the contestation of its asymmetries due to the lack of implementation of previously agreed upon disarmament-oriented measures (VI). The proposition of measures to improve the regime, in particular the fulfillment of the NWS obligations, are also present in all five administrations but with technical and vocabulary differences (VIII, IX and X) related to the regime's historical evolution.

The approval of specific non-legally binding measures towards disarmament of NWS (X), present only in Cardoso's and Lula's administrations, involved the 13 practical steps and 22 actions present in the 64-point action plan. The nonfulfillment of the commitments made by the NWS aggravated the growing mistrust present in the regime. Consequently, the reiteration of the importance or proposition of legally binding confidence and security building measures by the NNWS to the NWS parties to the NPT (VIII), that was already present during Cardoso's administration, became more urgent and evolved to the proposition of an internationally legally binding framework of nuclear disarmament measures for the NWS (IX).

During Cardoso's administration, issue XII was absent. Instead of emphasizing the inalienable right of using nuclear technology for peaceful ends, this administration politically exploited its recent adhesion to the NPT. The reason

behind this is that it was probably more concerned with making evident to the international community that the country was a responsible actor, thus enhancing its international credibility.

During Dilma's administration, the NNWS started to propose internationally legally binding frameworks of nuclear disarmament measures for the NWS (XIII). This issue appeared in the documents after the 2013 and 2014 Conferences on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons. Therefore, it can be affirmed that these issues are not exclusively related to the different governments and their political orientation but also to the international context. In the course of this administration there was one RevCon, the 10th (2015), in which no significant disarmament measures were adopted. This responds to the absence of issue X. The absence of other RevCons after 2015 justifies the absence of issue X thereafter. In both Bolsonaro and Temer administrations, issue XI is missing. Though Brazil has not dropped complaints of lack of efforts for implementation of disarmament measures by the NWS, it has no longer pointed out the asymmetry between NNWS and NWS, which could be understood as a tenuous inclination towards an alignment with the central powers, though such understanding is attenuated with the permanence of most of the other issues.

Just like in Cardoso's administration, issue XII is absent in Bolsonaro's administration. It should be considered, nonetheless, that only the 2019 documents were available under his administration, which, compared to the others, is the smallest sample. The reason is that the pandemic delayed the 2020 RevCon, so no other meeting happened since 2019.

Bolsonaro's administration, in spite of the clear change of course in many traditional foreign policy principles, has kept nuclear diplomacy unchanged. He has purposefully implemented very significant changes in the country's foreign affairs agenda and has used it to serve his electorate in an unprecedented way, as explained by Lima and Albuquerque, (2019, p. 17-20). In this sense, Bolsonaro administration could have been the exemplary case of how an alternance in leadership can potentially introduce change even in security-sensitive issues such as the Brazilian nuclear diplomacy. Instead, the data shows that Brazil has presented a very consistent rhetoric in the NPT RevCons and PrepComs between 1998 and 2019.

At least ten issues out of the thirteen listed in table 1 can be found in every administration. This is a very significant level of coincidence. It is even more significant given that some issues' absence are justified by contextual reasonings, such as issues X and XII. Almost all issues contest the global nuclear regime's status-quo, defended by the NWS. So, even if three issues are absent during two administrations, all the other issues are pointing towards a critical position, which has been the tone assumed by Brazil during all the studied period, demonstrating its rhetorical coherence and stability. This indicates the absence of correlation between administration alternance and the Brazilian stance at the PrepComs and RevCons. As a result, considering the importance of these forums for the regime, it can be inferred that Brazilian nuclear diplomacy is a field insulated from the process of politicization verified in Brazilian foreign policy.

Conclusion

As the politicization of Brazilian foreign policy has increased since the redemocratization, it has led to a more comprehensive group of stakeholders to influence its formulation and decision making. Ruptures such as those represented by Lula's inauguration in 2003, Temer's in 2016, or Bolsonaro's in 2019 have caused changes in some fields of Brazilian foreign policy that mattered more for the political groups in power.

For Lula, the rapprochement with the Brazilian neighbors, the defense of the Global South international political coordination, and the reiteration of multilateralism were fundamental. For Temer, the establishment of a more pragmatic trade policy, working in favor of new bilateral free-trade agreements, instead of a costly defense of a multilateral solution of the Doha round, has been the political priority of its foreign policy. Meanwhile, the Bolsonaro

administration, in opposition to the so-called “globalist agenda”, abandons some consolidated foreign policy principles in the fields of climate change, environment, human rights, regional integration, and non-interference in other states’ affairs; and innovates by subjugating the Brazilian foreign policy to a specific US administration, the Trump government. However, none of these governments implemented significant changes in Brazilian nuclear diplomacy.

Brazilian nuclear diplomacy has been insulated from changes of administration, in contrast to other fields of Brazilian foreign policy. This confirms the article’s main argument: notwithstanding the general tendency of politicization of Brazilian foreign affairs, the formulation of Brazilian nuclear diplomacy presents no significant variation vis-à-vis different administrations, since Brazil adhered to the NPT. This reveals the limits of politicization in the Brazilian foreign policy-making structure and is an issue that can be easily intersected by structure-oriented and domestic-oriented approaches. On one hand, this exception could fortify the argument that security-related issues tend to overcome domestic “disturbance” in favor of a unified approach to be formulated by traditional actors and lower societal involvement, explaining the stability verified in the research. On the other hand, there is a complex network of organizational relations and interactions involving relevant national stakeholders that deserve further development in future studies.

This research has been limited by its theme and time scope. It deserves further development in the study of reasons behind the insulation of Brazilian nuclear diplomacy. Moreover, the content analysis of Brazilian rhetoric in other international regimes and in other historical periods would contribute even further to understanding the link between administration shifts and foreign policy, as well as would complement the results presented by this article.

References

- ALSINA JR. João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 46, v. 2, p. 53-86, 2003. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200003>. Accessed in: 26 May 2021.
- ALBRIGHT, David. Bomb Potential for South America. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v. 45, n. 5, p. 16-20, 1989. Available at: <https://doi.org/10.1080/00963402.1989.11459677>. Accessed in: 26 May 2021.
- AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 53, special edition, p. 214-240, 2010. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300013>. Accessed in: 26 May 2021.
- AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- BADIE, Bertrand. **O Diplomata e o Intruso: a Entrada das Sociedades na Arena Internacional**. Salvador: EDUFBA, 2009.
- BATISTA, Gabriela Ferro Firmino. **Política Externa Brasileira e o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP): da resistência à adesão**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Estadual de Campinas, Brasil, 2011. 314p.
- BLUTH, Christoph; KROENIG, Matthew; LEE, Rensselaer; SAILOR, William C.; FUHRMANN, Matthew. Correspondence: civilian nuclear cooperation and the proliferation of nuclear weapons. **International Security**, v. 35, n. 1, p. 184-200, 2010. Available at: <https://www.jstor.org/stable/40784651>. Accessed in: 17 Aug. 2021.
- BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. 2008. Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm. Accessed in: 17 Aug. 2021.
- BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. 2012.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Repertório de política externa: posições do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. 583p.
- BORRIE, John. Humanitarian reframing of nuclear weapons and the logic of a ban. **International Affairs**. Oxford, v. 90, n. 3, p. 625–646, 2014. Available at: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12130>. Accessed in: 17 Aug. 2021.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projetos de Lei e Outras Proposições/MS 516/2018. Available in: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2183917>. Accessed in: 27 jun 2021.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. A Política Externa Interina e os Riscos à Integração Regional. **Conjuntura Austral: Journal of the Global South**. Porto Alegre. v. 7. n. 37 p. 81-93, 2016. Available at: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.67702>. Accessed in: 19 May 2021.

CASARÕES, Guilherme; FLEMES, Daniel. Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy. **GIGA Focus**. Hamburgo, 11. 2019. Available at: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/11567076-brazil-first-climate-last-bolsonaro-foreign-policy/>. Accessed in: 20 May 2021.

CARSALES, Julio C. The Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement. **The Nonproliferation Review**. Washington D.C., 1995, v. 2, n. 3, p. 39-48. Available at: <https://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/npr/carasa23.pdf>. Accessed in: 10 May 2021.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O Declínio: Inserção Internacional do Brasil (2011-2014) . **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014. Available at: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>. Accessed in: 10 May 2021.

CERVO, Amado Luiz. Political Regimes and Brazil's Foreign Policy. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **Foreign Policy and Political Regime**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003, cap 12, p. 341-361.

COUTTO, Tatiana. An International History of the Brazilian-Argentine Rapprochement. **International History Review**, v. 36, n. 2, p. 302-323, 2014. Available at: <https://doi.org/10.1080/07075332.2013.864987>. Accessed in: 10 May 2021.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião Pública e Política Externa: Insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília v. 51, n. 2, p. 80-97 2008. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200006>. Accessed in: 10 May 2021.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Desencapsulamento, Politização e Necessidade de (Re)legitimação da Política Externa Brasileira: razões e percalços para o seu monitoramento e a sua avaliação. **Revista Tempo do Mundo**. Brasília, v. 4, n. 1, p. 65-93, 2018. Available at: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/2>. Accessed in: 16 Aug 2021.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; LOPES, Dawisson Belém. Eleições Presidenciais e Política Externa. **Estudos Internacionais**. Belo Horizonte v. 2, n. 2, p. 139-147, 2014. Available at: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/9751>. Accessed in: 16 aug 2021.

FONSECA, Gelson. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações**. 2ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2004.

GARDINI, Gian Luca. The Hidden Diplomatic History of Argentine-Brazilian Integration: implications for historiography and theory. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 30, n. 60, p. 63-92, 2005. Available at: <https://doi.org/10.1080/08263663.2005.10816879>. Accessed in: 10 May 2021.

HIRST, Mônica. **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

HIRST, Mônica. Os cinco “As” das Relações Brasil-Estados Unidos: aliança alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmações. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006, cap. 4, p. 91-128

INTERNATIONAL COURT of JUSTICE (ICJ). **Advisory Opinion of 8 July 1996 on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons**. Available at: <https://www.un.org/law/icjsum/9623.htm>. Accessed in: 20 may 2021.

JESUS, Diego Santos Vieira de. Noites Tropicais: O Brasil e a Nova Era da Não Proliferação e do Desarmamento Nucleares (2003-2010). **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v. 20, n. 43, p. 43-47, 2012. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000300003>. Accessed in: 10 May 2021.

JESUS, Diego Santos Vieira de. Building Trust and Flexibility: A Brazilian View of the Fuel Swap with Iran. **The Washington Quarterly**. Washington, DC, v. 34, n. 2, p. 61-75, 2011. Available at: <https://doi.org/10.1080/0163660X.2011.562112>. Accessed in: 10 May 2021.

JESUS, Diego Santos Vieira de. The Brazilian Way: Negotiation and Symmetry in Brazil's Nuclear Policy. **The Nonproliferation Review**. Washington D.C., v. 17, n. 3, p. 551-567, 2010. Available in: <https://doi.org/10.1080/10736700.2010.517003>. Accessed in: 10 May 2021.

KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. **Politics and the Bomb: exploring the role of epistemic communities in nuclear non-proliferation outcomes**. Tese de Doutorado em Ciência Política, University College London, Reino Unido, 2010, 271p.

LAFER, Celso. **As Novas Dimensões do Desarmamento: os Regimes de Controle das Armas de Destruição em Massa e as Perspectivas para a Eliminação das Armas Nucleares**. IEA-USP, São Paulo, 1998. Available at: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/laferdesarmamento.pdf>. Accessed in: 10 may 2021.

- LAMPREIA, Luiz Felipe. **A política externa do governo FHC: continuidade e renovação**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 42, n.2, 1998, p. 5-17.
- LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política Externa Planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292009000100005>. Accessed in: 10 may 2021.
- LIMA, Maria Regina Soares. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000. Available at: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf. Accessed in: 10 may 2021.
- LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Mariana. O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa. **Boletim OPSA**. n. 1, 2019. Available at: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n1-jan-mar.pdf. Accessed in: 10 May 2021.
- LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURRELL, Andrew; LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica; MAC FARLENE, Neil; NARLIKAR, Amrita; FOOT, Rosemary. **Os Brics e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: editora FGV [e-book], 2009, cap. 1.
- LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 1, p. 67- 86, 2011. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292011000100005>. Accessed in: 10 May 2021.
- LOPES, Dawisson Belém. De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil's postdiplomatic foreign policy. **Global Affairs**, Abington v. 6 n. 2, p. 1-18, 2020. Available at: <https://doi.org/10.1080/23340460.2020.1769494>. Accessed in: 10 May 2021.
- MEDEIROS, K.P.; VILAS-BOAS, V.; ANDRADE, E. Política Externa Conservadora: uma nova matriz no Brasil? **Le Monde Diplomatique**. São Paulo. 03.2019. Available em: <https://diplomatique.org.br/79475-2/>. Accessed in: 10 may 2021.
- MILANI, Carlos. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. **Política Externa Brasileira: as práticas das políticas e as políticas das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 33-70.
- MILANI, Carlos. Política Externa é Política Pública? **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, ano XVIII, n. 69, p. 57-75, 2015. Available at: https://carlosmilani.files.wordpress.com/2015/09/insight_69.pdf. Accessed in: 18 Aug. 2021.
- MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, 1997, p. 513-553. Available at: <https://doi.org/10.1162/002081897550447>. Accessed in: 10 May 2021.
- MOURA, Carmen Lúcia Richter Ribeiro. **O Brasil e o Fortalecimento do Sistema de Salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica: do Acordo Quadripartite ao Protocolo Adicional**. Tese do Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Brasília, 2001, 314p.
- MÜLLER, Harald; WUNDERLICH, Carmen. Nuclear Disarmament without the Nuclear-Weapon States: The Nuclear Weapon Ban Treaty. **Daedalus - the Journal of the American Academy of Arts & Sciences**. Cambridge. v. 149, n. 2, p. 171–89, 2020. Available at: https://doi.org/10.1162/daed_a_01796. Accessed in: 10 May 2021.
- NOBRE, Marcos. O Caos como Método. **Revista Piauí**. Rio de Janeiro, 04.2019. Available at: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-caos-como-metodo/>. Accessed in: 21 May 2021.
- OBAMA, Barack. Remarks By President Barack Obama In Prague As Delivered. The White House. 05.04. 2009. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>. Accessed in: 26 may 2021.
- PATTI, Carlo. Brazil and the Nuclear Issues in the Years of the Luiz Inácio Lula da Silva Government (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 178-197, 2010. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000200010>. Accessed in: 10 may 2021.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **As Relações Brasil-Estados Unidos**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- PINHEIRO, Letícia. Traídos pelos Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, 2000. Available at: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Pinheiro_vol22n2.pdf. Accessed in: 10 may 2021.
- PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. Introdução. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. **Política Externa Brasileira: as práticas das políticas e as políticas das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 33-70.
- PLUM, Mariana Nascimento. **Porque o Brasil deve ratificar o Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares Defesa e Segurança**. 12.01.2021. Available at: <https://iree.org.br/defesa/porque-o-brasil-deve-ratificar-o-tratado-sobre-a-proibicao-de-armas-nucleares/>. Accessed in: 27 jun 2021.
- PLUM, Mariana Nascimento; RESENDE, Carlos Augusto R. The ABACC Experience: continuity and credibility in the nuclear programs of Brazil and Argentina. **The Nonproliferation Review**, Washington DC, v. 23, n. 5-6, p. 575-593, 2016. Available at: <https://doi.org/10.1080/10736700.2017.1339402>. Accessed in: 10 may 2021.

RICUPERO, Rubens. O que restou do consenso de Tancredo? **Folha de São Paulo**. São Paulo, 30.12.2001 Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi3012200106.htm>. Accessed in: 17 aug. 2021.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 1ª ed. 2017.

RICH, Richard C.; BRIANS, Craig L.; MANHEIM, Jarol B.; WILLNAT, Lars. **Empirical Political Analysis: Quantitative and Qualitative Research Methods**. Ninth edition. London: Routledge, 2018.

RODRIGUEZ-DOMINGUEZ, Maria. No Longer Activa e Altiya: Brazil's Foreign Policy Stumbles under Temer. **Council on Hemispheric Affairs**. 08.11.2017. Available at: <https://www.coha.org/no-longer-activa-e-altiva-brazils-foreign-policy-stumbles-under-temer/>. Accessed in: 23 may 2021.

RUBLEE, Maria Rost. The Nuclear Threshold States: Challenges and Opportunities Posed by Brazil and Japan. **The Nonproliferation Review**, Washington D.C., v. 17, n. 1, p. 49-70, 2010. Available at: <https://doi.org/10.1080/10736700903484660>. Accessed in: 23 may 2021.

SÁ, Andrea de. Brazil's Nuclear Submarine Program. **The Nonproliferation Review**. Washington D.C., v. 22, n. 1, p. 3-25, 2015. Available at: <https://doi.org/10.1080/10736700.2015.1070044>. Accessed in: 23 may 2021.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **Foreign Policy and Political Regime**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Entre a Retórica e o Realismo: o peso da política exterior do Brasil de Vargas a Lula (1954-2005). In: SARAIVA, José Flávio Sombra; CERVO, Amado Luiz (orgs.). **O Crescimento das Relações Internacionais no Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2005, Parte II p. 53-78.

SILVA, André Luiz Reis da; PÉREZ, José O. Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Perspectives**. v. 46 n. 4, p. 169-185, 2019.

SILVA, Marcos Valle Machado da. **Percepções de (In)Segurança: arma nucleares, TNP e o Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

SOTOMAYOR, Arturo C. Brazil and Mexico in the Nonproliferation Regime. **The Nonproliferation Review**. Washington D.C., v. 20, n. 1, p. 81-105, 2013. Available at: <https://doi.org/10.1080/10736700.2013.769377>. Accessed in: 23 may 2021.

SPEKTOR, Matias. The Evolution of Brazil's Nuclear Intentions. **The Nonproliferation Review**. Washington D.C., v. 23, n. 5-6, p. 635-652, 2016. Available at: <https://doi.org/10.1080/10736700.2017.1345518>. Accessed in: 23 may 2021.

STUENKEL, Oliver. Identidade, status e instituições internacionais: o caso do Brasil, da Índia e do tratado de não proliferação. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 519-561, 2010. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292010000200008>. Accessed in: 23 may 2021.

UNITED NATIONS. THE TREATY ON THE NON-PROLIFERATION OF NUCLEAR WEAPONS (NPT), 2000. Available at: <https://www.un.org/en/conf/npt/2005/npttreaty.html>. Accessed in: 12 December 2021.

UNITED NATIONS. NPT/CONF.1995/32 (Part I), Annex - Decision 1 Strengthening the Review Process for the treaty, 1995a. Available at: https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/WMD/Nuclear/1995-NPT/pdf/NPT_CONF199532.pdf. Accessed in: 19 may 2021.

UNITED NATIONS. NPT/CONF.1995/32 (Part I), Annex - Decision 2 Principles and Objectives for Nuclear Non-proliferation and Disarmament, 1995b. Available at: https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/WMD/Nuclear/1995-NPT/pdf/NPT_CONF199501.pdf. Accessed in: 19 may 2021.

UNITED NATIONS. NPT/CONF.1995/32 (Part I), Annex Decision 3 Extension of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1995c. Available at: https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/WMD/Nuclear/1995-NPT/pdf/NPT_CONF199503.pdf. Accessed in: 19 may 2021.

UNITED NATIONS. NPT/CONF.1995/32 (Part I), Annex - Resolution on the Middle East, 1995d. Available at: https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/WMD/Nuclear/1995-NPT/pdf/Resolution_MiddleEast.pdf. Accessed in: 19 may 2021.

UNITED NATIONS DIGITAL LIBRARY (UNDL). Available in: <https://digitallibrary.un.org/>. Accessed em: 03 jun. 2021. The search was made through the use of the documents standard codes.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA). NPT Review Conferences and Preparatory Committees. Available at: <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt-review-conferences/>. Accessed in: 03 jun. 2021.

VAN WYK, Jo-Ansie. South Africa's nuclear diplomacy, 1990-2010: Securing a niche role through norm construction and state identity. Tese de Doutorado em Filosofia (Relações Internacionais), University of Pretoria, 2013, 344p.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy from Sarney to Lula**. Plymouth: Lexington Books, 2009.

VIGEVANI, Tullo; CALANDRINA, Karina Stange. Brazil's policy toward Israel and Palestine in Dilma Rousseff and Michel Temer's administrations: have there been any shifts? **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.1, n. 62, p. 1-25. 2019. Available at: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900109>. Accessed in: 10 may 2021.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Oliveira Rodrigo. Política Externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**. São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003>. Accessed in: 10 may 2021.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil – De Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

Authors' Contributor Roles

Victoria Viana Souza Guimarães:	Conceptualization; Data curation; Formal Analysis; Obtaining funding; Investigation; Project Administration; Supervision; Validation; Visualization; Writing (first writing); Writing (review and editing);
Lucas Peixoto Pinheiro da Silva:	Conceptualization; Formal Analysis; Investigation; Methodology; Validation; Visualization; Writing (first writing); Writing (review and editing);

Information provided by the authors according to the Taxonomy of author contributions (CRediT)

Mirroring its British masters: state and outsourced terrorism against the Maoist insurgency

Espelhando-se nos seus mestres britânicos: Terrorismos de Estado e terceirizado contra a insurgência maoísta

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.116728>

Felipe Costa Lima
Université de Strasbourg
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
felipecostalimas@gmail.com  

Abstract

The Indian state has been adopting controversial policies for countering the Maoist insurgency. Even worse, this behaviour seems to mirror British colonial attitudes against India's population at some level. Consequently, this article attempts to understand this probable 'paradoxical' conduct. With the support of the post-structuralist theory, I discuss state and outsourced terrorist practices of the Indian state apparatus against this insurgency. To reach this goal, first, I try to explicate the concept of state terrorism and its application in India. Then, I analyse the historical development of the Maoist movement and India's concrete policies of state and outsourced terrorism against this counter-hegemonic movement. I believe the British Raj's colonial practices have had a deep dialectical influence on India's state apparatus and major political parties to date. So, this inquiry may clarify the persistence of colonial practices within India.

Keywords: state terrorism; outsourced terrorism; Maoist insurgency.

Resumo

O Estado indiano vem adotando políticas controversas ao lidar com a insurgência maoísta. Pior ainda, esse comportamento parece espelhar as atitudes coloniais britânicas contra a população indiana em algum nível. Consequentemente, este artigo tenta compreender essa provável conduta 'paradoxal'. Com o apoio da teoria pós-estruturalista, discuto as práticas de terrorismo de Estado e terceirizado contra essa insurgência. Para atingir esse objetivo, primeiramente, tento explicar o conceito de terrorismo de Estado e sua aplicação na Índia. Em seguida, analiso o desenvolvimento histórico do movimento maoísta e as políticas estatais concretas de terrorismo de Estado e terceirizado contra esse movimento contra-hegemônico. Acredito que as práticas coloniais do Raj britânico têm tido uma profunda influência dialética sobre o aparato estatal da Índia e os principais partidos políticos desse país até os dias atuais. Assim, esta investigação talvez esclareça a persistência dessas práticas coloniais na Índia.

Palavras-chave: terrorismo de Estado; terrorismo terceirizado; insurgência maoísta.

Received: 12 June 2021
Accepted: 28 March 2022

Conflicts of interest: The author has not reported potential conflicts of interest



This is an article published in open access and distribution under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Also, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or serves as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

Affirming that the Indian state is mirroring the British Raj procedures is deeply controversial, especially because I affirm the latter has adopted various terrorist conducts to control and coerce India's territory and population. But it is also contentious to call some of the British Raj's actions terrorism. So, before touching on the Indian state's conduct in countering the Maoist insurgency within its territory, we need to understand what terrorism is. It seems difficult to accept terrorism definitions provided by states, considering that these political/economic/social bodies are the hegemonic actors in the international system. Since states define what is a crime, the possibility of so-called state terrorism is hard to prove legally. Further, in a political conflict, the name 'terrorism' is normally confined to one side, which denotes a marked asymmetry (SCHMID, 2004, p. 198-200). Even worse, endorsing terrorism conceptualizations from the Indian state implies giving this actor a *carte blanche* to 'securitise' no matter what context it may desire. Under the pretext of preventing terrorist attacks, the Indian state apparatus has been attempting to eliminate aggressive (and even non-aggressive) responses to its hegemony within the country. "(The word 'terrorism') begins by reflecting on how political power must be buttressed by legitimacy, which in turn involves the de-legitimation of challengers. This is often achieved by assimilating political dissent to the 'criminality' that by definition governments are created to combat" (PUGH; HERADSTVEIT, 2003, p. 1).

Frankly, it seems a relief that we do not consider states as terrorists, mainly those from the West, given that, based on Hobbesian conceptions, we see states as the primary protectors from our own egoistic and savage human nature. The maintenance of the current perception, however, appears to deploy a false tranquillity, given that the preservation of the actual order of things is a perpetuation of the uncountable crimes against those who have been normalised as terrorists. As Pugh and Heradstveit (2003, p. 1) once pinpointed, 'governments use the term 'order' to mean their own convenience'. A significant amount of flexibility allows states to identify terrorist threats depending on whether this would put in danger peace and order. Then, through 'the politics of naming' and a 'complex web of social/legal/cultural/ historical practices', the word terrorism denies the legitimacy of some forms of violence while affirming the necessity of others, and terrorism becomes a mechanism for excluding particular subjects from the social body, respectively (FOUCAULT, 2015, p. 12).

The present-day deployment of terrorism not merely is a repetition of historical precedents, but also a reinvention for new and changing purposes (ERLENBUSCH-ANDERSON, 2018, p. 14-15). We can reach this understanding by rooting our comprehension in the concept of *dispositif*. This notion highlights that a historical formation is designed for a particular strategic purpose, thus being overdetermined. But, simultaneously, history is permanently readjusted and changed (FOUCAULT, 2008, p. 111). It is indispensable to acknowledge the benefits of the post-structuralist viewpoint concerning terrorism when compared with the structuralist mindset. First, structuralists see ideological and repressive state apparatus as monolithic institutions attempting to structure the thoughts of all individuals, regardless of their particularities (ALTHUSSER, 1970). Differently, post-structuralists recognise structural constraints, while opening the path for anti-hegemonic struggles, as reality is malleable. By returning agency to the subject who operates in the structure, Post-structuralism allows the destruction of institutional power structures of domination. Second, structuralist arguments could inhibit the reinvention of the notion of terrorism within India, thus not capturing the new changing purposes of its deployment. I consider these fresh definitions of terrorism to provide an impulse for the deconstruction of the concept and expose the hegemonic reality and ontology within India. This article, therefore, may be the beginning of a project for deconstructing terrorism in India and exposing the sources of the ongoing violence in India.

As we can see, the term *dispositif* avoids universal definition, contrary to some intellectuals and other concerned actors of the international system. As they apprehend terrorism as a universal concept, we could identify many examples of it throughout history, without neither considering empirical situations nor epistemological understandings.

Consequently, states can delegitimize, discredit, and even demonise those who oppose them based on this rhetorical tool. As an illustration, Eugênio Diniz (2002). revised and criticised terrorism definitions by the most prominent intellectuals of the field, such as Thomas Schelling, Brian Jenkins, Jack Gibbs, and David Fromkin. At the end of his text, he reached the following definition:

Terrorism is the use of terror against a specific public, whose goal is to induce (and not compel or dissuade) in another public (which can but need not coincide with the first) a certain behaviour whose expected result is TO CHANGE the power relationship in favour of the actor who employs terrorism, allowing him in the future to achieve his political objective – whatever it may be (DINIZ, 2002, p. 13).

Two conclusions appear to be plausible from this definition: first, states (indeed, the groups controlling them) may carry out (or support) terrorist acts, although it is more common that they enact terror by employing non-terrorist manners for achieving their specific goals.; second, terrorism is considered a stratagem of the weak. I will demonstrate in this article my disagreements with both the content and form of these conclusions. With this Post-structuralist comprehension of terrorism in mind, I believe we can touch on the introductory challenges of considering that a post-colonial state apparatus has been mirroring colonial oppressive structure from the past. More specifically, it appears to be difficult to understand why a country like India, one of the most exploited colonies in human history (THAROOR, 2016), could have a state terrorist apparatus that imitates its former British master. For countries like Brazil, where white elites are more identified with their former European masters (physically and ideologically), it is easier to comprehend why they profoundly despise those who they exploit, such as indigenous and black peoples. Their political and economic interests, since the beginning, have been deeply interrelated with Europe. However, in a country like India, where autochthones¹ were not completely replaced by colonial oppressors, it seems hard to understand this conundrum. I hypothesise that the British Raj's divide and rule background is being applied in India since its formal independence, and sometimes even more intensely. Consequently, I trust that state apparatus and elites play a vital role in this discussion.

From an elite perspective, we can trace this riddle back to India's pre-independence period. Two distinct broad movements took to define the paths India should trace after independence: the modernist and the revivalist. The Western educational style had profound repercussions on the former. Modernist elites participated in the colonial bureaucracy, which means they profited from the British Raj job opportunities. Lawyers, doctors, journalists, professors, traders, and industrialists were the most common examples. Most of them collaborated with the colonial administration and had great participation, for instance, in legislative councils and bureaucracy. Even though they criticised the British Raj, notably from the beginning of the twentieth century onwards, they believed reforming India's society was necessary to align it with western standards (ANDERSON; DAMLE, 2019, p. 9-10). That is also true as concerns modernist Islamic elites, who also defended the adoption of the western way of life in independent India (CRS, 2002, p. 12-13).

Revivalists attested that foreign domination (Muslim and British) provided suffering and degradation for the Hindu society. As a result, they intended to enact a massive Hindu movement of independence by reviving traditional symbols and language. For stimulating this uprising, they believed they needed to free educational societies from pro-Christian and pro-British influence. Similarly, revivalist Islam was also a response to colonialist violence (ANDERSON; DAMLE, 2019, p. 9-11). The British Raj heavily discriminated against those who had once held positions of power within the bureaucracy of the Mughal Empire. As a result, the past importance of the Mughal Empire transforms India into an important symbol for present-day transnational political Islam movements (CRS, 2002, p. 12-13). Although dialogues between Hindus and Muslims have occurred and were successful at some level, the British Raj have worked until the end to separate these and other communities within the Indian subcontinent. The tragic consequence of these policies is well known: the British decision to divide the subcontinent on communal differences triggered communal riots that already existed in the territory. These cleavages have been dialectic reinforced since these tragedies, and new ones were gestated,

¹ There are some discussions about who are the autochthonous people of the Indian subcontinent. However, it is not our goal to go deeper on this subject.

triggered, and reworked based on these colonial differences. Besides these cleavages, it is important to bring to light another basis for the construction of state bureaucracy in India.

The creation of the so-called 'Macaulay's elite'², formed by 'the brown sahibs'³, would over time come to run India's administration along with an ingrained caste system (which, in practice, transcends religious boundaries) (WASEEM, 2014). This indispensable element displays why independent India's bureaucracy so closely mimics that of the British Raj. So, an important part of India's elites are brown on the outside but 'white' on the inside. Worsening the problem, from a state bureaucracy viewpoint, the western-style state apparatus in India has kept 'bureaucratic memories' from colonial *modus operandi* when fighting insurgencies (BARNETT; FINNEMORE, 1999). Grounded in this introduction, the principal aim of this inquiry is to show that the Indian state employs state and outsourced terrorism when countering the Maoist uprising, mimicking the British Raj but also reworking its strategies. For accomplishing this goal, first, we explicate the definition of state terrorism and its specific bases and developments within India. Second, we propose a case study of the Maoist insurgency in India, displaying the use of state and outsourced terrorism by the Indian state apparatus to repress this movement.

Defining state terrorism

I think three empirical examples may trigger our understanding of the possibility of state terrorism: The Thermidorian Reaction during the French Revolution, the French policies concerning its Algerian colony, and the British Raj 'law and order' rhetoric and policies in India. According to the journalist, political activist, and radical egalitarian François-Noël Babeuf, the new Thermidorian government under Tallien's leadership, from 27 July 1794 to 01 November 1795, had become a terrorist regime, since any political system that relied on the undermining of civil rights, the constriction of freedom of speech, and the sacrifice of an immense number of people in the name of security and private property is terrorist (in ERLENBUSCH-ANDERSON, 2018, p. 45-52). The French project for transforming Algeria into a penal colony for France's criminal population and a settler colony to be populated with France's indigent classes can also shed some light on this investigation.

