



**estudos internacionais**

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## **PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS**

*Grão-Chanceler:* Dom Walmor Oliveira de Azevedo  
*Reitor:* Dom Joaquim Giovanni Mol Guimarães  
*Vice-Reitora:* Patrícia Bernardes  
*Assessor Especial da Reitoria:* José Tarcísio Amorim  
*Chefe de Gabinete do Reitor:* Paulo Roberto de Sousa  
*Pró-reitores:* Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação – Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



### **EDITORA PUC MINAS**

*Diretor:* Patrus Ananias de Sousa  
*Coordenação editorial:* Cláudia Teles de Menezes Teixeira  
*Assistente editorial:* Maria Cristina Araújo Rabelo  
*Revisão:* Virgínia Mata Machado

*Comissão editorial:* João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Cury (UFMG); Mário Neto (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Oswaldo Bueno Amorim Filho (PUC Minas); Regina Helena de Freitas Campos (UFMG)

*Conselho editorial:* Antônio Cota Marçal (PUC Minas); Benjamin Abdalla (USP); Carlos Reis (Univ. de Coimbra); Dídima Olave Farias (Univ. del Bío-Bío - Chile); Evando Mirra de Paula e Silva (UFMG); Gonçalo Byrne (Lisboa); José Salomão Amorim (UnB); José Viriato Coelho Vargas (UFPR); Kabengele Munanga (USP); Lélia Parreira Duarte (PUC Minas); Leonardo Barci Castriota (UFMG); Maria Lúcia Lepecki (Univ. de Lisboa); Philippe Remy Bernard Devloo (Unicamp); Regina Leite Garcia (UFF); Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Unicamp); Rita Chaves (USP); Sylvio Bandeira de Mello (UFBA)



# estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

---



Pontifícia Universidade  
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação  
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte  
ISSN: 2317-773X  
v. 8 n. 1  
Abril 2020



**Conselho Executivo**

Prof. Javier Alberto Vadell  
Prof. Leonardo César Ramos

**Estagiários**

Ana Rachel Simões Fortes  
Fabiana Freitas Sander  
Gustavo Lagares Xavier Peres  
Juliana de Faria Campos  
Marina D'Lara Siqueira Santos  
Matheus de Abreu Costa Souza  
Pedro Diniz Rocha  
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes  
Victor de Matos Nascimento  
Vinícius Tavares de Oliveira

**Conselho Editorial**

Adam David Morton (University of Sidney)  
Andrés Malamud (Instituto de Ciências Sociais– Universidade de Lisboa)  
Antonio Carlos Lessa (Universidade de Brasília UNB)  
Atilio Borón (Universidade de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)  
Carlos Escudé (Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)  
Carlos Milani (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Carlos S. Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)  
Gladys Lechini (Universidade Nacional de Rosário - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)  
Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)  
Ian Taylor (University of St Andrews)  
Jens Bartelson (Lund University)  
João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)  
José Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)  
José Luis León-Manríquez (Universidade Autónoma Metropolitana Xochimilco)  
Letícia Pinheiro (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Luis Fernando Ayerbe (Universidade Estadual Paulista)  
Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)  
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco)  
Maria Regina Soares de Lima (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Matt Ferchen (Tsinghua University)  
Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)  
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)  
Paulo Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)  
Rafael Villa (Universidade de São Paulo)  
R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)  
Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Universidade Estadual de Campinas)  
Renato Boschi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Sean Burges (Australian National University)  
Shiguenoli Myamoto (Universidade Estadual de Campinas – San Tiago Dantas)  
Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista)

**Apoio**

Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)  
Chefe do Departamento: Chyara Salles Pereira

---

**Poder e autonomia das organizações internacionais: a OMPI na governança dos direitos de propriedade intelectual ..... 7**

*Power and autonomy of international organizations: the WIPO in the governance of intellectual property rights*

*Poder y autonomía de las organizaciones internacionales: la OMPI en la gobernanza de los derechos de propiedad intelectual*

**Henrique Zeferino de Menezes  
Daniela de Santana Falcão**

**O uso de simulações e cultura popular para o ensino de Relações Internacionais..... 27**

*Simulations and Pop Culture as tools to teach International Relations*

*El uso de las simulaciones y de la cultura popular en la educación de las Relaciones Internacionales*

**Marcelo M. Valença**

**Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur (2015-2018) ..... 44**

*Argentina in the Unasur South American Defense Council (2015-2018)*

*Argentina no Conselho de Defesa Sul-americano da Unasul (2015-2018)*

**Alejandro Frenkel**

**R(r)elações I(i)nternacionais, Realismo e Análise da Política Externa (APE): contextualizando a invenção da APE ..... 64**

*I(i)nternational R(r)elations, Realism and Foreign Policy Analysis (FPA): contextualizing the invention of FPA*

*R(r)elaciones I(i)nternacionales, Realismo y Análisis de Política Exterior (APE): contextualizando la invención de la APE*

**Pedro Emanuel Mendes**

**Paradox of Autonomy: explaining flaws in South  
American security regionalismo ..... 89**

*Paradoxo da autonomia: explicando as deficiências no  
regionalismo de segurança sul-americano*

*Paradoja de la autonomía: explicando las falencias en el  
regionalismo de seguridad sudamericano*

**Victor M. Mijares**

**Os desafios humanitários e novas práticas de  
great power management: uma comparação  
entre as posições da França e da Alemanha  
frente à “crise de refugiados” ..... 107**

*Humanitarian challenges and new practices of great power  
management: a comparison between French and German  
positions towards the so-called refugee crisis*

*Los desafíos humanitarios y nuevas prácticas de great power  
management: una comparación entre las posiciones de  
Francia y de Alemania frente a la “crisis de refugiados”*

**Cláudia Alvarenga Marconi**

**Anna Paula Ramos**

**Resenha: Trajetória internacional do Brasil: artigos selecionados ..... 125**

**Murilo Chaves Vilarinho**

# Poder e autonomia das organizações internacionais: a OMPI na governança dos direitos de propriedade intelectual



*Power and autonomy of international organizations: the WIPO in the governance of intellectual property rights*

*Poder y autonomía de las organizaciones internacionales: la OMPI en la gobernanza de los derechos de propiedad intelectual*

Henrique Zeferino de Menezes<sup>1</sup>  
Daniela de Santana Falcão<sup>2</sup>

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n1.p7

Recebido em: 10 de janeiro de 2019  
Aceito em: 30 de abril de 2019

## RESUMO

O artigo analisa o papel da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) na estruturação do regime internacional de propriedade intelectual, destacando como suas características particulares a confeririam poder e autonomia sobre sua *constituency*, os países-membros. Tomando com referência a estrutura analítica sugerida por Barnett e Finnemore (1999) sobre autonomia das organizações internacionais, são analisadas as características organizacionais e os mecanismos de governança da OMPI – fundamentalmente o papel da sua Secretaria executiva, a relação com o setor privado e o seu particular mecanismo de financiamento. A leitura desses elementos e das atividades desempenhadas pela OMPI aponta claramente para um nível de poder e autonomia da organização perante os países que a compõem e um distanciamento entre suas ações e seu mandato, o que significaria um tipo de disfuncionalidade. Entretanto, a conclusão que chegamos é que, na realidade, há uma mudança na relação de dependência da OMPI e uma espécie reconfiguração da sua função internacional.

**Palavras-chave:** Organizações internacionais. Organização Mundial da Propriedade Intelectual. Propriedade intelectual. Autonomia Política.

## ABSTRACT

This paper analyzes the role of the World Intellectual Property Organization (WIPO) in the structuring of the international intellectual property rights regime, highlighting how its particular characteristics would confer power and autonomy on its constituency - the member-countries. Taking into account the analytical framework suggested by Barnett and Finnemore (1999) on the autonomy of

1. Doutor em Ciência Política pela Unicamp. Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPR) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). João Pessoa, Paraíba. ORCID: 0000-0002-1385-7957.

2. Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Rio de Janeiro, Brasil. ORCID: 0000-0001-8017-9300.

international organizations, we analyse the WIPO organizational characteristics and governance mechanisms - fundamentally the role of its Executive Secretariat, the relationship with the private sector and its particular funding mechanism. The analysis of these elements and the activities carried out by WIPO clearly show a level of power and autonomy of the organization vis-à-vis the countries that comprise it, and a distance between its actions and the organization mandate, which would mean a type of dysfunctionality. However, the conclusion we have reached is that, in reality, there is a change in the WIPO dependency relationship and a kind of reconfiguration of its international function.

**Keywords:** International organizations. World Intellectual Property Organization. Intellectual Property Rights. Political autonomy.

#### RESUMEN

El artículo analiza el papel de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) en la estructuración del régimen internacional de propiedad intelectual, destacando cómo sus características particulares conferirían poder y autonomía sobre su *constituency*, los países miembros. Tendo como referencia a la estructura analítica sugerida por Barnett y Finnemore (1999) sobre la autonomía de las organizaciones internacionales, se analizan las características organizativas y los mecanismos de gobernanza de la OMPI, fundamentalmente el papel de su Secretaría ejecutiva, la relación con el sector privado y su particular mecanismo de financiación. La lectura de estos elementos y las actividades realizadas por la OMPI apuntan claramente a un nivel de poder y autonomía de la organización con respecto a los países que lo componen y un desprendimiento entre sus acciones y su mandato, lo que significaría un tipo de disfuncionalidad. Sin embargo, la conclusión a la que llegamos es que, en realidad, hay un cambio en la relación de dependencia de la OMPI y una especie de reconfiguración de su función internacional.

**Palabras clave:** Organizaciones internacionales. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. Propiedad intelectual. Autonomía política.

#### Introdução

A disciplina de Relações Internacionais tem se dedicado ao debate sobre o papel das organizações internacionais (OIs) desde seu nascimento – fundamentalmente, o papel que elas desempenham na coordenação das ações estatais e na solução de conflitos políticos e distributivos que resultam da interação entre eles. Nesse espectro específico, ganha relevância a leitura dos processos políticos e as razões que levam a construção desse tipo específico de arranjo institucional, assim como as formas e meios pelos quais os Estados exercem poder e influência sobre elas. Ainda, a disciplina questiona as razões porque algumas organizações se mantêm e outras são reformadas ou substituídas. Após a Segunda Guerra Mundial, com a proliferação de novos arranjos institucionais e burocracias internacionais, e com a ampliação do diálogo da disciplina com a ciência política e as abordagens teórico-metodológicas amparadas pelo institucionalismo, os estudos sobre instituições e organizações internacionais não pararam de se avolumar, aprofundar e ganhar relevância (KRATONCHWIL; RUGGIE, 1986; ABBOTT; SNIDAL, 1998).

Desde então, uma grande quantidade de pesquisas e textos acadêmicos se debruçou sobre questões referentes ao papel e funcionalidade

de instituições, organizações e regimes internacionais. Dentro do amplo universo de correntes teóricas do campo que abordaram a cooperação inter-estatal e seus arranjos políticos, pode-se destacar as leituras direcionadas a tratar da especificidade das **organizações intergovernamentais**. Em virtude da sua maior institucionalização e da conformação de um corpo burocrático internacional permanente e tecnicamente orientado, pressupor-se-ia que as organizações produziriam resultantes políticos particulares, quando comparadas a outras formas institucionais.

Ao observarmos de forma mais detida os debates e problematizações sobre o papel das OIs, nos deparamos com um entendimento comum, uma nomenclatura padrão, que afirma as organizações internacionais como **atores internacionais** – ou seja, sujeitos políticos e jurídicos dotados de *agency* (NESS; BRECHIN, 1988; ALVAREZ, 2006). Entretanto, uma questão menos repercutida se refere exatamente ao grau de *autonomia política* que esses atores políticos e sujeitos do direito internacional detêm. Essa questão nos remete a uma pergunta mais objetiva: qual o sentido de nomeá-las *atores políticos*? Seriam sujeitos realmente dotados de autonomia política ou apenas instrumentos pelos quais os Estados exercem suas preferências? Possuem agenda e interesses particulares e atuam de forma a resguardá-los? As respostas a essas perguntas difeririam uma regra, um tratado ou uma arena de um ator político.

Efetivamente, as principais correntes teóricas da disciplina e os estudos e análises empíricas mais conhecidas não trazem essa problematização ao estudo das OIs – lidam mais detidamente com questões sobre a *rationale* da institucionalização das relações de cooperação entre os Estados e sobre os efeitos distributivos produzidos por ela; ou sobre a capacidade de *enforcement* e grau de *compliance* a suas regras (ABBOTT; SNIDAL, 2000; RAUSTIALA; SLAUGHTER, 2002). Entretanto, alguns trabalhos se dedicaram à questão da *autonomia política* das OIs, especialmente a autonomia diante os interesses manifestados e contratados dos Estados, tanto em âmbito teórico, como por meio da realização de pesquisas empíricas. Um importante exemplo é o trabalho seminal de Barnett e Finnemore (1999).

Nesse artigo pretendemos contribuir com a discussão sobre o papel das OIs na organização da economia política internacional, a partir da análise de um caso específico. O objetivo é, além de trazer elementos gerais sobre a atuação de uma organização muito pouco pesquisada, apesar da sua relevância global, a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), abordar exatamente a questão da **autonomia política** das organizações na política internacional. A hipótese trazida nesse artigo é que a OMPI seria uma organização com características particulares, que a garantiria poderes excepcionais sobre seus membros, conferindo um nível de autonomia política real e significativo sobre os mesmos. Essa autonomia seria ainda responsável por levar a organização um comportamento de tipo disfuncional, de acordo com a caracterização proposta por Barnett e Finnemore (1999).

Para dar resposta à hipótese apresentada, passamos em revista o papel da OMPI na primeira parte do texto, apontando suas particularidades e modo de funcionamento. Na segunda parte, é apresentado o arcabouço

teórico da análise que será feita na terceira sessão do texto. Baseado no argumento trazido por Barnett e Finnemore (1999) sobre a capacidade de ação autônoma das OIs, tentamos demonstrar como a OMPI extrapola os elementos apresentados pelos autores, possuindo uma capacidade de exercício de poder autônomo sobre os Estados. As explicações para tanto estariam reunidas no poder político típico das burocracias que a OMPI possui e em características particulares da organização, i.e. sua estrutura particular de governança e seu mecanismo de financiamento. Ainda na última sessão apresentamos as formas como essa autonomia se manifesta concretamente.

### A Organização Mundial da Propriedade Intelectual .....

Como mencionado na introdução, a OMPI é uma organização que apesar da sua relevância política e econômica não tem sido objeto de pesquisas sistemáticas que possam destacar suas funções no regime internacional de propriedade intelectual e seu modo particular de funcionamento. Sua relevância política estaria relacionada diretamente ao seu objeto de atuação, uma vez que lida com um ramo das regulamentações econômicas de maior importância para a economia internacional, com impactos direto sobre as trajetórias de desenvolvimento dos países, assim como impacta uma ampla variedade de políticas públicas essenciais (MASKUS, 2010). Desde finais do século XIX até o presente momento, os direitos de PI se apresentam como uma variável fundamental de disputa na economia internacional<sup>3</sup>. E dentro desse universo, a OMPI tem desempenhando uma função central no processo de construção, adaptação e reformulação do regime internacional de PI desde seus primórdios.

A OMPI tem suas raízes nos Acordos de Paris (1883) e Berna (1886), que conformaram o sistema internacional de proteção à propriedade industrial e de direitos autorais. Esses dois acordos foram a base para a criação do *United Bureau for the Protection of Intellectual Property* (BIRPI) no ano de 1893, antecessor funcional e formal da OMPI, criada efetivamente no ano 1970. A sua evolução institucional levou ao estabelecimento na atualidade de uma burocracia internacional ampla, que lida com uma temática altamente complexa (MAY, 2007).

Concretamente, a OMPI é o *locus* político e institucional de uma grande quantidade de tratados internacionais que incidem sobre diferentes 'objetos tecnológicos' e tipos de direitos de PI. Ainda, a organização é responsável por uma série de serviços em matéria de proteção e regulação dos direitos de PI. Em linhas gerais, os acordos administrados pela organização são de três tipos:

#### *Tratados que estabelecem regras substantivas de proteção à PI:*

Os acordos de Paris e Berna são os mais importantes, pois estabeleceram a base normativa fundamental para organização do regime internacional de PI e para a criação da OMPI. Ao longo das décadas, e em razão das transformações tecnológicas desencadeadas, o rol de matérias protegíveis ampliou-se significativamente, da mesma forma que os tipos

3. Apenas para ilustrar, a proteção a PI marcou importantes disputas econômicas internacionais, com destaque para a proposta de resolução direcionada a Assembleia Geral das Nações Unidas em 1961, para reformar o sistema internacional de patentes. Posteriormente, com a proposta inserida à '*UN Declaration on the Establishment of a New International Economic Order*' de 1974, que previa negociações na UNCTAD do *Code of Conduct for the Transfer of Technology* e do *Code of Conduct for the Control of Restrictive Business Practices*, além da proposta de reforma de acordos no âmbito da própria OMPI (RICHARDS, 2004). Contemporaneamente, as controversas acerca das regulações internacionais em PI se colocaram de forma mais contundente nas negociações de acordos preferenciais de comércio, como o *Trans-pacific Partnership Agreement* (TPP).

de proteção à PI se multiplicaram, levando a multiplicação de acordos e tratados internacionais negociados na organização. Atualmente, são 15 os acordos dessa natureza administrados pela organização<sup>4</sup>.

#### *Tratados regulam atividade de registro de direitos de PI;*

Esses são tratados que facilitam e estimulam a obtenção de um direito de PI globalmente. O direito de PI é um direito nacional, ou seja, um direito que demanda submissão de pedido, análise e registros individuais em cada país. Assim, uma proteção extensiva a vários países demanda a submissão do mesmo pedido em todos os países que se pretende possuir e exercer o direito. A OMPI construiu uma ampla rede de tratados internacionais que conformou uma infra-estrutura para a submissão simultânea de pedidos em inúmeros países signatários. Os acordos estabelecem meios para ampliação da capacidade de exercício de direitos de PI globalmente<sup>5</sup>.

#### *Tratados de classificação e reconhecimento internacional de direitos.*

São acordos que regulam aspectos essencialmente técnicos da proteção à PI. Criam sistemas de classificação que organizam informações sobre relativas a invenções, marcas registradas e desenhos industriais em estruturas gerenciais indexadas que facilitam o reconhecimento por interessados e a fácil recuperação de dados<sup>6</sup>.

Considerando suas atribuições, a OMPI se estabeleceu ao longo do século XX como a principal organização a lidar com as matérias relacionadas aos direitos de PI, apesar de não ser a única. Outras agências internacionais tinham e tem em seu escopo de atuação temáticas relacionadas (ou sensíveis) à proteção privada sobre o conhecimento<sup>7</sup>. Entretanto, desde a criação do BIRPI até finais do século XX, a OMPI centralizou os processos negociadores para conformação das regras que regulam internacionalmente os direitos de PI e construiu os instrumentos globais voltados à concessão e reconhecimento desses direitos.

Por décadas, a OMPI foi considerada uma organização essencialmente técnica e pouco 'politizada'. Uma das razões, além do próprio objeto de sua atuação, estaria no fato de não haver a obrigatoriedade de adesão aos seus acordos, além da pouca 'interferência' desses acordos na capacidade nacional de legislar sobre o tema. Entretanto, uma transformação importante levou a uma revolução no regime internacional de PI, jogando a proteção privada sobre o conhecimento para o centro da agenda econômica internacional – a aprovação do *Trade-related Aspects of Intellectual Property* (TRIPS), com a conclusão da Rodada Uruguai do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT).

O TRIPS alterou significativamente a forma e a estrutura da governança internacional dos direitos de PI, assim como alterou o papel internacional da OMPI. Pela primeira, um tratado internacional de PI estabeleceu um padrão mínimo obrigatório de proteção extensivo a todos os setores tecnológicos e a todos os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC). Além disso, estabeleceu de forma objetiva e clara os tipos de proteção, as formas de concessão, os prazos mínimos de vigência

4. Beijing Treaty on Audiovisual Performances; Berne Convention; Brussels Convention; Madrid Agreement (Indications of Source); Marrakesh VIP Treaty; Nairobi Treaty; Paris Convention; Patent Law Treaty; Phonograms Convention; Rome Convention; Singapore Treaty on the Law of Trademarks; Trademark Law Treaty; Washington Treaty; WIPO Copyright Treaty (WCT); WIPO Performances and Phonograms Treaty (WPPT).

5. Patent Cooperation Treaty (PCT) – The International Patent System; Protocolo de Budapeste – The International Microorganism Deposit System; Protocolo do Madri – The International Trademark System; Protocolo de Haia – The International Design System; Protocolo de Lisboa – The International System of Appellations of Origins.