Rooted in the science of colonial war, Tocqueville constructed a scheme for allowing French colonisers to exert domain over Algeria and its autochthonous population. In his 1841s *Essays* (2001, p. 69-71) and 1847s *First report on Algeria* (2001, p. 135-8), Tocqueville builds a plan to force the Algerian nomadic and 'barbarian' Muslims to remain in a restricted territory under perennial surveillance, separating them from the European settlers (through enclosure and fortification). To achieve this ambition, occasional demonstrations of force into Muslim territories would be necessary to create a permanent display of colonial power, which would make regular interventions unnecessary. State terrorism is more complex in this case since it applies constant structural violence over its targets to minimise the use of direct violence and countering an 'internal' enemy present in an 'external' land.

In the twentieth century, notably after the Indochina war, the French state bureaucracy developed a new theory of revolutionary war to defeat guerrilla fighters, employing measures of constant surveillance and continuous threat of violence. Yet, because of the criminalisation of war in modern international law, the French rhetoric has changed, as they would no longer fight wars but pursue police actions against troublemakers. Also, owing to new international sources criminalising terrorism⁴, the deployment of terrorist actions to destabilise colonial states has become an international crime according to the oppressors – *criminal terrorism*. State counterterrorist actions, hence, became would be

² Thomas Babington Macaulay (1800-59) was a British colonialist who supported a western educational system in the Indian subcontinent based on the English language as opposed to an 'Orientalist' organisation, grounded in Sanskrit and Persian.

³ This derogatory term is used to refer to the Indian subcontinent natives who imitate or are deeply influenced by western lifestyle, culture and thinking.

⁴ The 1935s Fifth International Conference for the Unification of Penal Law and the 1936s League of Nations Resolution in combination created a new category of terrorism as a special offense against state representatives, thus fixing the meaning of terrorism as antistate violence but allowing some flexibility for states to identify terrorism.

apprehended as *polemic terrorism* (ERLENBUSCH-ANDERSON, 2018, p. 106-117). Although the concept of state terrorism has been developing fluidly, these two examples expose the necessity of analysing terrorism as an essential concept for comprehending our current reality.

When we analyse the Indian state actions touching on its domestic insurgencies, we realise the Indian state apparatus is acting as the Thermidorian government. For instance, this bureaucracy has been crushing the Maoist insurgency through general and indiscriminate kinetic operations, fostering a systematic disrespect of human rights. But contrary to the Thermidorian government, state actions in India are held against an internal enemy (the 'other'), who is constructed rooted in caste (Dalits⁵, for instance), class (the poor) and ethnicity (Adivasi⁶, for example). We can trace the origin of these policies to the British Raj, which is an indispensable source for understanding the current state of things in India. Indeed, the British colonial heritage is indispensable to understanding both present-day secular modernist and religious revivalist projects.

In both modernist and revivalist proposals, the Indian state apparatus appears to be a living tool, adapting itself no matter what project is being enacted, always striving for survival. The same divide and rule policies that resulted in egregious material consequences (i.e., the partition massacres) and ideological constructions (i.e., the over-masculinisation of Muslims and over-feminisation of Hindus), have been reinforced and reworked since India's independence (LEIDIG, 2020, p. 231). In this light, British colonialism exacerbated the autonomous native resistance in that epoch. The relative preservation of the British Raj bureaucracy and its *modus operandi* has been perpetuating and creating additional issues in a post-independence scenario. Although we should not minimise this point, we will constrict our main focal point to state terrorism.

When violence threatened to expose the fictionality of the British 'juridical order' in India, the British colonial state often invented 'exceptional' notions such as sedition, martial law and terrorism. These attempts had the intention of depoliticising and dehumanising the actions of those who opposed the British 'order'. Also, the British tried to show the 'apolitical' aspects of anti-colonial revolutionary activities. For instance, during World War 1 (WW1), the British adopted 'the rule of law' to promulgate the Defence of India Act 1915, from which the police would have wide powers to arrest, search and force people out of provinces. Further, the Revolutionary Crimes Act 1919 (the Rowlatt Act) implemented the rule of executive decree and extension of military authority's wartime powers into the civil sphere. After WW1, British colonial rule embraced the term terrorism to describe any attempt at overcoming its rule in India (2021, p. 43-50).

The post-independent Indian state apparatus controlled by *the brown sahibs* have adapted and transformed these colonial policies and rhetoric. Referring to what we call India's state terrorism, two primordial contexts are basic for the adoption of this concept. First, the use of direct violence, through general and indiscriminate kinetic operations when dealing with domestic insurgencies systemically disrespects Indians human rights, for instance, during the Kashmir (CRS, 2002, p. 23-25; GANIE, 2020, p. 3-4; JACOB, 2016, p. 21-23) and Khalistan insurgencies (CHOPRA, 2010, p. 142-143). Going beyond this comprehension, by applying the Synthetic Terrorism concept, a subtype of state terrorism, a sort of outsourced terrorism⁷, has been employed to handle the Maoist problem - amongst other methods. This method not only increases the knowledge on the battlefield, given that the state can count on local 'soldiers', but also provides deniability for the state on potential atrocities perpetrated by these groups.

That is a stratagem adopted, for example, by the US during the Afghanistan War, when it backed the Afghan Mujahideen to resist the Soviet invasion in 1979. However, as we already know, this financial support has had profound consequences regarding our present reality, considering that Al-Qaeda and other Islamic Jihadist groups are direct consequences of these US 'investments' (TANKEL, 2010; CRS, 2002). The Indian state, at a certain level, has been

⁵ The term Dalit defines people belonging to the lowest caste in India, previously characterised as 'untouchable'.

⁶ Adivasi is the collective term for tribes of the Indian subcontinent.

⁷ We call outsourced terrorism the artificial creation of counter-insurgent groups for 'aiding' state forces to annihilate 'terrorists'.

preparing itself in case its sponsored vigilante groups turn against it (SHAH; PETTIGREW, 2012). Rooted in these discussions, we analyse from now the Maoist movement and India's state counterinsurgent (terrorist) policies to deal with it.

State and outsourced terrorism against the Indian Maoists

The Indian state has been reproducing British rhetoric and methods to date. For instance, the Indian bureaucracy has been rhetorically considering the Maoist insurgency as a menace to India's existence as a state. Although this countermovement was born to (coercively) 'introduce' subalterns into politics, they have turned into the 'other' who must be destroyed by the usage of any means necessary, chiefly direct violence. So, while India's structural violence is enforced as 'order', the direct violence for overcoming it is criminalised as antipolitical and terrorist. For comprehending these continuities and specificities, we analyse the Maoist insurgency in Chhattisgarh, exposing India's state terrorism through the analyses of systemic and direct violence coupled with outsourced terrorism within this region.

The Maoist group and its force within India is a direct repercussion of the persistence of the peasant struggle for better conditions of life, from the Mughal period to date. Exploitative structures largely benefited landlords who had control over the lives of the peasants within their domains. The Second World War strengthened this prior issue since peasants received even less for their products and paid more for their necessities. Landlords and Deshmukhs⁸, consequently, seized as much land as possible, which provoked a tremendous rise in the number of landless peasants. That is the main background to the Telangana movement in the 1940s, which allowed the expel of various landlords, land redistribution, the abolition of forced labour services and the building of a powerful peasant militia. Even though the Communist Party of India (CPI) did not start the movement, its ideological and strategic leadership were indispensable to the organisation of the fight against the British Raj and, afterwards, the Indian state (MEHRA, 2000, p. 40-41). But British colonialism is not the only source of the tragic peasant situation in India.

The Cold War provoked numerous splits among India's communists, especially touching on the different paths to gain state power: i) the European social-democratic way, rooted in a potential democratic agreement between the bourgeoisie and the proletariat for constructing a welfare state; ii) the Marxist-Leninist path, focused on the proletariat as the major revolutionary force; iii) and the Maoist route focused on the peasant as the primordial social class to enact revolution in agrarian societies. Therefore, the Maoist counter-hegemonic movement is a complex consequence of a gamut of developments, from colonialism, passing through capitalist hegemony, to socialist revolutionary counter-movements (MEHRA, 2000, p. 41-42). Indian independence in 1947 and the peasant importance to this movement, coupled with Gandhian influence over the Congress party, allowed the donation and redistribution of lands to the peasants by the state. Further, Soviet pressure on the CPI for withdrawing from the movement resulted in the end of the counterinsurgency. Yet, state-leading-land reforms were not fully implemented, notably owing to the zamindars⁹ resistance to giving their lands away to peasants (MEHRA, 2000, p. 38-39). Then, the 1967's Naxal movement emerged in West Bengal, where a government coalition headed by the CPI (Marxist) was in power (MUKHERJI, 2012, p. 9-11): "The eruption in 1967 of peasant violence (...) proved that though rooted in the country's feudal and colonial past, the seeds of a peasant uprising of the Srikulam kind had remained in independent India despite the warning signals given by the Telangana movement two decades back" (MEHRA, 2000, p. 42-43).

During the 1970s and the 1980s, almost the same background remained in place, but the Maoists had learned from their past errors. The 'rebirth' of the Maoists in the 1990s and 2000s resulted from a wide range of factors, such as the aggressive neoliberal agenda supported by the Indian state (MEHRA, 2000, p. 52-55). Some consequences of these

⁸ Revenue collectors with colossal power, who were indispensable for different regimes within India since the British Raj.

⁹ Zamindars, which means landowner in Persian, were secular autonomous and semiautonomous rulers who both dominated large portions of territories rooted in hereditary rights and had almost complete control over peasants located within their lands. They were considered as the backbone of India's colonisation, due to their legitimacy functioning as intermediaries of surplus extraction from the Indian population.

policies are still influencing present-day India: 20% of the population was raised to the middle class while the rest of India turned into a 'republic of hunger'; twenty thousand farmers killed themselves in the 2000s; 75% of the population (2007) had a per capita income of fewer than 20 rupees a day; extensive malnutrition of the population; massive destruction of the environment; and atrocious violation of human rights (MUKHERJI, 2012, p. 19-20). And these developments strongly affected the Maoist insurgency.

The Indian Maoists have a significant presence in the states of Andhra Pradesh, Orissa, Maharashtra, Bihar, Jharkhand, Chhattisgarh and, to a lesser extent, Karnataka, and West Bengal. In each of these states, the local configuration of power and Maoist demands vary. For instance, in Andhra Pradesh and Bihar, Maoists have been struggling with local landlords in defence of the poor because of the feudal background and sharp social stratification (class and caste) within these regions. Meanwhile, in the Adivasi-dominated regions within Jharkhand, Orissa, and Chhattisgarh, the fundamental concerns of the people are government policies and forest departments' exploitation, which means struggling against the state is their priority (SUNDAR, 2012, p. 152).

Primordially in the states of Chhattisgarh and Jharkhand, large mineral areas and forests inhabited by scheduled tribes have been seen as targets both by the state and national and multinational companies, notably since the liberalised national mining policy in 2003. The Maoists are an obstacle to rapid industrialisation and land acquisition notwithstanding, they are also a good excuse for massive attacks in the region by the state apparatus and 'artificial' paramilitary groups within these regions. Finally, the Maoist unification in 2004¹⁰ also played a decisive role in this resurgence (SUNDAR, 2012, p. 153-154; SAHOO, 2019, p. 3).

'It is likely that without the ideological, organisational and leadership support from the 'left', these movements, like many others during the colonial period, would have been crushed much earlier'. From this viewpoint, the countermovement from the exploited has ever been present, as the pauperisation of this community has never been solved, owing chiefly to the state complicity (the Mughal, the British and the Indian) with landlords. The systemic violence against the subaltern within India also generates violence from them and consequently from the state apparatus since the upper classes control and/or have the support of the state. However, given that the state machinery cannot respond to these challenges, landlords develop their defence system. As a result, people are often trapped in a whirlpool of violence (MEHRA, 2000, p. 60-62). It is fundamental to connect the use of state terrorism and the different perspectives about the Maoist movement within India. The security viewpoint sees the Maoist movement as a force of oppression, which impedes the development of affected areas, terrorises local populations, establishes secret terror operations, exploits the Adivasi peasantry, uses brutal force, spreads into mining areas to get cash, and acts by grievance (SHAH, 2013, p. 482-486). The Maoists, therefore, are regarded as terrorists, not as insurgents, as they overwhelmingly depend on terror nowadays (MEHRA, 2000, p. 62). Not surprisingly, this understanding is the main rhetoric of the state apparatus and those governments in power.

Differently from the previous interpretation, the liberal perspective maintains that the Maoists have a potent influence because of the lack of development and poverty in these places - 'the root cause perspective'. However, this theory neither explains why other poor areas in India are not affected by these conflicts nor the influence and active role of the middle-class peasants and upper castes in the insurgent movement (SUNDAR, 2012, p. 150). In addition, this type of perspective apprehends subalterns as passive people forced to join the movement, thus putting aside the existence of essential features about and feelings towards the movement, such as the force of the Maoist utopia, the importance of its local agency and organisational presence, as well as sacrifice and love, respectively (SHAH; PETTIGREW, 2012; SHAH, 2013; 2021). In particular, according to the 'sandwich theory', Adivasi are compressed between the Maoist and state violence, thus being obliged to join one side or another.

¹⁰ The merging of the Communist Party of India (Maoist-Leninist), the People's War Group, Maoist Communist Centre of India (MCCI) and 40 other armed factions into the Communist Party of India (Maoist) in 2004 enhanced the Maoist position in the conflict.

Finally, the structural violence perspective considers the violence within Maoist regions as heterogeneous and based on different local power configurations. From this viewpoint, while in Andhra Pradesh and Bihar feudal and sharp social stratification defines the focus of the conflict on local landlords against subalterns, in Chhattisgarh, Jharkhand and Orissa exploitation by the government's police and forest departments determines the primordial focal point of the struggle on state forces against the oppressed (SUNDAR, 2012, p. 152). The security perspective is the most seductive rhetoric for a state apparatus that mirror the methods of its former British master (and the teacher), dominating through economic and extra-economic exploitative extraction and considering a part of the population as expendable for achieving state interests (GUHA, 1985).

The Indian state has been acting since independence as its former British masters, applying *divide and rule* policies against anyone and any group which may oppose it. Going even further, state terrorism is a common practice for achieving state (elites) objectives in India. The application of systemic violence against domestic insurgency groups within the country, mainly by organising extremely violent kinetic operations and supporting 'artificial' paramilitary groups of resistance, has been condemning India to an unstoppable circle of violence. For explaining these actions, the Indian state constantly refers to its enemies as terrorists and anti-national, thus fully applying Rene Girard's 'scapegoat mechanism'¹¹. As a result, insurgent movements and their participants have become religious and cultural enemies of the Indian nation. While in the first section we deal with 'pure' state terrorism (direct and systemic violence), in the second section we highlight the so-called outsourced terrorism, primordially dealing with the Salwa Judum (Purification Hunt), a vigilante group in Chhattisgarh.

Systemic and direct violence: the all-in Operation Green Hunt

A general state's rhetoric regarding the Maoists has been expanding since its formal inception during the 1940s Telangana countryside uprising and the Naxalite movement in 1967. By copying and adapting itself to its creator, India's state apparatus has been criminalising insurgent movements and intensively repressing anyone that challenges its authority. Nevertheless, this egregious discourse has been strengthened by the Bharatiya Janata Party (BJP), mainly in Chhattisgarh. In 2003, under Chief Minister Raman Singh of the BJP, the state government of Chhattisgarh started a more serious counterinsurgency offensive against the Maoists. In this light, conforming to Sahoo (2019, p. 3), in 2005, the Chhattisgarh Special Public Security Act (CSPSA) was established for providing greater flexibility for security forces to arrest suspect Maoists without hard evidence. In April 2006, then Prime Minister Manmohan Singh called the Maoist movement 'the single biggest internal-security challenge ever faced by our country'. It is indispensable to highlight, however, that Singh was in the past a member of the Congress Party, which exposes the contradictions in the conflation of strategic ambitions/goals of what are essentially rival political parties. So, when the terrain was ready, an all-out offensive by the government of India and paramilitary forces in the region was launched, called Operation Green Hunt (2009), a kinetic intervention meant to liberate various forested areas from Maoist control (SHAPIRO; EYNDE; INGRAM; AGAWU, 2017, p. 11).

The centre was reluctant to acknowledge the existence of this operation, as the official discourse maintained that the Maoist threat has been dealt with by 'hearts and minds' approaches, not direct violence. However, it has been fully engaging itself in this operation (MUKHERJI, 2012; SHAPIRO; EYNDE; INGRAM; AGAWU, 2017). During this effort, the joint official forces have been pursuing a clear-hold-build model, with many accusations of brutality against civilians and sexual violence against local women perpetrated by paramilitary forces (SHAPIRO; EYNDE; INGRAM; AGAWU, 2017). Killings committed by the state and vigilante groups have been recorded or assigned to the Naxalite, and extrajudicial

¹¹ Scapegoating is the practice of singling out a person or group for unmerited blame and consequent negative treatment. Consequently, this construction of the 'other' is transformed into a mechanism for unifying the self (a particular group/community within that society).

assassinations have been reported as ‘encounters’¹² (SUNDAR, 2012, p. 159; SAHOO, 2019). The Indian government, even though its official rhetoric denies it, has converted the Naxalite ‘problem’ almost exclusively into a security issue (SUNDAR, 2012, p. 156).

In Chhattisgarh, the government of Raman Singh sought to fight the Naxalites by strengthening security and combat infrastructure. To enact this goal, it appointed K.P.S. Gill, former police chief of Punjab, an adviser for counterinsurgency. Gill is recognised for his anti-terrorist means, which are defined by three important requirements: the quality of local intelligence, the capacity for synchronised operations and the degree of political resolve. Rooted in these requirements, he seeks to surgically neutralise as many terrorists as possible, as quickly as possible, and for as long as possible. As regards the Khalistan movement in Punjab, this project seemed to serve in the short term, as the concept of a separate Sikh homeland had practically no grassroots-level support in the local population (MAHADEVAN, 2008). The focus on kinetic approaches has had long-term consequences in Punjab, however, since it has created resentment not only among the local population but also among the Sikh diaspora worldwide (CHOPRA, 2010; SINGH; PUREWAL, 2013; FAIR, 2020). So, aiming attention solely at the supply side may work when dealing with terrorist groups, but can be catastrophic to counter insurgent groups, mainly those with vigorous help from local populations.

By not focusing on the demand side, the government has been triggering deep resentment among those it was supposed to protect (HULTQUIST, 2017). In Punjab, the lack of political compromises for addressing the root causes of the movement is currently showing its dangerousness (HULTQUIST, 2017; FAIR, 2020). Touching on the Maoist issue, the influence of root causes on the force of the movement is even greater, so this method may prove calamitous for constructing long-term resilience. It is curious to realise that, even when the government seeks to build infrastructure in Maoist areas, it does to expand the mobility of the police and security forces (SAHOO, 2019). This issue has been strengthening since the right-wing National Democratic Alliance (NDA) got into power as a majority in the 2014 general elections. Although state terrorism in India cannot be identified with a specific government, neither the Congress nor the BJP, the latter has been more effective in employing India’s state apparatus of war to clean the path for constructing a lasting schema in Maoist regions. We will further detail this conundrum in the conclusion of this inquiry.

The modernisation of police, upgrade of intelligence, the building of infrastructure and some development instruments along with the panic rhetoric created by the government and amplified by the media have allowed, for example, a massive crackdown of the Maoist forces in Andhra Pradesh (SAHOO, 2019). There is an ‘uneasy marriage’ between mass mobilisation and armed struggle within the Maoist movement, considering that state counterterrorist policies oblige the excessive use of the latter by Maoists, which harms the former and makes it harder for the construction of concrete new reality (SHAH, 2021). Beyond the brutality of the government counter-terrorist campaign, state institutions have been failing to provide justice for the victims of state terrorism. From this perspective, the parliament has offered little protection for the people, independent statutory commissions have failed their goals, the National Commission for Scheduled Tribes has been silent, and the Supreme Court has difficulties persecuting those perpetrators protected by state bureaucracy (SUNDAR, 2012, p. 160-161). This state terrorism, however, has another dangerous facet, which is the government nurturing and strengthening of vigilante groups in areas with Maoist presence (Outsourced Terrorism). In this inquiry, we will deal with the Salwa Judum (Purification Hunt) in the Dantewada district of Chhattisgarh.

Outsourced terrorism

Before dealing directly with the Salwa Judum, it is crucial to expose the relations between this group and other military and paramilitary forces within Chhattisgarh. The Central Reserve Police Force (CRPF) is the supplementary force

¹² The so-called ‘encounters killings’ violate the fundamental rights of potential criminals, as these illegal procedures prevent their judgment before a judicial court.

of the national police. However, it suffers from human resources shortage, given that those are considered very dangerous posts. As a means through which to surmount this issue, a local militia called Special Police Officers (SPOS) was formally set up to aid the CRPF, even though the former are perceived as expendable and replaceable by the latter. As a result, there are no substantial investments in training or resources (SAHOO, 2019).

This force is normally composed of the poor youth of the region, normally ancient Maoist rebels, who search for survival in an extremely poor area. Switching from the Maoists to the SPOS for earning a stable salary can be the only option for survival. Therefore, armed by the state to fight against the Maoists, this informal institution bolsters the Indian state's military capabilities and allows official deniability as already pinpointed. The Salwa Judum is the third component of this infamous triad (SAHOO, 2019). The Salwa Judum is the brainchild of Mahendra Karma, a former Communist Party of India (Marxist-Leninist) politician who was kicked out for poor performance in 1981. Then, he shifted to the Congress Party, representing Dantewada for a long period.

His chief aim is to exploit natural resources for personal benefit, so the Salwa Judum is a cover to accomplish this purpose. In 1990, Karma led the Jan Jagran Abhiyan (JJA), an anti-Naxal group that resisted the creation of Sanghams (Maoist-village-level organisations) in villages. Still, according to this author, 'the JJA went to villages demanding that senior sangham leaders were handed over. If the villages refused, they were harassed, threatened, and sometimes burned. The JJA was morally supported by BJP leadership, but there was nonofficial funding or arms given from the state'. With little local support, this group faded away in 2002. However, aided by the government of Chhattisgarh, this movement was revived and renamed Salwa Judum in 2005. This movement is commonly framed as a spontaneous village uprising against the Maoists (MIKLIAN, 2012, p. 289-290).

These groups are also involved in other criminal activities. From the obtainment of important know-how of the region, coupled with state funding, these groups started funding personal armies. As a result, they could provide protection and make mineral-rich areas safer for industrial extraction and then gather even more people and weapons (quantitatively and qualitatively), which have been growing this illegal 'business'. In particular, the National Mineral Development Corporation (NMDC, a state-owned enterprise) is involved in this scheme, not to mention that it is also a great polluter of rivers. It is opportune to highlight that no SPO nor Salwa Judum members were charged or arrested for a single crime from 2005 until 2008 (MIKLIAN, 2012, p. 301-302).

As a result, over 50 per cent of the total casualties of the Maoist conflict in India have happened in Chhattisgarh, with the displacement of over three hundred thousand people. Further, the manipulation of the local population by the state is triggering anti-government sentiments and creating resentment. Although the human costs of this strategy are enormous, this experience has been replicated in other states, where other counter-insurgent groups are built to fight against the Maoists. The declaration of the illegality of the Salwa Judum by India's Supreme Court in 2011 has not curtailed this impetus. Ergo, the killing of any 'Maoist', real or perceived couple with the 'warlordisation'¹³ (SHAH; PETTIGREW, 2012, p. 283-284) of the conflict landscape can be considered as the two main egregious consequences of these vigilant actions (MIKLIAN, 2012, p. 442-458).

Outsourced terrorism has been profoundly harmful to the subaltern Indian population, as outsourcing the repression of insurgent groups to vigilant groups generates an anarchical battlefield, where the civil population has no possibility of claiming neutrality or being secure at all. It ruins even more deeply the social structure of the affected societies and groups involved in the struggle, eliminating any possibility for a long-term conflict resolution, since everyone is concerned and polarisation reigns even within families. These methods appear to take place because these populations are mostly unimportant to the Indian state, given that they are 'the lowest other' within this nation: Adivasi and Dalits. Grounded in our definition of state and outsourced terrorism, we display the Indian state terrorist policies

¹³ Warlords coercively control assets and territories among themselves. For constructing, maintaining and developing their power, they redirect funds provided to handle refugee camps (provided by the Indian State) and protective or ground-cleaning services (provided by multinationals) into their personal armies.

when dealing with counterinsurgencies, primordially when these movements are formed by ‘disposable populations’.

Conclusion

We have been capturing the continuities and innovations of post-independence India's state terrorism in comparison with the British Raj terrorist rhetoric and practices. Grounded in the Foucauldian concept of *dispositif*, in the first section, when defining state terrorism, we show the fluidity of states' coercive arrangements when dealing with countermovement and individuals who threaten the existence of the oppressive *status quo*. From India's independence to date, we can feature heinous constancies, particularly ‘law and order’ rhetoric and extermination policies towards insurgencies. The Maoist countermovement has been often considered, since its inception, as a terrorist, not an insurgent group by Indian authorities in power. In the second section, when analysing the Maoist insurrection in Chhattisgarh, we confirm the existence of state terrorist responses against this rebel group. However, the state apparatus has been adapting itself to India's contemporaneous context, always searching for maintaining an image of normality.

According to Ludwig Wittgenstein in his *Philosophical Investigations* (2001), we must understand concepts by considering the larger context in which they are used and gain meaning. Grounded in this, the meaning of terrorism does not exist in the world independently of human thought and practice. By universal characterisation and definitions of terrorism, not only are genealogical approaches undermined but also considerations about the legitimization and justification of certain acts by oppressed peoples. From this perspective, we have considered state terrorism and outsourced terrorism as plausible basis for analysing the Indian state policies. Although not monolithic, the ideological and institutional construction of the state apparatus during the British Raj seems to affect the present-day repressive methods applied by the Indian state for countering its internal enemies.

Even though the state apparatus and Indian elites are independent entities, they are profoundly interrelated and have produced and triggered state terrorism policies in a wide range of different situations, such as in Punjab, Kashmir, and Maoist regions, given that repression is commonly severe and indiscriminate. Keeping and expanding power through violence has been the foremost goal, both when related to the Congress or the BJP, even though for the latter the perpetuation of circles of violence may be even more indispensable for governing. Long-term solutions for achieving peace are not the goal, but a short-term quick fix for gaining votes and elections. That seems to change under the BJP government.

It is no surprise that, in 2019, areas in which people once followed Maoist diktats of boycotting elections brought Narendra Modi's BJP Political Hinduism (Hindutva) to an electoral victory. Through the state terrorism apparatus, the BJP has been seeking to expand the ‘self’ by incorporating some ‘other’, especially by constructing Hindutva schools for Adivasi peoples. That appears to be another mimicry of the British Raj policies, in particular the Christian missionary approach towards these autochthonies (SHAH, 2021, p. 80). State terrorism and its new current forms in India have always cleared the path for domination and the extraction of surplus value from subaltern territories. However, the BJP, different from the Congress, is using this bureaucratic power to clear the path for building a long-term solution for the Maoist conflict, which is not thought to enact peace but to develop and enhance an ethnic-nationalist Hindu state in India, where the only options for the ‘other’ are to be destroyed or assimilated into the ‘self’.

References

- ALTHUSSER, Louis. **Idéologie et appareils idéologiques d'État**. [S. l.: s. n.], 1970. (Les classiques des sciences sociales).
- ANDERSON, Walter K.; DAMLE, Shridhar D. **The Brotherhood in Saffron: The Rashtriya Swayamsevak Sangh and Hindu Revivalism**. [S. l.]: Penguin, 2019.
- BARNETT, M.; FINNEMORE, M.. The Politics, Power and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, [s. l.], v. 53, n. 4, p. 699–732, 1999.

- CHOPRA, R.. Commemorating Hurt: Memorializing Operation Blue Star. **Sikh Formations**, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 119–152, 2010.
- CRS. **Kashmiri Separatists: Origins, Competing Ideologies, and Prospects for Resolution of the Conflict**. [S. l.]: The US Congressional Research Service, 2002.
- DINIZ, Eugênio. Compreendendo o fenômeno do terrorismo. *In:* , 2002, Niterói. **Anais [...]**. Niterói: [s. n.], 2002. p. 1–21.
- ERLENBUSCH-ANDERSON, Verena. **Genealogies of terrorism: revolution, state violence, Empire**. New York: Columbia University Press, 2018.
- FAIR, Christine. Ground Hog Da Din’ for the Sikh insurgency. **Small Wars & Insurgencies**, [s. l.], v. 32, n. 2, p. 344–373, 2020.
- FOUCAULT, Michel. **Psychiatric Power: Lectures at the Collège de France, 1973–1974**. Tradução: Graham Burchell. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- FOUCAULT, Michel. **The Punitive Society: Lectures at the Collège de France, 1972–1973**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.
- GANIE, Mohd Tahir. All I got is stones in my hand: youth-led stone-pelting protests in Indian-administered Kashmir. **Social Movement Studies**, [s. l.], 2020.
- GUHA, Ranajit. Scientific forestry and social change in Uttarakhand. **Economic and Political Weekly**, [s. l.], v. 20, n. 45/47, p. 1939–1952, 1985.
- HAPPYMON, Jacob. The Kashmir Uprising and India-Pakistan Relations: A Need for Conflict Resolution, not Management. **Asie.Visions**, [s. l.], v. 90, 2016.
- HULTQUIST, Philip. Countering Khalistan: Understanding India’s Counter-Rebellion Strategies during the Punjab Crisis. **International Journal of Punjab Studies**, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 93–121, 2017.
- KUMAR, Sunny. Terrorism’ or the Illegitimacy of Politics in Colonial India. **Social Scientist**, [s. l.], v. 44, n. 3/4, p. 41–55, 2016.
- LEIDIG, Eviane. Hindutva as a variant of right-wing extremism. **Patterns of Prejudice**, [s. l.], v. 54, n. 3, p. 215–237, 2020.
- MAHADEVAN, Prem. The Gill Doctrine: A Model for 21st Century CT?. **Faultlines**, [s. l.], v. 19, 2008.
- MEHRA, Ajay. Naxalism in India: Revolution or Terror?. **Terrorism and Political Violence**, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 37–66, 2000.
- MIKLIAN, Jason. The Purification Hunt: the Salwa Judum counterinsurgency in Chhattisgarh. *In:* ALPA SHAH; J. PETTIGREW (org.). **Windows into a Revolution: Ethnographies of Maoism in India and Nepal**. Oxford: Routledge, 2012. p. 282–308.
- MUKHERJI, N.. **The Maoists in India: Tribes Under Siege**. London: Pluto Press, 2012.
- N. SUNDAR, N.. Insurgency, Counter-Insurgency and Democracy in India. *In:* P. SINGH; JEFFERY, Renée; SEN, R (org.). **More than Maoism**. Delhi: Manohar Publishers and Distributors, 2012.
- PUGH, David C.; HERADSTVEIT, Daniel. The Rhetoric of Hegemony: How the extended definition of terrorism redefines international relations. *In:* RETHINKING MODERNITY: GLOBALISATION, MODERNIZATION, ISLAM, 2003. (MGIMO University, Org.). **Anais [...]**. [S. l.: s. n.], 2003.
- SAHOO, N.. Half a Century of India’s Maoist Insurgency: An Appraisal of State Response. **ORF Occasional Paper**, [s. l.], 2019.
- SCHMID, Alex. Framework for conceptualising terrorism. **Terrorism and Political Violence**, [s. l.], v. 16, n. 2, p. 197–221, 2004.
- SHAH, Alpa. ‘The Intimacy of Insurgency: Beyond Coercion, Greed or Grievance in Maoist India. **Economy and Society**, [s. l.], v. 42, n. 3, p. 480–506, 2013.
- SHAH, Alpa. For an anthropological theory of praxis: dystopic utopia in Indian Maoism and the rise of the Hindu Right. **Social Anthropology**, [s. l.], v. 29, n. 1, p. 68–86, 2021.
- SHAH, Alpa; PETTIGREW, J.. Windows into a Revolution: Ethnographies of Maoism in India and Nepal. *In:* ALPA SHAH; J. PETTIGREW (org.). **Windows into a Revolution: Ethnographies of Maoism in India and Nepal**. Oxford: Routledge, 2012. p. 1–38.
- SHAPIRO, Jacob N. *et al.* **Indian State Counterinsurgency Policies: Brief Historical Summaries**: Empirical Studies of Conflict. [S. l.: s. n.], 2017.
- SINGH, Pritam; PUREWAL, Navtej K.. The resurgence of Bhindranwale’s image in contemporary Punjab. **Contemporary South Asia**, [s. l.], v. 21, n. 2, p. 133–147, 2013.
- TANKEL, Stephen. **Lashkar-e-Taiba in Perspective: an evolving threat**: Counterterrorism Strategy Initiative Policy Paper. [S. l.]: New America Foundation, 2010.

THAROOR, Shashi. **Inglorious Empire: what the British did to India**. London: Scribe, 2016.

WASEEM, Filza. The Legacy of the Colonial Project of English Education in Pakistan. **International Journal of Business and Social Science**, [s. l.], v. 5, n. 11, p. 138–146, 2014.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Philosophical Investigations**. Tradução: G. E. M. Anscombe. Malden: Blackwell Publishing, 2001.

Authors' Contributor Roles	
Felipe Costa Lima:	Conceptualization, Methodology, Project Management, Visualization, Formal Analysis, Writing (first draft), Research.
Information provided by authors according to the Contributor Roles Taxonomy (CRediT)	

Historical relations between Brazil and Paraguay: negotiations and quarrels behind Itaipu Dam

Relaciones históricas entre Brasil y Paraguay: negociaciones y disputas detrás de Itaipú Binacional

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.116432>

Camilo Pereira Carneiro Filho

Universidade Federal de Goiás (UFG)

pereiracarneiro.camilo@gmail.com  

Tomaz Espósito Neto

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

tomazneto@gmail.com  

Abstract

In the context of Brazil-Paraguay historical relations, the construction of the Itaipu hydroelectric dam on the Paraná River – on the border between the two countries – was one of the most important initiatives (in political, economic and energy terms). The events between Brazil and Paraguay involving the Itaipu project are part of South America's geopolitics. In this sense, the present article will focus on the negotiations that preceded and continued throughout the construction of the plant and the treaties and main events and agreements that established the criteria for the operation of the hydroelectric power plant. The Itaipu Treaty, signed in 1973, provides for the revision of financial clauses by 2023. Thus, the present work aims to examine the relations between Brazil and Paraguay throughout history and analyze the impacts of the Itaipu Dam on this relationship. This article is qualitative research, from the perspective of International Relations and Political Geography, enriched with cartography created by the authors with Arc GIS software.

Keywords: Itaipu Dam; Brazilian foreign policy; Paraguay.

Resumen

En el contexto de las relaciones históricas entre Brasil y Paraguay, la construcción de la central hidroeléctrica de Itaipú Binacional, en el río Paraná – en la frontera entre los dos países – fue una de las iniciativas más importantes (en términos políticos, económicos y energéticos). Los eventos entre Brasil y Paraguay relacionados con el proyecto de Itaipú son parte de la geopolítica de América del Sur. En este sentido, el presente artículo enfocará los principales eventos y negociaciones que precedieron y continuaron a lo largo de la construcción de la central hidroeléctrica y los tratados y convenios que establecieron los criterios para su operación. El Acuerdo de Itaipú, firmado en 1973, prevé la revisión de las cláusulas financieras para el año 2023. En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo examinar las relaciones entre Brasil y Paraguay y analizar los impactos de Itaipú Binacional sobre ellas. Se trata de una investigación cualitativa, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales y de la Geografía Política, enriquecida con cartografía creada por los autores con el software Arc GIS.

Palabras clave: Itaipú Binacional; Política exterior de Brasil; Paraguay.

Received: 02 July 2021
Accepted: 28 March 2022

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



This is an article published in open access and distribution under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Also, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or serves as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

In 2020 Itaipu Dam was the world leader in hydroelectric power generation. The plant supplies 10.8% of the energy consumed in Brazil and 88.5% of the energy consumed in Paraguay. The Itaipu Dam project was the largest Brazilian hydroelectric project, demanding a complex articulation with neighboring countries with whom Brazil shared the middle course of Paraná River. A project that was marked by the Argentine opposition, which lasted until 1979, when the Tripartite Agreement was signed.

It is important to point out that the origin of the hydroelectric power plant dates back to the Brazilian military regime period (1964-1985), when the geopolitics of the Southern Cone opposed Brazil and Argentina in the dispute for hegemony in the subcontinent. At that time, part of the strategy drawn up by the Brazilian government to bring Paraguay into its orbit of influence was the construction of the Itaipu hydroelectric plant; the Friendship Bridge; the inauguration of BR-277 highway, between the port of Paranaguá and Foz do Iguaçu (on the border with Paraguay); the granting of credits to Paraguay for road infrastructure works (paving roads and building bridges); the establishment of a Brazilian colonization company in Department of Nueva Asunción, among other measures (LAINO, 1979; MENEZES, 1987; MELLO, 1996).

The construction of the Itaipu hydroelectric dam triggered territorial transformations that set up new cross-border regional spaces in the heart of the Río de La Plata basin (figure 1). The power plant can be considered a milestone in the regional integration process that would give rise to MERCOSUR in the 1990s (ESPÓSITO NETO, 2020).

Figure 1 – Río de la Plata basin map and the strategic location of Itaipu Dam



Source: Created by the authors

One of the main factors of the cross-border activity in the Tri-Border Area between Brazil-Argentina-Paraguay, the Itaipu Dam, besides being an important tourist attraction and substantial source of income, has a great political and social weight in the region. In its headquarters, activities of conception, planning and control of a wide area where its facilities and companies are located are carried out. The Itaipu Dam influences the daily life of a region that goes beyond Foz do Iguaçu and Hernandarias, cities that house the dam and its facilities. The power station affects several aspects of the economic, political and social life of the Tri-Border Area (LIMA, 2006).

Regarding the company's importance in terms of power generation, in 2019, one of the driest years in its history, the electricity produced by the Itaipu hydroelectric plant supplied 11.3% of Brazil's demand and 88.1% of Paraguayan demand (ITAIPU BINACIONAL, 2021a), thus configuring one of the main sources of electricity of the two countries and an important source of foreign exchange for Paraguay, which gives, through monetary compensation, the electricity that it owns and that is not used to Brazil (ITAIPU, 1973). In view of these considerations, it is important to emphasize that a crucial point for the future of the plant, which is strategic for both countries, is the renegotiation of the treaty of use, which expires in 2023 - Annex C of the Itaipu Treaty. Until then, both countries will need to sign a new deal to determine the distribution of energy of Itaipu Dam.

In order to analyze the process of creation of the Itaipu hydroelectric dam and to assess its key role in Brazil-Paraguay relations and in the balance of power in the Río de La Plata basin, this article initially provides a historical analysis of relations between Brazil and Paraguay throughout the 19th and early 20th centuries and the main episodes of border disputes, highlighting the project to build a hydroelectric plant in Salto de Sete Quedas, also known as Seven Falls of Paraná River, or Salto del Guairá (in Spanish). A project that would undergo changes in its location and would eventually result in the construction of Itaipu Dam.

In this study, we opted for the qualitative research and the inductive approach based on the historical-descriptive procedure method, which aims to "lead to conclusions in which the content is much broader than the premises on which they were based" (MARCONI; LAKATOS, 2003). For this purpose, a bibliographical review and an analysis of documentation and official data were carried out; the theoretical framework of Raymond Aron's classical realism (2002) was selected, especially in the construction of a Brazilian preponderance in the region (MELLO, 1996) to explain the reasons for the construction of Itaipu Dam and its impacts. As for the 2023 renegotiations, the "role theory" is used (GUIMARÃES; MARTIN, 2017; OLIVEIRA E SILVA; LABRIOLA, 2019) and Robert Putnam's (1988) two-level game in the attempt to build the Brazilian leadership in South America (BURGES, 2016; ESPÓSITO NETO; PAULA, 2015).

The article then addresses the Brazilian geopolitical context in the 1960s when the Ata das Cataratas was signed followed by Argentina's opposition to the construction of a hydroelectric dam between Brazil and Paraguay, with Buenos Aires evoking the principle of "prior consultation". The text also includes the negotiations that preceded and continued throughout the construction of the plant and the treaties and agreements that established the criteria for the operation of the hydroelectric power plant (relating to energy generation capacity and number of turbines, among others), the composition of the board of directors and the division of posts between Brazilians and Paraguayans. Finally, the last section of the work is dedicated to the renegotiation of the Itaipu Treaty, which expires in 2023.

The issue is still on the bilateral agenda today. On one side, Paraguay intends to obtain a series of trade-offs, such as an increase in the amount paid and direct sales to Brazilian consumers. To accomplish this, Paraguayan negotiators appeal to nationalism. On the other hand, Brazil seeks to keep its status as a regional leader, maintain its energy supply, and reduce, as much as possible, the energy tariff. It is important to emphasize that the current negotiations (in 2021) continue to be surrounded by secrecy on both sides.

Historical relations between Brazil and Paraguay

After Brazil's independence, in 1822, the first official contact with Paraguayan authorities took place in 1825, in the middle of the Francia dictatorship, with Brazil being the only country to have a delegation received by the government of Asunción, albeit in a cold manner (ALCALÁ, 2005; LYNCH, 2009; RAMOS, 1976).

Although relations between the two countries were satisfactory in diplomatic terms, the border issue has always been a nuisance. After Francia's death and the rise of Lopez and Alonso, some interactions began to change and new agreements emerged, in addition to the recognition of Paraguay's independence, which had a negative impact on

Argentina. Despite this, Brazilian imperial diplomacy has also led other countries to recognize Paraguayan independence in a positive way (BARRIO, 2010).

The Brazilian Empire through the celebration of more treaties (friendship, limits, trade, navigation, etc.) drove the new relations with Asunción and diplomacy between the two countries became increasingly stable, especially in military matters. This situation began to deteriorate as border issues began to be discussed. The Republic of Paraguay was calling for the demarcation from the Paraná River, claiming as an international limit the Salto Sete Quedas, but the Empire of Brazil (CALÓGERAS, 1998) pushed this discussion into the background.

In addition to the issue mentioned above, some incidents such as that of Morgestern in 1849, involving the dispute over Argentine territories, would make bilateral cooperation even more difficult, which worsened the following year with the decision of Mato Grosso province's president to build a fortification on the border, controlling the entry and exit of natives, which was seen by Asunción as an act contrary to its sovereignty. In view of the situation, the Paraguayan government sent 600 men to the border to expel the Brazilians (RAMOS, 1976).

Despite these disagreements, the two countries signed the Alliance Treaty in 1850, which provided for reciprocal commitments, in addition to free navigation between the Paraná and La Plata rivers, in the event of war against Buenos Aires (ESPÓSITO NETO, 2020). Two years later, the Brazilian Empire again discussed the boundary treaty, since the relationship between Argentina and Paraguay was satisfactory and coherent. The Brazilian Empire suggested new negotiations on the Río de La Plata basin and the question of limits, which was refused by the Republic of Paraguay. The Brazilian response to the Paraguayan denial led to numerous conflicts and insinuations that resulted in the expulsion of the Brazilian representative from Asunción and the imposition by Paraguay of numerous obstacles to navigation on the Paraná River (RAMOS, 1976).

Years went by and the geopolitical situation of the Río de La Plata basin resulted in an alignment of political groups in Brazil and Argentina with their peers in Río de La Plata basin, culminating in an international intervention in Uruguay's foreign policy. With this, Paraguay, through an official note, broke diplomatic relations with the Brazilian Empire and began to prohibit the navigation of Brazilian ships in Paraguayan waters. In turn, the government of Uruguay broke off relations with Paraguay, which invaded Brazil and Argentina, starting what would be the biggest conflict in South America's history. The union of forces between Argentina, Brazil and Uruguay, with the signing on 1 March 1865 of the Triple Alliance Treaty against the Paraguayan advance, would name the Triple Alliance War (1864-1870). The bloodiest armed conflict in Latin America (the lowest estimates of deaths are: 100,000 Brazilians, 30,000 Argentines, 10,000 Uruguayans and 300,000 Paraguayans (DE RE MILITARI, 2020), which caused a wave of hunger and disease, resulted in the death of half the Paraguayan population (the country lost more than 2/3 of the male population) (DORATIOTO, 2002).

At the end of the war, in 1869, Paraguayan citizens, opposing López, installed a provisional government in Asunción. The draft new constitution was approved on November 18, 1870 and the electoral process and the work of the Constituent Assembly were accompanied by representatives of the Triple Alliance countries, which at that time occupied various parts of Paraguayan territory (SALUM-FLECHA, 2006). The allies aimed at ensuring the formal independence of the Republic of Paraguay and opening peace negotiations. The negotiations on border issues and the other terms for establishing peace would take place two years later (DORATIOTO, 2002; 2011).

In 1872, the resumption of Brazilian-Paraguayan diplomacy took place under the Treaty of Peace and Perpetual Friendship (Loizaga - Cotegipe Treaty), which stipulated the payment of compensation by the Paraguayan state for the imperial government's war expenses and damage to public and private property. The treaty also reaffirmed the freedom of navigation on the rivers of the Río de La Plata basin (GARCIA, 2008).

The border negotiations gained momentum in 1872 with the Complementary Boundary Treaty. The demarcation took place in the Leap of Seven Falls, a fact that had a negative impact on Argentina (ESPÓSITO NETO,

2020). As the years went by and the Brazilian position hardened, relations between Brazil and Paraguay deteriorated and it was only in the second quarter of the 20th century, 1927, that dialogues between the Brazilian and Paraguayan governments on the subject began, which resulted in the Complementary Boundary Treaty of 1872, which became effective on December 3, 1929 (ACCIOLY, 1938).

The two-year delay in the execution of protocol procedures in the executives and legislatures of both countries was the result of a border incident on an island near Porto Murtinho, when Brazilian troops displaced a group of Paraguayans who were colonizing a region "not demarcated" by Paraguay (ESPÓSITO NETO, 2020).

With the 1929 treaty, the border issues that had been the subject of the Joint Commission's attention for many years and that caused several problems in Brazilian-Paraguayan relations in the 19th century were apparently resolved. However, the old problems would reappear in the 1960s as a result of the Guaíra Falls project by Marcondes Ferraz (FERRAZ, 1993). According to Cotrim (1999), there are records on the interest of Brazilian authorities in exploring the potential of the Sete Quedas (Seven Waterfalls) hydroelectric plant since 1908. However, of the many projects presented, only the small Guairá plant, known as "Capelinha," was completed and it supplied the region with energy. The Brazilian project of 1962, which envisioned the construction of a hydroelectric plant at the Sete Quedas of the Paraná River, revived the differences over the Brazil-Paraguay border.

Shortly after the study and Marcondes Ferraz's preliminary draft were released in 1962, the Paraguayan authorities sought the Brazilian representatives about the study and reopened discussions about the borders between the two countries based on a "reinterpretation" of the 1872 treaty (MENEZES, 1987; BARBOZA, 1992). It is worth mentioning that Marcondes Ferraz had defended the construction of the Sete Quedas dam in exclusively Brazilian territory for technical reasons. However, he understood that Paraguay should be entitled to a portion of the energy produced, due to the international character of the Paraná River.

The Itaipu Treaty and the binational hydroelectric plant

The Brazilian studies for the construction of the hydroelectric plant began in the late 1930s and early 1940s (during the Third Brazilian Republic, 1937-1945), but were refuted by the rulers, in addition to involving the border problem, given that the Itamaraty (Ministry of Foreign Affairs of Brazil) stated that there was no demarcation at Salto de Sete Quedas (COLMÁN, 2019).

In order to build the dam, it would be necessary to analyze the course of the Paraná River and the potential of the Guaíra Falls. Therefore, the Brazilian Ambassador José Jobim requested some studies. Over the years and the studies carried out, it was discovered that up to 7 million kilowatt-hours could be generated on the site. The government of Jânio Quadros (1961) even manifested its intention to build what would be the largest hydroelectric dam in the country and the second largest in the world and then the border problems began to become public. After Jânio's resignation, the project of the hydroelectric plant was published in the newspapers of the city of São Paulo during the government of his successor, Goulart (1961-1964) and throughout some subsequent governments, and was presented as a landmark of modernity for Brazil (COLMÁN, 2019).

The signing of the Iguaçu Act in 1966 promoted closer ties between Brazil and Paraguay, something that was noted with qualms on the part of Argentina. The Argentinean political elites, influenced by the geopolitical ideas of General Juan Enrique Guglielmelli and Admiral Isaac Rojas, feared that Paraguay would enter the Brazilian zone of influence, causing a break in the balance of power in the Río de La Plata basin in favor of Brazil and to the detriment of Argentina (GUGLIALMELLI, 2007). According to this perspective, the construction of the Itaipu hydroelectric dam would consolidate Brazil's preponderance in South America's heartland, which is why Buenos Aires vigorously opposed the work.

In order to limit Brazilian influence and prevent the construction of the dam at Sete Quedas, the Argentine strategy was to evoke the principle of "prior consultation" in international river law. According to this principle, in case of works on an international river, the upstream countries must obtain the consent of the downstream countries, which would give them the right to voice and veto any works (CAUBET, 1991). According to the principle of "prior consultation", Argentina, being at the mouth of Río de La Plata, could voice its opinion and veto any works upstream in the Río de La Plata basin, which is formed by a large number of rivers, such as Paraná, Paraguay, Uruguay and even Tietê. With this, the Casa Rosada could create numerous objections to the Brazilian hydroelectric program and hinder Brazilian economic development (MENEZES, 1987).

To support the precept of "prior consultation," Argentine authorities claimed that the Brazilian hydroelectric program - especially the Itaipu, Ilha Solteira and Jupiá dams - would bring consequences such as: alteration of the water regimes of the Río de La Plata basin, which could obstruct navigation and the construction of other dams downstream; river pollution, which would prevent fishing and water consumption; and the spread of diseases such as schistosomiasis (BARBOZA, 1992; GEISEL, 1997).

It is important to note that, at first, Argentina did not offer Brazil and Paraguay feasible alternatives to meet Brazil's energy needs and Paraguayan development demands. Brasília considered the principle of "compulsory prior consultation" an affront to national sovereignty, as it could threaten not only the Brazilian hydroelectric program, but also the entire national economic development (AZEREDO DA SILVEIRA, 2010).

The clash between the Argentinean and Brazilian-Paraguayan positions occurred at the regional and global multilateral levels. Amidst the climate of tension, on 27 February 1967, the foreign ministers of Argentina, Bolivia, Brazil, Paraguay and Uruguay met in Buenos Aires to discuss strengthening political and economic cooperation in the Río de La Plata basin. This approach would result in the creation of the Río de La Plata Basin Treaty, signed in Brasília on 23 April 1969. The agreement, which came into force in 1970 (LOPES, 2013).

As for the choice of site, an international consortium was responsible for the technical studies that indicated the best point for the construction of the dam. The work, which began in 1971, analyzed several sites along the Paraná River between the mouth of the Iguaçu River and the municipality of Guaíra. Due to the topographic and geological conditions, the technicians decided to implement the dam at the height of the island of Itaipu (figure 2), where the deviation and closure of the Paraná River would be more convenient (ITAIPU BINACIONAL, 2021b).

After negotiations between the governments of Brazil and Paraguay, on April 26, 1973, the Itaipu Treaty was signed, which contemplated a political and legal framework for the hydroelectric exploitation of the region of Sete Quedas. President Médici would postpone the decision on the constitution of the binational company and the beginning of the works, handing over the problem to the next administration (AZEREDO DA SILVEIRA, 2010).

The final decision to build the Itaipu power plant was made by President Ernesto Geisel (1974-1979). In favor of the decision to build the plant, there were several arguments: the impacts of the First Oil Shock of 1973; the transformation of the energy issue into a primary issue of national security; the risk of an energy shortage in Brazil; the national and regional integration that the work would provide; the risk of Brazilian discredit for not fulfilling what had been agreed; the projection of the country abroad; the economic benefits of the work, such as low cost of the energy generated; the development of important sectors of the economy, such as engineering and civil construction of high complexity and the electromechanical industry, among others (MONTEIRO, 2000).

Figure 2 - Itaipu Dam and Tri-Border Area map

Source: Created by the authors

Moreover, there were factors contrary to the construction of the plant, such as the lack of means and experience of Paraguay in the construction of works of the size of Itaipu Dam; the fact of leaving a significant amount of energy production in the hands of a foreign country, with a long history of political instability; the distance of the construction from the major consumer centers of the country; the existence of other hydroelectric projects capable of meeting the demand; the complexity and cost of the project; the opposition of Argentina, among others.

The first step in the implementation of the 1973 Treaty did not occur until September 1974. It concerned the payment of US\$ 100 million from the share of Itaipu Dam. The Brazilian state electricity company *Eletrobrás* invested \$150 million from the Federal Electrification Fund; the Paraguayan state electricity company *Administración Nacional de Electricidad* (ANDE) borrowed \$150 million from Banco do Brasil (BRAZIL, 1989).

By Annex C of the Itaipu Treaty, the parties agreed to the financial terms of the undertaking. On the one hand, Paraguay accepted that the energy, produced by Itaipu and not used by Paraguay, would be given away, preferentially, at cost price to the Brazilian market. On the other hand, the Brazilian State accepted to pay royalties and a remuneration for the energy produced and ceded by Paraguay. Furthermore, the Brazilian Treasury financed the Paraguayan part at a fixed interest rate of 6% per year. This interest rate was much lower than the international credit market. In fact, during the debt crisis (1982), Brazil raised funds at 21% per annum for the enterprise and passed on Paraguay's share at a fixed rate. It was up to the Brazilian taxpayer to pay the difference.

The first major problems between Brazilians and Paraguayans were the formation of the Board of Directors and the choice of names for the positions. Composed by twelve members, six of them appointed by Brazil and six by Paraguay, the board is the most important organ of Itaipu and has as main attributions to decide on: the fundamental guidelines of the power plant's administration; the internal regulations; the basic services organization plan, among other attributes (PARAGUAY, 1989). The Executive Board, for its part, was established under the rule of being composed by an equal number of nationals from both countries.

Right after the beginning of the plant's works, the engineers realized the need to "adjust" the project to the geological, topographical and hydrological characteristics of the region. The electrical sector authorities of the two countries suggested some changes in the project, the main one being the increase in the number of turbines, from 14 to 18. The number of turbines set out in Annex B was amended twice again until the Tripartite Agreement (1979), when Brazilian and Paraguayan representatives agreed on the third major change in the number of turbines, which were reduced from 20 to 18. However, the space for the installation of two more turbines was preserved. The plant's capacity returned to 12.600 megawatts (GUERREIRO, 1992). The reasons for the changes in Annex B are not only found in the technical-economic field, but also in the political arena, especially regarding relations with Argentina and Paraguay, which raised the problem of cycling and the gold clause.

Besides the main construction work, the governments of Brazil and Paraguay have carried out several complementary projects, such as the construction of roads, lodgings, hospitals, to make the construction of the plant feasible (WASMOSY, 2008; LIMA, 2006). The complementary buildings deeply transformed the region around Salto de Sete Quedas: between 1975 and 1978 Itaipu Binacional enterprise built more than nine thousand houses for its employees (MONTEIRO, 2000).

The rapid economic growth, its benefits and its evils were already factors expected by Brazil's and Paraguay's administrations, since from the beginning they expressed their intention to turn the plant into a driver of growth and investment in both countries. Both also organized the Itaipu Electromechanical Consortium (CIEM), responsible for supplying the turbines, generators and other heavy electrical materials. It is estimated that over 23 billion dollars were spent on the construction of Itaipu Dam (ESPÓSITO NETO, 2020).

The construction of Itaipu Dam was financed mainly by private banks. This was due to the Itaipu-Corpus issue, as Argentina successfully pressured multilateral financial bodies such as the Inter-American Development Bank (IDB) not to finance the Itaipu project while before the Argentine-Brazilian-Paraguayan impasse of Itaipu-Corpus was solved and an international legal framework was defined for the use of international rivers in the Río de La Plata basin.

In the late 1970s, the Tripartite Agreement brought the demands of Buenos Aires and the proposals of Brasília, so the disputes between the three countries, especially between Brazil and Argentina, were solved (FERRES, 2004). The Tripartite Agreement consolidated a legal framework for hydroelectric exploitation in the Río de La Plata basin and also influenced Brazilian foreign policy and interstate power relations around the construction of the Itaipu hydroelectric dam (MELLO, 1996).

The social and economic impacts of Itaipu Dam on the Tri-Border Area

The Brazilian government's policy regarding Itaipu Dam was decisive in the current composition of the population of the Tri-Border Area between Brazil, Argentina and Paraguay. In terms of demography, the construction of the plant has drastically changed the landscape of the Tri-Border Area, configuring the most important initiative in the process of settlement of the cross-border region, motivating population growth and an occupation guided by government policies. Today the two main cities in the region, Foz do Iguaçu (Brazil) and Ciudad del Este (Paraguay) have respectively: 258 thousand and 304 thousand inhabitants (IBGE, 2019; DGEEC, 2020).

Besides the cities on the Brazilian and Paraguayan sides of the border, the impacts of the construction of Itaipu Dam were also felt in the Argentine city of Puerto Iguazú, which did not participate in the project, but whose population increased from 3,001 inhabitants in 1970 to 57,623 in 1991 and is estimated to total 100,000 individuals in 2020 (INDEC, 2020).

The migratory movement of Brazilians towards the Paraguayan border zone was the result of attraction and repulsion factors. According to Firmeza (2007), among the repulsion factors are the lack of agrarian policies in Brazil, the

high price of land and, in the case of the Tri-Border Area, the construction of the Itaipu lake, which resulted in the expulsion of 40,000 Brazilian farmers.

Alongside the population increase, one of the greatest impacts caused by the construction of the plant was the flooding of native peoples' land. People who had already been suffering the consequences of the expansion of the agricultural frontier and were forced to leave their lands. Among the main groups affected in the region of the Tri-Border Area are the Guaraní and Kaingang native peoples, who today inhabit smaller areas compared with those they inhabited half a century ago (LIMA, 2006).

Moreover, the Itaipu hydroelectric dam, located between the Brazilian city of Foz do Iguaçu and Paraguayan Hernandarias, is the second tourist attraction of the Tri-Border Area in terms of number of visitors, receiving about 1 million tourists per year (average before the COVID-19 pandemic). In 1995, the North American Association of Civil Engineers (ITAIPU BINACIONAL, 2021b) elected the plant one of the Seven Wonders of the Modern World. In 2021, it was considered the world's largest hydroelectric power plant (ITAIPU BINACIONAL, 2021a).

It should also be noted that the transformation of the Tri-Border Area with the arrival of a significant contingent of migrants in the years of construction of the plant has boosted the economy and brought new infrastructure, reflecting even in the improvement of the hotel network and tourism services.

In addition to the tourist attractions represented by the world's largest hydroelectric power plant and the Iguaçu Falls, the border Brazil-Argentina-Paraguay still has the shopping tourism attraction of Ciudad del Este and the business tourism that in the second decade of the twentieth century surpassed the first as a result of the increased inspection by the Brazilian Internal Revenue Service, giving rise to the reconversion of the region's service sector, especially the hotel sector (CARNEIRO, 2016).

In recent years, the Brazilian media have announced a new infrastructure for the Tri-Border Area. A project financed by Itaipu Dam, concerning the construction of a second bridge between Brazil and Paraguay over the Paraná River, between the cities of Foz do Iguaçu and Puerto Presidente Franco. The work aims to relieve the traffic of the Friendship Bridge. This is a controversial project due to the location of the new bridge, which will be installed next to the Three Borders Landmark, disfiguring the third most important postcard in the region (CARNEIRO 2016).

Regarding the performance of Itaipu Dam in the Tri-Border Area, Rafagnin (2013 apud CARNEIRO, 2016) states that the company's policy is not always beneficial to the region. Itaipu Binacional enterprise has excessive supremacy in the decision-making processes of Foz do Iguaçu and the Tri-Border Area, having even influenced the appointment of the president of the Economic and Social Development Council of Foz do Iguaçu, besides subsidizing numerous institutions on the border region.

Renegotiation of the Itaipu Treaty

Due to the strategic importance of Itaipu Dam, both in energy, economic and geopolitical terms, the renegotiation of the Itaipu Treaty is today one of the main issues of foreign policy in Brazil. The renegotiation of the Annex C of the treaty, which expires in 2023, has already been moving the diplomats of the two countries.

It is worth remembering that the Iguaçu Act (1966) had as its objective the equal division of energy produced by the hydroelectric plant between the two South American countries, so they would have the autonomy to designate the destination of electric energy at a fair price. If one of the countries did not use the 50% of all energy produced, the other would be obliged to buy this surplus (but due to the debt between the two South American countries, Brazil always paid less for this energy, so Paraguay paid its debt through the purchase and sale of the energy).

With the inauguration of Itaipu Dam in 1984, the ongoing re-democratization in the Southern Cone in the 1980s and the beginning of a new relationship between Brazil, Paraguay and Argentina, diplomatic relations between Brasília

and Asunción have improved greatly. After that, with the arrival of Lula da Silva in power in 2003, Brazil began to privilege cooperation with South America, seeking more autonomy and diversity in Brazil's foreign policy, based on the idea that regional development would stimulate national development (PAULA, 2013).

During the Lula da Silva administration (2003-2010), Paraguay went through different governments and the arrival of Fernando Lugo in power in 2008, which brought to an end more than sixty years of Colorado Party hegemony, gave new directions to the country's international relations and opened a debate about the renegotiation of the Itaipu Treaty.

Paraguayan claims

With President Fernando Lugo in power in Paraguay, the country has pushed for further renegotiations by increasing the price paid by Brazil for Paraguayan energy. The Lugo administration also demanded a new analysis of the external debt generated by the construction of the hydroelectric power plant (with respect to the increase in international interest rates), in addition to the revision of Annex C of the Itaipu Treaty, which concerns financial and service information. Although the points in question were scheduled to be reviewed only in 2023. This deadline, discussed numerous times, caused Paraguay a dependence of half a century on Brazil and hindered the Paraguayan government's plans for social renewal (BORBA et al., 2009).

The biggest problem for Paraguay was the payment of the foreign debt to Brazil. Since the first turbine started operations, Paraguay has used only 5% of all production, and one of the objectives of the construction was the equal division of energy – however, if one of the countries did not use all percentages the other would have to buy it. Thus, Paraguay sells more than half of all its energy produced in Itaipu Dam to Brazil (PAULA, 2013).

The new 2008 agreement contained some of Paraguay's requirements, which were: the sale of energy production to third parties, sale of energy to Brazil at a fair price with the revision of the debt, a new direction in Itaipu Dam, which was being commanded mostly by Brazilians. A priori, President Lula da Silva and members of the government did not consider any kind of negotiation but were willing to listen to Paraguay's demands.

In July 2009, a new agreement was signed on the sale of energy, which provided for a three-fold increase in the value of Paraguay's energy purchases, freedom of negotiation between Paraguay and other Brazilian companies, and a new possibility for Paraguay to sell its energy surplus to a third party from 2023. This agreement was approved in both countries (in Paraguay still in 2009 and Brazil in May 2011), being considered historic by Paraguayans and being viewed with bad eyes by the Brazilian media (PAULA, 2013).

The image of Brazil in Paraguay and the new treaty

Regarding the image of Brazil in Paraguay, Benvenuto (2017) recalls that the war of 1864-1870 left in Paraguayan society resentment towards Brazil that reverberated in relations between the two countries still today. For the author, the excessive attachment to historical facts is not healthy and becomes politically relevant, giving rise to ghosts and hostile thoughts of insecurity between Paraguayans and Brazilians.