6. Locarno Agreement; Nice Agreement; Strasbourg Agreement; Vienna Agreement.

7. Variadas agências especializadas das Nações Unidas dedicaram parte de suas funções a matérias relacionadas à PI e à inovação, como a CSTD da ECOSOC, ITU, UNIDO, UNCTAD e UNEP. A FAO e a CDB lidam com questões referentes à proteção sobre biodiversidade e seus impactos sobre desenvolvimento agrário e segurança alimentar. A UNESCO, OMS e outros órgãos vinculados a direitos humanos tratam da relação entre a proteção à PI e acesso a determinados direitos fundamentais (MUSUNGU, 2005).

e os critérios a serem utilizados pelos países na análise e concessão das diversas modalidades de PI. Assim, o TRIPS homogeneizou institucionalmente os sistemas nacionais de proteção e limitou a liberdade dos países de decidir sobre formas e tempo de proteção e sobre áreas passíveis de concessão de direitos de PI. Ainda, o TRIPS estabeleceu regras específicas de *enforcement* e atrelou as regras negociadas ao mecanismo de solução de controversas da OMC (SELL, 2003). A conclusão do TRIPS estabeleceu um acordo efetivamente global de PI, com regras obrigatórias, vinculantes, e atrelado a uma organização dotada de mecanismos de observância.

A consequência natural dessa novidade institucional seria a redução do papel da OMPI na governança internacional dos direitos de PI, sua continuada deslegitimação e atrofia funcional. Segundo May (2007), a aprovação do TRIPS e a criação da OMC levaram analistas apostarem na ‘falência’ e ‘morte’ da OMPI. Entretanto, ao contrário do esperado, o que aconteceu foi o aumento expressivo das funções políticas e técnicas da OMPI e da sua própria relevância. A aprovação do TRIPS fora responsável por isso, uma vez que alterou os rumos da agenda internacional de PI e criou novas janelas de ação para a OMPI.

A conformação de um sistema de proteção efetivamente global, que prevê normas incisivas sobre os sistemas nacionais dos países, elevou o tema à dianteira das discussões internacionais e deu maior relevância às disputas políticas sobre a matéria. Atrelado a esse processo de maior ‘politização’ dos direitos de PI, o Conselho do TRIPS, *locus* institucional para o tema da PI na OMC, viveu um período de paralisia em razão da dificuldade de alcançar consenso decisório<sup>8</sup>. Com isso, a OMPI acabaria voltando a ter papel técnico significativo e a ser palco de negociações de novos compromissos internacionais, reencontrando assim um espaço de ação política, por meio da proposição ou recepção de novas agendas negociadoras. Assim, a OMPI recebeu inúmeras demandas para a negociação de acordos de tipo TRIPS-plus<sup>9</sup>. Alguns desses acordos se voltaram à negociação de formas de proteção para setores tecnológicos particulares, que apresentaram baixo padrão normativo no TRIPS, como a proteção ao conhecimento vinculado à Internet ou radiodifusão, ou para demandas mais amplas e gerais para o fortalecimento dos direitos de PI.

Por outro lado, a OMPI também se estabeleceu como fórum para que países em desenvolvimento buscassem a produção de normas que resguardassem as flexibilidades existentes no TRIPS e estabelecer formas de proteção de matérias de seu interesse. A *Agenda do Desenvolvimento*, lançada em 2004, voltou-se justamente para a garantia de flexibilidades para implementação de políticas de desenvolvimento vinculadas à produção e acesso a conhecimento. No mesmo sentido, o *Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore* (IGC) tem sido palco para demandas voltadas a adequação das regras de PI às diretrizes de acesso e compartilhamento de benefícios do uso de material biogenético e conhecimento tradicional, conforme estabelecido pela Convenção da Diversidade Biológica (CDB) (MENEZES, 2013).

Nesse ambiente de maior potencialidade internacional dos direitos de PI e de emergência de controversas importantes na área, a OMPI se dedicou à construção de uma rede de cooperação com várias organizações

8. O processo de negociação do TRIPS, assim como o período subsequente, foi marcado por fortes clivagens políticas e forte resistência por parte de importantes economias em desenvolvimento, especialmente Brasil e Índia.

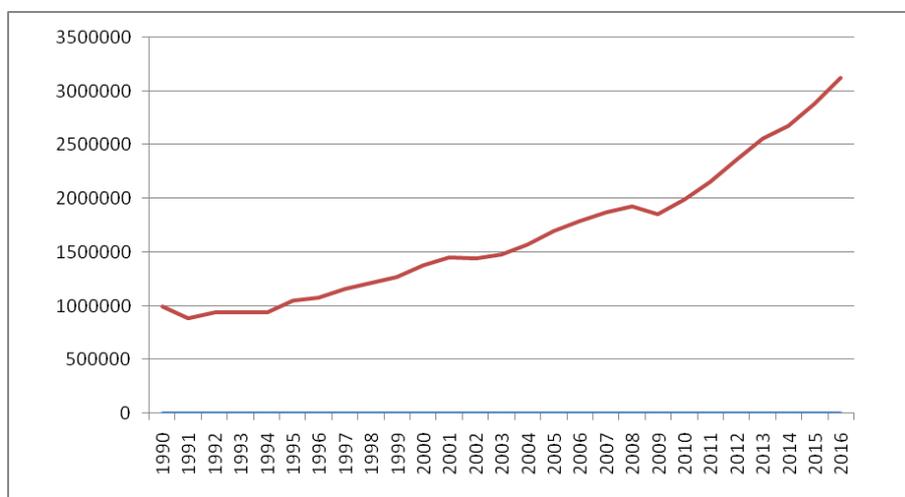
9. Acordos TRIPS-plus são aqueles que avançam normativamente no sentido do aumento da proteção e da privatização do conhecimento, além do padrão mínimo estabelecido pelo TRIPS, limitando as liberdades e flexibilidades dos Estados na construção de seus sistemas nacionais de proteção.

internacionais, especialmente a própria OMC<sup>10</sup>. Nesse aspecto, adquiriu um papel importante e politicamente controverso com a oferta de programas de assistência técnica a países com menor capacidade técnica para adequação de seus sistemas nacionais de proteção à PI aos padrões estabelecidos pelo TRIPS. As cláusulas mandatórias do acordo demandavam ajustes profundos nas regras e instituições nacionais, criando novas obrigações para a maioria dos países. Por sua vez, a adequação das normas nacionais às características e particulares locais exige uma sensibilidade gerencial que a OMPI não necessariamente trazia em suas recomendações.

Outro eixo fundamental de ação da OMPI é a administração de tratados que facilitam a concessão de direitos de PI globalmente. Com o aumento significativo da abrangência e da profundidade das regras de proteção a PI (aumento de países com sistemas nacionais de proteção e a indiscriminação de setores tecnológicos passíveis de proteção), os pedidos de patentes e outras formas de proteção aumentaram vertiginosamente. Assim, tratados desse tipo, especialmente o *Patent Cooperation Treaty* (PCT), passaram a ser substancialmente mais demandados. O gráfico abaixo mostra a evolução global desses pedidos entre 1991 e 2016. É possível perceber uma inclinação forte a partir de 1995 e outras duas em 2000 e 2005, quando terminavam prazos transitórios de adequação normativa aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos.

10. Nos anos de 1994 e 1995, OMPI e OMC assinaram dois acordos de cooperação, nos quais previa-se a oferta de assistência técnica pela OMPI, para que os países aderissem às cláusulas do TRIPS e se adaptassem às novas exigências estabelecidas pelo Tratado.

Gráfico 1: Pedidos de patentes registrados no mundo, por meio de pedidos diretos ou pelo PCT



Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos da plataforma online interativa da OMPI *Intellectual Property Statistics*. Disponível em <https://www.wipo.int/ipstats/en/>.

Resumidamente, após a conclusão do TRIPS, as atividades da OMPI se concentraram em três dimensões: a) normatização internacional dos direitos de PI: fortalecimento do seu papel normativo com a busca pela aquiescência dos membros aos acordos existentes, reforma e atualização de acordos e a negociação de novos tratados internacionais; b) suporte e assistência técnica: atividade que passou a ter grande relevância, porque acabara definindo a forma como os países internalizaram as regras internacionais em suas legislações nacionais; c) concessão de direitos: administração de acordos que facilitam a concessão e o reconhecimento internacional de direitos.

A autonomia política das organizações internacionais .....

A maioria das análises teóricas sobre o papel das OIs busca entender as razões que levam os Estados a organizar suas ações cooperativas em torno de mecanismos burocrático-administrativos específicos. Ou seja, compreender as razões que levariam os Estados a criarem organizações para regular a vida política internacional e, por consequência, compreender a razão de países aderirem a regras e normas que limitam a discricionariedade de suas ações e impõem custos sobre determinadas decisões autônomas. Parte dessa produção acadêmica se amparou em uma base epistemológica fundada em pressuposições econômicas de *racionalidade instrumental* e *eficiência* das decisões: perspectiva que informa tanto os institucionalistas-neoliberais como as análises neorealistas.

As instituições e organizações internacionais seriam, elas próprias, uma resposta aos interesses Estados. Atuam como instrumento a processar os interesses dos Estados, por meio da facilitação de interações estratégicas. Nesse sentido, são entendidas como ferramentas derivadas do comportamento maximizador dos Estados, responsáveis por produzir soluções para problemas de coordenação política e problemas distributivos. Especificamente, lidam com e respondem por problemas relacionados à incompletude de informações, custos elevados de transações e outros dilemas típicos da ação coletiva. Ainda, as OIs proveriam as condições para a satisfação dos interesses dos Estados, ao termo que criam condições para minorar os riscos e dilemas inerentes à ação cooperativa, promovem previsibilidade e estímulos às ações adequadas por parte dos Estados e criam mecanismos de punição a ações desviantes. Em termos gerais, as OIs seriam parte elementar, operacional e prática, de uma ordem social estabelecida pelos Estados para a realização de seus interesses particulares, por meio da criação de normas gerais de comportamento e bens coletivos.

Portanto, a criação e a manutenção de OIs refletiriam os resultados eficientes e adequados por elas produzidos. Trata-se de uma formulação analítica que define a existência das OIs pelos interesses prévios definidos dos Estados – aumento do bem estar e maximização de preferências. Com isso, a própria existência delas expressaria a eficiência de seu funcionamento. Ou seja, elas existem e se mantêm em funcionamento na medida e somente enquanto cumprem a sua função – função que deriva diretamente dos interesses definidos pelos Estados.

Entretanto, é interessante ressaltar que não só as abordagens típicas do institucionalismo tratam as OIs como resultado das interações estratégicas dos Estados. O neo-realismo também parte de uma perspectiva *racionalista* para analisar a criação e o funcionamento das OIs, tratado-as, nesse caso, como variáveis de menor relevância para a explicação dos determinantes do comportamento dos Estados e do próprio funcionamento do sistema internacional. Na realidade, as OIs seriam um epifenômeno – a materialização da distribuição de poder entre as potências. De toda sorte, os componentes explicativos do comportamento dos Estados, incluindo a predisposição a cooperação ou conflito, estariam em uma unidade de análise distinta das próprias organizações. Na realidade, a estrutura do

sistema internacional e as configurações da distribuição de poder nele que explicariam a emergência e decadência das OIs (WALTZ, 2000).

Por fim, outra perspectiva teórica que também valoriza o papel internacional das organizações, mas que produz explicações que partem de uma matriz teórica distinta, a teoria crítica, reconhece, por sua vez, a preponderância da potência, do *hegemon*, na definição dos padrões normativos internacionais, na conformação das regras que estabelecem os critérios de comportamento que regulam a economia política internacional. As normas e as OIs representariam a materialização de padrões de comportamento que espelham aqueles do *hegemon* e que respondem a interesses particulares, apesar de manifestadamente pretenderem a universalidade. Ou seja, as organizações representam, em si, a formalização e a materialização de um processo de conformação de uma ordem hegemônica – a internacionalização de uma forma de organização social própria, que internacionaliza as relações capital-Estado, as formas de organização da produção e de apropriação da renda mundial – que se constituíram previamente na potência hegemônica. Nesse sentido, as OIs se manifestam como o amálgama de uma forma de organização da produção, permitindo a expansão e reprodução das formas produtivas do centro, a apropriação das riquezas, além de instrumento de captação e conciliação de interesses contraditórios. No mesmo sentido das perspectivas anteriores, as OIs correspondem às formas de administração das relações entre os Estados que espelham elementos explicativos externos à elas (COX, 1996; GILL, 1995).

De certa forma, é possível dizer que as três correntes analíticas não entendem as OIs realmente como *atores políticos*, mas como instrumentos políticos que respondem aos interesses, manifestos ou não, daqueles que operam de forma concreta a política internacional. Sejam as OIs instrumento de coordenação política e facilitação da cooperação internacional, como afirmam as abordagens institucionalistas, ou instrumento de exercício de poder político, coercitivo ou econômico, como apreçoam, por caminhos diferentes, neorealistas e neo-gramscianos, elas seriam entendidas como ‘meios’ e não como sujeitos dotados de *agency*, de efetiva capacidade decisória autônoma.

Diferentemente das tradicionais abordagens mencionadas, a perspectiva de Barnett e Finnemore (1999) extrapola essa forma de pensar as OIs. Apesar de afirmarem as OIs como *atores internacionais*, as abordagens tradicionais as tratam como instrumento ou variável interveniente para compreensão do funcionamento do sistema internacional, da cooperação internacional ou dos interesses das grandes potências. Para neo-liberais, neorealistas e mesmo para a teoria crítica, as OIs são representações ou materializações de estruturas anteriores, ou representações dos interesses estatais, podendo ser tratadas como forças intervenientes, aparatos constrangedores das ações estatais, mas não como ator político autônomo. Mesmo que essas correntes tenham compreensões distintas sobre quais interesses as OIs representam e de que maneira (e qual) estrutura sistêmica incide sobre os processos políticos de criação e recriação de regras e instituições que alimentam o funcionamento das OIs, essas não se ‘objetificam’ a ponto de se emancipar desses elementos conformadores da vivência internacional.

Abbott e Snidal (1998) defendem a necessidade de um olhar mais atento, aprofundado e específico para as OIs – suas características particulares as garantiriam funções típicas e produziriam efeitos específicos na coordenação política entre os Estados. Para os autores, a centralização e independência dariam a essa forma particular de instituição uma capacidade interveniente distinta de outros arranjos cooperativos, além de produzir efeitos específicos. A centralização de atividades coletivas em torno de uma estrutura organizacional estável, com o suporte de um aparato administrativo-burocrático, facilitaria a interação e negociação entre os Estados, aumentando a eficiência e ampliando a reputação da mesma. Esses efeitos teriam potencial de criar um ciclo virtuoso que ampliaria ainda mais a relevância política das OIs. Por sua vez, em virtude inclusive da centralização administrativa, essas adquiririam um grau relativo de independência: cria-se um grau de pró-atividade no fomento à cooperação entre os Estados. As OIs passariam a se conformar como instâncias “autorizadas” a tomar determinadas decisões de forma autônoma, **mas condizente com seu mandato**. Entretanto, a determinação da ação ao estabelecido no seu mandato traria de volta à discussão para as variáveis definidoras do próprio mandato (ou seja, novamente os principais atores políticos e as estruturas internacionais seriam as variáveis de análise a determinar o mandato e o real papel das OIs).

A ideia de independência defendida por Abbott e Snidal (1998) torna-se ainda mais frágil, quando concluem que as OIs adquirem um grau de *neutralidade* como resultado da capacidade de centralização e independência. Nas palavras dos autores, “as organizações internacionais provêm fóruns neutros, despolitizados e especializados mais efetivos que praticamente todos outros arranjos descentralizados e informais” (ABBOTT, SNIDAL, 1998, p. 10). Ao ligarem a independência ao exercício do mandato e a neutralidade ao exercício técnico do estabelecido por ele, os autores reverterem a lógica do conceito de autonomia, que seria justamente a capacidade de tomar decisões sobre as próprias ações.

Barnett e Finnemore (1999) comungam da necessidade de pensar de forma mais detida as características particulares das organizações intergovernamentais e o papel que esse tipo particular de burocracia desempenha. Entretanto, trazem uma análise distinta da supramencionada. Mesmo reconhecendo que elas emergem como resposta aos interesses dos Estados, os autores entendem as OIs como estruturas políticas capazes de se tornarem **efetivos atores políticos** – ou seja, atores capazes de atuar com autonomia razoável perante sua *constituency* e conformar uma agenda. Essa capacidade residiria justamente nas suas características intrínsecas, de uma burocracia internacional. Em linhas gerais, o processo de burocratização, racionalização e efetividade das organizações produziria como resultado um razoável descolamento perante os Estados-membros, em que elas deixariam de ser mero reflexo das preferências estatais, adquirindo poder e autonomia. Uma possível consequência da autonomia das organizações, explicam Barnett e Finnemore (1999), seria o “desvirtuamento” das suas ações em relação ao que fora definido na sua criação, no seu mandato, tornando-as, eventualmente, disfuncionais, mas não necessariamente ineficientes.

O empoderamento das organizações estaria relacionado, primeiramente, à centralização administrativa. Característica apontada por outros autores, mas tratada como uma variável particular. A capacidade de centralização de um amplo conjunto de atividades relacionadas à cooperação em torno de uma burocracia específica produziria um tipo de **autoridade racional-legal** típica das burocracias. O controle sobre *informações técnicas*, de outra maneira dispersas, a *capacidade de gestão administrativa sobre temas de alta complexidade*, a *manipulação de recursos materiais e imateriais* relacionados a temáticas de interesse dos Estados provêm um nível de poder considerável para as OIs. Esse poder, típico das burocracias, cria um nível de ‘autonomia’ – capacidade de exercer poder autonomamente – em sentido não intencional e não esperados pelos Estados quando da criação das OIs.

Ou seja, as OIs ganham poder e, por consequência, autonomia na medida em que fortalecem sua autoridade racional-legal, que está relacionada ao fato delas utilizarem de *conhecimento reconhecido como socialmente relevante* para as partes e criarem regras que determinam como objetivos serão alcançados. O fato dessas organizações se reportarem como agentes dotados de racionalidade específica e exercerem capacidade de manejo das informações as fazem poderosas e, ainda, transfere aos Estados o interesse de se submeter a esse tipo de autoridade.

A centralização de atividades cooperativas dá as OIs controle sobre importante *expertise* técnica e um conjunto amplo de informações. Elas controlam conhecimento que não está disponível para o público geral (em termos técnicos e no volume que elas controlam). Assim, a coordenação centralizada das ações estatais – que é função natural e própria das organizações – seria o próprio elemento garantidor de poder das OIs sobre Estados, os quais elas deveriam responder.

O poder das OIs e das burocracias em geral é que elas se apresentam como tecnocracias impessoais e neutras – a apresentação e aceitação dessas afirmações é crítica para sua legitimidade e autoridade (...).

A legitimidade da autoridade racional-legal sugere que elas podem ter uma autoridade independente das políticas e interesses dos estados que as criam, uma possibilidade obscurecida pelo tratamento técnico e político dado às OIs tanto pelos realistas quanto pelos neoliberais. Tampouco realistas e neoliberais consideraram como o controle sobre a informação dá às OIs uma base para ter autonomia<sup>11</sup>.

(BARNETT, FINNEMORE, 1999, p. 708-709, tradução nossa).

Assim, o próprio exercício da capacidade técnico-burocrática das OIs as confere importante poder normativo. A capacidade de *classificação* e definição de *significados* para termos e conteúdos que definem prioridades e políticas se amparam justamente nessa capacidade. Por exemplo, a definição do que são *países desenvolvidos* e *países menos desenvolvidos* e a própria concepção de *desenvolvimento* ou *segurança* tem impactos sobre quais são as políticas e estratégias de desenvolvimento consideradas adequadas e, também, financiáveis e incentivadas pelas OIs. Dessas duas questões emergem um terceiro elemento de poder das OIs – a capacidade de seleção de quais políticas e normas serão difundidas como modelos ou entendidas *best practices*.

Na medida em que as OIs passam a adquirir uma capacidade de produção de normas e de ação política desconectada daquilo previamente

11. The power of IOs, and bureaucracies generally are, that they present themselves as impersonal technocratic and neutral – (...) the presentation and acceptance of these claims is critical to their legitimacy and authority (...). The legitimacy of rational-legal authority suggests that they may have an authority independent of the policies and interests of states that create them, a possibility obscured by the technical and political treatment of IOs by both realists and neoliberals. Nor have realists and neoliberals considered how control over information hands IOs a basis of autonomy (BARNETT, FINNEMORE, 1999, p. 708-709).

estabelecidos pelos Estados quando da sua formação, elas podem tomar medidas ‘disfuncionais’. Ou seja, adotar medidas que fogem da sua função original. Em determinados aspectos, a disfuncionalidade pode ser entendida como uma re-funcionalidade, i.e. OIs adquirindo outros comportamentos, distintos daqueles estabelecidos quando sua fundação, em resposta a novos contextos ou *constituencies*, novas disposições de interesses entre a organização e seus membros, sem que haja uma reforma do seu mandato formal. Nesse caso, a disfuncionalidade seria algo mais próximo de um tipo de adaptação e não necessariamente uma patologia. Por outro lado, o empoderamento e o desvirtuamento funcional podem levar a uma patologia crônica da organização, ou ainda, representar interesses de determinados grupos ou da própria burocracia, na necessariamente declarados.