In Paraguayan society, the issue concerning the energy of Itaipu Dam has reborn "anti-Brazilian" feelings and a xenophobic nationalism, whose roots lie in the memory of the horrors of the defeat of the Triple Alliance War and in the belief in the myth of the foreigner who plunders the Guarani riches. With the Treaty signed in 1973, Paraguay assumed a series of obligations, which, for a large part of the Paraguayan elite, is something harmful to the country. One example is the obligation of the preferential transfer of unused Paraguayan energy to *Eletrobrás*. According to Cudas (2008), this constitutes an affront to Paraguayan sovereignty.

It is worth noting that the sale of energy at cost price to Brazil results from the payment of the debt generated by international negotiations and loans made for the construction of the plant. This was due to Paraguay, at the time of the signature, not being able to raise guarantees and demonstrate the capacity to carry out the works, which would make the project impossible. Moreover, the debt terms were renegotiated in 1993 and Brazil assumed, once again, a large part of the debt escalation burden (WASMOSY, 2008).

Despite this, Paraguay believes it has been harmed because the price of energy from Itaipu Dam has not kept pace with the increase in international energy prices. In the country, the use of the term "give energy" instead of "sell energy" has spread, since sales are made at cost price, which would favor only Brazilian industrial elites (TOLEDO, 2015). However, a FIRJAN (2011) survey argues that, although generation costs are adequate, other factors, such as the high incidence of taxes and charges, make Brazilian electricity very expensive for the final consumer, whether industrial, commercial or residential.

In his government, President Lugo has defended controversial positions on socio-political issues such as land reform and the renegotiation of the terms of the Itaipu Treaty, which had a profound social appeal in Paraguay. These flags were contrary to Brazilian interests (ESPÓSITO NETO; PAULA, 2015). Amidst the turbulent context, marked by legal insecurity and political uncertainty, the number of agreements between Brazil and Paraguay began to decrease and the approximation between Brasília and Asunción, which until then had been driven by Lula's government, lost intensity.

It is worth remembering that in 2005 Lula's and Frutos's governments had already sealed an agreement that imposed an increase in the amount paid for Paraguayan energy transfers to Brazil, whose multiplier factor had been expanded from 4.0 to 5.1. However, in 2009, in the agreement between Lula da Silva and Lugo, there was a three-fold increase in the amount paid for the transfer of Paraguayan energy, from US\$2.8 to US\$8.4 MWh (approximately), meaning that the multiplier factor of the amount paid for the transfer of energy would increase from 5.1 to 15.3. In addition, the agreement gave Paraguay the freedom to negotiate with Brazilian companies other than *Eletrobrás* (ESPÓSITO NETO; PAULA, 2015).

One point under discussion in Brazil was what would be the motivation of the Lula da Silva administration to significantly increase the amount paid to Paraguay for the Itaipu Dam energy at one time, bearing in mind that there could be new negotiations by the year 2023 (PAULA, 2013). In this regard, Menezes (2013) recalled that the strengthening of Brazil's presence in South America and the diplomatic discourse that elevated the subcontinent to the status of a priority in the Brazilian foreign policy agenda under Lula da Silva's administration were aimed at consolidating Brazil's regional leadership in South American space. According to Cervo (2008), the Lula da Silva administration was guided by the paradigm of "official cordiality" in dealing with neighbors. Table 1 presents the results of the negotiations. Paraguay's earnings were US\$874 million/year, a significant result for the country.

During Dilma Rousseff's administration (2011-2016), the regional integration process maintained several of the previous administration's initiatives, but with less impetus (CORNETET, 2014). In the case of Paraguay, the coup d'état suffered by President Fernando Lugo and the reactions of the Mercosur countries, with the suspension of Paraguay and the accession of Venezuela without Paraguayan support, relations became distant until the election of Horacio Cartes (2013 -2018).

Table 1 - Economic Results of the Negotiations between Brazil and Paraguay

CONCEPT	CURRENT	ADDED VALUE	TOTAL ANNUAL	TOTAL VALUE IN 10 YEARS	EXTRA INVESTMENTS
1) Increase of compensation for transfer of energy to Brazil	US\$ 120 million/year	US\$ 240 million/year	US\$ 360 million/year	US\$ 3.600 million	-
2) Paraguayan energy commercialization of Itaipu Dam in Brazil initially for 300 MW. In 10 years for 3000 MW.	US\$ 20 million (net income)	US\$ 20 million/year (net income) US\$ 200 million/year (net income)	US\$ 200 million/year (net income)	-	-
3) Paraguay's energy supply in Brazil (initial)	-	US\$ 10 million/year (net income)	US\$ 10 million/year (net income)	US\$ 100 million (net income)	-
4) Energy commercialization of hydroelectric plants of inland rivers of Paraguay (in 10 years)	-	US\$ 50 million/year (net income)	US\$ 50 million/year (net income)	US\$ 500 million (net income)	-
5) ANDE, ELETROBRÁS and ITAIPU operating agreement	-	US\$ 180 million/year	US\$ 180 million/year	US\$ 1800 million	-
6) Electromechanical works. Itaipu Binacional Right Bank Substation	-	US\$ 30 million	-	-	US\$ 30 million
7) Civil Works	-	US\$ 20 million	-	-	US\$ 20 million
8) Investments in hydroelectric projects in inland rivers of Paraguay (in 10 years)	-	US\$ 1000 million	-	-	US\$ 1000 million
9) Royalties	US\$ 245 million/year	-	US\$ 245 million/year	US\$ 2450 million	-
10) Refund	US\$ 19 million/year	-	US\$ 19 million/year	US\$ 190 million	-
Total	US\$ 384 million/year	-	US\$ 874 million/year	US\$ 8840 million	US\$ 1050 million

Source: Organized by the authors with data from Gamón (2009).

However, from 2016 onwards, with Temer's government (2016-2018), Brazilian foreign policy has taken a sudden turn, giving priority to relations with traditional partners (the United States, in particular), with lower interaction with South American neighbors (ACTIS, 2017). This policy guideline was further developed in Bolsonaro's government (2018-2022), but it is now evaluated in a very negative way at the international level.

In July 2020, the president of ANDE, engineer Pedro Ferreira, denounced a secret agreement unfavorable to Paraguay, which would imply an increase in the price of electricity to be paid by the Paraguayan consumer. The new document was supported by President Abdo Benítez, an ally of Bolsonaro's government. The complaint led to a series of protests across the country and the closing of the Friendship Bridge.

The crisis almost toppled the government of Abdo Benítez. Faced with increased support for the impeachment, pressured by the streets and by Congress, the Paraguayan government backed off, and obtained support from the Brazilian government, so that the agreement was canceled by the parties. In March 2021, the foreign ministers of Brazil and Paraguay decided to postpone the renegotiations of Annex C of the Itaipu Treaty until after the COVID-19 pandemic.

Conclusion

The historical relations between Brazil and Paraguay, presented throughout this article, reveal part of the historical resentment against Brazil, still present in Paraguayan society today. The memories of the Triple Alliance War, the border disputes and the rules established by Brazil in the purchase and sale of energy produced by Itaipu Dam, as well as in the management of the company, are elements that must be taken into consideration by the Brazilian authorities at the time of the renegotiation of the Itaipu Treaty.

Amidst a weakening of regional integration in South America and in the world, aggravated by the COVID-19 pandemic, Brazil and Paraguay are having an adverse scenario in the renegotiation of the Itaipu Treaty. Nevertheless, despite the unfavorable situation involving the renegotiation of its use agreement, Itaipu continues to play a key role in the South American regional integration, constituting a strategic energy source and being an element of first importance in the Southern Cone's balance of power.

It is important to stress that Itaipu Dam is a political-economic instrument with relevant social and economic impacts on the Tri-Border Area, mainly by promoting public policies and regional development, which makes the region one of the most prosperous in South America.

Currently, as Brazil and Paraguay prepare for the new rounds of negotiation of Annex C of the Itaipu Treaty, Paraguay's demands remain the same as in the renegotiation, but they do not find resonance with Brazil's political and economic elites. Negotiators on both sides will lack much skill and imagination to find creative solutions that leverage cooperation rather than discord.

References

- ACCIOLY, Hildebrando. **Limites do Brasil**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1938.
- ACTIS, Esteban. **Michel Temer's foreign policy**. NUSO, 2017.
- ALCALÁ, Guido Rodríguez. **Ideologia Autoritária**. Brasília: FUNAG, 2005, 154 p.
- ARON, Raymond. **Paz e Guerra**. Brasília: UnB, 2002.
- AZEREDO DA SILVEIRA, Antônio. **Azeredo da Silveira: a statement**. SPEKTOR, Matias. (Org.). Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- BARBOZA, Mario Gibson. **Na diplomacia o traço todo da vida**. Rio de Janeiro: Record, 1992.
- BARRIO, César de Oliveira Lima. **A Missão Paranhos ao Prata (1864-1865): diplomacia e política na eclosão da Guerra do Paraguai**. Brasília: FUNAG, 2010.
- BENVENUTO, Jayme. A Guerra da Tríplice Aliança e o ressentimento paraguaio: impasse no processo de integração regional? **Revista Direito Sem Fronteiras**. Foz do Iguaçu. Jul/dez. 2017, v. 1 (2), p. 71-80.
- BORBA, Pedro dos Santos de; RANZAN, Eduardo; RIBEIRO, Germano; BOBU, Eduardo; CARIVATO, Paulo Ricardo. A renegociação do Tratado de Itaipu. **Perspectiva: Reflexões sobre a temática internacional**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 115-135, fev. 2009.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota Reversal nº 12**, de 10 set. 1974. Itaipu Binacional. Documentos e Atos Oficiais. Brasília: MRE, 1989.
- BURGES, Sean W.; BASTOS, Fabrício H. Chagas; ROGERS, Matthew T.. **Hegemonia consensual: por uma teorização sobre a Política Externa Brasileira no pós-Guerra Fria. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 5, n. 9, p. 357-385, dez. 2016.
- CALÓGERAS, João Pandiá. **A Política Exterior do Império: da Regência à Queda de Rosas**. Brasília: Editora do Senado Federal, 1998.
- CARNEIRO, Camilo Pereira. **Fronteiras irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata**. 1. ed. Porto Alegre: Ideograf, 2016.
- CAUBET, Christian G. **As Grandes Manobras de Itaipu**. São Paulo: Acadêmica, 1991.

- CERVO, Luiz Amado. **Inserção Internacional: a formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CODAS, Gustavo. **O direito do Paraguai à soberania: a questão da energia hidrelétrica**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- COLMÁN, Emilio Alapanian. **Antes de Itaipú: la disputa entre Brasil y Paraguay por los Saltos del Guairá**. Asunción: Editorial Amandurá, 2019.
- CORNETET, J. M. C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. In: **Conjuntura Austral**, v. 5, p. 111-150, 2014.
- COTRIM, John. **Notas sobre os antecedentes da criação de Itaipu Binacional**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1999.
- DEBERNARDI, Enzo. **Apuntes para la historia de Itaipu**. Asunción: Editorial Gráfica Continua, 1996.
- DE RE MILITARI. **Victimario Histórico Militar**. Las Mayores Guerras y Genocidios del siglo XIX. Available at: <http://remilitari.com/index.htm>. Access: 18 jun. 2021.
- DGEEC. **Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos**. Available at: <https://www.dgeec.gov.py>. Access: 18 jun. 2021.
- DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **Una relación Compleja: Paraguay y Brasil 1889-1954**. Asunción: Tiempo de Historia, 2011.
- ESPÓSITO NETO, Tomaz. **Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias: fronteiras, energia e poder**. 2. ed. Curitiba: Editora Appris, 2020. v. 1.
- ESPÓSITO NETO, Tomaz; PAULA, O. F. . **Um balanço das Relações Brasileiro-Paraguaias nos Governos Lula/Dilma (2003-2012)**. In: Laís Forti Thomaz; Suzeley Kalil Mathias & Marcelo Fernandes de Oliveira. (Org.). **Diálogos sul-americanos : 10 anos da política exterior**. 1ed.Marília: Editora Cultura Acadêmica, 2015, v. 1, p. 211-247.
- FERRAZ, Oscar Marcondes. **Oscar Marcondes Ferraz, a pioneer in engineering** - Testimonial / Centro da Memória da Eletricidade no Brasil. Renato Feliciano Dias. (Coord.). Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade, 1993.
- FERRES, Virginia Perez. A solução do conflito de Itaipu como início da cooperação política Argentino-Brasileira na década de 80. **Projeto História**, São Paulo, v. 2, n. 29, p. 661-672, dez. 2004.
- FIRJAN. Quanto custa a energia elétrica para a pequena e média empresa no Brasil? In: **Quanto custa - Energia elétrica - 2011**.
- FIRMEZA, George Torquatto. **Brasileiros no exterior**. Brasília: FUNAG, 2007.
- GAMÓN, Efraín Enríquez. **En una nueva dimensión histórica: breve resumen de una gestión patriótica**. Asunción: Arandurá Editorial, 2009.
- GARCIA, Eugênio Vargas. **Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos, 1493-2008**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- GEISEL, Ernesto. **Ernesto Geisel**. D ´ ARAUJO, Maria Celina & CASTRO, Celso. (Org.). Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um Emprego do Itamaraty**. São Paulo: Siciliano, 1992.
- GUIMARÃES, Feliciano. S.; MAITINO, Martin. E. . **Socializing Brazil into Regional Leadership: The 2006 Bolivian Gas Crisis and the Role of Small Powers in Promoting Master Roles Transitions**. Foreign Policy Analysis, p. 1-20, 2017.
- GUGLIAMELLI, Juan Enrique. **Pensar con Estrategia**. Remedios de Escalada. Lanús: Editora de la UNLA, 2007.
- IBGE. **Foz do Iguaçu** - População Estimada 2019. Available at: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/panorama>. Access: 16 jun. 2021.
- INDEC.2020. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. **Proyecciones por departamento**. Available at: https://sitioanterior.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=119. Access: 17 jun. 2021.
- ITAIPU BINACIONAL. **Anexo C do Tratado de Itaipu**. Available at https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/anexos_fckeditor/institucional/en/03_Anexo_c_ing.doc . Access: 15 set. 2021.
- ITAIPU BINACIONAL. **What does Itaipu's energy represent for Brazil and Paraguay?** Available at: <https://www.itaipu.gov.br/energia/geracao>. Access: 16 jun. 2021a.
- ITAIPU BINACIONAL. **Our history**. Available at: <https://www.itaipu.gov.br/nossahistoria>. Access: 16 jun. 2021b.

LAINO, Domingo. **Paraguai: fronteiras e penetração brasileira**. São Paulo: Global Editora, 1979.

LIGRONE, Pablo. Transfronterización. In: **Diccionario del pensamiento alternativo**. Biagini, H.; Roig, A. (orgs.). Buenos Aires: Biblos, 2006.

LIMA, Ivone Teresinha Carletto de. **Itaipu: as faces de um mega projeto de desenvolvimento (1930-1984)**. Marechal Cândido Rondon: Germânica, 2006.

LOPES, Gustavo Tonon. **Itaipu e a Bacia do Prata: dos conflitos à integração, Brasil, Argentina e Paraguai**. 134 f. Dissertation (Masters Degree). Curso de Integração da América Latina. São Paulo: USP, 2013.

LYNCH, John. As repúblicas do Prata: da independência à Guerra do Paraguai. In: BETHELL, Leslie. (Org). **História da América Latina: da independência a 1870**. Brasília: FUNAG, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. - 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil: a Balança de Poder no Cone Sul**. São Paulo: AnnaBlume, 1996.

MENEZES, Alfredo da Mota. **A herança de Stroessner: Brasil - Paraguai, 1955-1980**. Campinas: Papirus, 1987.

MENEZES, Roberto Goulart. Crise na integração sul-americana: O governo Lula da Silva e os casos de Itaipu e do gás boliviano. In: SALATINI, R; PRADO, H.. (Org.). **Pacifismo e cooperação nas Relações Internacionais: Teoria e Prática**. Dourados: UFGD, 2013.

MONTEIRO, Nilson. **Itaipu, a luz**. Curitiba: Itaipu Binacional – Assessoria de Comunicação Social, 2000.

OLIVEIRA E SILVA, Irma Dutra Gomes de; LABRIOLA, Pedro. Role Theory como terceira via nas Relações Internacionais. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 8, n. 15, p. 73-102, jun. 2019.. doi:<https://doi.org/10.30612/rmufgd.v8i15.11531>.

PARAGUAY. **Itaipú**. N. R. 7 de 26 abr. 1973. In: Paraguay. Documentos Oficiais de Itaipú. Asunción: Itaipú Binacional, 1989.

PAULA, Orlando Fernandes de. A política externa brasileira e as relações com o Paraguai: a revisão do Tratado de Itaipu. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, Araraquara, v. 17, n. 8, p. 117-134, abr. 2013.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games**. International Organization, 42 edição, sec. 3. 1988.

RAMOS, R. Antônio. **La Independencia del Paraguay y el Império del Brasil**. Rio de Janeiro: IHGB, 1976.

SALUM-FLECHA, Antonio. **Historia Diplomática del Paraguay**. Asunción: Intercontinental, 2006.

TOLEDO, Sara Basilio. **Mudança política no Paraguai e as relações com o Brasil: o caso da renegociação do Tratado de Itaipu**. 205 p. Dissertation (Master Degree). Curso de Relações Internacionais. São Paulo: UNESP, 2015.

WASMOSY, Juan Carlos. **Archivo Itaipú: Memórias y documentos inéditos**. Asunción: ColorShop Estación Gráfica SRL, 2008.

Authors' Contributor Roles

Camilo Pereira Carneiro Filho: *Conceptualization, Methodology, Project Management, Visualization, Formal Analysis, Writing (first draft), Research.*

Tomaz Espósito Neto: *Conceptualization, Methodology, Project Management, Visualization, Formal Analysis, Writing (first writing), Research.*

Information provided by the authors in accordance with the [Taxonomía de Funciones de Colaborador \(CRediT\)](#)

A ONU e a Diplomacia militar: a influência das agendas nacionais na Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS)

The UN and the Military Diplomacy: the influence of the national agendas in the United Nations Mission in South Sudan (UNMISS)

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.122070>

Guilherme de Araujo Grigoli

Instituto Meira Mattos - Escola de Comando e Estado Maior do Exército

guigrigoli@gmail.com  

Lucas Amorim Poyares Castro

Instituto Meira Mattos - Escola de Comando e Estado Maior do Exército

lucaspoayares@gmail.com  

Resumo

A diplomacia militar é um dos instrumentos de implementação das agendas nacionais em cenários de conflito. A participação de um país em uma operação de paz está vinculada aos seus interesses nacionais, diretos ou indiretos, e pode impactar na eficácia destas. Trata-se de pesquisa qualitativa, apoiada no estudo de caso da UNMISS, com utilização da técnica de observação não estruturada feita por um dos autores em 2015/2016 e de análise documental. Estuda como a diplomacia militar serve de ferramenta na relação entre as agendas nacionais e as Operações de Paz sob a égide da ONU. Especificamente, questionamos como o interesse nacional dos países contribuintes das missões de paz influenciam em sua eficácia. Ao final, como conclusões apresenta formas de reduzir e/ou mitigar esses efeitos no sistema ONU, repensando essa atividade para o aprimoramento do multilateralismo, entendendo o papel das alianças transnacionais na mitigação dessas diversas agendas nacionais no âmbito da missão.

Palavras-chave: Sudão do Sul; Diplomacia Militar; Organização das Nações Unidas; Interesses Nacionais.

Abstract

Military diplomacy is one of the instruments for implementing national agendas in conflict scenarios. The participation of a country in a peace operation is linked to its national interests, direct or indirect, and can impact their effectiveness. This is qualitative research, supported by the UNMISS case study, using the technique of unstructured observation made by one of the authors in 2015/2016 and document analysis. It studies how military diplomacy serves as a tool in the relationship between national agendas and Peace Operations under the aegis of the UN. Specifically, we question how the national interest of countries contributing to peace missions influence their effectiveness. In the end, as conclusions, it presents ways to reduce and/or mitigate these effects in the UN system, rethinking this activity to improve multilateralism, understanding the role of transnational alliances in mitigating these various national agendas within the scope of the mission.

Keywords: South Sudan; Military Diplomacy; United Nations; National Interests.

Recebido: 04 fevereiro 2022

Aceito: 17 junho 2022

Conflitos de interesse: Os autores 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

Na busca pela manutenção da paz e segurança internacionais, as Operações de Paz (OPaz) têm se destacado como um dos instrumentos utilizados pela Organização das Nações Unidas (ONU), embora os modelos de intervenções humanitárias praticados não estejam expressos de forma clara na Carta das Nações Unidas, estas ocorrem sob o entendimento de que a ausência de uma norma que as autorize não significa a sua proibição, possibilitando a sua ocorrência em vários países ao redor do mundo (JUBILUT, 2008).

Com base nos capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas, os países do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) instituíram as OPaz como um mecanismo multilateral destinado a manter ou restaurar a paz e a segurança internacional (ONU, 1945). Assim, com o objetivo de reprimir as violações de direitos fundamentais, a ONU busca atuar valorizando a prevenção e os meios pacíficos de solução de controvérsias, enfatizando a responsabilidade dos Estados em promover a segurança de seus nacionais. O uso da força passa a ser exceção e os países devem observar a obrigação de que as ações militares realizadas não causem danos maiores do que os que se busca evitar, considerando a importância da proporcionalidade e dos limites para seu uso, além da necessidade de monitoramento e avaliação da execução das resoluções (SANDOZ, 1992; VIOTTI; KAUPPI, 2013).

Essas OPaz não podem ser classificadas como parte da diplomacia tradicional entre Estados, uma vez que estão, em última instância, sob a égide e coordenação da ONU (WATSON, 1982). No entanto, alguns de seus Estados membros acabam utilizando seus nacionais cedidos para essas operações de modo a atingir objetivo de suas próprias agendas de política externa (BRANCO, 2015). Seja por meio de seus funcionários civis ou por meio de seus contingentes militares cedidos à ONU, estes Estados acabam causando conflitos de interesse entre o cumprimento da missão e a busca por algum anseio de sua própria agenda internacional (BRANCO, 2015).

No caso do Sudão do Sul, que é o país mais jovem do mundo, tendo apenas 10 anos de independência e, desde então, está mergulhado em uma intensa guerra civil, a ONU, por meio da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS), tenta restabelecer a paz e a segurança no território sul-sudanês. Entretanto, devido aos interesses geopolíticos conflitantes, os próprios Estados que enviam ajuda humanitária para o Sudão do Sul por meio da UNMISS têm contribuído para os resultados negativos. Posto isso, ao considerar a multiplicidade de atores envolvidos em uma OPaz da ONU e os mais variados desafios entre uma missão específica e outra, para fins de delimitação, o nosso objeto de estudo terá como foco o papel do contingente militar da ONU na UNMISS.

Se por um lado, é possível observar que os contingentes militares da ONU têm demonstrado ao longo dos anos sua capacidade de atuar como força de apoio para manter a paz e promover uma solução pacífica no momento do conflito, por outro lado, esses militares podem atuar em determinado contexto com o objetivo de apoiar a agenda externa do seu próprio país, por meio da diplomacia militar (NAJIMDEEM, 2020). Com isso, novos desafios são impostos as OPaz, ao levar em consideração a multiplicidade de interesses conflitantes no seu dia a dia, de modo que este artigo busca identificar como alguns Estados utilizam a sua diplomacia militar para atingir seus objetivos nacionais no Sudão do Sul, por meio de seus militares.

Na literatura sobre este tema é possível encontrar autores ressaltando que essa ajuda às OPaz da ONU se dá pela questão da compensação econômica, especialmente no que diz respeito aos países em desenvolvimento (BOVE; ELIA, 2011; GAILBULLOEV et al., 2015; BOUTTON; D'ORAZIO, 2019). Outros autores refutam essa possibilidade, argumentando que a compensação financeira, por si só, não é suficiente e não explica adequadamente o envolvimento dos estados em uma operação de paz, exigindo o estudo de outras motivações (COLEMAN; NYBLADE, 2018).

Este artigo parte do debate feito por Neack (1995), em que foi identificado que os Estados enviam ajuda militar para a OPaz com base em interesses geopolíticos ou regionais. Porém também se difere de abordagens que analisam os interesses nacionais dos membros do CSNU, no momento das tratativas iniciais, para intervir ou não em um conflito, ainda dentro da sede da ONU (BEARDSLEY; SCHMIDT, 2011; ALLEN; YUEN, 2020). Nesses artigos, os autores identificam

que os interesses nacionais dos cinco membros permanentes do CSNU podem ser uma variável interessante para tentar entender as escolhas da organização quanto à intervenção em determinado conflito em detrimento de outro. Busca-se outra abordagem, ao verificar a existência dos interesses nacionais dentro do campo de atuação da UNMISS, abordando essa prática no contexto da missão, por meio de exemplos empíricos.

Pretende-se avançar além do que foi abordado por Winckler (2015), que identifica que o trabalho do funcionário de campo da ONU em desacordo com o que havia sido delineado por seus superiores, na burocracia da organização, pode ser benéfico para a OPaz, ao mesmo tempo que possibilita a adaptação dos objetivos da missão às necessidades locais observadas no terreno. Pretende-se abordar situações em que essa incompatibilidade de atuação se deve ao fato de certos militares priorizarem suas agendas nacionais em detrimento dos interesses comunitários.

Em geral nossa contribuição será identificar como a atuação desses militares da UNMISS difere dos objetivos iniciais da OPaz, apresentando a sobreposição do interesse nacional em relação ao interesse comum, criando obstáculos ao cumprimento da missão. Assim, será apresentado o modo como um Estado usa seus militares cedidos à ONU para atingir seus objetivos internacionais dentro do contexto específico da UNMISS por meio da diplomacia militar, sob uma ótica realista (MEARSHEIMER, 1994).

A metodologia da pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa para elucidar e aprofundar a compreensão da dinâmica interna da ONU e, conseqüentemente, da estruturação e divisão das posições militares nas operações. O método de estudo de caso, sob a perspectiva de Yin (2018), também possibilitou a adoção de um caso único ao se deparar com um evento extremo ou peculiar. A opção pela UNMISS como estudo de caso decorre da singularidade dos eventos apontados neste artigo, aliados à dinâmica de concepção desta no contexto da ONU. Desta forma, ainda, sugere-se que as conclusões apresentadas sirvam de teoria levantada para posteriormente confrontar-se a outras missões de paz conduzindo ao que Yin denomina como generalização analítica, através do mecanismo de repetição conhecido como replicação

A escolha por este caso também se justifica devido ao processo incomum de estruturação da UNMISS, sendo concebida dentro de um cenário promissor de paz, uma vez que desde a assinatura do Tratado de Naivasha em 2005 até o referendo de independência em 2011, este país gozava de relativa estabilidade política. Somado a isso, a ONU ainda objetivava estabelecer as condições para o desenvolvimento da República do Sudão do Sul, com vistas a fortalecer a capacidade do governo sul-sudanês de governar de forma efetiva e democrática, de acordo com a resolução 1996 do CSNU (ONU, 2011). Este período de estabilidade política somado às perspectivas de construção de uma nova nação conduziu a duas importantes dinâmicas essenciais ao debate deste artigo: a primeira delas relativa à configuração de uma missão de paz multidimensional concebida com uma estrutura voltada para o peacebuilding e a segunda referente a aproximação de diversas nações à missão de paz para, através desta, buscar oportunidades de construir e/ou resguardar seus interesses nacionais.

Duas técnicas de geração de dados foram utilizadas: a pesquisa documental e a observação participante não estruturada. Para a primeira, as fontes primárias usadas foram documentos da ONU e da UNMISS (como manuais, protocolos, memorandos, diretivas e relatórios), além de documentos do governo nacional do Sudão do Sul coletados pelos autores. As fontes secundárias foram livros de autores relevantes no campo das Relações Internacionais e artigos de revistas acadêmicas com foco na dinâmica da ONU e no desenvolvimento do Sudão do Sul.

Para a segunda, a participação direta de um dos autores no local do evento investigado, nos anos de 2015 e 2016 em Juba, capital do Sudão do Sul, possibilitou maior profundidade no estudo de caso desta pesquisa (ABIB; HOPPEN; HAYASHI, 2013). Ressalta-se aqui que essa técnica foi utilizada não apenas para gerar dados, como ocorre com frequência, mas também para embasar a sua interpretação apoiando as suposições iniciais, favorecendo a discussão dos dados e contribuindo para a interpretação dos resultados sobre o fenômeno (ANGROSINO, 2009).

Ademais, este artigo trata de dinâmicas não expressas, abordando a perspectiva de como os militares, inseridos no contexto das OPaz, atuam no campo diplomático em favor dos interesses nacionais de seus países, por meio da arquitetura criada para isso por suas nações e pela ONU. Para isso, concentramos nossa análise no comportamento dos militares em missões individuais que constituem, especificamente neste grupo, os oficiais de estado-maior nos níveis do quartel general da UNMISS, nos setores e os oficiais de ligação (Observadores Militares no contexto das missões multidimensionais).

Em termos epistemológicos, insere-se no paradigma estratégico-realista, que busca, do ponto de vista da produção do conhecimento científico, estabelecer generalizações sobre a forma como o poder militar é convertido em poder político, a partir da observação do comportamento dos atores em suas interações e intenções estratégicas (SCHELLING, 2011). Dentro do objeto de estudo, isso possibilitará ter como base o estudo de caso do Sudão do Sul para apresentar formas de reduzir e/ou mitigar esses efeitos da diplomacia militar no sistema ONU.

Dito isso, a questão norteadora deste artigo é: "Como a diplomacia militar, realizada pelos militares cedidos à UNMISS, influencia na eficácia desta missão com base no interesse nacional de seus países?". Esta análise aborda o uso da diplomacia militar sob um aspecto pouco convencional ao normalmente apresentado nas análises e estudos sobre este tipo de diplomacia (EDMONDS, 1998; SACHAR, 2003; COTTEY; FOSTER, 2004; MATSUDA, 2006; MUTHANNA, 2011; PATJINKA, 2016).

Além desta introdução, o artigo ainda será dividido em mais 3 seções que orientam o debate conceitual e teórico, o processo diplomático militar no sistema ONU e o caso do Sudão do Sul com as evidências empíricas deste artigo. Por fim, cabe ressaltar que devido à complexidade do tema e à constante atualização deste estudo de caso, este artigo não é um fim em si mesmo, sendo, na verdade, uma contribuição para o campo de estudos sobre política externa, defesa, diplomacia militar e OPaz da ONU. Do mesmo modo, a pesquisa aqui realizada não é uma crítica específica à ONU, à um dos Estados mencionados na pesquisa ou a quaisquer Arranjos Regionais (AR). Antes, é uma postulação para pensar sobre os fenômenos das relações internacionais que são realidades no Sudão do Sul e podem ser realidades a serem investigadas em outras OPaz em pesquisas futuras.

Diplomacia militar: um debate conceitual sobre a atividade diplomática

Diplomacia é o processo de diálogo e negociação pelo qual os Estados, em um sistema, conduzem suas relações e perseguem seus objetivos por outros meios que não a guerra (WATSON, 1982). A partir do diálogo entre Estados independentes, a diplomacia torna-se um instrumento de comunicação e negociação, podendo conciliar a afirmação de interesses políticos de diferentes entidades, por meio da mediação de conflitos de interesses entre elas (WATSON, 1982). Essa atividade pode ser descrita, em um contexto mais restrito, como a condução das relações internacionais entre Estados e outras entidades que atuam na política mundial, por meios pacíficos, por meio de pessoas que são classificadas como seus agentes diplomáticos (BULL, 1995).