Na próxima seção buscaremos aplicar a estrutura de análise ora apresentada para analisar o funcionamento da OMPI, destacando exatamente os elementos que dão a essa organização considerável poder e uma capacidade de ação autônoma diante dos países que a compõem.

#### Autonomia e disfuncionalidade da OMPI? .....

Como mencionado, a OMPI cumpre papel fundamental na organização do regime internacional de proteção à PI, sendo responsável por um conjunto de atividades que giram em torno do reconhecimento e concessão desses direitos. O fortalecimento institucional da organização no período posterior à adoção do TRIPS produziu uma multiplicação de suas áreas de atuação, levando ao aumento do seu **poder** e sua **autonomia funcional**. Como uma consequência não natural ou imediata, seu empoderamento teria levado também um grau de disfuncionalidade de suas ações, i.e. um distanciamento entre suas ações concretas e seu mandato, que fundamenta os princípios e as bases organizacionais de atuação da organização.

Nesse tópico mostraremos os fatores que explicariam o poder e autonomia da OMPI, destacando, de um lado, os elementos típicos de sua **autoridade racional-legal**, que a conferiria um grau significativo de poder e autonomia diante seus membros, conforme apontado por Barnett e Finnemore (1999). De outro lado, são destacados elementos particulares da estrutura, organização e funcionamento da OMPI, que ampliariam a capacidade da organização de determinar autonomamente sua agenda política e normativa. Na sequência, trataremos dos efeitos concretos desse empoderamento, que reflete no enviesamento da percepção organizacional sobre o papel da PI no desenvolvimento, levando a um distanciamento entre suas práticas e o mandato da organização.

#### *De onde provém a autonomia da OMPI? Da autoridade racional-legal ao controle orçamentário*

Desde o século XIX até os dias atuais, a OMPI se consolidou como uma burocracia forte, ao administrar uma área do direito e da economia política altamente complexa e demandante de um nível de *expertise* elevado para o pleno entendimento das consequências econômicas das decisões normativas. Contemporaneamente, as mudanças tecnológicas que

levaram a novas descobertas científicas e a constituição de novas áreas de conhecimento e produção<sup>12</sup>, impulsionaram o aprofundamento da relação entre empresas, institutos de pesquisa e investidores, assim como levaram ao aumento da procura por mecanismos de apropriação privada sobre o conhecimento. Por sua vez, houve também uma multiplicação das formas de proteção ao conhecimento para além dos mecanismos tradicionais (patentes, marcas e direitos autorais)<sup>13</sup>. Ao mesmo tempo, a OMPI foi espaço institucional para negociação de acordos suplementares ao TRIPS em áreas de grande complexidade e marcadas por debates políticos e controversas profundas. As chamadas “Agenda Digital” e a “Agenda de Patentes” são exemplos marcantes do papel normativo da OMPI em setores de alta intensidade tecnológica e complexidade normativa<sup>14</sup>.

Como resultado, a OMPI se fortaleceu como uma burocracia com poder razoável em virtude de sua autoridade de lidar com matéria complexa como são os direitos de PI. O controle sobre um amplo conjunto de informações, assim como a capacidade de administrar e controlar uma agenda de negociações com grande potencial econômico, confeririam a organização um poder típico das burocracias – poder proveniente da sua **legitimidade racional-legal**. Nesse sentido, além da própria autoridade burocrática constituída por mais de um século, a OMPI exerce autoridade por lidar com uma **matéria que exige uma ampla expertise técnica**. Somente o controle sobre o universo de informações referente às diversas modalidades, tipos e formas de proteção a PI já conferiria à OMPI um poder considerável sobre os países, especialmente os de menor renda relativa. Entretanto, seu exercício de poder extrapola essa dimensão.

Como aparato burocrático responsável pela negociação de acordos multilaterais de PI, a organização também controla a definição de **quem são os atores relevantes** nas negociações e nos processos normativos. A definição de **quem se constitui como stakeholder** é fundamental nesse processo. Dois comitês de assessoramento, criados no final da década de 1990 – o *Policy Advisory Commission*<sup>15</sup> (PAC) e o *Industry Advisory Commission* (IAC) – são responsáveis pela proposição de temas e regulações a serem negociadas sob a coordenação da Secretaria-executiva da OMPI.

A **forma como a organização é “governada” e como suas agendas são construídas**, assim como a definição dos atores que incidem formalmente sobre as negociações, são elementos fundamentais do processo negociador. Nesse sentido, a capacidade da OMPI de estabelecer parâmetros específicos para guiar esses processos, produz resultados próprios, que definem os níveis de transparência, *accountability* e o potencial da participação dos Estados-membro e da sociedade civil na definição das normas que regulam os direitos de PI.

Além desses elementos típicos de uma burocracia internacional que garantem formas específicas de poder à organização, a OMPI possui um sistema de governança particular quando comparada com outras OIs. Alguns fatores próprios da sua estrutura de confeririam a ela um espaço de ação ainda mais autônomo em relação à sua *constituency*. Nesse sentido, dois elementos específicos se destacam: o papel da sua instância administrativa técnica, a Secretaria-executiva, e a forma de financiamento da organização.

12. As descobertas e avanços na biotecnologia e *life sciences*, junto das pesquisas sobre genoma, além das novas tecnologias da eletrônica, bioengenharia, nanotecnologia e a economia da internet, são revoluções significativas do século XX que, além de permitir a criação de novos bens e produtos, levou à definição de campos da produção com potencial inovador ainda incalculável (MUSUNGU, 2005).

13. O TRIPS estabeleceu a proteção a indicações geográficas, desenhos industriais e topografia de circuitos integrados, além de garantir algum tipo de proteção sobre novas variedades vegetais. As negociações dos chamados acordos TRIPS-plus levaram à criação de novas formas, ainda mais complexas, de proteção à PI não previstas nos principais acordos multilaterais. A proteção a dados de prova, proteção a seres vivos, proteção a métodos de negócios e etc. são novidades normativas comum em acordos TRIPS-plus.

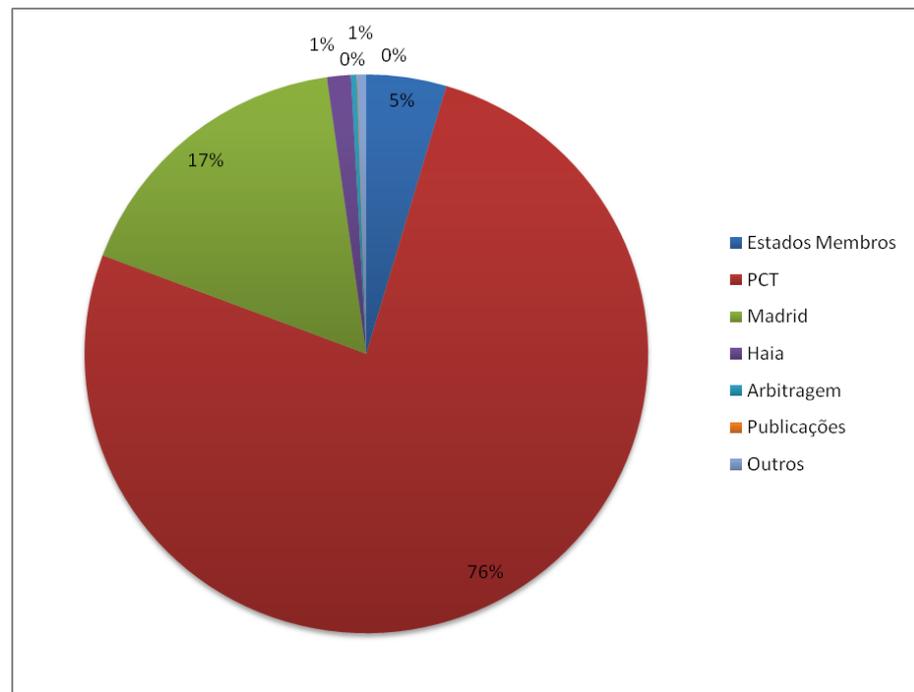
14. A Agenda Digital englobou a negociação de dois tratados internacionais, o *WIPO Copyright Treaty* (WCT) e o *WIPO Performances and Phonograms Treaty* (WPPT). O *Beijing Treaty on Audiovisual Performances*, aprovado em 2012, mesmo não inserido dentro da chamada Agenda Digital, regulamentou a PI de artistas em performances audiovisuais. Já a Agenda de Patentes tratou de demandas relacionadas à do *Patent Cooperation Treaty* (PCT), a ratificação do *Patent Law Treaty* (PLT) e negociação do *Substantive Patent Law Treaty* (SPLT). Ver o documento WIPO A/36/14.

15. WIPO Policy Advisory Commission Endorses Use of Intellectual Property as a Tool for Development. Disponível em: <[http://www.wipo.int/pressroom/en/prdocs/2003/wipo\\_upd\\_2003\\_208.html](http://www.wipo.int/pressroom/en/prdocs/2003/wipo_upd_2003_208.html)>.

Como muito bem analisado por Carolyn Deere, a OMPI possui uma particularidade administrativa: sua Secretaria-executiva possui uma capacidade decisória muito forte em relação aos demais fóruns e instâncias da própria organização, especialmente a Assembleia Geral, instância em que os Estados são os atores com poder decisório (Deere, 2014). O encapsulamento da Secretaria-executiva torna as decisões menos transparentes e *accountables* perante a sua *constituency*. Ainda mais relevante para compreendermos a realidade da relação entre OMPI e Estados-membros, é seu mecanismo de financiamento. A OMPI funciona quase exclusivamente com financiamento privado, resultado de pagamentos feito por empresas pelos serviços prestados pela organização. Assim, trata-se de uma OI que não depende da contribuição dos países-membro para garantir seu funcionamento.

O gráfico 1 mostra a distribuição dos recursos orçamentários da organização de acordo com a fonte.

Gráfico 2: Fontes de arrecadação da OMPI



Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos da ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL (2015).

O PCT responde a mais de 70% dos recursos arrecadados pela organização. Quando computados os demais instrumentos administrativos e serviços prestados pela organização que também demandam pagamentos por parte dos usuários (como a utilização dos protocolos de Madrid e Haia, a venda de serviços de estatísticas e publicações, assim como do serviço de arbitragem), esse montante chega a praticamente 95% do total dos recursos orçamentários da OMPI. Assim, os Estados contribuem com aproximadamente 5% do total. Uma particularidade institucional da OMPI prevê a desvinculação decisória entre a criação de normas e políticas, por parte dos órgãos deliberativos, e a destinação de recursos orça-

mentários para a implementação do que fora acordado. Essa separação estabelece, na prática, um duplo filtro decisório sobre quais as iniciativas efetivamente serão encampadas pela organização.

Em síntese, a OMPI se caracteriza como uma organização dotada de poder e autoridade típica das burocracias. Especificamente, uma burocracia que lida com uma matéria de alta complexidade e de difícil controle por parte de governos, especialmente aqueles com limitações orçamentárias e técnicas. Ainda, a OMPI se estrutura sob um corpo burocrático-administrativo peculiar, o que lhe garante certa autonomia diante de seus Estados-membro: seu mecanismo de governança fortemente ligado à Secretaria executiva e seu peculiar mecanismo de financiamento. Dadas essas questões, torna-se relevante compreender os efeitos produzidos pelo empoderamento da organização e sua autonomia diante de sua *constituency*. Ou seja, refletir sobre a capacidade de ação autônoma da organização e a eventualidade dela se reverter em ações e práticas que se distanciam do estabelecido no mandato da organização.

#### *Autonomia, disfunção ou nova função para a OMPI?*

Quais os efeitos produzidos pelo poder e autonomia política da OMPI? Nos termos trazidos por Barnett e Finnemore (1999), essa autonomia funcional da OMPI, manifestada na sua capacidade **técnica e de condução administrativa e burocrática**, pela sua **estrutura de governança específica que emprega alto poder na Secretaria-Executiva e a desvinculação entre o orçamento da organização e a contribuição dos Estados**, produziria alguma especificidade ou disfuncionalidade na atuação da OMPI? Para responder a essas questões é necessário inicialmente entender o que seria a função precípua da organização: nos termos colocados por Barnett e Finnemore (1999), isso significa entender aquilo que é esperado da organização. Apenas então é possível analisar eventual disfuncionalidade da organização.

Em 1974, ONU e OMPI celebraram um acordo de cooperação em que a primeira reconhecia a OMPI como uma de suas agências especializadas (OMPI, 1974). Esse acordo estabeleceu um novo “mandato” para a OMPI, na medida em que atrelou às funções e ações da organização às bases constitutivas e normativas do Sistema ONU, submetendo suas atividades aos princípios de desenvolvimento da organização<sup>16</sup>. O artigo 1 do acordo estabeleceu que a OMPI, como agência especializada da ONU, deveria privilegiar em suas ações “a **promoção da atividade intelectual criativa e a facilitação da transferência de tecnologias** relacionadas à propriedade industrial aos países em desenvolvimento, com o propósito de **acelerar o crescimento econômico e o desenvolvimento social e cultural**” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL, 1974. s.p, tradução nossa)<sup>17</sup>.

Entretanto, quando analisamos a atuação da OMPI, pode-se perceber um direcionamento, um enviesamento, do entendimento da organização sobre o papel dos direitos de PI no desenvolvimento econômico, especialmente dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, em um sentido diferente daquele estabelecido no acordo de cooperação com

16. Como uma instituição membro da ONU seria incumbência da OMPI seguir plenamente pelos amplos objetivos de desenvolvimento estabelecidos pela organização, especialmente suas macro agendas de desenvolvimento global, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e, contemporaneamente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

17. The United Nations recognizes the World Intellectual Property Organization (hereinafter called the “ Organization ”) as a specialized agency and as being responsible for taking appropriate action in accordance with its basic instrument, treaties and agreements administered by it, inter alia, for promoting creative intellectual activity and for facilitating the transfer of technology related to industrial property to the developing countries in order to accelerate economic, social and cultural development (WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION, 1974).

a ONU. Em termos concretos, a OMPI vem atuando, em suas diversas frentes de ação, no sentido de resguardar o direito de PI como um direito a ser garantido, *per se*, e não como um instrumento normativo voltado a estimular a inovação tecnológica e o desenvolvimento, e transferência e acesso a tecnologia como forma de estimular o desenvolvimento na periferia, como explicitado no documento supramencionado.

Essa interpretação típica e enviesada da OMPI sobre o papel dos direitos de PI e o funcionamento dos sistemas de proteção se manifesta em três pontos a serem destacados: a) na forma como a Organização direciona sua *expertise* técnica, por meio das atividades de assistência técnica; b) na forma como ela define sua *constituency*, privilegiando o setor empresarial “utilizador” do sistema de proteção; c) na forma de condução das negociações e proposições de conteúdo para os tratados negociados. Analisaremos esses três elementos individualmente, para na sequência destacar uma das razões que explicariam essa perspectiva específica da organização.

A OMPI se especializou nas últimas décadas à prestação de assistência técnica aos países na reforma e atualização de seus sistemas nacionais de proteção, constituindo-se como um importante instrumento de socialização da posição teórico-normativa da organização sobre o papel da PI. O processo de adequação das normas e instituições nacionais aos parâmetros negociados internacionalmente não é automático ou desprovido de nuances e disputas políticas. O TRIPS, ao estabelecer um padrão mínimo obrigatório de proteção, limitou severamente as liberdades dos países para definir seus sistemas nacionais de proteção. Entretanto, algumas flexibilidades foram mantidas para que os sistemas nacionais pudessem prever regras e instituições nacionais que refletissem demandas nacionais específicas e respondessem a problemas e particularidades dos países. Entretanto, a OMPI teria assumido uma postura excessivamente privatista na sua assistência, buscando aproximar os sistemas de proteção de países em desenvolvimento e menos desenvolvidos aos padrões adotados por países desenvolvidos – ou seja, limitando a introdução de normas que garantissem o exercício concreto das flexibilidades existentes no TRIPS (DEERE, 2009; DEERE, 2014).

Outra questão impactante da forma como a OMPI manifesta suas concepções sobre a PI se dá na **relação que estabelece com os diferentes atores interessados na estruturação do regime internacional de PI**. Os mencionados *Policy Advisory Commission* (PAC) e *Industry Advisory Commission* (IAC) se consolidaram como os canais formais de interlocução da organização com a “sociedade civil”, estabelecendo uma larga margem de poder à indústria nos processos negociadores. E como expõem Correa e Musungu (2002) essas comissões:

foram criadas para garantir que a voz do mercado fosse ouvida e que a organização respondesse às suas necessidades. Embora o papel do IAC seja puramente consultivo, o Diretor Geral indicou, quando da sua criação, que ele fosse projetado para garantir que houvesse uma ‘entrada direta da indústria no processo de decisão política da OMPI’. Esta declaração reflete a visão de que a OMPI tem apenas duas *constituencies* – os Estados-Membros, por um lado, e o mercado, por outro lado. O público em geral, consumidores e outros não são considerados como *constituencies* da organização (CORREA; MUSUNGU, 2002, p. 08).

Essas duas comissões, que teriam a função de aconselhar a organização e propor novos acordos, foram responsáveis, por exemplo, pela preparação do relatório ‘*Suggestions for the Further Development of International Patent Law*’, apresentado na 4ª sessão do SCP em 2000<sup>18</sup>. Esse documento foi, naquele momento, a base argumentativa e de sustentação da também mencionada “Agenda de Patentes”.

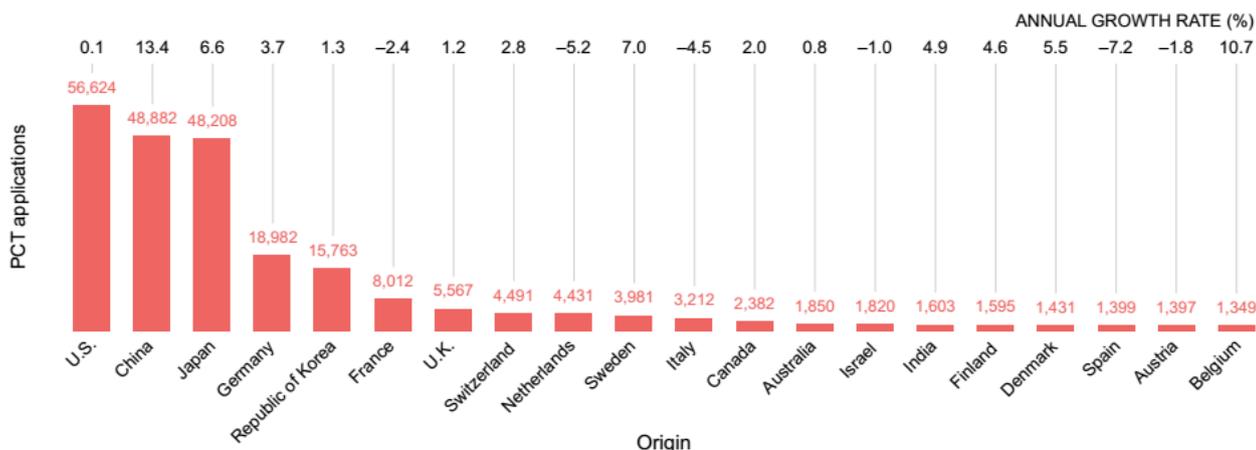
18. Ver o documento WIPO/SCP/4/2.

O conteúdo das negociações de novos tratados é também uma forma de expressar a complexa relação da organização com o setor privado e sua contradição com relação ao mandato estabelecido por meio do convênio com a ONU. As propostas apresentadas pelos órgãos técnicos da organização, ou aqueles encampados por ela, buscavam, em linhas gerais, a ampliação e o fortalecimento dos direitos de PI, o que produz desequilíbrios entre proteção e acesso a conhecimento. Poucos foram as propostas negociadas (e aprovadas) voltadas a garantir flexibilidades a direitos e construir mecanismos que garantam acesso a conhecimento – elementos fundamentais na conformação de sistemas nacionais de proteção ajustados e efetivamente voltados a estimular a inovação, especialmente em países não desenvolvidos (SHADLEN, 2005). Ou seja, os acordos assumem, nas suas linhas, uma interpretação similar aquela propagada por meio da assistência técnica, i.e. os direitos de PI como um direito privado normal a ser protegido e não um instrumento voltado ao desenvolvimento econômico e o bem estar das populações.