No caso dos Estados, as negociações diplomáticas estão tradicionalmente subordinadas a um Ministério das Relações Exteriores (MRE) ou a uma instituição com atividades semelhantes na esfera nacional. No entanto, como a diplomacia cobre atualmente toda a gama de problemas gerados pelas sociedades modernas, a partir de demandas de diversas áreas internacionais, têm-se exigido uma visão menos generalista dos problemas globais, com a contratação de recursos humanos capazes de se dedicar às políticas específicas a serem realizadas (HOLSTI, 2004; SILVA, 2017).

Assim, os agentes diplomáticos delegam as suas ações em alguns casos a outros agentes do Estado para tratar do relacionamento com os seus pares internacionais (WATSON, 1982; SILVA, 2014). É o caso da diplomacia militar, em que militares de um determinado Estado se envolvem em interações com militares estrangeiros, atuando com base no interesse nacional e em apoio à política externa de seus países (LANDIM, 2014). Assim como os diplomatas, os militares também atuam como legítimos representantes das sociedades a que pertencem, resultando na complementaridade da

diplomacia pela diplomacia militar, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Relações Exteriores. (ARON, 2002; SACHAR, 2003).

O conceito de diplomacia militar pode ser estranho porque o militar é tradicionalmente associado ao conflito e ao uso da força, enquanto a diplomacia é definida como a arte de conduzir relacionamentos para obter ganhos sem conflito (MUTHANNA, 2011). No entanto, a diplomacia militar se desenvolveu ao longo do tempo, segundo Göran Swistek, como "um amplo conjunto de ferramentas voltadas para questões como a criação de entendimento, construção de confiança mútua e a influência de outras autoridades" (2012, p. 82). Essa visão da diplomacia militar, bem como as perspectivas já apontadas por Clausewitz (1984), Hobbes (2003), Schmitt (2007) e Kissinger (1994) destacam que as ações nos campos político e militar não são temporariamente separadas como alguns insistem em interpretar.

A diplomacia militar surgiu como parte da diplomacia europeia do século XIX e inicialmente pretendia se concentrar apenas na área sensível da segurança e do uso da força (SWISTEK, 2012). Atualmente, esta é uma atividade em tempos de paz, marcada pela cooperação entre aliados e outros países estrangeiros, e utilizada como uma ferramenta para promover políticas externas e de segurança modernas em países em processo de transição pós-conflito para sociedades democráticas, como a criação de estabilidade e construção de parcerias (SWISTEK, 2012).

O conceito de diplomacia militar revisitado na literatura atual varia de abordagens mais amplas a percepções mais rígidas sobre o uso dessa ferramenta da diplomacia de Estado. Matsuda (2006), em uma breve análise de documentos chineses, conceitua essa atividade como ação diplomática relacionada à segurança nacional e atividades militares diplomáticas. Os documentos chineses analisados por Allen, Chen e Saunders (2017, p. 8), definem diplomacia militar nos seguintes termos:

relações externas relacionadas a assuntos militares e afins entre países e grupos de países, incluindo intercâmbio de militares, negociações militares, negociações de controle de armas, ajuda militar, cooperação em inteligência militar, cooperação em tecnologia militar, manutenção da paz internacional, atividades de alianças militares etc. A diplomacia militar é um componente importante das relações exteriores de um país.

Edmonds (1998) definiu a diplomacia militar como o uso das Forças Armadas em sentido contrário ao combate, com o intuito de atingir os objetivos estatais no exterior. Muthanna (2011) aponta essa atividade como o uso pacífico dos militares na diplomacia, como instrumento da política externa nacional.

Outros teóricos como Cottey e Forster (2004) conectam a definição de diplomacia militar ao conceito de diplomacia de defesa criando uma percepção de sobreposição, onde eles definem diplomacia de defesa como o uso cooperativo em tempo de paz das Forças Armadas e infraestrutura relacionada (principalmente ministérios de defesa) como ferramenta de política externa e de segurança. Na mesma linha, Sutor (2005) afirma que a diplomacia militar é a atividade do Ministério da Defesa Nacional na esfera da segurança e defesa do Estado no cenário internacional. Esses conceitos, sem dúvida, derivam do conceito de defesa como aspecto estritamente militar, por meio do qual a diplomacia militar se insere na diplomacia de defesa.

Utilizaremos a definição de Patjinka (2016) sobre a diplomacia militar por entender que ela cobre detalhadamente as diversas nuances do termo, principalmente no que se refere a seus atores, natureza da atividade e objetivos de política externa. Esse autor conceitua a diplomacia militar como sendo:

O conjunto de atividades desenvolvidas principalmente por representantes de órgãos de defesa do Estado, bem como de outras instituições do Estado, que visam a prossecução dos interesses da política externa do Estado no domínio da política de segurança e defesa e cuja atuação se baseia na utilização de negociações e outros instrumentos diplomáticos (PATJINKA, 2016, p. 184).

Nesse contexto, embora a ONU tenha adquirido personalidade jurídica e competência a partir de seu tratado fundador e gradativamente tenha ganhado relativa autonomia no cenário internacional, ainda é possível observar sob a ótica do realismo, que ela acaba prolongando e catalisando os jogos de poder e as estratégias de política externa dos seus

diversos estados membros (MEARSHEIMER, 1994; GROULIER; TORDJMAN, 2019). Assim, ainda que indiretamente, essas instituições tornam-se em meios onde o Estado busca manter o seu poder frente aos outros Estados ou mesmo aumentá-lo (MEARSHEIMER, 1994).

Desse modo, a ONU acaba se tornando uma arena onde as relações de poder existentes no sistema internacional são representadas (EVANS; WILSON, 1992; MEARSHEIMER, 1994). Frente a isso, a própria diplomacia e a diplomacia militar dos Estados passam por uma expansão para além da relação Estado-Estado, refletindo na atuação de seus nacionais dentro da arquitetura proporcionada pela ONU (MEARSHEIMER, 1994). Essa ampliação teórica será desenvolvida no caso dos militares que buscam os objetivos de suas políticas externas nacionais dentro do cotidiano da UNMISS no Sudão do Sul.

Para além disso, a existência dos AR no contexto da ONU também apresenta um ator capaz de influenciar uma determinada conjuntura, especialmente no que tange às Missões de Paz (BOUTROS-GHALI, 1992). Segundo o documento “Uma agenda para a paz” de 1992, esses AR seriam:

Organizações baseadas na realidade, criadas antes ou depois da fundação das Nações Unidas, organizações regionais para segurança e defesa mútua, organizações para o desenvolvimento regional geral ou para a cooperação em um tópico ou função econômica específica, e grupos criados para lidar com uma questão política, econômica ou social específica de preocupação atual (BOUTROS-GHALI, 1992, Tradução nossa).

De acordo com o documento “Capstone Doctrine”, esses AR implicariam na presença de atores regionais como parceiros da ONU no dia a dia das missões, de modo a suprir a deficiência que os componentes das Nações Unidas tinham no nível estratégico (ONU, 2008a). Essa perspectiva solidificou-se a partir da elaboração do documento conhecido como “New Horizon” pelo *Department of Peacekeeping Operations (DPKO)* e pelo *Department of Field Support (DFS)* em que esses AR foram reconhecidos como um fator fundamental ao sucesso da Operação de Paz (ONU, 2009a).

Diversos outros documentos também abordam a discussão acerca da presença dos AR no contexto das OPaz como, por exemplo, o “Suplemento para a Paz” de 1995, o “Relatório Brahimi” de 2000, o “Painel de alto nível sobre ameaças, desafios e mudanças” de 2004 e o “Em maior liberdade: rumo ao desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos” de 2005, dentre outros. Ainda que esses relatórios apresentem a importância dos AR, poucos deles discutiram ou mesmo apresentaram a questão das agendas nacionais e/ou regionais que poderiam estar presentes por detrás de sua atuação, de modo a minimizar ou neutralizar os impactos que poderiam existir dentro do processo de solução do conflito.

Posto isso e detalhados os nuances acerca de como os Estados podem atingir seus objetivos de política externa com base na atividade da diplomacia militar, na próxima seção será detalhado o processo de nomeação de militares para os cargos diplomáticos dentro das Missões de OPaz da ONU. Com isso, será possível compreender as dinâmicas dentro da ONU e a consequente busca pelos Estados por posições militares de seu interesse, facilitando o entendimento desses processos na seção empírica ao final deste artigo.

Relações de poder no sistema ONU: a distribuição dos cargos militares em uma Operação de Paz

O estudo da diplomacia militar como modo de um determinado Estado atingir os seus próprios objetivos dentro da UNMISS, ainda que indiretamente, estende-se às relações de poder no sistema ONU, devido ao sistema de distribuição dos diversos cargos militares para as OPaz. Este artigo toma a definição proposta por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1998) para o conceito de poder, por considerar que essa vai ao encontro da discussão proposta.

Esta seção aborda a instrumentalização da diplomacia militar no contexto da ONU, buscando entender a presença militar na estrutura das Nações Unidas desde o emprego formal de tropas em missões autorizadas pelo CSNU até a presença nas estruturas de tomada de decisões em Nova York. Essa discussão também aborda as relações de poder

no próprio sistema ONU, que, em última análise, proporcionará aos Estados a posição militar que eles buscam na OPaz, de acordo com as condições necessárias para desenvolver suas próprias agendas externas.

Proposta por Bobbio, Matteucci e Pasquino o poder é entendido como “a capacidade ou possibilidade de agir, de produzir efeitos” (1998, p. 943). Dentro do sistema ONU, a capacidade de um Estado pleitear determinado cargo militar dentro de uma OPaz possibilita a este um instrumento para atingir determinado objetivo de sua política externa. Assim, durante o processo de distribuição das posições militares para uma determinada OPaz, os Estados buscam produzir efeitos que atendam a seus interesses nacionais, a fim de atingir seus objetivos no dia a dia da missão.

Atualmente, oficiais militares de diversas nações ocupam cargos diplomáticos, os quais têm poder de influenciar as decisões dentro da ONU, ou mesmo a operacionalização destas. Não só isso, mas a natural militarização dos Estados que recebem missões da ONU, em vista dos conflitos em curso, é um aspecto político a ser considerado quando analisadas as presenças militares nas estruturas de comando das missões, sendo fundamental pensar a geopolítica internacional quando analisamos estas missões, para além da mera contribuição necessária ao instrumento internacional e a promoção da paz.

Embora entendamos que os oficiais que trabalham na sede da ONU têm a capacidade de atuar em altos níveis de tomada de decisão, esta seção se concentrará principalmente nas funções individuais dentro das missões. O artigo busca apontar como o processo de designação para esses cargos está altamente alinhado com as agendas diplomáticas de determinados Estados e como a ONU fica refém de percepções e objetivos nacionais que, não necessariamente, estão em linha com sua visão institucional. A designação de certos países para funções-chave da missão acaba refletindo a expansão dos conflitos de interesse internacionais sobre o dia a dia das relações existentes dentro das OPaz, sendo possível observar oficiais militares trazendo agendas individuais nacionais para o campo da missão.

Podemos definir três grupos dentro do componente militar: o primeiro grupo refere-se às unidades militares constituídas como tropa; o segundo grupo corresponde aos militares classificados como peritos militares, os quais compreendem os Observadores Militares da ONU (UNMOs), Oficiais de Ligação Militar da ONU (MLOs) ou Conselheiros Militares da ONU (MILADs) e o terceiro e último grupo trata dos comandantes e oficiais de Estado-Maior (a exceção dos inseridos nas tropas constituídas) que seguem um processo de designação semelhante aos peritos, cada categoria regulada por norma específica (ONU, 2008b, 2009b, 2010).

O último grupo é formado por militares designados de modo individual para ocupar cargos nos níveis setoriais e nacionais da OPaz, diretamente ligados aos processos de planejamento, onde tais funções podem se revestir de alto grau de articulação política, como as funções de Comandante Militar da Força (FC) e de Setores até articuladores táticos como os oficiais de operações dos setores.

Cabe apontar que os contingentes militares têm pouca capacidade de articulação, sendo raros os batalhões que conseguem impor algumas das agendas dos seus respectivos países. No entanto, eles são usados como ferramentas por oficiais em posições de comando nos níveis setorial e nacional para ajudar em suas agendas. Assim, o artigo restringir-se-á ao processo de seleção de peritos militares, principalmente nos cargos de comandantes e oficiais do Estado-Maior, cujas funções possibilitem a prossecução dos objetivos nacionais no âmbito das OPaz.

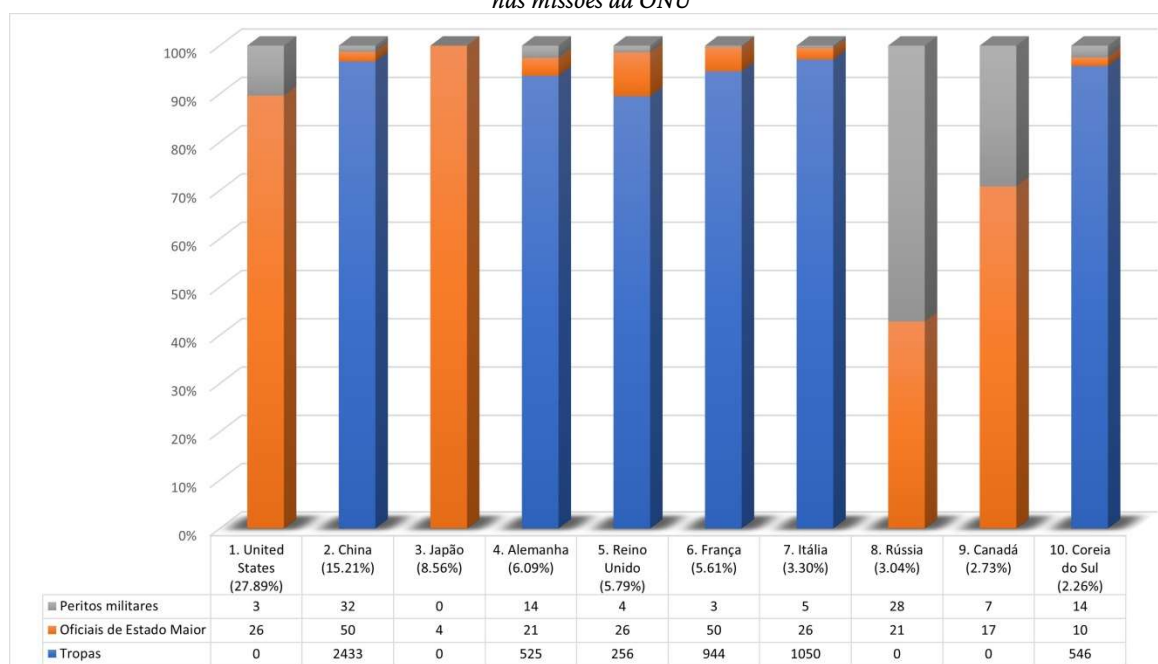
O primeiro passo para uma compreensão efetiva do modo como as agendas nacionais se configuram no processo de seleção de militares para os diversos cargos nas OPaz pode ser observado na indicação para a ocupação dos cargos nas missões multidimensionais. Funções-chave com alta capacidade de influenciar políticas e estratégias em missões são geralmente ocupadas por países que possuem interesse na região e são grandes contribuintes (financeiros ou de pessoal).

É comum que países pouco expressivos como financiadores no sistema ONU recebam apenas cargos secundários, ou quando, de chefia, sejam estes em áreas inexpressivas politicamente naquele determinado território. Além destes, encontramos outra categoria de países que são os grandes contribuintes de tropa; este grupo consegue

exercer, ainda que em menor intensidade, certa influência, dada a necessidade que a ONU possui de militares para a composição do efetivo militar em suas missões.

O gráfico 1 apresenta os 10 maiores contribuintes financeiros das Missões de Paz, sendo possível observar que os Estados Unidos (EUA), Japão, Rússia e Canadá não possuem nenhuma tropa empregada, todavia possuem um número considerável de peritos militares e oficiais de Estado-Maior. Ainda se excluirmos a Força Marítima das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), Itália e França passam a ser incluídas no rol acima. Se retirados os contingentes hospitalares, de engenharia e de apoio ao combate; Alemanha, Coreia do Sul e Reino Unido passariam também a ocupar semelhante posição. Deste modo, apenas a China possui um batalhão voltado para o emprego direto nas ações operacionais, o que na verdade apenas reflete a dinâmica política chinesa no que tange a UNMISS.

Gráfico 1 - Os 10 maiores contribuintes financeiros para as OPaz das Nações Unidas e as modalidades de presença militar nas missões da ONU

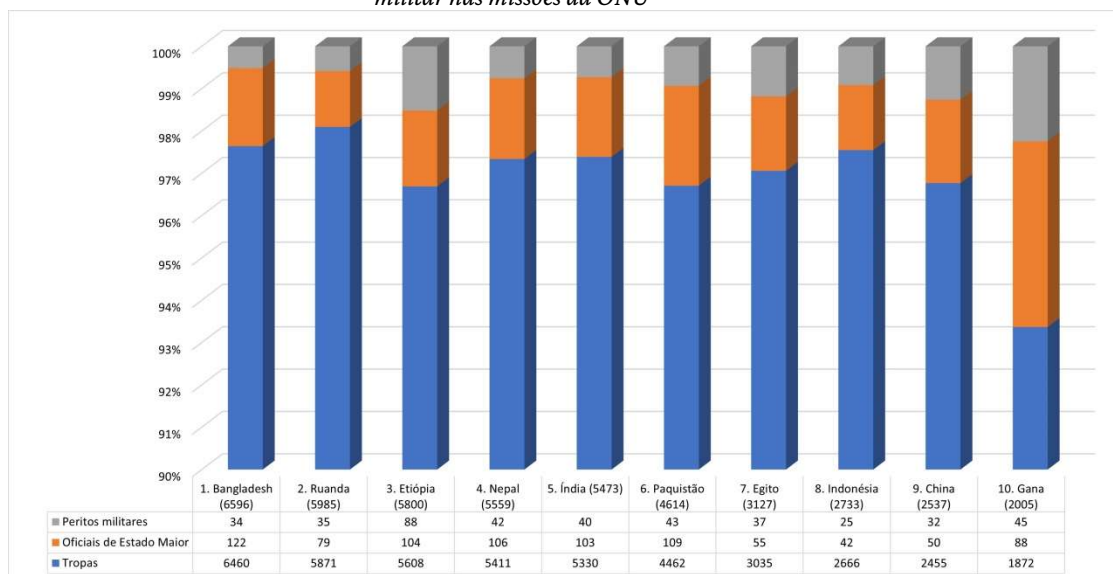


Fonte: Preparado pelos autores com base em dados coletados nos seguintes documentos, A / 73/350 / Add.1 (ONU, 2019) e Contributors to UN Peacekeeping Operations by Country and Post Police, UN Military Experts on Mission, Staff Officers and Troops (ONU, 2020).

Esta breve análise dos principais contribuintes financeiros confirma a clara intenção desses países de não se envolverem diretamente em conflitos. Por outro lado, o elevado número de peritos e oficiais do estado-maior demonstra os seus interesses a nível estratégico e político no contexto das OPaz. Surge então a questão natural de porque esses países estão preocupados em se envolver nos níveis de tomada de decisão, se eles não se esforçam para aprovar as contribuições de contingentes de tropas para as missões da ONU. A resposta passa pela necessidade de influenciar o processo e a dinâmica geopolítica através de postos que exerçam tal ação sem, no entanto, empenhar sua força militar, uma vez que sua intenção está voltada para suas agendas nacionais e não, necessariamente, para a promoção da paz nos países hospedeiros das OPaz.

Em complemento a isso encontramos os Estados que são grandes contribuintes de tropas, que relativamente exercem seu poder de influenciar as agendas nacionais por meio de posições específicas nas operações da ONU. Estes conseguem ocupar cargos a nível de decisão não pelo apoio financeiro, mas pela presença efetiva de tropas que, se ausentes, inviabilizariam muitas das missões em atividade da ONU. O gráfico 2 demonstra como os 10 maiores contribuintes de tropas ocupam os cargos de especialistas militares e funcionários de missões da ONU.

Gráfico 2 - Os 10 países que mais contribuem com tropas para as OPaz das Nações Unidas e as modalidades de presença militar nas missões da ONU



Fonte: Preparado pelos autores com base em dados coletados nos seguintes documentos, A / 73/350 / Add.1 (ONU, 2019) e Contributors to UN Peacekeeping Operations by Country and Post Police, UN Military Experts on Mission, Staff Officers and Troops (ONU, 2020).

Este gráfico mostra que a presença percentual de especialistas militares e oficiais do Estado-Maior, mesmo para os maiores contribuintes de tropas, raramente excede 5% do total de tropas. E, ainda assim, diversas vezes constituem cargos secundários de menor poder de articulação, o que reforça a tese de que os países mais ricos tendem a concentrar seus esforços na ocupação de funções como Chefe da célula de Planejamento, Chefe da célula de Operações, Chefe dos Observadores Militares, Chefe da célula de Informações e Subchefe do Centro de Operações Conjuntas.

Para tanto, é necessário identificar como ocorre esse processo entre o Departamento de Operações de Paz (DPO), as missões da ONU em campo e as representações dos países na ONU, conhecidas como Missões Permanentes junto à ONU. Compreender o processo de seleção dos países para a condução das funções militares nas missões sob a égide da ONU, o modo através do qual os países se candidatam e por fim como o DPO decide qual país ocupará cada cargo na missão faz parte da criação de um escopo base para entender os reflexos nos contingentes desdobrados nas missões de paz.

Essa dinâmica começa com a candidatura de países com interesses políticos a cargos que tragam benefícios da articulação geopolítica. O DPO, por sua vez, equilibra essas posições numericamente, mas não qualitativamente. Consequentemente, alguns países apresentam números absolutos consistentes, porém, quando se avaliam os cargos de modo qualitativo, observa-se que se trata, em sua quase totalidade, de cargos estratégicos em missões de interesse nacional. Devido a essas intenções políticas nas ações de militares de alguns Estados, Laura Neack (1995, p. 182) afirma que esses soldados “têm a bênção do CSNU, mas as tropas desdobradas não usam o capacete azul da ONU”, referindo-se a essa disparidade entre o interesse nacional e o interesse comunitário.

Diante disso, o papel da diplomacia militar desses Estados na busca de seus interesses nacionais no âmbito da UNMISS será abordado na seção seguinte através de evidências empíricas coletadas pelos autores durante o período de 2015 a 2016; espera-se apresentar esta atividade diplomática no contexto sul-sudanês evidenciando os desafios postos à eficácia desta OPaz, pelos interesses nacionais de alguns estados contribuintes.

Os interesses nacionais no contexto da UNMISS: a diplomacia militar dos Estados contribuintes na Operação de Paz no Sudão do Sul (2015-2016)

As evidências empíricas apresentadas neste artigo no período de 2015 a 2016, permitem constatar que a política do DPO de privilegiar os dirigentes regionais para a inserção de tropas em OPaz, bem como o processo seletivo

para determinadas posições, conduziu a desvios dos objetivos primários da missão e/ou a ajustes nas condições em que decisões foram adotadas desvinculadas do objetivo primário da OPaz. Com isso será apresentado como alguns países atuaram em busca dos seus próprios interesses a partir do estabelecimento da UNMISS, no Sudão do Sul.

Nesse contexto, insere-se o processo de desdobramento do Batalhão da Força de Paz da China (CHNBATT) no Sudão do Sul. O Sudão do Sul é um país onde há forte presença chinesa, seja por meio dos capitais investidos, seja por meio da população que migrou para trabalhar nos serviços de atenção primária, como hospitais, ou mesmo na principal atividade comercial do Sudão do Sul, que é a extração de petróleo (KUMARI, 2018; MAIA, FERABOLLI, 2020).

A condição fronteiriça do Sudão do Sul com a Etiópia, possibilita a futura extensão do projeto chinês da Rota da Seda (*One Belt One Road*) no sentido da interiorização deste no continente africano, por meio do território sul-sudanês. Com um dos seus pontos de apoio na África no porto de Doraleh (Djibouti), a China conseguiria promover a integração da sua estratégia de desenvolvimento da rota da seda marítima do século XXI com o território do Sudão do Sul, reduzindo a distância a este grande mercado e tendo acesso ao suprimento de petróleo para as suas atividades comerciais (PAUTASSO, 2016).

Com isso, a China empreendeu uma forte campanha para que seu batalhão fosse desdobrado na cidade de Malakal, tendo em vista que esta está estrategicamente posicionada à presença massiva de chineses ligados à indústria petrolífera do Sudão do Sul no *Upper Nile State*, através da *China National Petroleum Corporations* (CNPC), que opera os consórcios *Dar Petroleum Operating Company* (DPOC) e *Greater Petroleum Operating Company* (GPOC), que atualmente produzem todo o petróleo do país que, quase integralmente, é exportado para a China (MAIA; FERABOLLI, 2020). Nesse sentido, é preciso ter em mente que os conflitos no Sudão do Sul reduziram a produção de petróleo no país em cerca de um terço, prejudicando os interesses chineses (KUMARI, 2018).

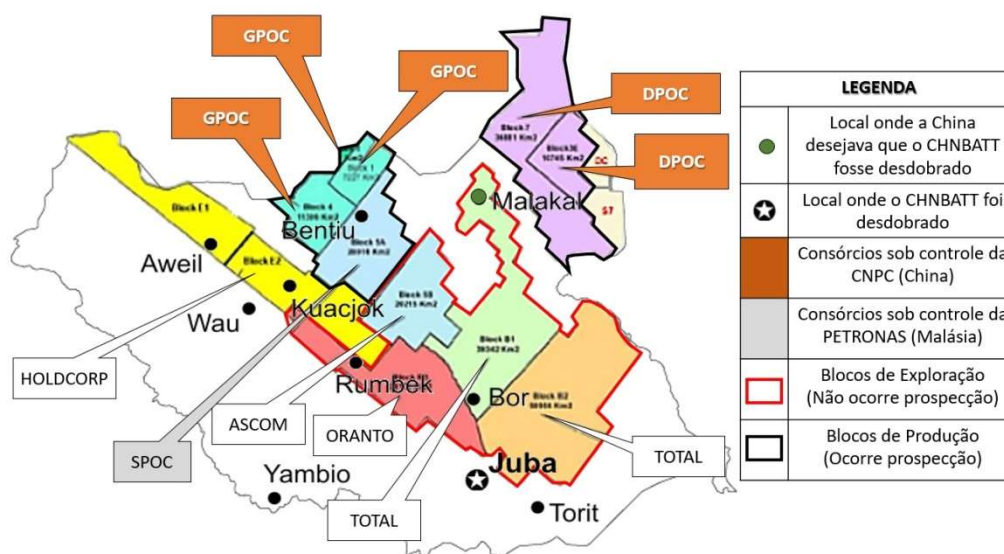
É relevante destacar que a Célula de Planejamento (U5) e a Célula de Operações (U3) são as responsáveis por assessorar o DPO nas questões relativas ao posicionamento de tropas e batalhões (MUNSON, 2015). Cabia, portanto, ao componente militar da missão aconselhar o DPO sobre a localização mais eficaz para o desdobramento do batalhão chinês. Com base na análise de segurança realizada pela célula de operações, o local de maior insegurança humana era o *Unity State* (BELLAL, 2015), estado nem mesmo considerado para implantação. Na direção oposta, a célula de planejamento (cuja chefia e as principais funções eram ocupadas por oficiais norte-americanos), sem consulta à célula de operações e em coordenação com a Unidade de Planejamento Estratégico (UPE), setor civil com função semelhante ao U5 ao nível de assessoria do Representante Especial do Secretário-Geral da ONU para o Sudão do Sul insistiu no desdobramento em Juba.

A decisão de desdobrar em Juba colocaria o CHNBATT mais perto do monitoramento dos EUA e longe do principal núcleo econômico-industrial chinês no Sudão do Sul, o CNPC, instalado na região de Malakal. As autoridades chinesas vincularam suas implantações à necessidade de proteger os cidadãos do país e os investimentos na África em conversas com funcionários da ONU (PARELLO-PLESNER; DÛCHATEL, 2015). Entretanto, apesar da forte pressão chinesa, por meio de sua embaixada em Juba, e da situação crítica de segurança no *Upper Nile State*, que poderia justificar o desdobramento em Malakal, o movimento norte-americano se consolidou e a unidade militar chinesa iniciou sua alocação na capital. Cabe ressaltar que o interesse americano no Sudão do Sul vem desde o processo de independência deste país, sendo inclusive um dos temas de campanha do então senador Barack Obama em sua campanha presidencial em 2011/2012 (SIMON, 2014). O êxito da posição norte-americana em detrimento da posição chinesa representaria a vitória de um projeto democrático, bem como a ampliação da área de influência dos EUA na África, ao liderar o processo de paz no Sudão do Sul (ESTADOS UNIDOS, 2014).

Após esses acontecimentos, a China expressou seu desagrado construindo as instalações do CHNBATT dentro de uma das bases da ONU, na capital, com uma estrutura efetivamente segregadora. O muro de cerca de 30 metros, os vários sistemas de vigilância, guardas e os inúmeros protocolos de acesso apontavam claramente para o

descontentamento de Pequim com a decisão da UNMISS e, consequentemente, da ONU. A Figura 1 ilustra o que foi apresentado sobre o processo de implantação do CHNBATT.

Figura 1 - Distribuição espacial dos campos de petróleo (exploração e produção)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados coletados no Ministério do Petróleo do Sudão do Sul (2020)

Outro episódio envolvendo a China com claro predomínio das agendas nacionais de militares de alto escalão do componente militar da UNMISS foi relatado pelo Painel de Peritos no Sudão do Sul, estabelecido de acordo com a resolução 2206 do Conselho de Segurança (ONU, 2015a). O Painel de Peritos obteve evidências da presença no Sudão do Sul de pelo menos quatro helicópteros militares Mi-24, usados em um papel de apoio de ataque pelo *Sudan People's Liberation Army* (SPLA) em combates no *Upper Nile State*. Os dados obtidos na época mostraram um aumento na capacidade por meio de quatro *pods* de lançamento B8V20, capazes de disparar vinte foguetes S-8 não guiados de 80mm (ONU, 2015b).

Esses equipamentos, com valor mínimo de aproximadamente US\$10 milhões, não poderiam ter sido adquiridos em situação normal pelo SPLA, uma vez que a crise econômica e o valor naquele período dificultariam o processo de aquisição internacional. Embora a resolução 2206 do CSNU não tenha aplicado embargo de armas ao Governo do Sudão do Sul, desde o Comunicado da 28ª Sessão Extraordinária da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) em Adis Abeba em 7 de novembro de 2014 (ONU, 2015a), os Estados membros foram orientados a negar o fornecimento de armas e munições e qualquer outro material que possa ser usado na guerra se o Governo do Sudão do Sul e as forças da oposição cometessem qualquer violação ao cessar fogo (ONU, 2015b). Naquela época, o *Joint Mission Analysis Center* (JMAC), órgão responsável por analisar os cenários e perspectivas políticas e estratégicas da missão, havia encontrado evidências de que a China, apesar de reiteradas recomendações contrárias da ONU, havia transferido pouco antes, como ajuda humanitária, recurso financeiro em espécie para o governo do Sudão do Sul, facilitando a compra destes equipamentos.

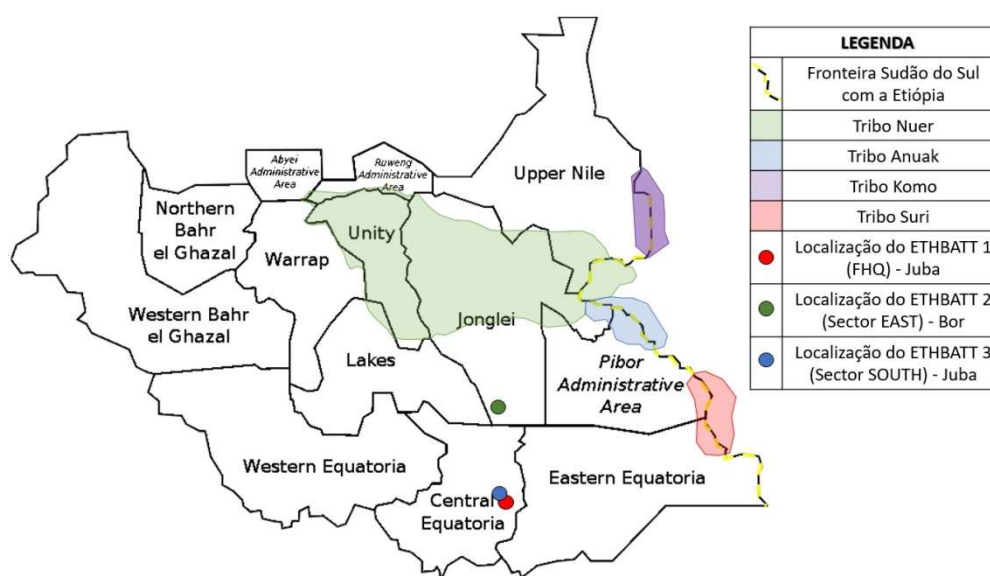
Todavia a necessidade de prosseguir a investigação acerca das fontes que financiaram a aquisição deste material foi paralisaada, e por conseguinte, abandonada após suposta pressão do *Deputy Force Commander* (DFC), de origem chinesa, encerrando a investigação relacionada ao acompanhamento da origem dos recursos empregados. O mesmo painel apontou, pouco antes, grande movimentação em relação ao material de emprego militar adquirido da China pelo SPLA. Interessante salientar que a China vinha intercedendo junto ao DPO para assumir a função de DFC, após a saída de um general indiano dessa função, e que a designação para que um militar chinês assumisse esse posto na

missão de paz foi fundamental para a mudança de postura em relação ao caso, beneficiando os chineses no ponto de vista econômico e os interesses chineses de longo prazo no Sudão do Sul (KUMARI, 2018).

Outro exemplo acerca da diplomacia militar na UNMISS envolveu um oficial militar etíope. Durante o período em questão foi possível observar a atuação deste militar em relação ao interesse do seu país na região fronteira entre o antigo estado de Jonglei e a Etiópia. O interesse etíope reflete o processo histórico de estabelecimento de fronteiras, devido essa região possuir áreas em que tribos foram divididas entre os países, gerando conflitos étnicos que não respeitam as fronteiras internacionais demarcadas (SCHOMERUS; DE VRIES; VAUGHAN, 2013). O resultado da dinâmica apresentada é a constante violação dos direitos humanos em face das questões intertribais e interclãs (YOSHIDA, 2013). Esse tipo de ato é rotineiramente monitorado pela UNMISS para que o contingente militar possa se articular com o propósito de atuar na redução da violência e, conseqüentemente, impor um status de segurança a grupos que demandam conviver em espaços compartilhados.

No período analisado, diversos casos de violência foram denunciados, exigindo ações específicas ao longo da fronteira com a Etiópia e, mais do que isso, demandando posicionamento político da UNMISS em relação ao país vizinho para obter ações efetivas daquele país. No entanto, foram raros os casos em que os dados reportados pelas tropas da ONU na região chegaram ao processo de tomada de decisão da missão. A liderança militar da UNMISS minimizou os eventos, não os considerando suficientemente importantes para serem reportados nas reuniões de tomada de decisão dos seus dirigentes. Para tal decisão apoiavam-se, como fonte principal, apenas o que era relatado pelo batalhão implantado na região (Figura 2), não por acaso, o Batalhão da Força de Paz da Etiópia (ETHBATT) em contrapartida aos demais relatos de outras tropas e observadores militares.

Figura 2 – Distribuição espacial das tribos e tropas na fronteira entre o Sudão do Sul e a Etiópia



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados coletados no site da UNMISS e www.joshuaproject.net. (2020)

Neste ponto é interessante repensar a discussão sobre os AR, uma vez que a indicação de um FC de origem etíope buscava retomar a perspectiva de fortalecimento dos países no entorno regional como ponto de inflexão para a melhoria dos resultados da missão, inserindo, de modo majoritário, batalhões cuja origem fosse desses mesmos países. No entanto, o que se observou foi uma movimentação de tropas para posições onde sua efetividade ficava reduzida devido às agendas e aos interesses nacionais etíopes, fazendo com que em cerca de 2 anos o ETHBATT se concentrasse no *Central Equatoria* e *Jonglei State*. Esse fato, não ocorreu apenas da atuação do FC etíope, mas também por força da

influência da Etiópia por meio do IGAD, cuja principal liderança sempre esteve sob o comando etíope, defendendo os interesses desse país nas questões internas no Sudão do Sul (VERJEE, 2017; KUOL, 2018).

Em suma, é fundamental perceber nesta análise que os fatos aqui mencionados são muito mais comuns do que o resumo pontual descrito nas situações abordadas nesta seção. Apontar a presença de agendas nacionais no comportamento dos militares não significa desconsiderar a importância do impacto das ações militares no contexto de graves violações de direitos humanos ou na construção de condições para a paz. No entanto, o que buscamos pontuar neste contexto é uma prática comum no sistema ONU que normalmente é velada pela perspectiva humanista das OPaz, marginalizando a soberania dos Estados receptores de missões da ONU (ALJAZEERA, 2017).

A partir desses exemplos empíricos, foi possível verificar a veracidade do que Neack (1995, p. 192) disse quando apontou que os “Estados estão mantendo o direito de julgar o que é melhor para suas próprias tropas dentro de uma operação de paz”. O estudo realizado aqui sobre a UNMISS amplia e atualiza esta percepção, à medida que esses militares acabam priorizando o interesse nacional de seus Estados em detrimento ao interesse comunitário (NEACK, 1995).

Considerações Finais

Conforme afirmado inicialmente, este artigo buscou evidenciar a presença de agendas nacionais e regionais no processo de condução das missões de paz, por meio da análise de evidências na UNMISS, no Sudão do Sul. Desse modo, essa pesquisa contribui sobre o debate acerca da influência dessas agendas, por meio dos variados tipos de diplomacia e em especial, a diplomacia militar, no que se refere ao campo político-estratégico dessas missões.

Atualmente, desconsiderar a existência dessas agendas confere ao processo decisório dois defeitos fundamentais. O primeiro é a falta de controle sobre as ações dos Estados conexas aos seus interesses nacionais e que possam diretamente prejudicar o desempenho da missão, bem como os resultados pretendidos pela ONU. O segundo refere-se à incapacidade da ONU de alavancar positivamente essas agendas no contexto da missão. Visto que, por serem conduzidas por poucos indivíduos, nenhum trabalho político-estratégico é realizado para verificar o que uma ou mais agendas poderiam proporcionar para a melhoria das condições do país anfitrião. Ao contrário, quaisquer iniciativas positivas são enfraquecidas devido à desconfiança entre países regionais ou mesmo internacionais.

Outro ponto a ser pensado trata dos interesses dos membros permanentes do CSNU abordados neste artigo através dos EUA e da China. O reconhecimento das agendas nacionais destes países de forma clara em relação às missões de paz permite à ONU afastar, desde a origem, ações que não estejam alinhadas com a promoção da paz, bem como corrigir a má utilização dos mecanismos que deveriam atuar pelos princípios previstos na doutrina *Capstone*. Além disso, também poderia ser garantido ou incentivado que outros Estados pudessem atuar para que as decisões tomadas no âmbito das missões de paz sejam revestidas de maior isenção e transparência - condições ideais para a construção da confiabilidade entre a ONU e as partes dos conflitos.

A adoção de estruturas *ad hoc* sob a forma de conselhos temporários para cada missão, poderia servir de instrumento para ampliar a transparência durante o processo de estabelecimento de uma missão de paz, bem como garantir que as tropas empregadas não pertencessem a países que tem interesses diretos na solução e/ou continuidade do conflito. O conselho serviria as atividades de fiscalização, acompanhamento e controle dos efetivos militares empregados em cada uma das missões.

Outro ponto essencial para que a ONU possua tropas isentas disponíveis ao emprego seria a criação de cláusula onde os países se comprometeriam com efetivos profissionais, proporcionais a sua população e ao tamanho de suas Forças Armadas, para serem empregados nas diversas missões multidimensionais. Esta medida, tal como a contribuição financeira, obrigaria países mais desenvolvidos a dispor de seus efetivos militares em campo e não somente utilizar a pressão financeira para conseguir cargos estratégicos e impor suas agendas.

No que se refere à realidade do Sudão do Sul e o papel da UNMISS, os exemplos empíricos possibilitaram observar a presença de agendas nacionais durante a atuação de militares no território sul-sudanês. Os interesses divergentes entre as agendas nacionais que norteiam as ações da presença militar na missão, somados aos desafios inerentes a um país em reconstrução, dificultam ainda mais o cumprimento dos objetivos traçados para a missão de paz. Assim, a correta consideração e valorização desses interesses são necessárias, de modo a reduzir essa dinâmica dentro do contexto da missão.

Para isso, pode-se adotar um novo método de escolha dos militares que exercem determinada função dentro de uma missão de paz, buscando harmonizar os diversos interesses entre os Estados contribuintes e o Estado que receberá a missão. Vale a pena considerar nesta análise que essas agendas nacionais presentes nas missões de paz não estão necessariamente ligadas aos militares. Sua existência no componente militar provavelmente os torna mais fáceis de mapear tendo em vista a estrutura hierárquica existente nesse ambiente. Porém, dificilmente uma agenda poderia ser posta em prática sem a aquiescência de outros nacionais, civis, que ajudam a viabilizar os objetivos daquele país como um todo, na condução de sua política externa - no caso, a partir do processo de responsáveis por posições militares.

O presente artigo trouxe à voga a discussão do papel dos AR e a importância do fortalecimento equilibrado dos mesmos, de modo a apoiar a ONU, além de conduzirem com lisura os processos sem servirem de instrumentos de alguns Estados para operarem suas agendas nacionais através destes. Assim como as agendas nacionais estatais, é preciso conhecer as intenções declaradas ou não dos AR, principalmente ao entender como suas principais lideranças atuam. A desconexão com a realidade, revestida na crença da bondade internacional, aliada ao sensível campo político que sustenta a ONU como organização se torna o principal fator para que as missões não atinjam seus objetivos militares e políticos com mais eficiência.

Em síntese, é fundamental pensar este estudo como um primeiro passo à ampliação de análise, tomando outras missões multidimensionais ou não, para que se proceda uma busca para compreender como atua a diplomacia militar, como braço da diplomacia estatal, em ambientes ainda profundamente dominados pela presença militar em suas estruturas de governo. Compreender a fragilidade do controle civil exercido em diversos países que recebem missões de paz da ONU pode ser um dos elos fundamentais para se pensar a projeção da diplomacia militar como instrumento de promoção de agendas nacionais nestes, possibilitando novas abordagens para a redução da influência estatal por meio desse tipo de diplomacia no âmbito das missões de paz, resultando em um processo de reconstrução estatal mais efetivo e com efeitos mais duradouros.

Para pesquisas futuras, sugere-se o estudo desta ação militar em apoio aos interesses nacionais dos Estados em outras OPaz da ONU. Assim, será possível aprofundar o debate aqui proposto e realizado, contribuindo para o aprimoramento dessas operações no contexto da (re)construção de um país que recebe o apoio das Nações Unidas.

Referências

ABIB, Gustavo; HOPPEN, Norberto; HAYASHI JUNIOR, Paulo. Observação participante em estudos de administração da informação no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v.53, n.6, p.604-616, dez. 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0034-759020130608>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

ALJAZEERA. South Sudan rejects 4,000 additional UN peacekeepers. Catar, 2017. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2017/1/11/south-sudan-rejects-4000-additional-un-peacekeepers>>. Acesso em: 06 jun. 2022.

ALLEN, Kenneth W., CHEN, John, SAUNDERS, Phillip Charles. **Chinese military diplomacy, 2003-2016: Trends and implications**. Washington, DC: National Defense University Press, 2017. Disponível em: <<https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/china/ChinaPerspectives-11.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2022.

ALLEN, Susan Hannah; YUEN, Amy T. Action or inaction: United Nations Security Council activity, 1994–2013. **Journal of Peace Research**, v. 57, n. 5, p.658-665, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0022343319900222>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

ANGROSINO, Michel. **Etnografia e observação participante: coleção pesquisa qualitativa**. Bookman Editora, 2009.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

BELLAL, Annyssa, ed. **The war report: armed conflict in 2014**. Oxford University Press, 2015.

BEARDSLEY, Kyle; SCHMIDT, Holger. Following the Flag or Following the Charter? Examining the Determinants of UN Involvement in International Crises, 1945-20021. **International Studies Quarterly**, v.56, n.1, p.33-49, 3 nov. 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00696.x>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, volume 1, 11ª edição, 1998.

BOUTROS-GHALI, Boutros. An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. **International Relations**, vol.11, no.3, 1992.

BOUTTON, Andrew; D'ORAZIO, Vito. Buying blue helmets: The role of foreign aid in the construction of UN peacekeeping missions. **Journal of Peace Research**, v.57, n.2, p.312-328, 20 set. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0022343319865929>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

BOVE, Vincenzo; ELIA, Leandro. Supplying peace: Participation in and troop contribution to peacekeeping missions. **Journal of Peace Research**, v.48, n.6, p.699-714, nov. 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0022343311418265>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

BRANCO, Carlos Martins. A participação portuguesa em missões de paz da ONU. **Relações Internacionais**, n.47, p.101-126, 2015.

BULL, Hedley. **The anarchical society. A study of order in world politics**. New York: Columbia University Press, 2ª edição, 1995.

CLAUSEWITZ, Carl von; HOWARD, Michael; PARET, Peter and BRODIE, Bernard eds **On War**. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1984.

COLEMAN, Katharina P.; NYBLADE, Benjamin. Peacekeeping for profit? The scope and limits of 'mercenary' UN peacekeeping. **Journal of Peace Research**, v.55, n.6, p.726-741, 25 jun. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0022343318775784>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

COTTEY, Andrew; FORSTER, Anthony. **Reshaping defence diplomacy: New roles for military cooperation and assistance**. Oxford: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 2004.

EDMONDS, Martin. **Beyond the horizon: Defence, diplomacy and South Africa's naval opportunities**. South Africa: South African Institute of International Affairs and the Centre for Defence and International Security Studies, 1998.

ESTADOS UNIDOS. Senators express concern in letter to president Obama over escalating crisis in South Sudan. **Chairman Press**, Washington DC, 2014. Disponível em: <<https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/senators-express-concern-in-letter-to-president-obama-over-escalating-crisis-in-south-sudan->>. Acesso em: 06 jun. 2022.

EVANS, Tony; WILSON, Peter. Regime Theory and the English School of International Relations: A Comparison. Millennium. **Journal of International Studies**, Vol.21, No.3, 1992.

GAIBULLOEV, Khusrav *et al.* Personnel contributions to UN and non-UN peacekeeping missions. **Journal of Peace Research**, v. 52, n. 6, p. 727-742, 11 jun. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0022343315579245>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GROULIER, Cédric; TORDJMAN, Simon. Intergovernmental Organizations. In: GROULIER, Cédric; TORDJMAN, Simon. **Global Diplomacy**. Cham: Springer International Publishing, 2019. p. 139-153. ISBN 9783030287856. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-28786-3_10>. Acesso em: 30 dez. 2021.

HOBBS, T. **Leviatã**. Tradução: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOLSTI, K. J. **Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics** (Cambridge Studies in International Relations). [S. l.]: Cambridge University Press, 2004.

JOSHUA PROJECT. Country South Sudan. **Joshua Project**, 2020. Disponível em: <<https://joshuaproject.net/countries/od>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra. A "responsabilidade de proteger" é uma mudança real para as intervenções humanitárias? **Revista eletrônica de Direito Internacional**, v.2, p.409-449, 2008.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. Simon and Schuster, 1994.

KUMARI, Mamata. China's Peacekeeping Operations in Africa. **The Journal of International Issues**, v. 22, n.2 (summer), pp.106-119, 2018. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/48520069>>. Acesso em: 06 jun. 2022.

KUOL, Luka. **Navigating the Competing Interests of Regional Actors in South Sudan**. Africa Center for Strategic Studies, Special Report no.4, 2018. Disponível em: <<https://africacenter.org/spotlight/navigating-the-competing-interests-of-regional-actors-in-south-sudan/>>. Acesso em: 06 jun. 2022.

- LANDIM, Hiartley Gonçalves Cruz. **A diplomacia militar do Exército Brasileiro e o ambiente de segurança e defesa na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Rio de Janeiro, 2014.
- MAIA, André Valente; FERABOLLI, Sílvia. O petróleo como elo entre o Sudão do Sul e a China. **Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 9, n. 17, pp. 450-475, 2020. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/12050>>. Acesso em: 06 jun. 2022.
- MATSUDA, Yasuhiro. **An Essay on China's Military Diplomacy: Examination of Intentions in Foreign Strategy**. NIDS Security Reports, No. 7 (December 2006), pp. 1-40. Japan, 2006.
- MEARSHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, v.19, n.3, 1994. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/2539078>>. Acesso em: 19 jan. 2022.
- MUNSON, Robert B. J-5: Where Hope Was (Often) a Plan. In: MUNSON, Robert B. **Peacekeeping in South Sudan**. New York: Palgrave Macmillan US, 2015. ISBN 9781349505616. Disponível em: <<https://doi.org/10.1057/97811375018375>>. Acesso em: 6 jun. 2022.
- MUTHANNA, Kodendera Arjun. Military Diplomacy. **Journal of Defence Studies**, vol 5, n.1. Índia, 2011.
- NAJIMDEEN, Bakare. UN Peacekeeping Operations and Successful Military Diplomacy: A Case Study of Pakistan. **NUST Journal of International Peace and Stability**, 25 jan. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.37540/njips.v3i1.37>>. Acesso em: 30 dez. 2021.
- NEACK, Laura. UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self? **Journal of Peace Research**, v. 32, n. 2, p. 181-196, maio 1995. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0022343395032002005>>. Acesso em: 30 dez. 2021.
- NYE, Joseph S. **The Future of Power**. United Kingdom, Public Affairs, 2011.
- PARELLO-PLESNER, Jonas; DÛCHATEL, Mathieu. **China's strong arm**: Protecting citizens and assets abroad. Abingdon. Oxon: Routledge, 2015.
- ONU, Organização das Nações Unidas. **United Nations Charter**. New York, 1945. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 05 jul. 2020.
- ONU, Organização das Nações Unidas. **(A/47/277) – An Agenda for Peace**. New York, United Nations General Assembly, 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 07 jul. 2020.
- ONU, Organização das Nações Unidas. **(A/50/60) – Supplement to an Agenda for Peace**. New York, United Nations General Assembly, 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>>. Acesso em: 08 jul. 2020.
- ONU, Organização das Nações Unidas. **(A/55/305) – Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council: report of the Panel on United Nations Peace Operations**. New York, United Nations General Assembly, 2000. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/49997ae61a.html>>. Acesso em 10 jul. 2020.
- ONU, Organização das Nações Unidas. **(A/59/565) – Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change on a more secure world: Our shared responsibility**. New York, United Nations General Assembly, 2004. Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/565>. Acesso em 10 jul. 2020.
- ONU, Organização das Nações Unidas. **In Larger Freedom, Towards Security, Human Rights and Development for All**. New York, United Nations General Assembly, 2005. Disponível em: <http://csnu.itamaraty.gov.br/images/17_In_larger_freedom_Relat%C3%83%C2%B3rio_do_SGNU_Kofi_Annan.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2020.
- ONU, Organização das Nações Unidas. **Capstone Doctrine**. New York, United Nations General Assembly, 2008a. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2020.
- ONU, Organização das Nações Unidas. **TCC Generic Guidelines for Deploying Military Units to UN Peacekeeping Missions**. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2008b. Disponível em: <<http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/387419/CopyofTCCGenericGuidelinesApprovedsigned7March2008.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 jul. 2020.
- ONU, Organização das Nações Unidas. **New Horizon**. New York, United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, 2009a. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/newhorizon_0.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2020.
- ONU, Organização das Nações Unidas. **Guidelines on Roles and Training Standards for UN Military Staff Officers**. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2009b. Disponível em: <<http://dag.un.org/handle/11176/89494>>. Acesso em: 12 jul. 2020.
- ONU, Organização das Nações Unidas. **UNMEM Manual: Selection, Deployment, Rotation, Extension, Transfer and Repatriation of United Nations Military Experts on Mission in United Nations Peacekeeping Operations**. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2010. Disponível em: <<http://dag.un.org/handle/11176/89516>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **(S/RES/1996) Resolution 1996 Adopted by the Security Council at its 6576th meeting.** New York, United Nations General Assembly, 2011. Disponível em: <<https://unmiss.unmissions.org/un-security-council-resolution-1996-2011>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **(S/RES/2206) Resolution 2206 Adopted by the Security Council at its 7396th meeting.** New York, United Nations General Assembly, 2015a. Disponível em: <<http://unscr.com/files/2015/02206.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **(S/2015/656) Letter dated 21 August 2015 from the Panel of Experts on South Sudan established pursuant to Security Council resolution 2206 (2015) addressed to the President of the Security Council.** New York, United Nations General Assembly, 2015b. Disponível em: <<https://www.undocs.org/S/2015/656>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **(A/73/350/Add.1) – Scale of assessments for the apportionment of the expenses of United Nations peacekeeping operations.** New York, United Nations General Assembly, 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/73/350/Add.1>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Contributors to UN Peacekeeping Operations by Country and Post Police, UN Military Experts on Mission, Staff Officers and Troops.** New York, United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2020. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

PATJINKA, Erik. Military diplomacy and its present functions. **Security Dimensions.** International and National Studies, n.20, p.179–194. 2016.

PAUTASSO, Diego. O papel da África na Nova Rota da Seda Marítima. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, Porto Alegre, v.1, n.2, jul-dez 2016, p.124-136, 2016.

SACHAR, B. S. Cooperation in military training as a tool of peacetime military diplomacy. **Strategic Analysis**, v. 27, n. 3, p. 404-421, jul. 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09700160308450097>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

SANDOZ, Yves. Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on? **Revue Internationale de la Croix-Rouge**, v.74, n.795, p.225-237, jun. 1992. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/s0035336100104812>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

SCHELLING, Thomas C. **Strategy of Conflict.** [S. l.]: Literary Licensing, LLC, 2011..

SCHMITT, Carl. **O conceito do político.** University of Chicago Press, 2007.

SCHOMERUS, Mareike; DE VRIES, Lotje; VAUGHAN, Christopher. Introduction: Negotiating Borders, Defining South Sudan. In: SCHOMERUS, Mareike; DE VRIES, Lotje; VAUGHAN, Christopher. **The Borderlands of South Sudan.** New York: Palgrave Macmillan US, 2013. p.1-22. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/9781137340894_1>. Acesso em: 25 jan. 2022.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. **A diplomacia de Defesa na Sociedade Internacional.** Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, Vinícius Lemos da. **A diplomacia militar e sua contribuição para a política externa brasileira.** Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2017.

SIMONS, Thomas W. US Foreign Policy and Democracy Promotion: From Theodore Roosevelt to Barack Obama. **Journal of Cold War Studies**, v. 16, n. 4, p. 289-291, out.2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1162/jcwsr00508>>. Acesso em: 6 jun. 2022.

SOUTH SUDAN. Exploration and Production. **Ministry of Petroleum**, 2020. Disponível em: <<https://www.mop.gov.ss/exploration-production/>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

SUTOR, J. **Leksykon dyplomatyczny**, Lexis Nexis, Warsaw, 2005.

SWISTEK, Göran. The Nexus Between Public Diplomacy and Military Diplomacy in Foreign Affairs and Defense Policy. **Connections: The Quarterly Journal**, v.11, n.2, p.79-86, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.11610/connections.11.2.06>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

VERJEE, Aly. Ethiopia and the South Sudanese Civil War. **E-International Relations**, 2017. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/pdf/71798>>. Acesso em: 06 jun. 2022.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International relations and world politics.** Boston, MA: Pearson, 2013.

WATSON, Adam. **Diplomacy: the dialogue between states.** Routledge, 1982.

WINCKLER, Joel Gwyn. Exceeding Limitations of the United Nations Peacekeeping Bureaucracy: Strategies of Officials to Influence Peacekeeping Activities within the United Nations Mission in Liberia and the Department of Peacekeeping Operations. **International Peacekeeping**, v.22, n.1, p.43-64, jan. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13533312.2014.992576>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

YIN, R. K. **Case study research and applications: design and methods.** Thousand Oaks: Sage Publications, 2018.

YOSHIDA, Yuki. Interethnic conflict in Jonglei State, South Sudan: emerging ethnic hatred between the Lou Nuer and the Murle. **African Journal on Conflict Resolution** v.13 n.2 p.39-58. 2013.

Funções de colaboração exercidas	
Guilherme de Araujo Grigoli	Conceituação; Metodologia; Administração do projeto; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita.
Lucas Amorim Poyares Castro:	Conceituação; Metodologia; Administração do projeto; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita.

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

Consequências indesejadas das operações de paz de estabilização: estudo da atuação da MONUSCO na RDC

Unintended consequences of stabilisation peace operations: a study of MONUSCO's performance in the DRC

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.123976>

Letícia Carvalho

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

leticia.carvalho@pucminas.br  

Geraldine M. M. B. Rosas Duarte

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

geraldine_rosas@hotmail.com  

Resumo

O artigo analisa as consequências não pretendidas das operações de paz de estabilização realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), tomando como base o estudo da atuação da MONUSCO na República Democrática do Congo (RDC). Essas consequências são investigadas tendo em vista cinco aspectos principais: (i) vulnerabilidade da população civil; (ii) segurança do pessoal e das instalações; (iii) ação humanitária; (iv) direitos humanos; e (v) processo político. Metodologicamente, o artigo se baseia em pesquisa bibliográfica e documental, além da análise de dados empíricos sobre a frequência, intensidade e distribuição (espacial e temporal) da violência política, e sobre o processo de reconstrução do Estado no Congo, que permitem avaliar os cinco aspectos elencados. São utilizados dados disponibilizados em bases tanto do próprio sistema ONU quanto de outras fontes, como a ACLED, UCDP, Fund For Peace e Insecurity Insight. Concluímos que as consequências não pretendidas produzidas pela MONUSCO impactam, com pesos variados, a dinâmica do conflito e prejudicam o processo de construção da paz no Congo.

Palavras-chave: MONUSCO; Estabilização; Consequências não pretendidas.

Abstract

The article analyses unintended consequences of stabilisation peace operations carried out by the United Nations (UN). It is based on the study of MONUSCO's performance in the Democratic Republic of Congo (DRC). These consequences will be investigated by looking at five main aspects: (i) the vulnerability of the civilian population; (ii) the security of personnel and facilities; (iii) humanitarian action; (iv) human rights; and (v) the political process. Methodologically, the article is based on bibliographical and documentary research, in addition to the analysis of empirical data on the frequency, intensity and distribution (spatial and temporal) of political violence, and on the process of rebuilding the state in Congo, which allow the five aspects listed to be assessed. Data from the UN system and other sources such as ACLED, UCDP, Fund For Peace and Insecurity Insight are used. We conclude that the unintended consequences produced by MONUSCO impact, to varying degrees, the conflict dynamics and undermine the peacebuilding process in Congo.

Keywords: MONUSCO; Stabilisation; Unintended Consequences.

Recebido: 24 Abril 2022

Aceito: 25 Junho 2022

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

Quando deixou o comando da Missão de Estabilização da ONU na República Democrática do Congo (MONUSCO), em março de 2021, o general brasileiro Ricardo Costa Neves afirmou que não existe solução "puramente militar" para o conflito congolês e que o grande objetivo de proteger civis só seria alcançado por meio de uma integração de esforços para produzir soluções duráveis e permanentes (ONU NEWS, 2021a). A declaração foi dada logo depois de o porta-voz do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Babar Baloch, anunciar um número recorde de mortes de civis em decorrência da ação de grupos armados nas províncias do leste, superando a marca de 2000 vítimas fatais em 2020, além do deslocamento forçado de milhões de pessoas (ONU NEWS, 2021b). Para o ACNUR, essas ações são parte de um padrão sistemático de violência contra civis que continua a ser observado mesmo depois de mais de 10 anos de atuação da MONUSCO, operação que conta hoje com cerca de 17 mil pessoas em campo (UN PEACEKEEPING, 2022) e um orçamento autorizado superior a U\$ 1 bilhão para o período 2021/2022 (AGNU, 2021).

As discussões sobre os desdobramentos da missão na República Democrática do Congo (RDC) têm contribuído enormemente para um debate mais amplo sobre a tendência contemporânea das operações de paz de desempenharem um papel de estabilização, utilizando a força de forma robusta e atuando em locais nos quais, muitas vezes, o conflito armado segue ativo (KARLSRUD, 2018). Para Curran e Hunt (2020), a estabilização estaria acontecendo às custas da construção da paz, o que compromete o papel da ONU na resolução de conflitos e inclusive como agente chave na governança global. Tendo em vista esse debate, o artigo analisa as consequências não pretendidas das operações de paz de estabilização realizadas pela ONU e suas implicações para o processo de resolução de conflitos armados, com base no estudo da atuação da MONUSCO.

É importante frisar que nosso objetivo não é analisar a efetividade da missão ou avaliar o sucesso ou fracasso na realização das tarefas previstas em seu mandato. O recorte proposto tem como foco as consequências não pretendidas, normalmente indesejadas, do modelo de estabilização, que serão investigadas tendo em vista cinco aspectos principais, elencados por Hunt (2017): (i) vulnerabilidade da população civil; (ii) segurança do pessoal e das instalações; (iii) ação humanitária; (iv) direitos humanos; e (v) processo político.

Metodologicamente, o artigo se baseia em pesquisa bibliográfica e documental, além da análise de dados empíricos que permitem avaliar as consequências não pretendidas da presença da MONUSCO em relação a esses cinco aspectos. Para avaliar a vulnerabilidade da população civil, utilizamos dados sobre eventos violentos e fatalidades envolvendo civis, bem como sobre o envolvimento da MONUSCO em episódios violentos. A segurança do pessoal e das instalações é analisada com base em dados sobre incidentes e fatalidades envolvendo equipe e infraestrutura da MONUSCO e de organizações parceiras da ONU. Para avaliar o impacto sobre a ação humanitária, mobilizamos dados sobre incidentes envolvendo pessoal humanitário, sobretudo ataques diretos. Também mobilizamos dados sobre a proteção dos direitos humanos no Congo durante o período de atuação da MONUSCO para buscar evidências sobre como a lógica de estabilização da missão acaba por impactar essa dimensão, ainda que de forma não intencional. Finalmente, para avaliar as consequências não pretendidas da presença da MONUSCO sobre o processo político no Congo, recorreremos a dados que mostram a distribuição (espacial e temporal) da violência no país, ameaças à segurança, presença de resistência armada, negociação de acordos de paz, além de um conjunto de indicadores sobre a legitimidade estatal. Utilizamos dados disponibilizados em bases tanto do próprio sistema ONU, como UN Peacekeeping e OCHA, quanto de outras fontes, como The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), Uppsala Conflict Data Program (UCDP), Fund For Peace, Insecurity Insight, e os relatórios do Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) e do Crisis Watch. Nosso argumento é que as consequências não pretendidas da lógica de estabilização adotada pela missão impactam negativamente a dinâmica do conflito e prejudicam a construção da paz de longo prazo.

O texto será organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, procuraremos sistematizar a discussão sobre consequências não previstas das operações de paz da ONU, especificamente

das operações de estabilização. Na segunda, abordaremos o histórico de instabilidade política, violência e intervenções internacionais na RDC, com destaque para a atuação da MONUSCO. Finalmente, identificaremos as principais consequências não previstas das atividades de estabilização da missão, refletindo sobre seus impactos para o processo de construção da paz.

Operações de paz, consequências não pretendidas e a construção da paz de longo prazo

As operações de paz da ONU são o mais legítimo e institucionalizado instrumento de promoção da paz e resolução de conflitos armados existente no sistema internacional. Independentemente das mudanças observadas ao longo do tempo, é possível afirmar que desempenham papel crucial na resolução de conflitos, não apenas contendo a violência, mas apoiando a implementação de acordos de paz e contribuindo para modificar estruturas políticas e sociais que favoreçam a emergência de conflitos armados (CURRAN; HUNT, 2020). Especialmente desde as recomendações sistematizadas no Relatório Brahimi (2000), as operações passam a ser vistas como instrumentos de promoção da paz positiva,¹ visando construir algo que vá além da simples ausência da violência direta (UN, 2000).