As discussões acerca das particularidades de sistemas nacionais de inovação e sua relação com a capacidade técnica dos países, além dos efeitos que esses produzem sobre políticas sociais essenciais, é grande e não é objeto desse texto. Entretanto, vale a pena apenas enfatizar que sistemas de proteção a PI não são instituições de tipo *one-size-fits-all* e a OMPI, por meio de sua assistência técnica e da proposição de acordos de PI de tipo *TRIPS-plus*, tem contribuído para a harmonização internacional dos padrões de proteção, rompendo com liberdades importantes que os países possuem na definição de suas regras nacionais. Esse padrão de atuação foge dos princípios constitutivos do acordo da OMPI com a ONU, uma vez que não responde às demandas dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos por acesso a conhecimento, transferência de tecnologia e construção de sistemas de proteção responsivos às suas especificidades técnicas e demandas sociais.

Uma das razões fundamentais a explicar a forma de atuação da organização e sua relação estreita com a iniciativa privada estaria no seu sistema particular de financiamento. Como mencionado, aproximadamente 95% dos recursos da organização provem da utilização do seu sistema de concessão global de direitos de PI – e a imensa maioria desse valor deriva especificamente da utilização do PCT. O gráfico abaixo, extraído do *Patent Cooperation Treaty Yearly Review* de 2018 dá dimensão da importância de determinados países para a determinação do orçamento da organização

Gráfico 3: Origem dos pedidos de patentes via PCT



Fonte: ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL, 2018, p. 24.

Com a exceção da China, que recentemente ascendeu ao papel de grande patenteadora global, os principais utilizadores do sistema PCT são países demandantes de regras TRIPS-plus, com uma agenda normativa internacional extremamente assertiva e forte na busca de acordos preferenciais e multilaterais que garanta a proteção dos ativos de suas empresas e cidadãos. Esse cenário criaria uma espécie de colaboração tácita entre OMPI e os usuários de seus sistemas de proteção à PI, especialmente o PCT, em que a gradativa difusão de sistemas de proteção mais atrativos às demandas de mercado desses países corresponderia também aos interesses políticos da burocracia da organização.

Um último elemento a ser considerado, por mais que pareça contraditório, permite avançar na argumentação sobre o distanciamento funcional da organização do seu mandato. A Agenda do Desenvolvimento, lançada em 2004 tinha como uma das suas demandas a “refundação” da OMPI, argumentando a necessidade dela retomar os elementos fundamentais do seu próprio mandato. Ou seja, superar sua posição majoritariamente privatista, direcionando suas ações – de assistência técnica e normativa – a demandas que extrapolassem os interesses exclusivos de firmas patenteadoras e dos países desenvolvidos e que realizasse efetivamente suas funções de desenvolvimento, como agência especializada da ONU (MAY, 2007; MUSUNGU, 2005). O trecho abaixo, extraído do documento de lançamento da proposta da Agenda do Desenvolvimento, demonstra esse ponto de forma clara:

Como uma agência especializada das Nações Unidas, a OMPI deve ser orientada em todas as suas atividades pelos compromissos mais amplos relacionados ao desenvolvimento e com as resoluções do sistema das Nações Unidas. A propriedade intelectual não é um fim em si mesmo. E certamente não deve ser vista como tal em uma instituição como a OMPI, um membro da família das Nações Unidas. Se o desenvolvimento é uma preocupação e um objetivo do sistema das Nações Unidas, então, ela deve garantir que o sistema de propriedade intelectual, de que a OMPI é uma parte central, efetivamente opere de forma a apoiar esse objetivo. A integração da dimensão ‘desenvolvimento’ em todas as atividades da OMPI é, portanto, essencial (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL, 2004).

No mesmo documento estão elencados pontos fundamentais que corroboram o argumento. Em termos gerais, a OMPI deveria considerar os custos sociais da proteção à PI, além de tornar-se uma organização genuinamente *member-driven* e não reflexo dos interesses dos usuários do sistema de proteção.

## Considerações Finais

Nesse artigo procuramos analisar o papel da OMPI, destacando as particularidades da organização no regime internacional de PI. O objetivo foi discutir como essas particularidades conferiam poder e autonomia à organização, além de produzir um nível de disfuncionalidade. No caso específico da análise, disfuncionalidade significaria atuar em sentido contraditório aquilo que seria esperado da organização, ou seja, em dissonância com seu mandato. Concretamente, a OMPI tem atuado nas últimas décadas amparada pela perspectiva estratégica de fortalecimento global dos direitos de PI, desconsiderando elementos centrais da sua função – o estímulo à inovação tecnológica e a garantia de mecanismos voltados ao acesso a conhecimento e transferência de tecnologia – como explicitado no seu acordo de colaboração com a ONU.

A relação com o setor privado, por meio das instituições de assessoramento, mas especialmente pelo seu particular mecanismo de **financiamento**, em uma estrutura de governança marcada pela **centralização de poder na Secretaria Executiva**, dotada de uma forte autoridade burocrática, produziu uma dinâmica específica na OMPI, tornando-a potencialmente autônoma em relação a sua *constituency*.

Nesse sentido, a capacidade técnica da OMPI, sua autonomia perante os Estados, mas sua proximidade com grandes empresas privadas que utilizam do sistema de proteção, afetaram a própria caracterização de PI e sua funcionalidade como ferramenta voltada à inovação e desenvolvimento. A OMPI tem uma importante capacidade de intervenção sobre os rumos dos processos normativos internacionais e nacionais (por meio da assistência técnica prestada, da condução das negociações de acordos multilaterais etc.) e sua baixa responsividade em relação aos Estados-membros produziu disputas políticas importantes.

Por outro lado, pode-se dizer que a organização, mesmo se tornando autônoma em relação à sua base elementar, os Estados-membros, vem se colocando cada vez mais subordinada aos seus financiadores. E aquilo que poderia ser lido como uma forma de disfuncionalidade, na realidade, seria a conformação de uma nova funcionalidade para a organização, que dependente dos interesses das empresas que sustentam e mantém a sua própria burocracia, passa de uma organização pautada pelos interesses de desenvolvimento dos países para uma agência de reconhecimento e proteção da propriedade privada e do direito de monopólio de grandes corporações.

## Referências

- ABBOTT, K; SNIDAL, D. Why States Act through Formal International Organizations. **The Journal of Conflict Resolution**, vol. 42, n. 1, 1998.
- ABBOTT, K; SNIDAL, D. Hard and Soft Law in International Governance. **International Organization**, vol. 54, 2000.
- ALVAREZ, José. International Organizations: Then and Now. **The American Journal of International Law**, vol. 100, n.02, 2006.
- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. Politics, Power and Pathologies of International Organizations, **International Organization**, vol. 53, n. 04, p. 699-732, 1999.

- CORREA, Carlos M. **Intellectual property rights, the WTO and developing countries: the TRIPS agreement and policy options**. Zed books, 2000.
- CORREA, Carlos; MUSUNGU, Sisule. The WIPO Patent Agenda: the risks for Developing Countries, **South Center Working Paper**, vol. 12, 2002.
- COX, Robert. Social Forces, states, an world orders: beyond international relations theory. In Cox, Robert. **Approaches to World Order**. Cambridge: University Press, 1996.
- DEERE, Carolyn. Reforming Governance to Advance the WIPO Development Agend. In: DE BEER, Jeremy. (org.) **Implementing WIPO's Development Agenda**. The Centre for International Governance Innovation (CIGI) and Wilfrid Laurier University Press, 2009.
- DEERE, Carolyn. The Governance of the World Intellectual Property Organization: a reference guide. **GEG Working Paper**, vol. 93, 2014.
- GILL, Stephen. Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism. **Millennium**, vol. 24, 1995.
- KEOHANE, Robert. International Institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, vol. 32, nº 4, p. 379-396. 1988.
- KRATOCHWIL, Friedrich. RUGGIE, John. International Organization: a state of the art and the art of the state. **International Organization**, vol. 40, n. 4, 1986
- MASKUS, Keith. **Private Rights and Public Problems: The Global Economics of Intellectual Property in the 21st Century**. Peterson Institute for International Economics Publication, 2010.
- MAY, Chirstopher. **The World Intellectual Property Organization: resurgence and the Development Agenda**. Routledge, 2007.
- MENEZES, Henrique. "O Conflito Estados Unidos-Brasil sobre a organização do regime internacional de propriedade intelectual no século XXI: a 'agenda de patentes' à 'agenda do desenvolvimento'. **Tese de Doutorado em Ciência Política: UNICAMP**, 2013.
- MUSUNGU, Sisule. Rethinking innovation, development and intellectual property in the UN: WIPO and beyond. **QUIAP TRIPS Issues papers**, vol. 05, 2005.
- NESS, Gayl. BRECHIN, Steven. Bridging the Gap: International Organizations as Organizations, **International Organization**, vol. 42, 1988.
- RAUSTIALA, Kal. SLAUGHTER, Anne-Marie. International Law International Relations and Compliance. In: CARLSNAES, W; RISSE, T; SIMMONS, B. **Handbook of International Relations**. SAGE Publications, 2002.
- RICHARDS, Donald. **Intellectual Property Rights and Global Capitalism: the political economy of the TRIPS agreement**. M.E Sharp: London, 2004.
- SELL, Susan. **Private Power, Public Law: the globalization of intellectual property rights**. Cambridge University Press, 2003.
- SHADLEN, Ken. Policy Space for Development in the WTO and Beyond: The Case of Intellectual Property Rights. **Global Development and Environment Institute Working Paper**, No. 05-06, 2005.
- WALTZ, Kenneth. Structural Realism after de Cold War, **International Security**, vol. 19, n. 01, 2000.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL – OMPI. **Agreement between the United Nations and the World Intellectual Property Organization**, 1974. Disponível em: <[http://www.wipo.int/treaties/en/text.jsp?file\\_id=305623#fstar](http://www.wipo.int/treaties/en/text.jsp?file_id=305623#fstar)>. Acesso em: 10 jun. 2019
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL – OMPI. **Proposal by Argentina and Brazil for the Establishment of a Development Agenda For WIPO**. WIPO General Assembly, 2004.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL – OMPI. **Program and budget for the 2016/17 biennium**, 2015.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL – OMPI. **Patent Cooperation Treaty Yearly Review 2018: The International Patent System**, 2018.

### Agradecimentos:

.....

Gostaríamos de agradecer aos comentários e críticas dos professores do Departamento de Relações Internacionais da UFPB Daniel de Campos Antiquera, Thiago Lima e Xaman Korai Pinheiro Minillo. Agradecemos ainda o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da sua Chamada Universal.

# O uso de simulações e cultura popular para o ensino de Relações Internacionais



*Simulations and Pop Culture as tools to teach International Relations*

*El uso de las simulaciones y de la cultura popular en la educación de las Relaciones Internacionales*

Marcelo M. Valença<sup>1</sup>

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n1.p27

Recebido em: 15 de março de 2019

Aceito em: 17 de junho de 2019

1. Doutor em Relações Internacionais (PUC-Rio). Professor Adjunto da Escola de Guerra Naval e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), Rio de Janeiro, Brasil. Coordenador do Laboratório de Métodos de Ensino Inovadores (LabMEI/EGN) e do Laboratório de Ensino e Pesquisa em Relações Internacionais (LabRI/UERJ). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4930-9805>

## RESUMO

Este artigo apresenta e discute as possibilidades advindas da utilização do instrumental do aprendizado ativo em cursos de Relações Internacionais (RI) no Brasil. Mais especificamente, trata do uso de duas estratégias que enriqueceriam o processo de aprendizado. Estas são a combinação do recurso a material de leitura não tradicional, com ênfase em elementos de cultura popular, e o desenvolvimento de simulações e jogos em sala de aula. Esses elementos complementaríamos o ensino tradicional em ao menos três aspectos. Primeiro, ao apresentar situações familiares aos estudantes. Segundo, a partir do estímulo do desenvolvimento da habilidade de resolução de problemas baseado no conhecimento constituído. Finalmente, ao construir conexões significativas entre o que se estuda e a realidade que os cerca. Deste modo, proponho que tais recursos possibilitam e facilitam a constituição de um ambiente pedagógico com resultados mais duradouros e, conseqüentemente, a oferta de ferramentas mais eficientes para o aprendizado do aluno.

**Palavras-chaves:** Simulações. Cultura Popular. Aprendizado Ativo. Ensino. Relações Internacionais.

## ABSTRACT

This article aims to introduce and discuss the possibilities arising from the use of the active learning strategies in International Relations courses in Brazil. It addresses the use of two strategies that would enrich the learning process of students. These are (i) the combination of nontraditional reading material, with emphasis on elements of pop culture, and (ii) the use of simulations and games in classroom. These elements would complement traditional teaching methods in at least three aspects. First, it leads students to situations they are familiar with. Second, it promotes the development of problem-solving ability based on the information and knowledge constituted in class. Finally, it builds meaningful connections between what is being studied and the reality that surrounds stu-

dents. In that fashion, I suggest that such resources facilitate the development of a pedagogical environment with lasting results and, consequently, the emphasis on more by efficient learning tools.

**Keywords:** Simulations and Models. Pop Culture. Active Learning. Teaching. International Relations.

#### RESUMEN

El presente artículo presenta y discute las posibilidades derivadas de la utilización del instrumental de aprendizaje activo en los cursos de Relaciones Internacionales en Brasil. Mas específicamente, aborda el uso de las dos estrategias que enriquecerían el proceso de aprendizaje. Estas son el resultado de la combinación del recurso a materiales de lectura non tradicionales, con énfasis en elementos de la cultura popular, y el desenvolvimiento de simulaciones y juegos en salón de clase. Estos elementos complementarían la enseñanza tradicional al menos en dos puntos: En primer lugar, por presentar situaciones familiares a los estudiantes y, en segundo, por iniciarse a partir del estímulo al desenvolvimiento de la habilidad de solución de problemas basado en un conocimiento constituido. Finalmente, por construir conexiones significativas entre lo que es estudiado y la realidad que rodea a los estudiantes. De este modo, sugerimos que estos recursos posibilitan y facilitan la constitución de un ambiente pedagógico con resultados duraderos y, por consecuencia, la oferta de herramientas más eficientes para el aprendizaje del alumno.

**Palabras clave:** Simulaciones. Cultura popular. Aprendizaje. Activo. Enseñanza. Relaciones Internacionales.

#### Introdução

O ensino de Relações Internacionais (RI) no Brasil foi marcado na última década pela preocupação crescente com a prática docente. Institucionalmente, as duas maiores associações da área – a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e a Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) – criaram áreas temáticas para estimular a reflexão crítica sobre o tema e o compartilhamento de experiências (RAMANZINI JÚNIOR; LIMA, 2017). Nas conferências dessas associações pôde-se perceber uma quantidade significativa de trabalhos acusando um maior uso de ferramentas como estudos de caso, jogos e recursos tecnológicos para tornar as aulas mais dinâmicas. Tornou-se recorrente, também, a referência à cultura popular como forma de ilustrar e aproximar eventos complexos às teorias de RI e a outras áreas de nosso campo (INOUE; KRAIN, 2014). Como consequência, percebemos que elementos de aprendizado ativo são gradualmente incorporados nos cursos de RI, ainda que inconscientemente ou sem uma sistematização precisa.

Este artigo se insere nesse contexto para apresentar e discutir as possibilidades advindas da utilização do instrumental do aprendizado ativo em cursos de RI no Brasil. Meu foco é apontar que o uso de textos alternativos – especialmente os que trazem elementos de cultura popular – e de simulações em sala de aula tem potencial significativo para contribuir para um aprendizado mais sólido e duradouro. Defendo que esses elementos complementam o ensino tradicional, tanto em nível de graduação, quanto em pós-graduação, em ao menos três aspectos. Primeiro,

ao apresentar situações familiares aos estudantes. Segundo, a partir do estímulo a resolver problemas a partir do conhecimento produzido. Finalmente, ao construir conexões significativas entre o que se estuda e a realidade que os cerca.

Aprendizado ativo pode ser definido, preliminarmente, como um processo no qual os estudantes se engajam em atividades que promovam a análise, síntese e avaliação do conteúdo estudado (VALENÇA; INOUE, 2017). Ele se coloca como uma alternativa aos meios tradicionais de ensino por colocar os estudantes no papel de produtores do conhecimento, engajando diretamente na constituição do ambiente pedagógico em sala de aula. Com isso, suas experiências se tornam parte central à compreensão do conteúdo explorado. Na medida em que o conteúdo é analisado criticamente, cria-se laços significativos entre o estudante e seu objeto de estudo, contextualizando e dando sentido ao aprendizado. Entre seus benefícios estão proporcionar maior compreensão dos conceitos estudados, a constituição de um ambiente de aprendizado mais sólido na medida em que os estudantes se envolvem a partir de seus locais de fala em relação a temas complexos, bem como proporcionar maior retenção do conhecimento (KILLE *et al.*, 2008).

Finalmente, por cultura popular, me alinho à literatura que normalmente a considera como a cultura de massa, a cultura de um povo ou o conhecimento comum (WANG, 2013). Nesse sentido, elementos como música, filmes, novelas e romances podem ser incluídos como parte desse repertório. Não obstante, até mesmo práticas culturais, que conectem e identifiquem uma comunidade, podem também entrar em tal definição. Por conta disso, a cultura popular não é reconhecida como cultura dominante ou oficial, mas oferece contribuições significativas para a formação de comportamentos e valores sociais (DELANEY, 2007; GRAYSON; DAVIES; PHILPOTT, 2009; WANG, 2013).

Ainda que seja considerada mero entretenimento, a cultura popular tem sido cada vez mais citada e trabalhada como elemento de análise das RI, abrindo espaço para trabalhos com base empírica e analítica mais consistentes (REEVES, 2004). Assim, nesse artigo, cultura popular é trabalhada em seu sentido amplo, envolvendo tanto obras resultantes de produção intelectual – mas não acadêmicas – quanto práticas culturais. Ela se apresenta, pois, como o conjunto de elementos, conhecimentos e valores que norteiam a interação de indivíduos, seja na sociedade ou em grupos sociais específicos, moldando seus rituais, linguagem, práticas e outras formas de comportamentos distintivos em dado momento histórico.

Desenvolvo meu argumento em quatro partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, introduzo o conceito e os ideais subjacentes ao aprendizado ativo a partir da tensão entre o Paradigma do Ensino e o Paradigma do Aprendizado. Aqui não apenas conceituo o que é o aprendizado ativo como também exploro questões como sua contribuição para a retenção de conteúdo e a importância da criação de laços significativos entre o objeto estudado e os estudantes para a aprendizagem.

Na segunda seção parto da literatura de aprendizado ativo que trata de simulações para evidenciar sua contribuição para o processo pedagógico. Definir com precisão o conceito de “simulações” é tarefa complexa,

2. Jogos consistem em atividades estruturadas a partir de sistemas pré-moldados, com natureza competitiva. Neles há limites estruturais claros e as soluções para vencer o jogo conduziriam ao ensino do conteúdo pretendido. Por *role-play* entende-se a representação de papéis com base em interesses ou objetivos pré-definidos, de forma mais flexível que simulações, dado que os participantes não se prendem aos fatos tal como na vida real (ASAL, 2005; CARVALHO, 2013).

dado que não há consenso na literatura ou na prática quanto ao termo para definir tal ferramenta. O uso da expressão “simulação” representa um guarda-chuva terminológico que engloba diferentes atividades e significados (LEAN *et al.*, 2006), inclusive “jogos” e “*role-play*”.<sup>2</sup> Desse modo, trato simulações como um exercício que proporciona aos seus participantes a possibilidade de interagir política e socialmente a partir de um cenário real, reproduzindo os processos tais como no mundo “real” (KRAIN; SHADLE, 2006; SHAW; GIBSON, 2010). Mostro suas contribuições e possibilidades de uso em sala, sugerindo que sua utilização não implica grandes recursos temporais e materiais, mas demanda planejamento e adequação aos objetivos buscados.

A terceira seção traz o diálogo dos elementos de cultura popular com o debate sobre simulações. A ideia é mostrar caminhos e possibilidades de sua combinação para usar em sala de aula. Na quarta seção apresento, em linhas gerais, um exemplo de simulação baseado em textos alternativos de cultura popular. A simulação foi desenvolvida para ser adaptável a diferentes audiências, tendo sido jogada não apenas em cursos de graduação no Brasil e nos EUA, mas também em uma conferência internacional, com participantes de diferentes idades e em momentos distintos de suas carreiras. Finalmente, na conclusão, ofereço breves reflexões sobre o tema e reforço a premissa de que o aprendizado ativo e o ensino tradicional não são práticas excludentes, mas devem ser considerados a partir dos objetivos buscados pelo professor em seus cursos.

#### Aprendizado Ativo

A premissa que permeia o conceito de aprendizado ativo não é recente. Ela remete à lógica aristotélica de que a busca pelo conhecimento deve (i) fazer sentido ao aluno e (ii) que este é parte integrante e essencial no processo de construção do conhecimento (KILLE *et al.*, 2010). Contudo, o uso sistemático do aprendizado ativo tanto no debate acadêmico quanto no ambiente universitário se dá principalmente a partir da tensão entre os Paradigmas do Ensino e do Aprendizado, que marcou o ambiente universitário nos EUA durante a década de 1990 (BARR; TAGG, 1995).

Barr e Tagg (1995) discorrem extensivamente sobre a tensão entre os dois Paradigmas em seu artigo que se tornou referência no campo. Em poucas palavras, essa tensão representava o choque entre duas formas de enxergar não apenas o papel e o futuro das universidades, mas também o questionamento sobre quem (ou aonde) repousaria a autoridade para (re)produzir conhecimento. Com o aumento na demanda por vagas no ensino superior – fato não exclusivo apenas nos EUA, mas, em certa medida, que também ocorreu em outros países, inclusive o Brasil durante as décadas de 1990 e 2000 –, questionava-se o papel das universidades quanto à adequação às exigências do mercado e da sociedade (BARR; TAGG, 1995).

Para atender à essa demanda, as turmas se tornavam mais cheias e o professor, responsável por um número cada vez maior de disciplinas e alunos. Especialistas apontavam, contudo, que não havia indicações sobre como essa ampliação de turmas e responsabilidades permitiam a

constituição de um ambiente pedagógico propício ao aprendizado. Eles sugeriam que turmas mais cheias diminuíam a capacidade de alunos e professores de dialogar, ocasionando resultados que impactavam negativamente o aprendizado duradouro.

Contrários a esse cenário, Barr e Tagg (1995) defendiam que o modelo dominante, idealizado a partir do Paradigma do Ensino e estruturado a partir de aulas expositivas e leituras dirigidas, não era capaz de responder satisfatoriamente a tais mudanças. Mesmo em condições consideradas ideais, o Paradigma do Ensino se mostrava incapaz de fazer os alunos aprenderem. Para os autores, esse modelo não atendia aos objetivos da universidade, que era o de produzir conhecimento, não apenas de reproduzi-lo (BARR; TAGG, 1995).

A crítica se dirigia ao núcleo duro do Paradigma do Ensino. Este Paradigma focava apenas em prover instrução, unilateralmente, a partir de uma autoridade que supostamente deteria o conhecimento a um corpo de estudantes que estaria localizado em nível inferior em uma escala de saber. A imagem tradicional é a do professor, que, por meio de aulas expositivas e indicações de material de leitura instrui o aluno. A instrução se daria a partir da internalização e repetição daquela informação pelo estudante, sem a necessidade de verificar sua aceitação ou promover questionamentos.

Os defensores deste Paradigma apontam que ele representava a resposta mais adequada diante do crescimento do número de indivíduos buscando o ensino superior. Alegam que este modelo poderia ser implementado conforme a necessidade e interesse das universidades, adaptando-se conforme a demanda e satisfazendo tanto o corpo discente quanto a estrutura das instituições superiores. Para eles, o Paradigma do Ensino seria a forma mais adequada à expansão do ensino superior, pois o formato de aulas e transmissão do conhecimento permite atender a múltiplos alunos simultaneamente, inclusive à distância (BURGAN, 2006). Ademais, e sem romper com estruturas existentes, seria possível adequar o crescimento do número de estudantes com o aumento do número de professores ou de aulas.

Barr e Tagg (1995) insistiam que pensar a educação a partir do Paradigma do Aprendizado estaria mais adequado ao próprio papel esperado por parte da universidade. Contudo, a mudança de paradigmas implicaria, acima de tudo, rever a maneira como o conhecimento era (re)produzido (BARR; TAGG, 1995).

Nesse sentido, o Paradigma do Aprendizado parte da colaboração entre professor e estudante para a construção de um ambiente de aprendizado capaz de estimular a produção de conhecimento. Não se fala aqui apenas na reprodução do que é ensinado, mas em um espaço onde o estudante não apenas tenha acesso à informação, mas também perceba e desenvolva conexões significativas entre o que lhe é ensinado e o mundo prático (KEMBER *et al.*, 2008; KILLE *et al.*, 2008; POWNER; ALLENDOERFER, 2008). A passividade do estudante, condição derivada a partir da estrutura do Paradigma do Ensino, impediria que tais conexões fossem formadas, prejudicando a compreensão e retenção a longo termo do conteúdo.

3. Victor Asal (2005, p. 359), vai além e aponta estudos que indicam que “[...] students retain 10% of what they read, 20% of what they hear, 30% of what they see, 50% of what they see and hear, 70% of what they say, and 90% of what they do and say together”. Ele ressalta, contudo, que há época ainda faltavam estudos mais profundos que corroborassem tal argumento.

Defensores do Paradigma do Aprendizado apontam estudos que comprovam que a capacidade de retenção de informação de um indivíduo aumenta conforme sua exposição a maneiras diferentes ao conteúdo estudado. Nesse sentido, Stice (1987, p. 296) indica que conseguimos reter apenas 10% do que lemos, 20% do que ouvimos e 30% do que vemos<sup>3</sup>. Estes números sofrem variação conforme o grau de interesse com o tema, aumentando consideravelmente quando o indivíduo percebe sentido ou se importa com o que é ensinado. Esses números ilustram a insuficiência do Paradigma do Ensino como modelo de transmissão de conhecimento, tanto no quesito retenção de informações quanto de desenvolvimento do pensamento crítico (BARR; TAGG, 1995). Quanto mais nos interagimos com o objeto de estudo, maior é o potencial de criarmos conexões de significância com o tema e, conseqüentemente, há o aumento na nossa capacidade de aprender e reter por mais tempo o que aprendemos.

O Paradigma do Aprendizado, no qual o aprendizado ativo se insere, traz críticas ao Paradigma do Ensino ao promover a quebra da centralidade do professor e de sua posição privilegiada de transmissor do conteúdo. Aulas e leituras em excesso seriam ferramentas de ensino pouco eficazes, ainda que passíveis de massificação e adequação a uma demanda maior pelo ensino superior. O foco do Paradigma do Aprendizado é, pois, tornar o ambiente pedagógico mais inclusivo e participativo, de forma que todos os envolvidos possam colaborar para a construção do conhecimento. Não há a preocupação em reproduzir o que é ensinado, mas promover o intercâmbio crítico de ideias e experiências, sem hierarquizar papéis pré-estabelecidos. O estudante deve compreender e perceber sentido e relevância naquilo que lhe é apresentado, enquanto o professor opera duplamente, como facilitador para este processo e como sujeito que também aprende com o estudante (BARR; TAGG, 1995).

O aprendizado ativo é uma das formas por meio da qual o Paradigma do Aprendizado toma corpo. Ele consiste no uso de técnicas estruturadas para promover o engajamento significativo dos alunos na construção do conhecimento (KILLE *et al.*, 2010). A partir dele, busca-se a promoção do engajamento dos estudantes por meio da sua interação com o conteúdo lecionado (SMITH, 1991). Esta interação estaria baseada em estímulos, questionamentos e respostas, sejam eles falados ou escritos. O objetivo é produzir impactos em como as aulas são organizadas e conduzidas, de forma a evidenciar significado e relevância ao conteúdo estudado.

Na incorporação de métodos de aprendizado ativo busca-se, de forma consciente, a escolha de objetivos pedagógicos a serem alcançados. As estratégias utilizadas consistiriam em mecanismos de colaboração entre alunos e professores para alcançá-los. Essa metodologia de ensino prevê que os recursos em sala devem ser utilizados se e somente se promoverem impactos no aprendizado. O excesso de estímulos é tão prejudicial quanto a passividade, logo saber escolher o que utilizar e como utilizar é parte igualmente essencial quanto ao conteúdo que se é lecionado. Logo, a pergunta que deve estar na mente dos professores ao estruturar suas aulas não é apenas quais ferramentas se pode utilizar, mas o quanto aquelas ferramentas produzem impactos mais significativos que outras para alcançar o objetivo buscado.

A literatura do campo mostra que as estratégias de aprendizado ativo operam a partir de diferentes recursos, categorizados em formas mais amplas. As mais comuns percebidas são (i) o uso de estudos de caso; (ii) de textos alternativos; (iii) simulações, jogos e *role-plays*; (iv) o uso de tecnologia em sala; e (v) o *service-learning* (CARTER, 2010; CARVALHO, 2013; DALE; PYMM, 2009; INOUE; KRAIN, 2014; KILLE, 2002; KILLE *et al.*, 2010; LAMY, 2000). Neste artigo, recorro a duas formas, o uso de textos alternativos e simulações. Para os fins que pretendo alcançar, esses dois mecanismos são particularmente úteis na promoção do engajamento e envolvimento dos alunos.

### ..... Simulações como ferramentas de ensino .....

Na seção anterior introduzi o debate em torno do aprendizado ativo. A presente seção se foca na utilização de simulações como forma de estimular o engajamento dos estudantes e os laços de conexões significativas no estudo das RI.

O uso de simulações é bastante associado à metodologia de ensino adotada em academias militares (ASAL, 2005). A formatação dos jogos de guerra como processo de aprendizado e preparação para o processo decisório é parte central da formação dos oficiais. Contudo, seu uso como instrumento pedagógico não é recente (SHAW; GIBSON, 2010), tanto no campo das RI, quanto em outras áreas do conhecimento. A literatura aponta que o uso de simulações como mecanismo de aprendizado ativo se desenvolve a partir da década de 1950, principalmente nos EUA (SHAW; GIBSON, 2010; STARKEY; BLAKE, 2001), com a realização de modelos e eventos que reuniam dezenas de participantes de diferentes locais do país e do mundo.<sup>4</sup>

Apesar da popularidade e diversidade desses modelos (ASAL, 2005), em geral com bastante aceitação por parte dos alunos, sua viabilidade como ferramenta pedagógica em sala deve ser pautada a partir de um questionamento central. Esse questionamento é o mesmo que deve ser feito ao se escolher o que usar em sala, mas que, por questões de praticidade ou de vontade, professores acabam por ignorar. Comparado a outros métodos de ensino, quais as contribuições e benefícios que o uso da simulação traz ao processo pedagógico (BLUM, 2010)?

A resposta não é tão evidente quanto se acredita ou de imediata solução. Simulações não são, necessariamente, melhores ferramentas pedagógicas que outros mecanismos de aprendizado (SHAW; GIBSON, 2010) e devem ser avaliadas a partir de um cálculo de conveniência e propósitos. É possível alcançar os objetivos pretendidos por meio de sua utilização? Como perceber, então, se a simulação é adequada para o que se pretende oferecer?

Devemos considerar duas linhas de raciocínio aqui para tentar responder a essa pergunta. A primeira se refere ao que representa a simulação para o curso ou aula em questão. A segunda, aos objetivos pedagógicos buscados pelo professor.

No que tange à primeira linha, simulações buscam conectar o conteúdo lecionado em sala com o “mundo real”. Elas aprofundam a com-

4. Um dos marcos do uso de simulações como ferramenta de aprendizado comumente citados pela literatura é a *InterNation Simulation* (ISN), idealizada por Harold Guerkow. A relevância da ISN impactou e influenciou o desenvolvimento de outras simulações de grande porte, como a *American Model United Nations International* e a *Harvard National Model United Nations* (ASAL; BLAKE, 2006; STARKEY; BLAKE, 2001). No Brasil, a título de comparação, temos simulações organizadas por universidades como o Mini-ONU, o Modelo da Organização das Nações Unidas (MONU), o Modelo Intercollegial de Relações Internacionais (MIRIN), envolvendo alunos do Ensino Médio, e Onu Jr., por exemplo (VALENÇA; INOUE, 2017).

preensão das bases conceituais de um determinado evento ou fenômeno por meio da interação entre seus participantes. O exercício de simular permite constituir um ambiente pedagógico lúdico onde os participantes experimentam os estímulos e constrangimentos relativos aos eventos simulados (KRAIN *et al.*, 2014). É possível perceber a operacionalização de conceitos abstratos a partir de sua aplicação em um determinado cenário que mimetiza a realidade (KILLE *et al.*, 2010; SHAW; GIBSON, 2010). Como resultado, tem-se um maior contato com o objeto de estudos para uma dimensão prática e de resolução de problemas.

Simulações permitem recriar, de forma dinâmica, processos políticos complexos, levando os estudantes a examinar as condições incidentes sobre e entre os atores ao longo de seu processo decisório (SMITH; BOYER, 1996). Isso se torna possível porque as simulações, como qualquer modelo de representação, ressaltam aspectos relevantes do objeto de estudo, destacando e explorando os elementos considerados de importância para a formação dos envolvidos (KEMBER *et al.*, 2008; LEAN *et al.*, 2006; STARKEY; BLAKE, 2001).

No tocante aos objetivos pedagógicos, a literatura do campo mostra que simulações são atividades amplas que atendem a diferentes objetivos educacionais. Estes vão desde o aprendizado de conteúdos específicos à capacidade de resolver problemas (SHAW; GIBSON, 2010). Cabe, pois, ao professor proceder com duas ações. A primeira é definir quais objetivos ele deseja alcançar tanto em seu curso para, então, refletir quanto nos meios que utilizará para engajar os alunos. A segunda é orientar e adequar a forma como a simulação tomará corpo e o que será demandado dos participantes, além, de suas regras, para atender àqueles propósitos (KILLE, 2002, p. 272).

Uma vez realizada essa “autorreflexão”, simulações podem, sim, constituir parte importante do processo de aprendizado e prover benefícios que outras atividades não trariam. Sua capacidade de promover a compreensão de processos complexos e com múltiplos atores e/ou temas transversais se deve à sua capacidade de se adequar a diferentes cenários e ambientes pedagógicos, além de estimular diferentes habilidades e capacidades. Benefícios adicionais, como estimular a oratória ou a capacidade de escrita, podem também ser percebidos, dada a diversidade de atividades e mecanismos que ela envolve (SHAW; GIBSON, 2010).

Isso se reflete, grosso modo, em seis contribuições ao processo de aprendizado que são potencializados pelo uso de simulações (SHAW; GIBSON, 2010; STARKEY; BLAKE, 2001). Sem entrar em maiores problematizações, a revisão da literatura aponta que simulações contribuem para (i) o aprendizado cognitivo, (ii) o aprendizado afetivo, (iii) o aumento da motivação do estudante, (iv) a retenção em longo prazo das informações e conceitos trabalhados, (v) a efetividade no processo de aprendizado e (vi) o fortalecimento das relações entre aluno e professor (BLUM, 2010). A reflexão crítica e a capacidade de resolver problemas, questões centrais para o Paradigma do Aprendizado, são potencializadas a partir da aproximação do conhecimento teórico obtido em sala com o dia-a-dia da política internacional (KILLE *et al.*, 2010), proporcionando resultados que não seriam possíveis apenas com leituras ou aulas expositivas (SHAW; GIBSON, 2010).

No tocante ao seu escopo de utilização, a literatura sobre simulações aponta que sua recorrência nas RI evidencia sua adequação para lidar com questões relativas às instituições e organizações internacionais, mesmo sem se limitar a elas. Qualquer atividade que envolva formulação de decisões ou negociações a partir da interação de múltiplos atores é passível de ser simulada, independentemente das suas dimensões ou tempo de aula.

Assim como toda ferramenta de aprendizado ativo, há um conjunto de boas práticas que norteiam a utilização das simulações em sala (KILLE, 2002; KILLE *et al.*, 2010). Sem que haja a necessidade de uma sistematização formal, as boas práticas aplicadas à simulação não se diferenciam das práticas que devem ser adotadas em qualquer ambiente de ensino. O que se deve ter em mente é que essas práticas são adaptadas e moldadas para potencializar o uso das simulações como ferramenta pedagógica e visam estimular quatro aspectos centrais do processo de aprendizado.

A primeira boa prática incide sobre a reflexão acerca dos objetivos educacionais a serem alcançados. Traduzir conceitos abstratos em situações aplicáveis é um desafio percebido por todos os professores (BOYER, 2000). Diante de uma gama ampla de ferramentas e recursos a serem utilizados, o professor deve ter em mente que a escolha da simulação promoveria mais benefícios que outra ferramenta. Com isso, o professor deve estipular esses objetivos pedagógicos desde o início do planejamento do seu curso e de suas atividades. Ao fim e ao cabo, a simulação permitirá aos alunos uma imersão na realidade que proporciona as interações social e política necessárias para fazer política, inclusive percebendo as distorções e assimetrias entre teoria e prática (BOYER, 2000).

Ainda de acordo com Kille, Krain e Lantis (2010), a segunda é a proposição de aplicações e exemplos para evidenciar a capacidade de resolver problemas da simulação ora posta. Isso contribui na promoção da conexão do conteúdo com as atividades, bem como auxilia no engajamento e envolvimento dos alunos com a atividade. Um formato de modelo ou simulação pode não se adequar a um determinado tema, mas sua formatação para atender a uma demanda pode, em muito, melhorar sua recepção, o que nos leva à terceira boa prática.

Esta consiste no estabelecimento de procedimentos e regras compatíveis com o processo simulado no “mundo real”. Conforme os participantes tenham acesso às regras do jogo, bem como dispõem dos conhecimentos necessários para planejar suas ações, seu envolvimento tende a aumentar, assim como as chances de operacionalizar conceitos, ideias e limites. O conhecimento das regras também auxilia à transparência do exercício, fazendo com que decisões impopulares sejam mais bem aceitas. A seleção do tema da simulação, suas regras, procedimentos e papéis devem refletir os objetivos pedagógicos previstos acima.

Podemos afirmar, portanto, que uma imagem que não reflete a realidade é a de que simulações são ferramentas que demandam tempo e recursos extraordinários. Ainda que se tenha modelos que requerem meses de preparação, o uso de simulações em sala não depende de tal logística. Recursos simples, como quadro negro e reorganização das cadeiras em sala já podem ser suficientes para uma simulação. O desejo por maior formalidade ou realismo podem ser fatores positivos, mas não impeditivos para a sua realização.

Finalmente, a quarta boa prática consiste no *debriefing*, i.e., uma reflexão sobre o que foi percebido e aprendido ao final das atividades (ASAL, 2005; KILLE *et al.*, 2010). A literatura sobre *debriefing* não o trata como um exercício teórico que busca impor uma visão de mundo sobre outras, mas de contextualizar a atividade a partir de referenciais analíticos claros e que permitam reflexão sobre resultados e processos de maneira sistemática. Essa sistematização, todavia, deve seguir os objetivos pedagógicos buscados e o que de fato foi aprendido (LANTIS, 1996; SHAW; GIBSON, 2010; SMITH; BOYER, 1996; SWITKY, 2004; TESSMAN, 2007).

Percebe-se, a partir dessas boas práticas, que o uso adequado de simulações como ferramenta de ensino implica a preocupação em estabelecer os laços de significância e relevância do conteúdo ensinado. Mais precisamente, há evidente preocupação com a inserção das atividades, conhecimentos e experiências em um contexto de formação acadêmico-profissional, capacitando o estudante para atuar no “mundo real” (STARKEY; BLAKE, 2001). Sua combinação a elementos familiares à realidade do aluno, seja ela de sua vida real ou pessoal, ajuda no sucesso da atividade.

#### Elementos de cultura popular como textos alternativo.....

Como bem aponta Robert Blanton (2012), há uma crescente literatura voltada para o ensino das RI que trabalha com o uso de elementos da cultura popular como material alternativo para oferecer explicações sobre o internacional (GRAYSON *et al.*, 2009; HEATH-KELLY; JARVIS, 2017; SAUNDERS; HOLLAND, 2017; WANG, 2013). Ela inclui, mas não se limita a, o uso de romances (DREZNER, 2015; NEUMANN; NEXON, 2006; ZAGARE; SLANTCHEV, 2010), filmes (BUZAN, 2010; ENGERT; SPENCER, 2009; INOUE; KRAIN, 2014; SAIDEMAN, 2013) e músicas (TIERNEY, 2007; VALENÇA, 2012) para tratar de temas como teorias de RI, métodos de pesquisa e análises de eventos reais para estudos de política externa e de guerra e da paz.

A revisão da literatura aponta que a incorporação de elementos de cultura popular no ensino por meio de seu uso como textos alternativos potencializa os efeitos do ensino. Textos alternativos nada mais são que material não-tradicional que serve de apoio ao material formal, como livros e manuais (BLANTON, 2012; KILLE *et al.*, 2010), complementando o conteúdo lecionado. Incluem-se nessa categoria obras de diferentes naturezas, como filmes, música, romances, quadrinhos e memórias, por exemplo. Eles auxiliam o aprendizado de conceitos e teorias complexas e proporcionam o conhecimento mais amplo sobre eventos e fenômenos, explorando suas diferentes dimensões – cultural, política, social e religiosa, por exemplo.