Embora os objetivos e os princípios basilares que sustentam as operações de paz estejam bem estabelecidos, elas geram consequências não pretendidas que, muitas vezes, acabam complexificando a realidade dos conflitos armados. Esse aspecto é explorado por Aoi, De Coning e Thakur (2007), que afirmam que essas consequências se referem a atos ou situações que não estavam previstos nos mandatos, sendo efeitos não planejados que se diferem do fracasso em atingir os objetivos intencionados e previamente estabelecidos.

Essas externalidades podem impactar diferentes contextos, afetando (i) indivíduos ou grupos, como ocorre nos casos de violência sexual e de gênero cometidos pelos capacetes azuis (KENT, 2007; KOYAMA; MYRTTINEN, 2007); (ii) a economia do Estado-alvo, mediante resultados desiguais dos grandes projetos de reconstrução econômica, infraestrutural e institucional (AMMITZBOELL, 2007); (iii) a ação humanitária durante o conflito, quando os *peacekeepers* extrapolam o mandato de uma missão destinada a prover assistência humanitária, o que pode ser visto pelos atores políticos domésticos como um ato de agressão (LEE, 2007); (iv) a coordenação civil-militar na operação de paz; e, até mesmo, (v) as motivações dos Estados que contribuem com tropas e pessoal (AOI; DE CONING; THAKUR, 2007).

Além desses efeitos, as operações de paz estabelecidas nos últimos anos têm gerado um conjunto particular de novos desafios, associados ao caráter de estabilização previsto em seus mandatos (HUNT, 2017; HOWARD; DAYAL, 2017; KARLSRUD, 2018; HOWARD, 2019). Como afirmam Osland e Peter (2021), há cerca de uma década, a maior parte dos capacetes azuis estava envolvida na implementação de acordos de paz compreensivos e na reconstrução de instituições em cenários de pós-conflito. Hoje, as grandes operações estão ou incumbidas de proteger civis ou apoiar governos fracos na tentativa de estender a autoridade estatal. Essa tendência contemporânea revela um esvaziamento da aposta nas missões multidimensionais e um possível retorno a um *peacekeeping* centrado na contenção dos conflitos e não em sua resolução.

Embora não haja clareza, em termos normativos e doutrinários, acerca do que sejam as chamadas operações de estabilização, cujos grandes expoentes são as missões da ONU na RDC, Mali e República Centro-Africana, de acordo com o HIPPO Report, elas podem ser entendidas como operações que “apoiam a extensão ou a restauração da autoridade estatal” (UN, 2015, p. 44, tradução livre), podendo atuar durante o conflito armado. Para tanto, se configuram como

¹ O conceito de paz positiva foi cunhado por Johan Galtung (1969), que parte da noção de que paz pode ser entendida como ausência de violência e, assim, se propõe a discutir as formas como a violência se manifesta. A violência pessoal ou direta é entendida como uma situação na qual determinado sujeito comete um ato de agressão que afeta outro, de modo que suas realizações físicas ou somáticas se encontrem abaixo do potencial. Já a violência estrutural ou indireta está associada à desigualdade, injustiça social, a uma estrutura econômica, social e política, na qual uma divisão de poder desigual e oportunidades de vida desiguais estão enraizadas. Com base nessa leitura, o autor estabelece, na literatura dos Estudos para a Paz, os conceitos de paz negativa e paz positiva. A paz negativa pressupõe a ausência de violência direta, enquanto a ausência de violência estrutural é definida como paz positiva, o que envolve a transformação das estruturas que sustentam as manifestações mais visíveis da violência.

iniciativas sustentadas pelo capítulo VII da Carta da Nações, com autorização para uso da força para a proteção de civis e para a consecução do mandato, sendo, portanto, muito mais robustas em termos militares (DUARTE et al., 2019).

Tendo como objetivos o apoio a governos e a estabilização do país, são enviadas para locais nos quais a violência está disseminada, praticada por um variado número de atores, não havendo exatamente um processo político em curso que os *peacekeepers* devam apoiar (TULL, 2017). Nesse sentido, essas missões têm se desenvolvido às custas do *peacebuilding*, utilizando os recursos e instrumentos da ONU para promover a estabilização (CURRAN; HUNT, 2020). Na interpretação de variados analistas, essa tendência contemporânea reflete, por exemplo, a pressão enfrentada pela ONU para que as operações de paz cumpram um papel de combate ao terrorismo e ao extremismo violento, o que resulta em missões que mimetizam experiências de estabilização no Afeganistão e no Iraque e que podem comprometer os princípios basilares de consentimento, imparcialidade e uso limitado da força (HOWARD; DAYAL, 2017; KARLSRUD, 2018; HOWARD, 2019).

Hunt (2017)² argumenta que o uso robusto da força no *peacekeeping* pode contribuir para alcançar diversos objetivos importantes; no entanto, a utilização de medidas coercitivas invariavelmente leva a consequências não pretendidas, afetando diferentes dimensões que, por sua vez, têm impactos no processo de construção da paz. Em primeiro lugar, o uso da força na proteção de civis ou na tentativa de neutralizar determinados grupos armados pode aumentar a vulnerabilidade da população civil que se pretende defender. Isso ocorre na forma de um efeito colateral, quando a população acaba sendo atingida pelas hostilidades entre capacetes azuis e grupos armados, ou pela dificuldade de identificar alvos inimigos, muitas vezes camuflados em meio à população, ou ainda quando civis que colaboram com os capacetes azuis sofrem retaliação e são vítimas de violência por parte dos grupos insurgentes (NADIN, 2018). O simples fato de os *peacekeepers* estarem mais engajados no uso da força pode produzir essas consequências, inclusive repercutindo negativamente na imagem da missão.

A segunda externalidade diz respeito à segurança do pessoal e das instalações. Assim como a própria população civil, as bases e a equipe da ONU e de seus parceiros podem se tornar alvo de retaliações daqueles atores insatisfeitos ou impactados negativamente pelo uso robusto da força. Além dos militares, as forças policiais e os civis que compõem as operações de paz têm sido vítimas mais frequentes de ataques. Apesar de não ser possível afirmar que isso se deve ao uso da força por parte dos capacetes azuis, fato é que as operações de paz mais recentes têm sido enviadas para lugares nos quais os conflitos ainda estão ativos, uma realidade distinta para a atuação do *staff* da ONU (HUNT, 2017).

Outro desdobramento não intencionado diz respeito à dimensão humanitária, uma vez que são os princípios basilares das operações de paz que abrem caminho para a ação humanitária que as acompanha. Quando esses princípios não se mostram plenamente operacionais, isso compromete a capacidade das agências humanitárias que trabalham em parceria com a ONU de se desvincularem do papel político-militar que as operações estão exercendo. Como Hunt (2017) explica, por mais que facilitar a ajuda humanitária seja um dos objetivos dos mandatos das operações de estabilização, os comboios armados que garantem essa possibilidade são indesejados por organizações como Médicos Sem Fronteiras e Comitê Internacional da Cruz Vermelha, que prezam por sua independência e imparcialidade e temem ser associadas à nova tendência de uso robusto da força. Essa é uma questão sensível também porque, como afirma Nadin (2018), agências humanitárias e a operação de paz são vistas, pelos grupos armados locais, como algo indistinto.

Hunt (2017) também aborda os Direitos Humanos, afirmando que uma consequência indesejada dessas missões é garantida: reportar abusos cometidos pelos governos torna-se mais complicado. Como a estabilização prevê uma forte parceria com os governos, o monitoramento da situação dos direitos humanos acaba sendo feito de forma parcial, já que é politicamente sensível trazer à luz violações cometidas pelas forças estatais que se pretende fortalecer.

² Para refletir sobre as consequências não pretendidas das operações de paz, nos apoiamos essencialmente na reflexão de Hunt (2017), pois essa dimensão é explorada com profundidade pelo autor. Embora outros autores, alguns inclusive aqui mencionados, também abordem esses efeitos colaterais, em geral, o fazem de forma tangencial.

Em relação ao *peacebuilding* e ao processo de desenvolvimento estatal, Hunt (2017) aponta como externalidade das operações de estabilização o fato de que esses processos podem acabar sendo determinados pela estratégia militar, ficando circunscritos a localidades onde os capacetes azuis tenham criado condições para que eles ocorram. O problema disso é que “estabilizar” certas áreas implica em, possivelmente, criar outras zonas “instáveis”, que ficarão excluídas do *peacebuilding* e das iniciativas de desenvolvimento. Outro fator importante é que a proximidade com os governos e o apoio para estender sua autoridade pode levar a uma visão de desenvolvimento pós-conflito fortemente estadocêntrica, negligenciando necessidades da população.

Por fim, é possível dizer que a lógica da estabilização e o uso robusto da força podem comprometer a posição da ONU como mediadora, diminuindo sua credibilidade na promoção da resolução política dos conflitos. Nas palavras de Nadin (2018, p. 176, tradução livre), “é possível que a ONU faça guerra e paz no mesmo lugar, ao mesmo tempo?”. A ênfase na estabilização, a busca por estender a autoridade estatal e a disposição para utilizar a força no combate a atores não estatais considerados *spoilers* estabelecem uma clara distinção entre vencedores e perdedores no conflito, deslegitimando determinados atores não-estatais e excluindo-os do processo de paz (HUNT, 2017).

Como complementa Tull (2017), a neutralização de grupos armados pressupõe que esses atores sejam hostis à paz e não devam ser integrados ao processo político. Contudo, é importante ter em mente que boicotar o processo de paz é muitas vezes uma tática para alcançar objetivos políticos pontuais.³ Além disso, neutralizar certos grupos pode diminuir os incentivos do governo para promover um processo de paz amplo e construir instituições capazes de acomodar interesses de diferentes setores da sociedade, ou ainda criar incentivos para o ressentimento de determinados grupos sociais, abrindo espaço para um sentimento de anti-intervencionismo e desestabilizando, em oposição ao objetivo de estabilizar (NADIN, 2018).

O *peacekeeping*, em sua tendência de estabilização, altera o jogo de forças entre as partes conflitantes, pois, ao estabelecer como objetivo a extensão e fortalecimento da autoridade estatal, na prática, auxilia o governo a obter uma vitória militar. Nesse sentido, a proximidade com os governos limita muito a capacidade dos *peacekeepers* de demandarem transparência governamental, podendo prejudicar a construção de instituições estatais estáveis. E como esses arranjos provisórios não contribuem necessariamente para construir a paz positiva, pois não tratam dos problemas políticos de fato, não é enganoso pensar que o conflito ressurgirá quando os capacetes azuis se retirarem (OSLAND; PETER, 2021).

RDC: uma história de conflitos e a incansável busca pela paz

A história da região na qual se situa a República Democrática do Congo tem sido caracterizada por uma combinação complexa de conflitos locais, regionais e internacionais⁴ (UCDP, 2022). No final dos anos 1990, uma rebelião contra o governo iniciada na região de Kivu levou milícias apoiadas por Ruanda e Uganda a tomarem o controle de vastas áreas do país. Estados como Angola, Chade, Namíbia e Zimbábue forneceram apoio militar ao governo congolês e os confrontos provocaram cerca de 3,8 milhões de mortos (BAREGU, 2002; CASTELLANO, 2012). Diante disso, o Conselho de Segurança (CSNU) convocou um cessar-fogo e estabeleceu a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), cujos objetivos envolviam, essencialmente, o monitoramento de acordos e a manutenção do contato com todas as partes a fim de garantir a assistência humanitária. Posteriormente, o CSNU estendeu e ampliou o escopo do mandato da missão, transformando-a em uma operação de reconstrução multidimensional (MONUSCO, 2021a), considerada um dos casos mais desafiadores conduzidos pela ONU, incluindo inúmeros percalços em relação à proteção de civis, violações dos direitos humanos e recrudescimento da violência (GRONO, 2006; BAYO, 2012).

³ Stedman (1997), ao categorizar os chamados *spoilers*, atores descontentes que tentam boicotar um processo de paz, chama atenção para a existência de *spoilers* limitados, que têm demandas pontuais e sabotam o processo como forma de garantir que esses interesses sejam atendidos.

⁴ Uma discussão mais aprofundada sobre as raízes e desenrolar dos conflitos na RDC foge do escopo deste artigo. Para uma melhor compreensão acerca desses aspectos, ver, por exemplo, Castellano (2012) e Kisangani (2003).

Mesmo com o ambicioso projeto de reconstrução e o estabelecimento de um governo de transição como resultado do processo eleitoral apoiado pela missão, a situação política no país permaneceu instável, o que justificou a continuidade das atividades da MONUC. Especialmente no leste, a insegurança era generalizada e o governo permanecia incapaz de desempenhar funções básicas associadas à proteção e promoção dos direitos humanos (BOUTELLIS, 2016).

Após os acordos de paz firmados entre o governo e grupos insurgentes, em 2008 e em 2009, a MONUC passou a atuar em parceria com o governo congolês visando a proteção de civis.⁵ Em julho de 2010, buscando adequar a missão à nova fase do conflito e desejando, aparentemente, transmitir uma imagem de confiança no governo, a MONUC foi renomeada, por meio da resolução 1925, do CSNU, como Missão das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO), com um mandato que previa proteção de civis, estabilização e consolidação da paz (UNSC, 2010). As principais características do mandato e de composição da missão foram resumidas no quadro abaixo.

Quadro 1: Principais características da MONUSCO

Operação	Mandato	Pessoal	Tropas	Orçamento
2010 - presente	- Proteção de civis e pessoal dedicado à assistência humanitária e direitos humanos - Suporte aos esforços de estabilização e consolidação da paz do governo da RDC	17.783	12.384	US\$ 1.123.346,00

Fonte: elaboração própria, baseada em UNSC (2010); UN PEACEKEEPING (2021); UNGA (2021).⁶

Apesar dos avanços aparentes, as hostilidades se agravaram em 2012, com insurgência encabeçada pelos membros descontentes do CNDP, que alegavam o não cumprimento pleno do acordo de paz. O surgimento do M23, grupo cujo nome faz referência à data do acordo entre o governo e o CNDP (23 de março), intensificou a violência contra civis, deslocamento populacional e deterioração das relações com Ruanda e Uganda, países acusados pelo governo congolês de incitar a insurgência (DOSS, 2015).

No ano seguinte, após a assinatura de um acordo de paz entre a RDC e mais 10 países da região, o CSNU renovou o mandato da MONUSCO e autorizou a criação de uma Brigada de Intervenção (*Force Intervention Brigade* - FIB). Essa brigada foi autorizada a conduzir operações ofensivas de forma robusta para “prevenir a expansão de grupos armados, neutralizá-los e desarmá-los, de modo a contribuir para a redução da ameaça imposta por eles à autoridade estatal e segurança de civis no leste da RDC, criando espaço para as atividades de estabilização” (UNSC, 2013, p. 7, tradução livre). Apesar do caráter excepcional, sua permanência vem sendo renovada junto com o mandato da MONUSCO. Atuando em parceria com as forças armadas congoleesas, a FIB foi responsável por derrotar o M23 em 2013 (KJEKSRUD; VERMEIJ, 2017), mas o mesmo progresso não foi observado em relação a outras milícias, como as Forças Armadas pela Libertação de Ruanda e as Forças Democráticas Aliadas (FABRICIUS, 2020).

Nos anos seguintes, a crise política se intensificou em razão do adiamento das eleições presidenciais e dos protestos contra o resultado. Com isso, os conflitos entre forças governamentais e seus opositores tornaram-se mais violentos, especialmente no leste, gerando uma crise humanitária de graves proporções (ILUNGA, 2021). Em 2020, as hostilidades foram catalisadas pela tensão, e posterior rompimento, da coalizão política formada entre o partido da situação e o de oposição, o que levou o governo a declarar estado de sítio em Ituri e Kivu do Norte (CRISIS WATCH, 2022). Em 2021, o M23 voltou a atuar, mais uma vez alegando o descumprimento dos acordos de paz por parte do governo, e sua ofensiva mais recente ocorreu em abril de 2022, na província de Kivu do Norte, dificultando o acesso do pessoal da ONU e organizações de assistência humanitária (OCHA, 2022b).

Assim, apesar dos progressos alcançados na RDC com apoio da MONUSCO, um cenário de construção da paz ainda parece distante.⁷ Esse avanço em direção à estabilização, graças à presença da missão, também não ocorre sem que

⁵ Os acordos de paz previam a incorporação dos insurgentes às forças armadas congoleesas, em uma política conhecida como *mixage*. Em março de 2009, a aproximação entre o governo e o Congresso Nacional pela Defesa do Povo (CNDP) foi oficializada em um acordo de paz que previa a transformação do grupo em partido político, libertação de prisioneiros e concessão de anistia, entre outros mecanismos de reconciliação nacional (VALENZOLA, 2013).

⁶ O valor do orçamento é o aprovado para o período de julho de 2021 a junho de 2022.

sejam produzidos efeitos colaterais complexos que impactam negativamente o processo de paz, como será discutido na próxima seção.

As consequências não pretendidas da MONUSCO para a construção da paz na RDC

Em dezembro de 2020, o CSNU requisitou a elaboração de um plano de retirada para a MONUSCO, apresentado no relatório do Secretário Geral de setembro de 2021. Segundo Ilunga (2021), isso se deve não apenas à visão da maior parte dos civis e oficiais de governo congolese de que a missão foi incapaz de restaurar a paz e a segurança, como também à percepção, no âmbito do sistema ONU, de que a MONUSCO não cumpriu plenamente seu mandato, mesmo sendo uma das dispendiosas da história. O plano de transição prevê 18 aspectos que servem como referência para as condições mínimas para que o encerramento da MONUSCO seja possível, o que inclui segurança e proteção de civis, desarmamento e desmobilização, recuperação comunitária e estabilização e restauração da autoridade estatal (UNSC, 2021), sinalizando a complexidade da realidade na RDC e os desafios que ainda a distanciam de uma paz de longo prazo.

Contudo, nossa intenção não é analisar os resultados pretendidos e não alcançados – que parecem ser muitos – da MONUSCO, mas sim as consequências não pretendidas da operação e do modelo de estabilização no qual ela é baseada. Assim, nesta seção, pretendemos discutir as externalidades negativas, não intencionadas, geradas pela missão,⁸ considerando cinco aspectos principais: (i) vulnerabilidade da população civil; (ii) segurança do pessoal e das instalações da operação de paz; (iii) ação humanitária; (iv) direitos humanos; e (v) o processo político de construção da paz.

O primeiro efeito colateral produzido pela militarização das operações de paz são os danos à população civil. Obter dados precisos sobre a vulnerabilidade da população civil mediante o uso robusto da força pelos *peacekeepers* é desafiador, até porque é importante considerar que sua ausência poderia tornar o ambiente ainda mais inseguro. A despeito disso, é válido pontuar que o envolvimento da MONUSCO em eventos violentos, mesmo que em parceria com as forças governamentais, pode produzir consequências negativas diretas e indiretas para a população civil.

Como afirma Hunt (2017), com base em relatório da Oxfam, após algumas operações conduzidas pela FIB contra grupos armados, vilarejos no leste foram atacados em uma espécie de retaliação das milícias à população por sua cooperação com as tropas da ONU. Foram reportadas também outras táticas de retaliação, como impedir o acesso a bens de subsistência para punir os civis por permitirem a ação dos capacetes azuis. Outro relatório, desta vez do NUPI (2019), menciona frequentes ataques a vilas e campos de deslocados internos próximos às bases da MONUSCO, afirmando que a vulnerabilidade das comunidades próximas às instalações da ONU contribui para a perda de credibilidade da missão junto à população.

De acordo com as informações coletadas na base de dados “*The Armed Conflict Location & Event Data Project*” (ACLED), ao longo da sua atuação na RDC a MONUSCO esteve envolvida em diversos eventos violentos, como pode ser observado no quadro abaixo.

Na maior parte dos casos, trata-se de confrontos armados entre os *peacekeepers* e grupos insurgentes, especialmente no leste do país. Não há como precisar se as fatalidades reportadas se dão entre civis ou entre membros das milícias, mas os números permitem inferir que os impactos para a população civil (não apenas mortes, mas danos de diferentes naturezas) não são irrelevantes. Um caso específico, a título de exemplo, ocorrido em abril de 2021, evidencia essa realidade. As tropas da MONUSCO, nessa ocasião, atacaram insurgentes da milícia CODECO-URDPC para expulsá-los do vilarejo de Fataki, província de Ituri. Os confrontos resultaram na morte de 8 combatentes e 9 civis. Além disso, a

⁷ Para mais sobre os avanços e retrocessos da MONUSCO e para uma reflexão sobre a efetividade da operação de paz, ver: Russo (2021), NUPI (2019), Ilunga (2021).

⁸ Os efeitos colaterais produzidos por operações de paz de qualquer tipo, como a violência sexual e de gênero, resultados desiguais da reconstrução econômica, também poderiam ser analisados. Mas, tendo em vista o escopo deste artigo, optou-se por considerar apenas as consequências não previstas das operações de estabilização, mais amplamente exploradas na primeira seção.

paróquia católica da vila foi ameaçada e o gado saqueado, o que aponta para efeitos que vão além das fatalidades e que dificilmente podem ser mensurados (ACLED, 2022).

Quadro 2: Eventos violentos na RDC envolvendo a MONUSCO (2010-2021)

Ano	Tipo de evento violento	Eventos violentos	Fatalidades reportadas
2010	Confrontos armados	6	103
2011	Confrontos armados	8	12
2012	Confrontos armados/Ataques/Explosões	13	12
2013	Confrontos armados/Explosões/manifestações violentas	14	9
2014	Confrontos armados/Explosões/manifestações violentas	8	2
2015	Confrontos armados/Explosões	7	0
2016	Confrontos armados/Explosões/violência contra civis	20	9
2017	Confrontos armados/manifestações violentas	11	16
2018	Confrontos armados/manifestações violentas	17	3
2019	Confrontos armados	8	1
2020	Confrontos armados/Explosões	9	1
2021	Confrontos armados/Explosões/violência contra civis	15	19

Fonte: elaboração própria, baseada em dados de ACLED (2022).

Embora os impactos para a população civil sejam inequívocos, os dados evidenciam que a MONUSCO não parece estar mais engajada em eventos violentos do que esteve a MONUC, sua predecessora. Durante os dez anos de atuação da MONUC (2000 - 2010), ela esteve envolvida em 131 eventos violentos, associados a 182 mortes. Em onze anos de atuação da MONUSCO (2010 - 2021), são contabilizados 136 eventos e 187 mortes (ACLED, 2022). Esses números tão semelhantes podem indicar que, apesar da MONUSCO ser caracterizada por uma robustez militar maior, a complexidade do conflito na RDC sempre impôs grandes desafios ao *peacekeeping*, que não parecem estar diminuindo.

Outro aspecto levantado por Tull (2017) sobre uma consequência inesperada provocada pelo uso robusto da força, mais precisamente pelo estabelecimento da FIB, foi o aumento da apatia das brigadas convencionais da MONUSCO, que passaram a entender que a responsabilidade por um *peacekeeping* proativo caberia apenas à Brigada. Essa passividade, demonstrada em uma abordagem estática, traduzida na ideia de “proteção pela presença”, também implica significativas consequências para a proteção dos civis, fazendo com que a missão, muitas vezes, acabe reagindo à violência mais do que agindo para evitá-la, como era esperado por parte da população (NUPI, 2019).

Boutellis (2016) afirma que a falta de clareza sobre como as missões de estabilização devem atuar na proteção de civis fez com que a MONUSCO se transformasse em laboratório para o desenvolvimento de instrumentos de proteção e de refinamento do conceito de proteção em si, com resultados que misturam sucessos e fracassos. Nesse sentido, é importante notar que o modelo de estabilização torna a tarefa da missão de proteger civis ainda mais dependente da cooperação com as autoridades locais, o que tem se mostrado difícil em função do engajamento instável do governo, que tem variado de acordo com seus objetivos militares (NUPI, 2019). Nos últimos anos, o governo congolês tem se mostrado cada vez mais relutante à presença da MONUSCO e já solicitou sua saída algumas vezes, apesar de manter a autorização oficial para sua permanência (NUPI, 2019).

Como pontua Stearns (2016), após 20 anos de presença no país, há uma relação de “amor e ódio” entre a ONU e os congoleses (tanto o governo quanto a população). Como reflexo disso, pesquisas de opinião indicam que 50% da população acredita que a MONUSCO esteja fazendo um bom trabalho em relação à proteção de civis, ao passo que 30% afirma que a operação não está fazendo o suficiente, e cerca de 45% defende que a missão seja reduzida ou deixe a RDC (STEARNS, 2016). Os resultados também sugerem que a dependência da ONU em relação ao governo, somada ao emprego da força de forma robusta no território, tem afetado negativamente a credibilidade e a legitimidade da MONUSCO (NUPI, 2019).

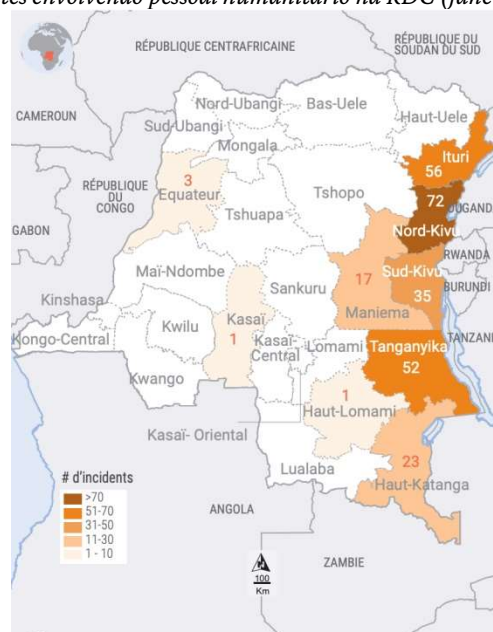
No que tange à segurança do pessoal e das instalações da operação de paz, a consequência não pretendida resultante do modelo de estabilização tem a ver com o fato de que essas missões têm sido enviadas para cenários de conflito ativo ou nos quais a paz alcançada é bastante frágil, o que impõe um conjunto de riscos adicionais. No caso da MONUSCO, a atuação com características ofensivas da FIB parece ter enfraquecido a percepção de imparcialidade – e até de legitimidade – da missão junto aos grupos locais, passando a ser considerada parte integrante do conflito (HUNT, 2017; NUPI, 2019). Com isso, o pessoal e as instalações da ONU e de seus parceiros acabam tornando-se alvo de ataques. Um episódio sintomático ocorrido em novembro de 2013, após o início da ofensiva contra o M23, exemplifica essa tendência. Nessa ocasião, um comboio de veículos da MONUSCO foi apedrejado por manifestantes que acusavam os *peacekeepers* de canibalismo (ACLED, 2022).

São muitos os casos de ataques contra o pessoal e as instalações da MONUSCO (ACLED, 2022) e também o engajamento das tropas em confrontos com grupos insurgentes. Isso faz com que a MONUSCO esteja em 5º lugar no *ranking* de fatalidades em operações de paz, com 231 baixas contabilizadas até dezembro de 2021.⁹ Quando consideramos essas baixas distribuídas ao longo de seus anos de atividade, a MONUSCO é a quarta operação de paz mais letal, com média de 21 mortes de *peacekeepers* por ano. Em primeiro lugar nesse ranking está a ONUC, com média de 62 mortes por ano (UN PEACEKEEPING, 2022).

Em relação à ação humanitária, os principais efeitos colaterais do modelo de estabilização parecem estar mesmo ligados à dificuldade de desvincular seus agentes do papel político e militar que a operação tem exercido, como prevê Hunt (2017). A situação na RDC constitui uma das mais graves e complexas crises humanitárias do mundo – estima-se que 27 milhões de pessoas precisarão de ajuda em 2022, um crescimento expressivo se comparado a 2021 –, e o orçamento e a capacidade operacional da própria ONU e das 388 organizações parceiras atuando no país já fazem com que o público-alvo das ações humanitárias fique reduzido a 32% do total de necessitados (OCHA, 2022a). Neste cenário, o acesso à população, é difícil pela própria precariedade das vias e pela instabilidade da situação de segurança; porém, torna-se ainda mais complicado em função da chamada militarização da ajuda, isto é, da utilização da ajuda humanitária para alcançar objetivos militares e de inteligência (KRAHENBUHL, 2011). Assim, quanto mais intenso é o enfrentamento entre forças governamentais e *peacekeepers*, de um lado, e grupos armados, de outro, maior é a hostilidade à presença dos agentes humanitários e maior a possibilidade de estes se transformarem em alvos. No caso da RDC, isso ocorre, sobretudo, nas províncias do leste, onde também está localizada a maior parte da população necessitada (OCHA, 2022a).

Assim, o número de incidentes que afetam diretamente bens humanitários ou o pessoal envolvido na ajuda é bastante alto – e não tem diminuído ao longo da atuação da MONUSCO. De janeiro a outubro de 2021, por exemplo, foram 260 incidentes registrados, sendo que a maior parte deles envolveu violência armada, concentrada nas províncias orientais (OCHA, 2021), como mostra a figura abaixo.

⁹ Nas primeiras posições, com o respectivo número de mortes entre os capacetes azuis, estão: UNIFIL (324), UNAMID (295), MINUSMA (268) e ONUC (249).

Figura 1: Incidentes envolvendo pessoal humanitário na RDC (janeiro-outubro/2021)

Fonte: OCHA (2021).

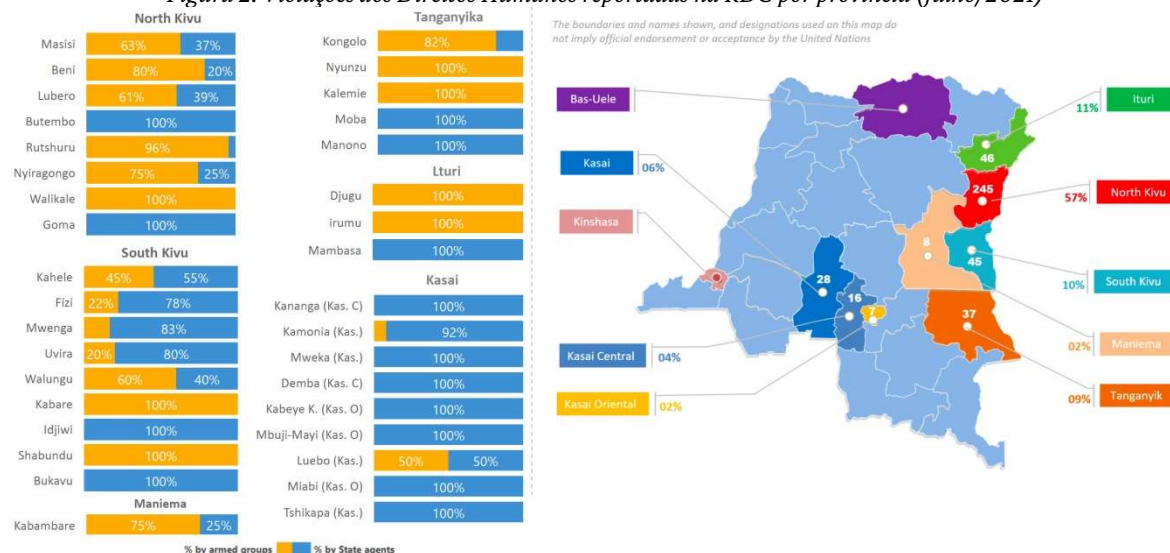
Segundo dados do projeto “*Aid in Danger*”, que monitora casos de agentes de ajuda humanitária mortos, sequestrados ou presos, pelo menos 47 pessoas morreram e 226 foram sequestradas em serviço entre março de 2015 e janeiro de 2022 (INSECURITY INSIGHT, 2022).¹⁰ Em 2020, a RDC registrou 42 dos 160 casos de agentes humanitários sequestrados no mundo, sendo que metade deles ainda não foi localizada (INSECURITY INSIGHT, 2021). O relatório publicado em fevereiro de 2022 mostra que, apenas em janeiro deste ano, foram 12 agentes mortos (INSECURITY INSIGHT, 2022).