Esse recurso crescente se torna possível porque o uso de elementos de cultura popular pode ser conectado aos estudos de RI a partir de, ao menos, quatro possibilidades (NEUMANN; NEXON, 2006). Elas incluem (i) apontar relações de causa e/ou efeito nas relações internacionais; (ii) operar como veículo ou imagem que ilustra conceitos e processos, ajudando a explicar ideias; (iii) servir como evidências ou informações sobre normas, ideias, identidades e crenças de uma comunidade política; e (iv)

evidenciar fenômenos que ajudam a constituir normas, valores e ideias sobre a política internacional, informando, naturalizando e facilitando seu impacto social. A lógica subjacente ao seu uso é de que os elementos de cultura popular são mecanismos de traduzir e simplificar a realidade, facilitando que sua audiência enxergue eventos complexos a partir de situações análogas, operacionalizando ideias ou conceitos.<sup>5</sup> Elementos de cultura popular tendem a ser naturais aos alunos, o que transfere ao conteúdo das RI uma sensação semelhante.

Por conta disso, a literatura aponta que esse material, quando aplicado em sala para o estudo de temas tradicionais, tem o potencial de engajar os alunos em discussões complexas. Isto ocorreria porque a cultura popular oferece a eles bases de conhecimento familiares que ajudariam a superar constrangimentos ou limitações e trazer suas experiências para o processo de constituição do conhecimento. O resultado seria uma melhor compreensão de debates e conceitos-chaves para o campo, seguindo a indicação proposta por Neumann de que “[t]hings should be made as simple as possible - not simpler” (JACKSON, 2010, p. 12). Nesse sentido, e ao tornar mais simples e dar sentido à explicação de conceitos, esses textos alternativos permitem ao estudante visualizar seu funcionamento, principais elementos e características, oferecendo condições facilitadoras para perceber sua operacionalização e suas implicações teóricas e políticas.

Além dessas possibilidades explicativas, o uso de referências à cultura popular permite que exercícios que explorem o contrafactual possam ser realizados. Contrafactuais são hipóteses ou assertivas que contradizem fatos que ocorreram, permitindo estudar possibilidades e resultados que não ocorreram na prática, levando à inserção de novas variáveis e hipóteses a partir da suposição do “e se” (LEBOW, 2000; TETLOCK; BELKIN 1996). Em outras palavras, contrafactuais permitiriam a alunos e professor estudar como eventos de grande complexidade poderiam ter impactado a política se outros resultados fossem percebidos.

Nessa lógica, textos alternativos oferecem o suporte necessário para a realização de simulações como ferramentas de ensino, sejam elas baseadas em eventos reais ou fictícios. Eles funcionariam de forma complementar, proporcionando a justificativa do contexto e possibilidades que se deseja explorar, fornecendo o meio para que ideias complexas sejam tornadas simples e o conhecimento, constituído. Deve-se, todavia, tomar o cuidado de explicitar as conexões entre o tema e/ou evento simulado com o conteúdo do curso, disciplina ou habilidades que se deseja promover.

Tanto para professores quanto alunos pode parecer cativante simular elementos de cultura popular que sejam famosos ou que causem grande comoção, especialmente quando falamos de questões históricas. Mas, como destaquei anteriormente, seu uso e aplicação devem evidenciar vantagens sobre outros meios de ensino. Como, então, estruturar simulações a partir de textos alternativos que fazem referência à cultura popular?

A resposta está na sua adequação e conveniência aos objetivos e ao conteúdo analítico que se pretende explicar.<sup>6</sup> Os elementos de cultura popular trazidos à sala de aula como forma de ilustrar ou operacionalizar uma ideia ou conceito devem ter conexão com a estrutura da aula e os objetivos buscados, além de produzir significados para os alunos. As

5. Cabe aqui uma nota de esclarecimento. O uso de elementos da cultura popular nas RI extrapola o campo do ensino. Exemplo são as contribuições de natureza pós-positivista que usam a estética e a arte como representação de discursos dominantes. Não me refiro a elas aqui neste trabalho. Sobre o tema, ver, por exemplo, Michael Shapiro (2004), Michael Shapiro e James Der Derian (DER DERIAN; SHAPIRO, 1989), Stephanie Fishel e Lauren Wilcox (2017), Barbara Baudot (2010) e Roland Bleiker (2009).

6. Exemplo é a chamada para trabalhos para a conferência anual da *International Studies Association* de 2015. Os organizadores propuseram as diretrizes para o uso dos elementos de cultura popular - a série de livros “Game of Thrones”. Nela, os organizadores apresentam os limites esperados para as contribuições, deixando claro que a análise deve ser feita a partir de elementos empíricos da circulação de ideias da fantasia em processos reais de formulação de políticas externas. Com isso, o elemento cultura popular ganha parâmetros definidos para sua aplicação, não buscando reproduzir conceitos ou abordagens teóricas, mas servindo de insumo para a reflexão acerca de políticas públicas. A chamada está disponível em <<http://duckofminerva.com/2014/05/friday-nerd-blogging-call-for-isa-paper-proposals-on-game-of-thrones.html>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

possibilidades que derivam do uso de simulações permitem que as contribuições da cultura popular ao aprendizado, quando operacionalizada por meio de simulações, sejam percebidas em sua totalidade.

Assumindo o uso de elementos de cultura popular em uma simulação, questiona-se: qual o impacto instrucional desses elementos no processo de aprendizado? Os elementos de cultura popular serão utilizados como contexto para a simulação ou produzirão contrafactuais para o questionamento das variáveis estudadas? As referências serão utilizadas como textos políticos ou serão investigadas como lições pedagógicas? Ainda, os elementos de cultura popular serão variáveis independentes que informam e impactam o mundo real?

A dinâmica e procedimentos desenvolvidos a partir desses questionamentos oferecem possibilidades de explorar diferentes capacidades e habilidades dos estudantes. Dependendo do objetivo educacional buscado pelo professor, a combinação da simulação com os textos alternativos ajudam a criar um ambiente lúdico que amenizaria dificuldades pessoais apresentadas pelos alunos e promoveria um espaço de colaboração entre os indivíduos e grupos envolvidos. Alunos com medo de falar em público, por exemplo, podem perceber que seus constrangimentos pessoais não são obstáculos para o uso de outras habilidades, como de negociação ou resolução de disputas. Há uma espécie de *trade-off* entre as habilidades individuais e sociais nos procedimentos das simulações.

Ademais, essa dinâmica também permite a utilização de eventos e situações, fictícias ou reais, que melhor se adequem aos objetivos buscados. Os textos alternativos podem proporcionar, ainda neste ambiente lúdico, o espaço de segurança para que temas complexos ou polêmicos sejam lidos pelos alunos a partir de situações análogas ou que remetam a um cenário diferente – ainda que estes sejam correlacionados às situações reais. Os alunos poderiam se ver com a liberdade de falar sobre esses temas de forma mais livres e, ao final, perceber que tipos de resultados tais debates gerariam. Portanto, dependendo da maneira como ela for estruturada, qualquer uma – ou múltiplas – dessas contribuições podem ser percebidas, além do desenvolvimento de habilidades, tal como apontado na seção anterior.

A escolha pelo uso de textos alternativos exige tais questões para que o recurso a eles não seja apenas uma atividade recreativa ou uma forma de agradar à audiência dos estudantes. Essa preocupação deve ser compartilhada com alunos, para que eles também se envolvam na construção do ambiente pedagógico e para dar significado à atividade.

#### Zumbis e o Conselho de Segurança da ONU: simulando os impactos de uma pandemia global na política internacional.....

O uso de simulações com base em textos alternativos pode ser exemplificado pela atividade desenvolvida a partir do livro “Guerra Mundial Z - Uma História Oral da Guerra dos Zumbis”, de Max Brooks (BROOKS, 2013). Essa simulação, realizada inicialmente na conferência anual da *International Studies Association* (ISA) em Toronto, em 2014, foi repetida, com sucesso, junto às turmas de graduação em RI da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).<sup>7</sup> Criada e preparada para ser uma

7. A simulação foi desenvolvida em conjunto com o professor Douglas Becker, da *University of Southern California* (USC), nos Estados Unidos.

simulação envolvendo alunos de diferentes períodos, a atividade, como apresento abaixo, pode ser inserida em cursos de diferentes temáticas incluindo, mas não se limitando a, política internacional contemporânea, direito internacional, organizações internacionais, estudos de segurança.

A premissa do livro, que também contextualiza a simulação, é que o vírus Solanum foi identificado em um indivíduo na China e rapidamente se espalhou pelo mundo. No intervalo de meses, uma parcela significativa do mundo identifica ondas de casos do Solanum, sem que haja uma resposta eficiente em termos de políticas de segurança pública e sanitária. Os indivíduos contaminados pelo Solanum entram em estado de coma e, ao acordarem, exibem comportamento psicótico e violento, com predileção pelo consumo de carne humana, que só pode ser contido com a destruição do cérebro - por isso, sua identificação como “vírus zumbi”.

O objetivo pedagógico buscado é entender o funcionamento de uma organização internacional diante das diversas e inúmeras questões que surgem a partir de uma pandemia global. Temas como soberania, cooperação, conhecimento epistêmico sobre a pandemia e a própria definição de segurança são postas em questão aqui, fazendo os participantes discutirem considerando as - muitas vezes conflitantes - preocupações locais, regionais e globais.

Caso seja do interesse do professor restringir ou ampliar o leque de temas em discussão, bem como os objetivos pedagógicos específicos buscados, ele pode oferecer um relatório mais ou menos detalhado, destacando os temas de debate desejados.<sup>8</sup> Os participantes da simulação representam Estados no Conselho de Segurança da ONU (CSNU), bem como Estados convidados em função dos impactos causados pelo vírus em seus territórios. Considerando a narrativa do livro e os objetivos pedagógicos desejados, as simulações foram estruturadas visando a participação de quinze países:

- Estados Unidos
- Reino Unido
- China
- Rússia
- França
- Argentina
- Austrália
- Ruanda
- Luxemburgo
- Coréia do Sul
- Azerbaijão
- Guatemala
- Marrocos
- Paquistão
- Togo

Em todas as oportunidades em que a simulação foi realizada, o relatório preliminar oferecido aos participantes algumas semanas antes apresentava uma linha do tempo da expansão da pandemia pelo mundo e a reação dos principais Estados impactados. Foram oferecidos as regras para a simulação e os protocolos a serem obedecidos, bem como docu-

8. A simulação com maior grau de complexidade foi realizada na conferência anual da ISA de 2014, no painel inovador The UN Security Council Meets Global Pandemic: How Global Governance Would Deal with Zombies. As informações apresentadas aqui refletem essa experiência. Ela envolveu participantes de diferentes partes do mundo e em diferentes estágios profissionais. Informações sobre a simulação e o painel em que ela foi realizada na ISA estão disponíveis em: <<https://www.isanet.org/Conferences/Toronto-2014/Program/Browse/t/7>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

mentos complementares da ONU envolvendo temáticas relacionadas à simulação, como definição de pandemia, do princípio do *non-refoulement* e elementos relacionados a questões de cooperação na área da saúde pública, principal aspecto a ser abordado. Essa pluralidade de abordagens é possibilita a riqueza do tema escolhido. Zumbis se tornaram populares tanto na cultura popular, quanto na própria disciplina de RI (BLANTON, 2012; DREZNER, 2015), e a reflexão sobre questões de saúde global leva a temas que os alunos estão acostumados a lidar no dia a dia. A ilustração do debate político-acadêmico com roupagens de cultura popular possibilita extrapolar uma possível insegurança quanto aos pontos iniciais, dada a bagagem cultural que se carrega sobre a “questão zumbi” e as diferentes respostas - ou narrativas - que se pode criar.

O produto das discussões e deliberações era a confecção de uma proposta de resolução abordando questões que resolvam ou limitem a expansão da pandemia, bem como as consequências do próprio vírus e das decisões individuais dos Estados. No caso da simulação realizada na UERJ, os alunos deveriam também produzir documentos de posição dos seus Estados, apontando e justificando seus principais interesses, aliados e adversários.

Dado o escopo temático e possibilidades de discussão, bem como a necessidade de produzir um documento para situar e contextualizar os participantes, considero que a organização da simulação é de complexidade média. A condução da simulação envolve cerca de três horas, divididas em duas horas de debates, meia hora para preparação do documento e o restante do tempo destinado para o devido *debriefing*.

### Conclusão

A combinação de simulações com o uso de textos alternativos baseados em elementos de cultura popular é poderosa na constituição do ambiente de aprendizado. Dada às características e estímulos que estes recursos produzem, é possível antecipar o engajamento dos alunos nas atividades e nos debates. Tomando-se as devidas precauções e estabelecendo-se os parâmetros de adequação das atividades aos objetivos buscados, o uso das simulações já se tornou ferramenta consagrada pela literatura e pela prática do ensino ativo. O uso de elementos de cultura popular, por sua vez, promove a reflexão e análise a partir de diferentes possibilidades e cenários. Mesmo questões éticas e historicamente complexas ou difíceis de se lidar podem ser traduzidas de forma mais simples por meio de seus recursos, estimulando o debate e reflexão acerca desses temas.

Contudo, é importante ressaltar que estes instrumentos, descolados do planejamento e da adequação aos objetivos pedagógicos previamente definidos, perdem muito de sua força. A lógica subjacente ao aprendizado ativo implica a escolha de ferramentas e atividades que causem impacto significativo no processo de aprendizado, não apenas a sua facilidade de uso ou seu potencial de entretenimento.

Com isso em mente, é possível desenvolver cenários, possibilidades e avanços cognitivos a partir de pequenas simulações ou jogos em sala de aula valendo-se de recursos que variam do simples ao culturalmente

complexo. Notícias de jornais, artigos de revistas populares ou músicas, além de obras de ficção ou cunho cultural, passam a ser ferramentas válidas e à disposição do professor para sua aplicação (quase) imediata em sala. Cabe ao professor o recorte desejado e o seu uso, tendo sempre em mente o foco na construção crítica do conhecimento e a formação profissional-acadêmica de seus alunos.

## Referências

- ASAL, Victor. Playing Games with International Relations. **International Studies Perspectives**, v. 6, p. 359–373, ago. 2005.
- ASAL, Victor; BLAKE, Elizabeth L. Creating Simulations for Political Science Education. **Journal of Political Science Education**, v. 2, n. 1, p. 1-18, 2006.
- BARR, Robert B; TAGG, John. From Teaching to Learning: a New Paradigm for Undergraduate Education. **Change**, p. 13–25, 1995. Disponível em: <https://www.colorado.edu/ftpe/sites/default/files/attached-files/barrandtaggfromteachingtolearning.pdf>. Acesso em: 04 set. 2019.
- BAUDOT, Barbara. Art in International Relations. In: DENEMARK, Robert A. (ed.). **The International Studies Encyclopedia**, Chicester: Blackwell Publishing, 2010. p. 1–15.
- BLANTON, Robert G. Zombies and International Relations: a Simple Guide for Bringing the Undead Into Your Classroom. **International Studies Perspectives**, v. 14, n. 1, p. 1–13. 2012
- BLEIKER, Roland. **Aesthetics and World Politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- BLUM, Andrew. Computer Simulations in the Classroom. In: DENEMARK, Robert A. (ed.). **The International Studies Encyclopedia**, Chicester: Blackwell Publishing, 2010. p. 1-11
- BOYER, Mark A. Coalitions, Motives, and Payoffs: A Simulation of Mixed-Motive Negotiations. In: LANTIS, Jeffrey S; KUZMA, Lynn M.; BOEHRER, John (eds.). **The New International Studies Classroom: Active Teaching, Active Learning**. Boulder e Londres: Lynne Rienner, 2000, p. 95– 110.
- BROOKS, Max. **Guerra Mundial Z - Uma História Oral da Guerra dos Zumbis**. São Paulo: Rocco, 2013.
- BURGAN, Mary. In Defense of Lecturing. **Change**, v. 38, n. 6, p. 30-34, nov./dec., 2006.
- BUZAN, Barry. America in Space: the International Relations of Star Trek and Battlestar Galactica. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 39, n. 1, p. 175–180, 2010.
- CARTER, Ralph G. Teaching with Case Studies. In: DENEMARK, Robert A. (ed.). **The International Studies Encyclopedia**, Chicester: Blackwell Publishing, 2010. p. 1-12.
- CARVALHO, Gustavo. Virtual Worlds Can Be Dangerous: Using Ready-Made Computer Simulations for Teaching International Relations. **International Studies Perspectives**, v. 15, n. 4, p. 538–557, 2013
- DALE, Crispin. PYMM, John M. Podagogy: the iPod as a Learning Technology. **Active Learning in Higher Education**, v. 10, n. 1, p. 84–96, 2009.
- DELANEY, Tim. Pop Culture: an Overview. **Philosophy Now**, v. 64, 2007. Disponível em: [https://philosophynow.org/issues/64/Pop\\_Culture\\_An\\_Overview](https://philosophynow.org/issues/64/Pop_Culture_An_Overview). Acesso em: 01 mai. 2012.
- DER DERIAN, James; SHAPIRO, Michael J (eds). **International/Intertextual Relations: Post-modern Readings of World Politics**. New York: Lexington Books, 1989.
- DREZNER, Daniel W. **Theories of International Politics and Zombies - Revived Edition**. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- ENGERT, Stefan; SPENCER, Alexander. International Relations at the Movies: Teaching and Learning About International Politics Through Film. **Perspectives**, v. 17, n. 1, p. 83–104, 2009.
- FISHEL, Stefanie; WILCOX, Lauren. Politics of the Living Dead: Race and Exceptionalism in the Apocalypse. **Millennium: Journal of International Studies**, vol. 45, n. 3, p. 1–21, jun. 2017.
- GRAYSON, Kyle; DAVIES, Matt; PHILPOTT, Simon. Pop Goes IR? Researching the Popular Culture - World Politics Continuum. **Politics**, v. 29, n. 3, p. 155–163, 2009.
- HEATH-KELLY, Charlotte; JARVIS, Lee. Affecting Terrorism: Laughter, Lamentation, and Detestation as Drives to Terrorism Knowledge. **International Political Sociology**, v. 11, p. 1–18, set. 2017.

- INOUE, Cristina Yumie Aoki; KRAIN, Matthew. One World, Two Classrooms, Thirteen Days: Film as an Active-Teaching and Learning Tool in Cross-National Perspective. **Journal of Political Science Education**, v. 10, n. 4, p. 424–442, nov. 2014.
- JACKSON, Patrick Thaddeus. **The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and Its Implications for the Study of World Politics**. Londres e New York: Routledge, 2010.
- KEMBER, David; HO, Amber; HONG, Celina. The Importance of Establishing Relevance in Motivating Student Learning. **Active Learning in Higher Education**, v. 9, n. 3, p. 249–263, nov. 2008.
- KILLE, Kent J. Simulating the Creation of a New International Human Rights Treaty: Active Learning in the International Studies Classroom. **International Studies Perspectives**, v. 3, n. 3, p. 271–290, ago. 2002.
- KILLE, Kent J; KRAIN, Matthew; LANTIS, Jeffrey S. Active Learning Across Borders: Lessons From an Interactive Workshop in Brazil. **International Studies Perspectives**, v. 9, n. 4, p. 411–429, nov. 2008.
- KILLE, Kent J; KRAIN, Matthew; LANTIS, Jeffrey S. The State of the Active Teaching and Learning Literature. In: DENEMARK, Robert A. (ed.). **The International Studies Encyclopedia**, Chicester: Blackwell Publishing, 2010. p. 1-18.
- KRAIN, Matthew; KILLE, Kent J; LANTIS, Jeffrey S. Active Teaching and Learning in Cross-National Perspective. **International Studies Perspectives**, v. 16, n. 2, p. 142–155, 2004.
- KRAIN, Matthew; SHADLE, Christina J. Starving for Knowledge: an Active Learning Approach to Teaching About World Hunger. **International Studies Perspectives**, v. 7, n. 1, p. 51–66, 2006.
- LAMY, Steven. Teaching Introductory International Relations with Cases and Analytical Exercises. In: LANTIS, Jeffrey S; KUZMA, Lynn M.; BOEHRER, John (eds.). **The New International Studies Classroom: Active Teaching, Active Learning**. Boulder e Londres: Lynne Rienner, 2000, p. 21–35.
- LANTIS, Jeffrey S. Simulations as Teaching Tools: Designing the Global Problems Summit. **International Studies Notes**, n. 21, v. 1, p. 30–38, 1996.
- LEAN, Jonathan; MOIZER, Jonathan; TOWLER, Michael; ABBEY, Caroline. Simulations and Games: Use and Barriers in Higher Education. **Active Learning in Higher Education**, v. 7, n. 3, p. 227–42, nov. 2006.
- LEBOW, Richard Ned. What's So Different About a Counterfactual?. **World Politics**, v. 52, n. 4, p. 550–85, jul. 2000.
- NEUMANN, Iver B; NEXON, Daniel H. Introduction: Harry Potter and the Study of World Politics. In: NEUMANN, Iver B; NEXON, Daniel H. (eds.), **Harry Potter and the Study of World Politics**, Lanham, Boulder, New York, Toronto, e Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2006. p. 1-23.
- POWNER, Leanne C.; ALLENDOERFER, Michelle G. Evaluating Hypotheses About Active Learning. **International Studies Perspectives**, v. 9, n. 1, p. 75–89, fev. 2008.
- RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; LIMA, Thiago Editorial - Challenges and Pathways of Teaching, Research and Extension in International Relations in Brazil. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, v. 18, mai. 2017. p. 1–5
- REEVES, Julie. **Culture and International Relations: Narratives, Natives, and Tourists**. Londres: Routledge, 2004.
- SAIDEMAN, Stephen M. Pop Prisoner's Dilemma. **Political Violence at a Glance**. 23 abr. 2013. Disponível em: <http://politicalviolenceataglance.org/2013/04/23/pop-prisoners-dilemma/>. Acesso em: 23 de abr. 2013.
- SAUNDERS, Robert A.; HOLLAND, Jack. The Ritual of Beer Consumption as Discursive Intervention: Effigy, Sensory Politics, and Resistance in Everyday IR. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 46, n. 2, p. 119–141, nov. 2017.
- SHAPIRO, Michael J. **Methods and Nations: Cultural Governance and the Indigenous Subject**. New York: Routledge, 2004.
- SHAW, Carolyn M; GIBSON, Kay. Assessment of Active Learning. In: DENEMARK, Robert A. (ed.). **The International Studies Encyclopedia**, Chicester: Blackwell Publishing, 2010. p. 1-16.
- SMITH, Elizabeth T.; BOYER, Mark A. Designing In-Class Simulations. **PS: Political Science and Politics**, n. 29, v. 4, p. 690–694, 1996.

- SMITH, Page. **Killing the Spirit**: Higher Education in America. New York: Penguin, 1991.
- STARKEY, Brigid A; BLAKE, Elizabeth L. Simulation in International Relations Education. **Simulation & Gaming**, v. 32, n. 4, p. 537–551, 2001.
- STICE, James E. Using Kolb's Learning Cycle to Improve Student Learning. **Engineering Education**, v. 77, n. 5, p. 291–296, 1986.
- SWITKY, Bob. The Importance of Voting in International Organizations: Simulating the Case of the European Union. **International Studies Perspectives**, n. 5, v. 1, p. 40–49, 2004.
- TESSMAN, Brock F. **International Relations in Action**: A World Politics Simulation. Boulder: Lynne Rienner, 2007.
- TETLOCK, Philip E.; BELKIN, Aaron. Counterfactual Thought Experiments in World Politics. *In*: TETLOCK, Philip E.; BELKIN, Aaron (eds). **Counterfactual Thought Experiments in World Politics**. Princeton: Princeton: Princeton University Press, 1996. p. 3–38.
- TIERNEY, Michael J. Schoolhouse Rock: Pedagogy, Politics, and Pop. **International Studies Perspectives**. v. 8, n. 1, p. iii–v, jan. 2007.
- VALENÇA, Marcelo M.. Combinando Teoria E Prática Na Criação De Um Programa: Experiências Em Um Curso De Guerra E Paz. **Política Hoje**, v. 20, n. 1, p. 253–279, 2012.
- VALENÇA, Marcelo M.; INOUE, Cristina Yumie Aoki. Contribuições Do Aprendizado Ativo Ao Estudo Das Relações Internacionais Nas Universidades Brasileiras. **Meridiano 47** - Journal of Global Studies, v. 18, p. 1–15, set. 2017.
- WANG, Ningchuan. The Currency of Fantasy: Discourses of Popular Culture in International Relations. **International Studies: Interdisciplinary Political and Cultural Journal**, v. 15, n. 1, p. 1–13, dez. 2013.
- ZAGARE, Frank C. SLANTCHEV, Branislav L. Game Theory and Other Modeling Approaches. *In*: DENEMARK, Robert A. (ed.). **The International Studies Encyclopedia**, Chicester: Blackwell Publishing, 2010. p. 1-16.



## Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur (2015-2018)

*Argentina in the Unasur South American Defense Council (2015-2018)*

*Argentina no Conselho de Defesa Sul-americano da Unasul (2015-2018)*

1. Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Profesor adjunto de Relaciones Internacionales en la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

Becario postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1140-0854>

Alejandro Frenkel<sup>1</sup>

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n1.p44

Recibido el 19 de fevereiro de 2019

Aprobado el 06 de agosto de 2019

### RESUMEN

El artículo analiza la política de seguridad regional argentina durante el gobierno de Mauricio Macri. Especialmente, en lo que refiere al desempeño del país austral en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unasur. La hipótesis de partida es que la reorientación de la política exterior impulsada a partir de 2015 por el nuevo gobierno -caracterizada por un mayor acercamiento a Estados Unidos, el abandono de la autonomía como principio rector y una priorización de las agendas comerciales en los esquemas de integración- tuvo un impacto en la agenda de seguridad regional de la Argentina, generando: 1) un menor interés en participar activamente en la Unasur y su Consejo de Defensa, y; 2) una revalorización de las instancias interamericanas, a tono con la agenda de seguridad de Washington.

**Palabras clave:** Argentina. Política exterior. Unasur. Consejo de Defensa Suramericano. Seguridad internacional.

### RESUMO

O artigo analisa a política de segurança regional da Argentina durante o governo de Mauricio Macri. Especialmente a respeito do desempenho do esse país no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da Unasul. Como hipóteses, o artigo sustenta que a reorientação da política externa após chegada de novo governo em 2015 -caracterizada por uma maior aproximação com os Estados Unidos, um abandono da autonomia e uma priorização das agendas comerciais na integração regional- impacto na agenda de segurança regional da Argentina, gerando: 1) menos interesse em participar ativamente da Unasul e do seu Conselho de Defesa, e; 2) uma reavaliação dos organismos interamericanos, de acordo com a agenda de segurança de Washington.

**Palavras chave:** Argentina. Política externa. Unasul. Conselho de Defesa Sul-Americano. Segurança internacional.

## ABSTRACT

The article examines the Argentina regional security policy during the Macri administration. Specifically, the analysis focuses on the performance in the Unasur's South American Defense Council Unasur (SADC). The hypothesis is that foreign policy restructuring after the arrival of a new administration in 2015 -characterized by the alignment with the United States, the abandonment of the autonomy as a guiding principle and giving priority to commercial issues on the regional agenda- had an impact on the Argentina's regional security policy, generating: 1) a lack of interest in participating in the Unasur and the South American Defense Council; 2) a positive reevaluation of the Inter-American mechanisms, in line with the Washington's security agenda.

**Key words:** Argentina. Foreign policy. Unasur. South American Defense Council. International security.

## Introducción

El 10 de diciembre de 2015, Mauricio Macri ganó las elecciones presidenciales en Argentina por medio de una alianza partidaria bautizada como "Cambiamos". Apelando a un discurso refundador, la nueva administración prometió terminar con el populismo de las gestiones anteriores. Este espíritu refundador tuvo, asimismo, un correlato en la política exterior, al proclamar la necesidad de terminar con el aislamiento internacional, volver al mundo y desideologizar las relaciones exteriores.

Durante la administración de Néstor Kirchner (2003-2007) y, especialmente, en los gobiernos de Cristina Kirchner (2007-2015), los lineamientos externos de la Argentina se basaron en la inserción latinoamericana - con especial referencia a Sudamérica -; en posturas multilaterales críticas del orden internacional; en la articulación de la gestión externa con las necesidades del desarrollo nacional; en la profundización de los vínculos con potencias no occidentales -como China y Rusia- y en la búsqueda de autonomía frente a las grandes potencias (BUSO, 2016; MÍGUEZ, 2016).

En materia de seguridad regional, la securitización de la agenda internacional impulsada por los Estados Unidos tras el 11-S llevó a los gobiernos kirchneristas a evitar compromisos directos con la política de Washington, aspirando a crear y consolidar nuevos mecanismos de carácter multilateral (SIMONOFF, 2013a). Este proceso de cambio en Argentina coincidió con el ascenso de Brasil; quien, en su afán de convertirse en una potencia regional, impulsó durante la presidencia de Lula da Silva (2003-2011) la conformación de nuevos organismos de integración: la Comunidad Sudamericana de Naciones y, luego, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)<sup>2</sup>. En este marco, Argentina apoyó la iniciativa brasileña de crear, dentro de la Unasur, un Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Pero no fue solo eso, con el correr del tiempo el país austral asumió un alto perfil dentro del CDS, promoviendo iniciativas que fueran más allá de la mera construcción de confianza mutua. Así surgió la propuesta de diseñar un avión de entrenamiento sudamericano y la de crear el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, cuya sede quedaría en Buenos Aires.

2. La conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones fue impulsada inicialmente por Venezuela.

El gobierno de Cambiemos, por su parte, reformuló los lineamientos externos en función de una concepción distinta de la economía y el escenario internacional. Las premisas neodesarrollistas fueron dejadas de lado adoptando, en cambio, un “neoliberalismo enmarcado”. Es decir, combinando una política económica acorde a los intereses del capital financiero internacional pero manteniendo los niveles previos de asistencialismo e inversión social (ZELICOVICH, 2018). Sumado a ello, el nuevo gobierno asumió una postura acrítica y abierta al proceso de globalización (TOKATLIAN; RUSSELL, 2016), dejando de lado las posturas autonomistas, proteccionistas y revisionistas de la etapa kirchnerista, las cuales pasarían a ser consideradas como características de un país atrasado y aislado del mundo. Como parte de este proceso, Argentina apostó por una “inserción occidental” (BUSO, 2017), estrechando los vínculos con Estados Unidos y los países europeos y anunciando una revisión de los acuerdos firmados con China y Rusia.

Esta reconfiguración de la política exterior impactaría también en el campo de la integración y la seguridad regional. A la llegada de Macri se sumó un cambio de gobierno en Brasil, Chile y Ecuador, dando lugar al agotamiento del período de gobiernos progresistas en América Latina. En sintonía con la idea de lograr un mejor posicionamiento en las cadenas globales de valor, la proclama de “flexibilizar” los bloques regionales se convirtió en uno de los objetivos principales de estos países. Así, las agendas multidimensionales que caracterizaron la etapa del llamado regionalismo posliberal (SANAHUJA, 2009) o post-hegemónico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012) se fueron diluyendo y los temas económico-comerciales volvieron a hegemonizar las agendas de la integración. En la estrategia externa de la Argentina, este giro estratégico implicó una mayor aproximación hacia la Alianza del Pacífico, ya sea de manera individual o promoviendo una “convergencia” con el Mercosur (PAIKIN; PERROTTA, 2016).

Como parte del mismo proceso de cambio, el regionalismo latinoamericano ingresó, en términos del politólogo francés Olivier Dabène (2009), en una nueva fase de “politización”. En este caso, la agenda política de los gobiernos de derecha se direccionó a la “defensa de la democracia”, con el gobierno venezolano de Nicolás Maduro como blanco principal. A raíz de ello, el pragmatismo ideológico que había caracterizado a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) durante sus primeros años (BERNAL-MEZA, 2013) daría paso a un escenario de polarización y el organismo perdió protagonismo en la política regional. La crisis se profundizó luego de que, en abril de 2018, seis países miembros –Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay– decidieran suspender su participación en el bloque sudamericano<sup>3</sup>.

En el caso argentino, los nuevos lineamientos del gobierno de Macri en materia de inserción internacional se vieron reflejados en la política de defensa y seguridad: Argentina anuló la lógica de círculos concéntricos que le otorgaba un sitio de privilegio a América del Sur (CALDERÓN, 2018), relegó su participación en el Consejo de Defensa Sudamericano de la Unasur y aumentó su compromiso con las instancias hemisféricas de

3. En los meses subsiguientes, esos seis países más Ecuador anunciaron la salida definitiva de la Unasur y por iniciativa de los gobiernos de Colombia y Chile se creó un nuevo organismo: el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur).

seguridad, ya sea apoyando la agenda de seguridad multidimensional impulsada por Washington en cuestiones como el involucramiento de los militares en tareas de seguridad pública; retomando la participación en la Junta Interamericana de Defensa u organizando conferencias militares entre los países del continente. Podría decirse que el gobierno de Cambiemos resignificó el código geopolítico de la Argentina, rejerarquizando al espacio hemisférico como ámbito de cooperación, en detrimento del espacio sudamericano<sup>4</sup>.

En función de lo anterior, este trabajo tiene como objetivo analizar la política de seguridad regional de la Argentina tras la llegada de Mauricio Macri a la presidencia, en diciembre de 2015, partiendo de la siguiente hipótesis: los lineamientos externos del nuevo gobierno –fundamentalmente, un mayor acercamiento a Estados Unidos, un abandono de la autonomía como principio rector y una jerarquización de las agendas comerciales en los esquemas de integración– tuvieron un impacto en la agenda de seguridad regional de la Argentina, generando un mayor desinterés por participar activamente en instancias como la Unasur y su Consejo de Defensa. Producto de estos factores, se frenarían o, directamente, se abandonarían gran parte de las iniciativas que habían sido impulsadas por Argentina en el CDS desde una visión de desarrollo autónomo. Asimismo, como parte del mismo proceso de cambio se produciría una revalorización de las instancias políticas y de seguridad hemisféricas, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Junta Interamericana de Defensa (JID).

En términos teórico-metodológicos, el artículo adopta un enfoque predominantemente cualitativo, en tanto estudio de caso basado en el análisis de documentos, notas periodísticas y discursos. No obstante, también nos valdremos de un enfoque cuantitativo para analizar el desempeño de la Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano. Especialmente, en lo que respecta a la participación del país austral en las actividades del organismo. A partir de esta evidencia se busca determinar la importancia que le otorgó el gobierno de Mauricio Macri a la cooperación con los países sudamericanos en materia de defensa.

En términos conceptuales, a sabiendas de que es una categoría central en los estudios internacionales en América Latina<sup>5</sup>, para analizar la relación entre autonomía y política exterior en el gobierno de Cambiemos utilizaremos como referencia la caracterización realizada por Roberto Russell y Juan Tokatlian (2013) sobre las lógicas de aquiescencia y autonomía en el accionar externo latinoamericano<sup>6</sup>.

Este artículo se divide en tres partes. En la primera de ellas se examina la política exterior de Cambiemos en función de las cuatro opciones estratégicas que conforman la lógica de autonomía. La segunda parte analiza el desempeño de la Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano, desde su creación, en el año 2008, hasta la parálisis de la Unasur en 2018; y el posicionamiento del país austral frente al sistema interamericano de defensa. En la última parte del trabajo se proponen una serie de conclusiones e interrogantes a futuro sobre la seguridad y la integración en América del Sur.

4. Siguiendo a Taylor y Flynt (2002, p. 99), un código geopolítico es “un conjunto de supuestos estratégicos que elabora un gobierno sobre otros Estados para orientar su política exterior”. En esa línea, mediante un código geopolítico los Estados configuran una imagen parcializada del territorio, temas de agenda, instituciones u otros Estados sobre los cuales se va a querer intervenir políticamente.

5. Respecto de la importancia del concepto de autonomía en el pensamiento internacional latinoamericano, véase Tokatlian & Carvajal H (1995); Santana & Bustamante (2013); Briceño Ruiz & Simonoff (2015).

6. Estas lógicas serán explicadas en el siguiente apartado

El gobierno de Macri y el abandono de la autonomía como principio rector de la política exterior

Como sucede con casi todos los países, en las estrategias externas de los gobiernos subyacen determinados paradigmas o corrientes identificables. En el caso de la Argentina, las tradiciones de política exterior más arraigadas han estado determinadas por la relación con la potencia dominante del momento. En este sentido, Simonoff (2013b) señala que los proyectos externos estuvieron marcados por una puja entre los esquemas de alineamiento hacia Gran Bretaña o Estados Unidos, por un lado; y, por otro, los esquemas autonomistas, más enfocados a la integración con los países vecinos. Pignatta (2010), por su parte, agrega como variable al modelo de desarrollo, dando lugar a dos combinaciones de política exterior: 1) un liberalismo económico que ha impulsado modalidades de inserción que privilegian el alineamiento con la potencia dominante; y, 2) un modelo desarrollista orientado a la búsqueda de autonomía.

La Argentina reciente no ha estado exenta de esos vaivenes: a la eclosión del modelo económico neoliberal en el año 2001 le sobrevino un proyecto neodesarrollista que puso en cuestión el esquema de alineamiento con Estados Unidos y reposicionó el concepto de autonomía dentro del imaginario gubernamental argentino. Durante ese período, aunque con algunos ajustes, los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner mantuvieron similares lineamientos de política exterior (Busso, 2014; 2016). No obstante, como se dijo en la introducción, la llegada de Macri al gobierno en diciembre de 2015 supuso una concepción distinta del desarrollo nacional y del escenario internacional. En este marco, el vínculo con Occidente –especialmente, con Estados Unidos- volvería a ocupar un rol central y la idea de autonomía desaparecería como fundamento de la estrategia de inserción internacional<sup>7</sup>.

Según explican Russell y Tokatlian (2013), la lógica de autonomía es una de las dos “pequeñas grandes estrategias” que han definido el accionar internacional de América Latina por más de cien años. Esta lógica tiene entre sus fines principales el imperativo del desarrollo económico; la búsqueda de la paz; la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores; la restricción del poder de las grandes potencias, particularmente de Estados Unidos; así como la construcción de un orden internacional más equitativo. En la práctica, argumentan los autores, la autonomía se articula alrededor de cuatro opciones estratégicas: el equilibrio blando (*soft balancing*), la diversificación, el repliegue y la unidad colectiva.

Contrariamente, la lógica de aquiescencia se configura en base a un alineamiento con la potencia dominante. Los autores definen a esta lógica como resultante de una asimilación de la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional y el plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos. Así, sus principales fines son lograr el apoyo de Washington para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia y contar con su protección. Esta estrategia implica la aceptación del *status quo* y la no adhesión a esquemas de integración regional profunda que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013, p. 162).

7. Siguiendo a Lorenzini (2011), con estrategia de inserción internacional nos referimos al esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la Política Exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con otros actores en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica.

Tomando esta conceptualización, a continuación se analizan las cuatro estrategias que conforman la lógica de autonomía en la política exterior de Cambiemos, buscando determinar si las mismas han sido utilizadas o, más bien, dejadas a un lado por una estrategia de acoplamiento con la potencia hegemónica.

### *Soft balancing*

En tanto concepto ampliamente difundido en el campo de las Relaciones Internacionales, la estrategia de *soft balancing* (BROOKS; WOHLFORTH, 2005, PAPE, 2005) puede definirse como la utilización de las instituciones internacionales y de instrumentos legales y diplomáticos para frustrar o restringir el uso abusivo del poder y las acciones agresivas de las grandes potencias, así como para defender o hacer valer intereses propios (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013, p. 161-162).

En este sentido, puede decirse que uno de los aspectos distintivos de la política exterior argentina entre 2015 y 2019 ha sido la no utilización de las instancias internacionales como un mecanismo de defensa frente a los países más poderosos. La percepción de un escenario internacional “como fuente de oportunidades” trazada por el gobierno de Cambiemos resulta un buen indicador de esta premisa. En su primera alocución al Congreso como presidente, Macri expresó: “Llevamos años, años donde la brecha entre la Argentina que tenemos y la que debería ser, es enorme. Y ello nos ha llevado a [...] aislarnos del mundo, pensando que el mundo nos quería hacer daño”. Luego, agregó que “la globalización es una realidad que trae inmensas oportunidades que debemos aprovechar” (CASA ROSADA, 2016c).

A partir de esta concepción favorable de la globalización, el gobierno macrista buscaría mostrar una imagen de país “confiable”. La asistencia de Macri al Foro Económico Mundial de Davos a tan solo un mes de asumir es un ejemplo de ello. A ello se sumaría un compromiso con las instituciones comerciales internacionales y sus agendas de apertura económica. A poco de asumir, el gobierno acató un fallo adverso de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en materia de restricción a las importaciones. Un año más tarde, ratificó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) y en diciembre de 2018 el país austral fue sede la cumbre ministerial de la OMC. En aquel cónclave, el presidente Macri destacó que “hoy tenemos una Argentina conectada en el mundo como nunca antes en su historia” (PERFIL, 2018). El abandono del proyecto impulsado durante el kirchnerismo en Naciones Unidas para generar un marco regulatorio internacional de las reestructuraciones de deudas soberanas es otro indicador de que el nuevo gobierno no visualizaba a las instituciones internacionales como una forma de contrabalancear a las potencias<sup>8</sup>.