Claro que esses episódios não podem ser interpretados apenas como efeitos colaterais da proposta de estabilização da MONUSCO, especialmente se considerarmos a complexidade e a violência do conflito na RDC. De qualquer forma, o caráter militarizado da operação e a mobilização da ajuda humanitária para atingir seus propósitos parecem estar levando muitas agências humanitárias a tentarem ativamente se distanciar do governo local e da própria ONU. Essas tentativas incluem mudanças nas atividades desenvolvidas em campo e até ajustes das estratégias globais de comunicação (KRAHENBUHL, 2011; ABU-SADA, 2012). Como destaca Hunt (2017), algumas organizações não-governamentais pintam seus veículos de cores chamativas para não serem confundidos com aqueles utilizados pela ONU, a exemplo do que fez a Médicos Sem Fronteiras, que, em 2005, pintou seus veículos de rosa choque para se diferenciar dos comboios da ONU que conduziam operações militares na província de Ituri utilizando carros de modelos semelhantes (ABU-SADA, 2012).

Em relação aos Direitos Humanos, o efeito colateral das operações de estabilização está associado, fundamentalmente, à proximidade com o governo, o que pode tanto levar a um maior número de abusos ou acusações de abuso em operações conjuntas, quanto comprometer a capacidade de reportar abusos cometidos pelas forças estatais. No caso da MONUSCO, aparentemente, reportar abusos e violações cometidos pelo governo não parece ser uma grande dificuldade, como a figura abaixo, extraída de um relatório da ONU, evidencia. No lado esquerdo da figura, a cor laranja representa a porcentagem de violações aos Direitos Humanos cometidas por grupos armados em cada território; e a cor azul, as violações cometidas por agentes estatais – que são a maior parte.

¹⁰ A base de dados do projeto contabiliza incidentes que resultem na morte, sequestro ou prisão (KKA, na sigla em inglês) de trabalhadores humanitários. São considerados “trabalhadores humanitários” os indivíduos empregados por ou ligados a agências humanitárias nacionais e internacionais, governamentais ou não-governamentais, e à ONU. Os indivíduos sequestrados e mortos em cativeiro são contabilizados na categoria “sequestrados”, que inclui desaparecidos ou reféns. Não foram mencionados os dados referentes aos presos, que incluem acusados, detidos, multados ou encarcerados (INSECURITY INSIGHT, 2022).

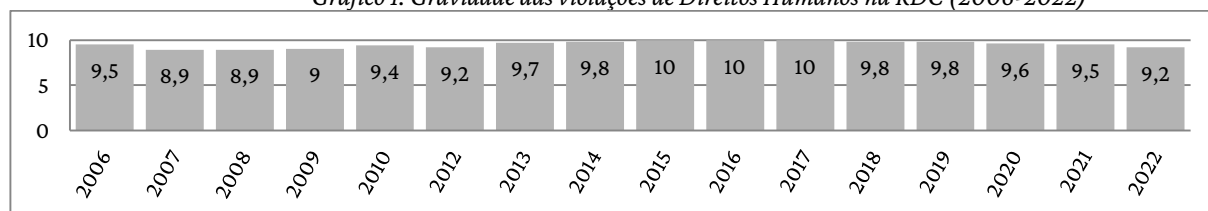
Figura 2: Violações dos Direitos Humanos reportadas na RDC por província (julho/2021)



Fonte: MONUSCO (2021b).

Contudo, entre reportar os abusos e de fato combatê-los, existe uma grande distância, e um grande desafio. A realidade dos Direitos Humanos na RDC é grave e a presença da MONUSCO não parece ter tido grande impacto nessa dimensão. Uma leitura do indicador ‘Direitos Humanos’ avaliado no Fragile States Index ilustra isso. Desde 2006, quando o índice começou a ser elaborado, a pontuação atribuída à incapacidade do Estado de respeitar e proteger direitos humanos e liberdades fundamentais é muito elevada.¹¹ E a presença da MONUSCO, desde 2010, não contribuiu para uma melhora dessa condição, como é possível perceber a partir da série histórica do indicador, no gráfico abaixo, que mostra apenas variações marginais no período de atuação da missão.

Gráfico 1: Gravidade das violações de Direitos Humanos na RDC (2006-2022)



Fonte: elaboração própria, baseada em dados de FUND FOR PEACE (2021).

Como afirmam Phayal e Prins (2019), uma resposta morna aos abusos contra os Direitos Humanos e à violência contra civis praticada pelo governo se configura como uma fraqueza potencial das operações de paz contemporâneas. “Se o *peacekeeping* alimenta regimes não liberais, ele pode realmente fomentar a paz de longo prazo e a reconciliação?” (PHAYAL; PRINS, 2019, p. 24). Essa é, sem dúvida, uma pergunta relevante.

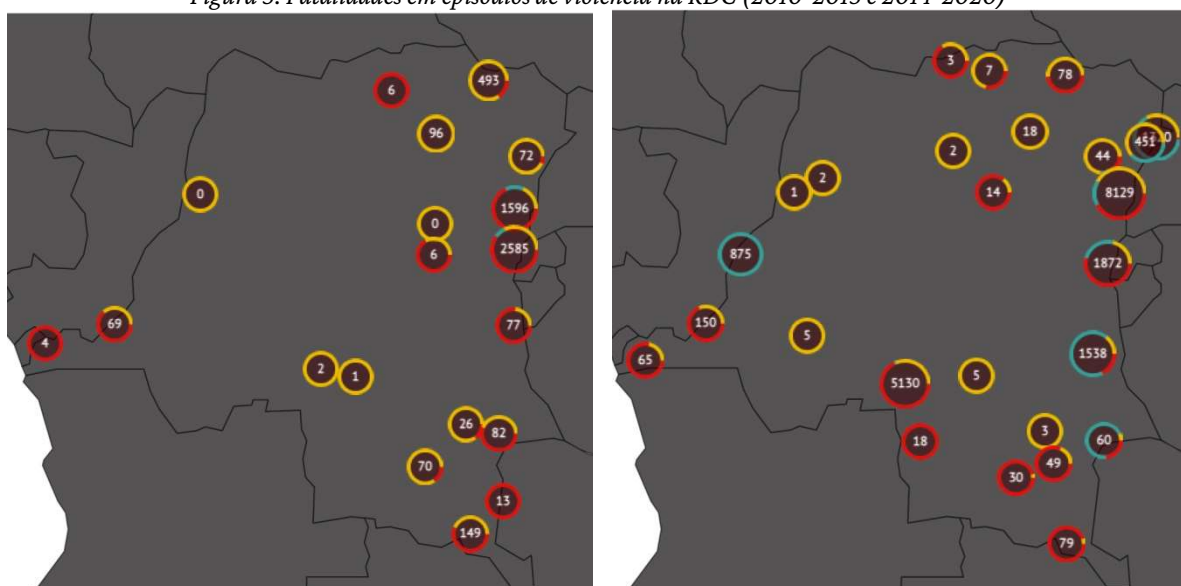
Por fim, a militarização do *peacekeeping* e a ênfase na estabilização podem comprometer o processo político de resolução do conflito. Segundo Barrera (2015), a estabilização envolve ajudar o governo a recuperar o controle sobre algumas áreas – normalmente pequenas, acessíveis e próximas a eixos econômicos – onde o Estado passa a prover bens públicos e gerar prosperidade. Como o mandato da MONUSCO não prevê estratégias de *peacebuilding*, os recursos do Peacebuilding Fund (PBF) da ONU são utilizados para apoiar a estabilização dessas áreas retomadas do controle de milícias (CURRAN; HUNT, 2020). Uma consequência não pretendida dessa estratégia é que as “ilhas de estabilização” permanecem cercadas por um mar de instabilidade: no caso do Congo, um território enorme e rico em recursos naturais que permanece fora do controle do governo e acaba sendo explorado para financiar as atividades de grupos armados

¹¹ Cada indicador é traduzido em uma escala de pontos que vai de 0 a 10, sendo 0 a situação mais estável e 10 a mais instável (FUND FOR PEACE, 2021).

(BARRERA, 2015). Para Curran e Hunt (2020), ainda que não intencionalmente, a MONUSCO acaba produzindo verdadeiros “pântanos de insegurança”, onde a vulnerabilidade da população civil é agravada pela ausência de projetos de reconstrução e pelo fortalecimento dos grupos armados, cujas atividades continuam a alimentar o conflito e geram, inclusive, instabilidade em países vizinhos.

Os mapas representados na figura abaixo ilustram essa relação entre estabilização e insegurança, mostrando o número de fatalidades e as causas da violência nas variadas regiões do país em dois períodos: 2010 a 2013; e 2014 a 2020. Na figura, a cor vermelha representa as mortes decorrentes da violência entre dois agentes organizados, sendo que pelo menos um deles é o governo de um Estado; a cor verde representa a violência entre atores não-estatais; e a cor amarela a violência contra civis desarmados perpetrada por agentes organizados, sejam eles grupos não-estatais ou governos (UCDP, 2022).¹²

Figura 3: Fatalidades em episódios de violência na RDC (2010-2013 e 2014-2020)



Fonte: elaborado a partir do Uppsala Conflict Data Program (UCDP) (2022).

No primeiro momento (2010-2013), anterior ao estabelecimento da FIB, as mortes decorrentes do conflito se concentram na porção leste do território. De 2013 em diante, é possível notar que não apenas a violência se intensificou na porção leste, onde se concentra a presença de tropas da ONU, o que poderia indicar um fracasso da missão em alcançar os objetivos propostos, mas que houve dispersão da violência. Nesse sentido, é visível o surgimento de novos “pântanos de insegurança” no oeste e centro-oeste do país.

Outro aspecto crucial em relação ao processo político de construção da paz diz respeito ao caráter impositivo da estabilização, que reduz a credibilidade da ONU como mediadora, dada sua proximidade ao governo central, e que promove uma resolução limitada do conflito. Aliando-se com parcialidade ao governo congolês, a Organização se tornou alvo das acusações de violações aos direitos humanos durante suas operações conjuntas, e de negligenciar os aspectos estruturais do processo de construção da paz (NUPI, 2019).

Em 2013, por exemplo, as negociações de Kampala, focadas na rebelião conduzida pelo M23, foram terminadas após a vitória militar obtida pelas forças governamentais e pela MONUSCO, com apoio da FIB (BIHUZO, 2020), o que evidencia, como afirma Tull (2017), que a neutralização de grupos armados diminui os incentivos para que o governo promova uma paz ampla. Desde 2013, nenhum novo acordo de paz compreensivo foi assinado entre o governo e os grupos insurgentes que permaneceram ativos (PEACE AGREEMENTS DATABASE, 2022). Tull (2017) afirma também que

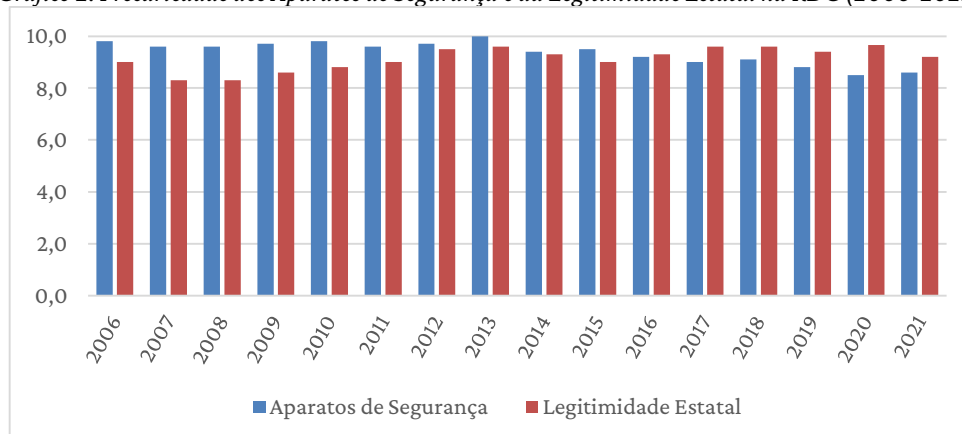
¹² No caso da RDC, os agentes estatais incluem, além das forças do governo central e das províncias do próprio Congo, os governos de outros Estados, por exemplo, Burundi, Ruanda e Uganda.

a vitória sobre o M23 marginalizou a MONUSCO, já que o governo reduziu a cooperação efetiva com a missão. Além disso, a MONUSCO passou a receber uma resposta cada vez mais negativa, até hostil, da população civil (STEARNS, 2016), o que, entre outras coisas, dificulta a identificação das milícias e o desenvolvimento das atividades da missão.

A despeito do mandato da MONUSCO prever a consolidação da paz, na prática, o que se observa é que o apoio às forças governamentais e a atuação da FIB promovem uma vitória militar para o governo da RDC. Isso implica um risco, amplamente reconhecido pela literatura de resolução de conflitos, de ressurgimento do conflito, uma vez que as causas que o geraram não foram tratadas (WALLENSTEEN, 2002; DEROUEN JR., 2015). No caso do Congo, não apenas o conflito permaneceu ativo, mesmo com a neutralização de algumas milícias, como vem se intensificando, o que é evidenciado pela existência de cerca de 120 grupos armados não-estatais apenas nas províncias de Kivu do Norte e do Sul (NUPI, 2019), e pela retomada das atividades do M23 em março de 2022 (CRISIS WATCH, 2022). A ênfase na estabilização e o apoio ao Estado promove um equilíbrio de forças artificial que dificilmente resultará na paz positiva, pois não é sustentável na medida em que não lida com as causas estruturais do conflito (TULL, 2017).

Os dados do gráfico abaixo, extraídos do Fragile States Index, revelam que a presença da MONUSCO, desde 2010, não reduziu significativamente as ameaças de segurança e presença de resistência armada (Aparatos de Segurança), nem aumentou consideravelmente a Legitimidade Estatal. Ambos os indicadores são traduzidos em uma escala de pontos que vai de 0 a 10, sendo 0 a situação mais estável e 10 a situação mais instável (FUND FOR PEACE, 2021).

Gráfico 2: Precariedade dos Aparatos de Segurança e da Legitimidade Estatal na RDC (2006-2021)¹³



Fonte: elaboração própria, baseada em dados do FUND FOR PEACE (2021).

Conceder uma vitória militar ao governo desincentiva a ampla participação política no processo de paz, ignorando a necessidade de uma abordagem centrada nas pessoas para a construção da paz de longo prazo. Assim, os planos de reconstrução acabam focados no suporte e ampliação da autoridade estatal, o que atrela o uso dos recursos internacionais aos planos do governo e dificulta a formulação de estratégias baseadas em necessidades locais e, portanto, a atuação mais direta sobre as causas do conflito (NUPI, 2019). Essa lógica ameaça reproduzir e perpetuar uma paz excludente, que apresenta grande potencial para a instabilidade social e espelha as próprias raízes do conflito no Congo (ILUNGA, 2021; HUNT, 2017).

Considerações Finais

A análise das consequências não pretendidas da MONUSCO evidenciou que o modelo de estabilização adotado por ela impacta negativamente o processo de resolução do conflito, pois confere uma espécie de vitória militar ao

¹³ No *Fragile States Index*, “Aparatos de Segurança” (C1) é um indicador que considera ameaças de segurança ao Estado, incluindo resistência armada e desafios ao monopólio do uso da força, e a confiança dos cidadãos na segurança doméstica. Já “Legitimidade Estatal” (P1) avalia a representatividade, transparência e *accountability* do governo. Inclui a confiança da população nas instituições e processos do Estado, bem como os efeitos da falta de confiança, como as insurgências armadas (FUND FOR PEACE, 2021).

governo em algumas áreas, gerando pântanos de insegurança em outras, o que desincentiva a busca por um processo de paz compreensivo, além de limitar as estratégias de *peacebuilding*. Em função do recorte proposto, não foram analisados os objetivos previstos e não alcançados, tampouco os limites do mandato da operação de paz e a efetividade dos resultados. De qualquer forma, executar um mandato limitado em um cenário marcado pelos efeitos colaterais da própria atuação, sem dúvidas, prejudica que a MONUSCO alcance inclusive o que foi idealizado.

Dentro daquilo que se buscou de fato considerar, concluímos que as consequências não pretendidas do caráter de estabilização da MONUSCO impactam, com pesos variados, o processo de construção da paz. Em relação à vulnerabilidade da população civil, em que pese o significado dessa realidade do ponto de vista humanitário, os efeitos não parecem ser mais danosos do que os efeitos colaterais produzidos pela presença anterior da MONUC. Em relação à segurança do pessoal e das instalações, o mesmo pode ser dito, já que a MONUSCO não se mostra mais letal do que a ONUC, por exemplo. No que tange aos Direitos Humanos, os efeitos não planejados não resultam exatamente na incapacidade de denunciar as violações cometidas pelos agentes estatais, mas prejudicam o combate ativo à sua ocorrência. Tudo isso não significa dizer que esses efeitos não sejam prejudiciais para a construção da paz, o que certamente são; mas significa que eles não são exclusivos de uma operação de paz com caráter de estabilização, podendo ser o fruto indesejado de qualquer tipo de operação de paz conduzida no território congolês.

O peso significativo do caráter de estabilização da MONUSCO parece recair, efetivamente, sobre a prática da ajuda humanitária e sobre o processo político de construção da paz. O maior engajamento em combate, o apoio ao governo e a busca pela estabilização por meio da robustez militar comprometem a prestação da assistência humanitária e afastam a resolução verdadeira do conflito, deixada de lado em face das vitórias militares. Nesse último aspecto, é possível inferir que a estabilização talvez seja adequada para conter conflitos marcados pela presença de *spoilers* totais; porém, em cenários nos quais os interesses dos atores não-estatais precisam ser levados em consideração para equacionar as causas e promover a resolução, esse pode ser um caminho complicado.

Assim, explorar as consequências não pretendidas da MONUSCO nos leva a refletir que, possivelmente, a complexidade e a singularidade do conflito na RDC ajudem a explicar os diferentes impactos causados por essas externalidades. As operações de paz anteriores foram igualmente ou mais responsáveis pela vulnerabilidade de civis e pela insegurança do *staff* da ONU, ao passo que o caráter de estabilização da MONUSCO parece ser determinante para a ação humanitária e para a resolução política do conflito. O caso do Congo é emblemático também por desafiar, há décadas, a capacidade de gestão e resolução de conflitos da Organização, uma vez que todas as tendências das operações de paz desde o fim da Guerra Fria (contenção, reconstrução e estabilização) já foram operacionalizadas ali. E esse é um indício importante de que, apesar das consequências não desejadas, o *peacekeeping* da ONU continua tentando mitigar o conflito no país.

Referências

ABU-SADA, C. Studying How MSF is Perceived. In: ABU-SADA, C. (Ed.). **In the Eyes of Others: How People in Crises Perceive Humanitarian Aid**. New York: Médecins Sans Frontières (MSF)/NYU Center on International Cooperation, 2012, p. 10-95.

ACLED. **Data**. 2022. Disponível em: <https://www.acleddata.com/data/>. Acesso em 15 abr. 2022.

AMMITZBOELL, K. Unintended consequences of peace operations on the host economy from a people's perspective. In: AOI, C.; DE CONING, C.; THAKUR, R. (Eds). **Unintended consequences of peacekeeping operations**. New York: United Nations University Press, 2007, p. 69-89.

AOI, C.; DE CONING, C.; THAKUR, R. (Eds). **Unintended consequences of peacekeeping operations**. New York: United Nations University Press, 2007.

BARRERA, A. The Congo Trap: MONUSCO Islands of Stability in the Sea of Instability. **Stability: International Journal of Security & Development**, v. 4, n. 1, p. 1-16, 2015. Disponível em: <https://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.gn/>. Acesso em 30 jun. 2022.

BAYO, O. A. The Factors Behind Successes and Failures of United Nations Peacekeeping Missions: A Case of the Democratic Republic of Congo. **Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences**, v. 3, n. 4, p. 914-932, 2012. Disponível em: <https://uploads.documents.cimpress.io/v1/uploads/6179deb5-005b-4f39-9de2-83e3c1ee200d~110/original?tenant=vbu-digital>. Acesso em 22 abr. 2022.

BAREGU, M. The Clones of 'Mr. Kurtz': Violence, War and Plunder in the DRC. **African Journal of Political Science / Revue Africaine de Science Politique**, v. 7, n. 2, p. 11-38, 2002. Disponível em: <https://www.ajol.info/index.php/ajps/article/view/27329>. Acesso em 15 mar. 2022.

BIHUZO, R. Building Peace in the Democratic Republic of the Congo: Beyond the United Nations Toolkit. The Southern Voices Network for Peacebuilding. **Wilson Center**. Research Paper, n. 26, jul. 2020. Disponível em: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Research%20Paper%20-%20Building%20Peace%20in%20the%20Democratic%20Republic%20of%20the%20Congo%20Beyond%20the%20United%20Nations%20Toolkit_O.pdf. Acesso em 11 abr. 2022.

BOUTELLIS, A. The Democratic Republic of Congo. In: BELLAMY, A.; DUNNE, T. (Eds). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 734-749.

CASTELLANO, I. **Congo, a guerra mundial africana: conflitos armados, construção do Estado e alternativas para a paz**. Porto Alegre: Leitura XXI/Cebrafrica/UFRGS, 2012.

CRISIS WATCH. Crisis Watch Database - **Democratic Republic of Congo**. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/database>. Acesso em 23 fev. 2022.

CURRAN, D.; HUNT, C. Stabilization at the expense of peacebuilding in UN peacekeeping operations: more than just a phase? **Global Governance**, v. 26, n.1, 2020, p. 46-68. Disponível em: https://brill.com/view/journals/gg/26/1/article-p46_3.xml?language=en. Acesso em 15 mar. 2022.

DEROUEN JR., K. **An Introduction to Civil Wars**. Thousand Oaks: CQ Press, 2015.

DOSS, A. United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO). In: KOOPS, J.; MACQUEEN, N.; TARDY, T.; WILLIAMS, P. (Eds). **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 656-670.

DUARTE, G.; ANDRADE, L.; SOUZA, M.; BALLESTRINI, A. "It may look like war, but it's peacekeeping": a MINUSMA e o Processo de Paz no Mali. **Conjuntura Internacional**, vol. 16, n.1, 2019, p. 28-40. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/20477/15110>. Acesso em 18 fev. 2022.

FABRICIUS, P. Asking the right questions about the Force Intervention Brigade. **Institute for Security Studies**, 2020. Disponível em: <https://issafrica.org/iss-today/asking-the-right-questions-about-the-force-intervention-brigade>. Acesso em 18 mar. 2022.

FUND FOR PEACE. **Fragile States Index 2021**. Disponível em: <https://fragilestatesindex.org/>. Acesso em mar. 2022.

GALTUNG, J. Violence, Peace, and Peace Research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, 1969, p. 167-191. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422690>. Acesso em 22 abr. 2022.

GRONO, N. Briefing: Darfur: the International Community's Failure to Protect. **African Affairs**, v. 105, n. 421, 2006, p. 621-631. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3876768>. Acesso em 12 mar. 2022.

HOWARD, L. M.; DAYAL, A. K. The use of force in UN Peacekeeping. **International Organization**, v. 72, n. 3, 2017, p. 71-103. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/use-of-force-in-un-peacekeeping/FECOC6E0B4B6D4017D242171602A7E01>. Acesso em 14 fev. 2022.

HOWARD, L. M. **Power in Peacekeeping**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

HUNT, C. All necessary means to what ends? the unintended consequences of the robust turn in UN peace operations. **International Peacekeeping**, v. 24, n. 1, 2017, p. 108-131. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13533312.2016.1214074>. Acesso em 10 fev. 2022.

KARLSRUD, John. **The UN at War: Peace Operations in a New Era**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

KENT, V. Protecting civilians from UN peacekeepers and humanitarian workers: Sexual exploitation and abuse. In: AOI, C.; DE CONING, C.; THAKUR, R. (Eds.) **Unintended consequences of peacekeeping operations**. New York: United Nations University Press, 2007, p. 44-66.

KISANGANI, E. Conflict in the Democratic Republic of Congo: a mosaic of insurgent groups. **International Journal of World Peace**, v. 20, n.3, 2003, p. 51-80. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20753410>. Acesso em 30 jun. 2022.

KOYAMA, S.; MYRTTINEN, H. Unintended consequences of peace operations on Timor Leste from a gender perspective. In: AOI, C.; DE CONING, C.; THAKUR, R. (Eds.) **Unintended consequences of peacekeeping operations**. New York: United Nations University Press, 2007, p. 23-43.

KRAHENBUHL, P. The militarization of aid and its perils. International Committee of the Red Cross, 22 fev. 2011. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/article/editorial/humanitarians-danger-article-2011-02-01.htm>. Acesso em 22 fev. 2022.

ILUNGA, Y. **MONUSCO's 2021 Mandate Renewal: transition and exit**. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2021. Disponível em: <https://effectivepeaceops.net/wp-content/uploads/2021/12/EPON-MONUSCO-2021-Mandate-Renewal.pdf>. Acesso em 05 abr. 2022.

INSECURITY INSIGHT. 2022. KKA incidents 2015-2018, 2019, 2020, 2021, 2022. Vevey, Insecurity Insight, Aid in Danger Project. Disponível em: <https://data.humdata.org/dataset/sind-aid-worker-kka-dataset>. Acesso em 8 abr. 2022.

INSECURITY INSIGHT. 2021. Aid workers kidnapped, 2020, v. May 2021. Vevey, Switzerland: Insecurity Insight, Aid in Danger project. Disponível em: <https://www.insecurityinsight.org/wp-content/uploads/2021/05/2020-Aid-Workers-Kidnapped.pdf>. Acesso em 8 abr. 2022.

LEE, S. Unintended consequences of peace operations on humanitarian action. In: AOI, C.; DE CONING, C.; THAKUR, R. (Eds). **Unintended consequences of peacekeeping operations**. New York: United Nations University Press, 2007, p. 90-108.

MONUSCO. Background. 2021a. Disponível em: <https://monusco.unmissions.org/en/background>. Acesso em 16 jul. 2021.

MONUSCO. United Nations Joint Human Rights Office in the DRC (UNJHRO). Protection of civilians: Human rights violations documented in provinces affected by conflict. July 2021. 2021b. Disponível em: https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/unjhro_-_infographics_on_the_human_rights_situation_in_july_2021.pdf. Acesso em 24 abr. 2022.

NADIN, P. The logic of force in UN peacekeeping. In: NADIN, P. (Ed). **The use of force in UN peacekeeping**. London: Routledge, 2018.

NORWEGIAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS (NUPI). Assessing the Effectiveness of the UN Missions in the DRC (MONUC-MONUSCO). Oslo, 2019. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Assessing-the-effectiveness-of-the-United-Nations-Mission-in-the-DRC-MONUC-%E2%80%93-MONUSCO.pdf>. Acesso em 22 abr. 2022.

OCHA. RDC: Incidents sécuritaires affectant directement des personnels ou biens humanitaires - Janvier-octobre 2021. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/rdc-incidents-s-curitaires-affectant-directement-des-personnels-3>. Acesso em 4 abr. 2022.

OCHA. Humanitarian Needs Overview and response plan: Democratic Republic of Congo. 2022a. Disponível em: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HRP_2022_at%20a%20glances_v-ang_finale.pdf. Acesso em 4 abr. 2022.

OCHA. Democratic Republic of the Congo - North Kivu - Flash Update #3: Humanitarian situation in Rutshuru Territory - 6 April 2022b. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/democratic-republic-congo-north-kivu-flash-update-3-humanitarian>. Acesso em 12 abr. 2022.

ONU NEWS. Não existe saída puramente militar para a RD Congo, diz general brasileiro. 31 mar. 2021a. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/03/1746192>. Acesso em 04 abr. 2021.

ONU NEWS. Leste da RD Congo tem recorde de mortes em atrocidades de grupos armados. 16 fev. 2021b. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/02/1741662>. Acesso em 04 abr. 2021.

OSLAND, K.; PETER, M. UN Peace operations in a multipolar order: building peace through the rule of law and bottom-up approaches. **Contemporary Security Policy**, v.42, n.2, 2021, p.197-210. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13523260.2021.1898166>. Acesso em 10 fev. 2022.

PEACE AGREEMENTS DATABASE. Data. Disponível em: <https://www.peaceagreements.org/search>. Acesso em 10 abr. 2022.

PHAYAL, A.; PRINS, B. Deploying to Protect: The Effect of Military Peacekeeping Deployments on Violence Against Civilians. **International Peacekeeping**, v. 27, n. 2, 2019, p. 311-336. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13533312.2019.1660166?journalCode=finp20>. Acesso em 15 mar. 2022.

RUSSO, J. Militarised peacekeeping: lessons from the Democratic Republic of Congo. **Third World Quarterly**, v.42, n.12. 2021, p.3070-3086. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080%2F01436597.2021.1992272>. Acesso em 30 jun. 2022.

STEARNS, J. Is Monusco Doing A Good Job At Protecting Civilians? **Global Peace Operations Review**, 13 Dec. 2016. Disponível em: <https://peaceoperationsreview.org/commentary/is-monusco-doing-a-good-job-at-protecting-civilians/>. Acesso em 22 fev. 2022.

STEDMAN, S. Spoiler Problems in Peace Processes. **International Security**, v. 22, n. 2, 1997, p. 5-53. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2539366>. Acesso em 22 abr. 2022.

TULL, D. The limits and unintended consequences of UN peace enforcement: the Force Intervention Brigade in DR Congo. **International Peacekeeping**, v. 25, n. 2, 2017, p. 167-190. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13533312.2017.1360139>. Acesso em 12 fev. 2022.

UCDP. Data: DR Congo (Zaire). 2022. Disponível em: <https://ucdp.uu.se/country/490>. Acesso em 01 abr. 2022.

UNITED NATIONS. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people. United Nations, New York, 2015. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/95. Acesso em 16 fev. 2022.

UNITED NATIONS. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects. A/55/305–S/2000/809, 21 ago. 2000. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305. Acesso em 11 abr. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). Financing of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo. A/RES/75/300, 8 jul. 2021. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/177/04/PDF/N2117704.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 abr. 2022.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. Fatalities. 2022. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/fatalities>. Acesso em 01 abr. 2022.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. Current Operations: MONUSCO. 2021. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/monusco>. Acesso em 20 fev. 2022.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Report of the Secretary-General. S/2021/807. 17 Sep. 2021 Disponível em: https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/s-2021-807_-_sg_report_on_monusco_in_english.pdf. Acesso em 14 mar. 2022.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). S/RES/1925. 28 mai. 2010. Disponível em: [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925\(2010\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925(2010)). Acesso em 14 mar. 2022.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). S/RES/2098. 28 mar. 2013. Disponível em: [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098\(2013\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098(2013)). Acesso em 14 mar. 2022.

VALENZOLA, R. O conflito na RDC e a ausência do Estado na regulação das relações sociais. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP**. Marília, edição 12, p. 59-86, 2013. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/3477>. Acesso em 23 mar. 2022.

WALLENSTEEN, P. **Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System**. London: Sage Publications, 2002.

Funções de colaboração exercidas

Letícia Carvalho:	Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição); Investigação; Supervisão.
Geraldine M. M. B. Rosas Duarte:	Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Visualização; Análise Formal; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Software; Escrita (revisão e edição); Investigação; Supervisão.

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 complementar 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, afiliação 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 "submeter");
 - 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 (1/2uxogramas, mapas, tabelas, gráfcos e kguras) deve ser restrito ao essencial para a ilustração dos argumentos desenvolvidos notexto;

16.1 As tabelas, 1/2uxogramas, gráfcos 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 knal 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 knal 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 knal 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. xx-xx.

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 completia) (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 identikcável o tema e o problema dapesquisa, além da metodologia utilizada;

24.3 Na seção de introdução e nas conclusões, quadros, tabelas ou kguras 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), ligação 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), serão 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 serão 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, quando, 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 suplementar 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) mantém 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 preprint 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](#).