No obstante lo anterior, las políticas proteccionistas de Donald Trump en Estados Unidos y su “guerra” comercial con China, la concentración de los flujos de capital hacia las economías centrales y las críticas crecientes al orden internacional liberal obligaron al gobierno de Cambiemos a reajustar la política exterior (LISTRANI BLANCO; ZACCATO, 2018). En este contexto de cambios en el escenario global, podría decirse que la estrategia de relativizar

8. La iniciativa había sido aprobada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015, con 136 votos a favor, 6 en contra y 41 abstenciones. Estados Unidos, Israel, Canadá, Japón, Alemania y Reino Unido fueron los países que se opusieron a la resolución.

el *soft balancing* experimentó cierta revisión. Por caso, luego de que la nueva administración estadounidense comenzara a anunciar medidas proteccionistas, el gobierno de Macri impulsó junto a Chile la convocatoria a una cumbre especial de cancilleres de los países del Mercosur y la Alianza del Pacífico con la idea de delinear una estrategia común ante el “efecto Trump” (LA NACIÓN, 2017). Ahora bien, a pesar de trazar un panorama internacional más sombrío, ni el gobierno argentino, ni ninguno de los gobiernos neoliberales de la región se propuso desafiar abiertamente a los Estados Unidos. De hecho, a pesar de los ataques de Trump a la globalización, el presidente Macri seguiría apostando a profundizar la relación con Washington, confiado en que habría un “proteccionismo selectivo” por parte del gobierno norteamericano. Cuatro indicadores sustentaban esta hipótesis: la decisión de la administración estadounidense de reabrir la importación de limones argentinos, la exclusión de la Argentina de los aranceles al acero y al aluminio impuestos en abril de 2018, el retorno al Sistema Generalizado de Preferencias estadounidense y el apoyo de la Casa Blanca al “salvataje” financiero del Fondo Monetario Internacional (FMI) en junio de ese mismo año<sup>9</sup>.

9. Como contrapartida, vale señalar que el gobierno estadounidense mantuvo la restricción para la importación de biodiesel. En el caso del aluminio y el acero, si bien no se aplicaron los aranceles, sí se disminuyeron las cuotas de exportación para las empresas argentinas.

### Diversificación

La diversificación constituye otra de las opciones estratégicas que definen la lógica de autonomía de política exterior. Específicamente, esta estrategia procura multiplicar los lazos externos con el objeto de contrarrestar y compensar la dependencia de una sola contraparte altamente dotada de recursos y con gran capacidad de influencia (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013, p. 162).

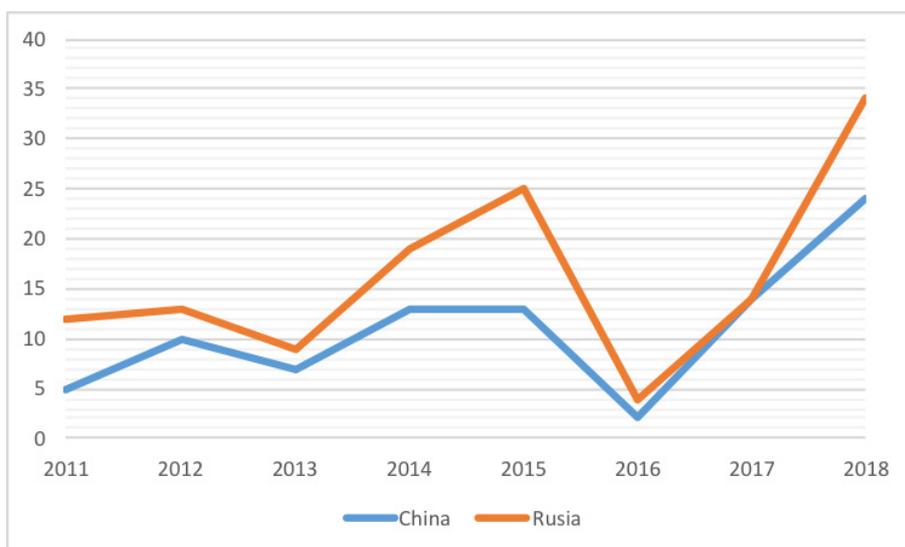
Como se dijo en la introducción, durante la etapa kirchnerista se apostó a profundizar los vínculos con potencias no occidentales, especialmente con China y con Rusia. Con la llegada de Macri a la presidencia, sin embargo, la Argentina asumió una postura ambivalente. Si bien al comienzo China fue caracterizada como un “socio estratégico” (SIMONOFF, 2016), el gobierno también manifestaría la intención de revisar los acuerdos en infraestructura y energía firmados por Cristina Kirchner. Desde medios periodísticos afines al gobierno también proliferaron las críticas al emplazamiento de la estación espacial china en la provincia de Neuquén, calificando al hecho como un acto de subordinación al “neocolonialismo” chino (BLINDER, 2017)<sup>10</sup>.

No obstante lo anterior, los cambios en el escenario internacional antes descriptos generaron incentivos para que el gobierno argentino diversifique sus vínculos externos. En este marco, Argentina se volvió un aliado de Beijing en la defensa del orden liberal y se dejaron de lado los cuestionamientos a los acuerdos de la gestión anterior, lo cual podría ser tomado como una estrategia de diversificación hacia Estados Unidos y sus políticas proteccionistas. Los tratados firmados con el país asiático son un buen indicador de este cambio de postura: mientras que entre 2015 y 2016 Argentina y China firmaron tan sólo dos acuerdos bilaterales, entre 2017 y 2018 los acuerdos rubricados ascendieron a treinta y cinco (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, 2019)<sup>11</sup>. Algo similar sucedió con Rusia: luego de haber frenado los intercambios iniciados durante los gobiernos kirchneristas, los acuerdos bilaterales volvieron a intensificarse a partir de 2017.

10. Desde esta óptica, la instalación de la estación espacial también podría considerarse como una estrategia de acoplamiento hacia otra potencia. China, en este caso.

11. Para dar una dimensión comparativa, durante el primer año del segundo mandato de Cristina Kirchner, Argentina y China firmaron cuarenta y tres tratados bilaterales.

Gráfico 1 - Acuerdos bilaterales firmados con China y Rusia (2011-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Biblioteca de tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2019)

Ahora bien, también vale señalar que aunque la relación con los países del “Sur Global” adquirió otra dimensión en la segunda etapa del gobierno de Cambiemos, lo cierto es que la estrategia internacional argentina seguiría apostando a un vínculo prioritario con las potencias occidentales: con la Unión Europea mediante un acuerdo de libre comercio vía Mercosur; y con Estados Unidos, en tanto puerta de acceso al crédito internacional. Como se verá a continuación, Argentina también se plegó a la agenda de seguridad de Washington.

### *Repliegue*

Dentro de la lógica de autonomía, el repliegue implica no asumir compromisos estratégico-militares que puedan llevar a participar de conflictos externos o a involucrarse en asuntos internacionales considerados ajenos a los intereses nacionales (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013). Por ello, un área clave para analizar si el gobierno de Cambiemos adoptó una estrategia de repliegue es la relación en materia de defensa y seguridad con los Estados Unidos. En este sentido, la visita de presidente Barack Obama a la Argentina a comienzos de 2016 sería el puntapié inicial de un relanzamiento del vínculo bilateral. A raíz de los acuerdos alcanzados, Estados Unidos reanudó los programas de adiestramiento y capacitación de militares y fuerzas de seguridad argentinas. Estos programas estaban prácticamente paralizados desde el incidente diplomático de febrero de 2011, cuando un avión estadounidense que transportaba efectivos y material para prácticas de entrenamiento con la Policía Federal Argentina fue detenido en la aduana y su carga fue incautada.

La visita de Obama también significó la reactivación del Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa, un mecanismo de diálogo y cooperación entre funcionarios y miembros de las Fuerzas Armadas que no se reunía desde 2009. La agenda de trabajo del Grupo se centraría, inicialmente,

en temas de mantenimiento de la paz, preparación y respuesta ante desastres y cooperación hemisférica. Sumado a lo anterior, en diciembre de 2016 Argentina fue incluida en el *State Partnership Program* del Departamento de Defensa y en ese marco ambos gobiernos suscribieron un acuerdo para que la Guardia Nacional del Estado de Georgia capacite y entrene efectivos argentinos en materia de desastres naturales y control de fronteras (DI NATALE, 2016). Otro hecho que marcó un acercamiento a la agenda de seguridad global de seguridad de los Estados Unidos fue la realización, en mayo de 2018, de un ejercicio conjunto en la provincia de Corrientes. En medio del debate por el uso de armas químicas en Siria, el tópico central del ejercicio fue, justamente, impedir el tráfico de armas de destrucción masiva a nivel global (DI NATALE, 2018b).

Unos meses más tarde se produjo otro acontecimiento que marcó el estrechamiento de la relación bilateral: el secretario de Defensa de Estados Unidos, James Mattis, visitó la Argentina en el marco de una gira regional. Casi al mismo tiempo que el secretario de Estado, Rex Tillerson, manifestaba la preocupación por la expansión de China y Rusia en América Latina (EL UNIVERSAL, 2018), el jefe del Pentágono dejaba en claro la importancia de la región en la estrategia de seguridad norteamericana: “vemos a América Latina como nuestro vecino. Algunas personas dicen que no le prestamos mucha atención. Eso, ciertamente, no es el caso con los militares” (MATHUS RUIZ, 2018, s/p). Por su parte, el ministro de defensa argentino, Oscar Aguad, manifestó que “si bien Argentina se había apartado durante varios años de sus leales socios y amigos, hemos regresado al camino del que no debimos alejarnos” (ÁMBITO.COM, 2018, s/p). La visita de Mattis se produjo, además, luego de que Argentina adoptara una medida en extrema sintonía con la política que Estados Unidos pregona para la región: el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las denominadas “nuevas amenazas”, como el narcotráfico y el terrorismo<sup>12</sup>.

Ya desde los inicios del mandato, Macri planteó la necesidad de revalorizar a las Fuerzas Armadas, alegando que habían sido “abandonadas”, y en este marco, proclamó la necesidad de adaptarlas a “las demandas y requerimientos del siglo XXI”, mencionando entre ellos al cambio climático y el terrorismo (CASA ROSADA, 2016a). La decisión de redefinir las funciones de los militares se daría finalmente en julio de 2018, con la modificación del decreto reglamentario de la Ley de Defensa (727/06) y la derogación del decreto 1691/06, promulgado durante el gobierno de Néstor Kirchner. Ente los cambios más destacados, la nueva normativa establece que las Fuerzas Armadas “serán empleadas en forma disuasiva o efectiva” en “agresiones de origen externo”, como indicaba el decreto 727, pero ya no se habla de la participación necesaria de “fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estados/s”. También se modificó un artículo que prohibía la contemplación de “hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior” para “la planificación, adiestramiento y la formulación doctrinaria” del Sistema de Defensa Nacional; y se incorporó un artículo por el cual el Sistema de Defensa Nacional “ejercerá la custodia de objetivos estratégicos” (REPÚBLICA ARGENTINA, 2018a).

12. Tal como señaló uno de los evaluadores, la creciente aceptación de las “nuevas amenazas” por parte de los países latinoamericanos habilita a plantear que esta “nueva agenda de seguridad” ya se ha tornado una agenda tradicional.

En la práctica, esto habilita al instrumento militar a participar en acciones de combate problemáticas no militares y transnacionales, como el terrorismo o el narcotráfico, volviendo más porosa la barrera que divide la defensa externa de la seguridad interior. No por nada, una de las primeras medidas del gobierno tras la firma del decreto fue el despliegue de 500 efectivos del ejército en la frontera norte del país, entre La Quiaca y Puerto Iguazú, para prestar apoyo logístico y de comunicaciones a la Gendarmería Nacional en el combate al contrabando y el narcotráfico (DI NATALE, 2018a).

El acoplamiento con Washington no sólo supuso un cambio en la política de seguridad respecto del gobierno de Cristina Fernández, sino que también tuvo un sentido económico. Según explica Corigliano (2018), cooperar en cuestiones de seguridad con Estados Unidos pasó a ser visualizado por el gobierno macrista como una vía para destrabar el acceso de productos al mercado norteamericano y para estimular las inversiones externas. Algo similar a lo que sucedió en la década de 1990, con la política exterior “en clave económica” de Carlos Menem. Tal como explica DIAMINT (2001), por entonces se creía que adoptar un perfil no confrontativo en temas de seguridad traería aparejado mayores inversiones y una mejor inserción en la globalización.

No obstante lo anterior, vale señalar que el acoplamiento no implicaría un compromiso total con la política de seguridad global estadounidense. Por caso, aun cuando la Argentina evaluó los pedidos de Estados Unidos y Francia para enviar tropas a misiones en África de combate contra el terrorismo, lo cierto es el gobierno de Macri terminaría optando por no involucrarse en este tipo de acciones (TOKATLIAN, 2018). Algo parecido sucedería con Venezuela: con Macri en la presidencia, Argentina se encolumnó con la postura “dura” hacia el gobierno de Maduro, calificándolo como un régimen dictatorial y reconociendo a Juan Guaidó como “presidente encargado”. A ello se sumaría el alto perfil asumido en el denominado “Grupo de Lima”. Sin embargo, aun cuando la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) de 2018 califica a la crisis venezolana como una “amenaza para la paz sudamericana” (REPÚBLICA ARGENTINA, 2018b)<sup>13</sup>, el gobierno de Macri mantuvo una postura contraria a una intervención militar en Venezuela, tal como viene proponiendo el gobierno de Trump (DIARIO LOS ANDES, 2019).

### *Unidad colectiva*

Al igual que los gobiernos que le precedieron desde el retorno democrático, Mauricio Macri también proclamó a la región latinoamericana como un espacio prioritario. Esta prioridad, sin embargo, no se daría en los mismos términos que las gestiones kirchneristas. En este caso, el Mercosur fue cuestionado por “ineficiente” y en contraposición se enarboló a la Alianza del Pacífico como modelo a seguir (ZELICOVICH, 2018). De igual forma, otras instancias de cooperación que en el período kirchnerista habían cobrado visibilidad, como la Unasur o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), dejarían de ser prioritarias para la política exterior del nuevo gobierno.

13. La DPDN es un documento elaborado por el Ministerio de Defensa en el que se establecen los criterios generales que rigen el diseño, la ejecución y la supervisión de la política de defensa.

Pero las críticas al Mercosur no suponían abandonar al bloque, sino más bien reconfigurar su naturaleza y objetivos a partir de dos conceptos: apertura y flexibilidad. La apertura implica dejar de concebir al Mercosur como una herramienta para contrabalancear los efectos de la globalización –como sucedió durante el kirchnerismo– y utilizarlo, en cambio, como una plataforma para una “inserción inteligente en el mundo”. La idea de la flexibilización, por su parte, supone avanzar hacia una convergencia con la Alianza del Pacífico, eliminando las rigideces institucionales e ideológicas heredadas de las gestiones anteriores que, según esta visión, impiden la integración al mundo (ÁMBITO.COM, 2016)<sup>14</sup>. En la práctica, la flexibilización significa revisar el Arancel Externo Común, habilitar la posibilidad de firmar acuerdos comerciales con terceros de manera individual e incorporar a las “nuevas agendas” en los tratados comerciales con los países de la región, como servicios, inversiones y las “buenas prácticas regulatorias” (GHIOTTO, 2018).

14. En julio de 2016 Argentina se sumó a la AP como miembro observador.

15. Venezuela fue suspendida del Mercosur y la Unasur, pero no logró ser excluida de la OEA.

A tono con los intereses de Estados Unidos, la reconfiguración del regionalismo sudamericano también incluyó un énfasis en la defensa de la democracia, apuntando especialmente a Cuba y Venezuela<sup>15</sup>. La “cuestión democrática” se volvería un tema central de la política de Washington hacia la región y uno de los principales argumentos para impugnar el avance de China y Rusia en América Latina. El primero por el desprecio a los derechos humanos; y el segundo por vender armas a regímenes no democráticos (MARTÍNEZ AHRENS, 2018).

Tanto la prioridad que adquirieron los asuntos económico-comerciales como repolitización en torno a la cuestión de democrática terminarían por afectar el carácter multidimensional del regionalismo sudamericano, dado que las demás “agendas” pasaron a un segundo plano o terminaron siendo desechadas. La postura de la Argentina respecto de la Unasur es ilustrativa de ello. En un principio, el gobierno de Macri señaló al bloque sudamericano como uno de los tantos engranajes de la “inserción inteligente del país en el mundo”. En efecto, entre 2017 y 2018 Argentina ejerció la presidencia del organismo sudamericano (SANAHUJA; COMINI, 2018). Durante ese lapso, además, Macri postuló a José Octavio Bordón como candidato a reemplazar a Ernesto Samper en la Secretaría General. Aun así, durante aquel período la actuación argentina no hizo más que contribuir al vaciamiento del organismo. Con la excepción de reuniones técnicas y del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), el Consejo de Jefes de Estado, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el resto de los Consejos sectoriales sufrieron una notable merma en sus actividades. Este vaciamiento, asimismo, serviría de excusa para que seis países anunciaran suspender su membresía, llevando al organismo a una fase terminal.

#### Argentina y el ocaso del Consejo de Defensa Suramericano.....

Durante las negociaciones que dieron forma al Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en el año 2008, Argentina asumió una actitud constructiva y cauta. En este sentido, el gobierno de Cristina Kirchner rechazó la propuesta de que el Consejo asumiera la forma de una alianza de segu-

ridad colectiva (como proponía Hugo Chávez) y apoyó, en cambio, la idea de foro de diálogo y coordinación de políticas (como proponía Lula da Silva desde que lanzó la iniciativa). Desde el punto de vista argentino, si el proyecto en cuestión avanzaba, éste debía tener una impronta ágil, sencilla y gradual, a tono con los esquemas de seguridad cooperativa<sup>16</sup> (COMINI, 2015). La razón de ello era que en las percepciones de los tomadores de decisión involucrados en la gestación del CDS la seguridad colectiva se asociaba con una idea de integración demasiado ambiciosa, mientras que el esquema de seguridad cooperativa se vinculaba con un ámbito de más adaptable para países con heterogeneidades en sus sistema de defensa y sus vínculos con potencias extra regionales (FRENKEL; COMINI, 2017).

Ahora bien, una vez que el organismo comenzó a funcionar Argentina incrementó su protagonismo y comenzó redefinir su perfil. La idea era que el esquema de seguridad cooperativa avanzara hacia un modelo de cooperación disuasoria (VITELLI, 2016), centrado en el desarrollo de políticas regionales que fueran más allá de la generación de confianza e involucraran iniciativas de complementación tecnológica e industrial, de generación de pensamiento estratégico común y la protección conjunta de recursos naturales. Siguiendo a Bartolomé (2009), podría decirse que se trataba de pasar de la coordinación de actividades hacia la elaboración de una verdadera política de defensa sudamericana.

La vigencia de la idea de autonomía fue un factor que incidió fuertemente para que Argentina concibiera al CDS como un mecanismo de *soft balancing* y asumiera objetivos más ambiciosos en su política de seguridad regional<sup>17</sup>. A ello se sumó que, fomentado por Brasil, el CDS incorporó entre sus temáticas de cooperación a la industria y tecnología de defensa<sup>18</sup>. Para el gobierno de Cristina Kirchner, esto representaba una oportunidad para profundizar las políticas económicas neodesarrollistas y recomponer el tejido industrial. De esta forma, tres iniciativas se volvieron emblemáticas del nuevo perfil que Argentina pretendía para el organismo regional. La primera fue la creación del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED), cuya sede se estableció en Buenos Aires. Entre sus objetivos principales, el CEED se planteaba “promover la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional” (CEED-CDS, 2010, s/p). Como parte de estos intentos de conformar una visión estratégica común, se acordó la conformación de una Escuela Sudamericana de Defensa. Argentina, Brasil y Ecuador fueron los artífices de la iniciativa, quedando como países responsables de la actividad. Por aquel entonces, la idea central era establecer un “centro de altos estudios permanente del CDS, para la formación de postgrado y capacitación de civiles y militares en materia de desarrollo, análisis, asesoramiento, dirección y planificación de la defensa y seguridad regional; promoviendo un pensamiento estratégico con una base doctrinaria común”. Asimismo, entre sus objetivos estratégicos se encontraba “contribuir a la generación de una doctrina defensa común, netamente suramericana, formulada en función de las necesidades, intereses y objetivos propios de nuestra región” (FRENKEL, 2016, p. 45). Como sostiene Gastaldi (2017), estas iniciativas dan cuenta de que el CDS se constituyó para la Argentina como una plataforma para proyectar su doctrina de defensa.

16. El modelo de seguridad cooperativa puede definirse como un sistema de acciones e interacciones entre los Estados destinados a prevenir un potencial conflicto, actuando sobre los factores que pueden llevar a un espiral de inseguridad. Acuerdos, mecanismos de diálogo político, medidas de transparencia y confianza mutua son la base de este tipo de acciones. A diferencia de la seguridad colectiva, que prevé la respuesta a la agresión y su derrota, la seguridad cooperativa aspira a la indefinida prevención de la misma (FONTANA, 1996).

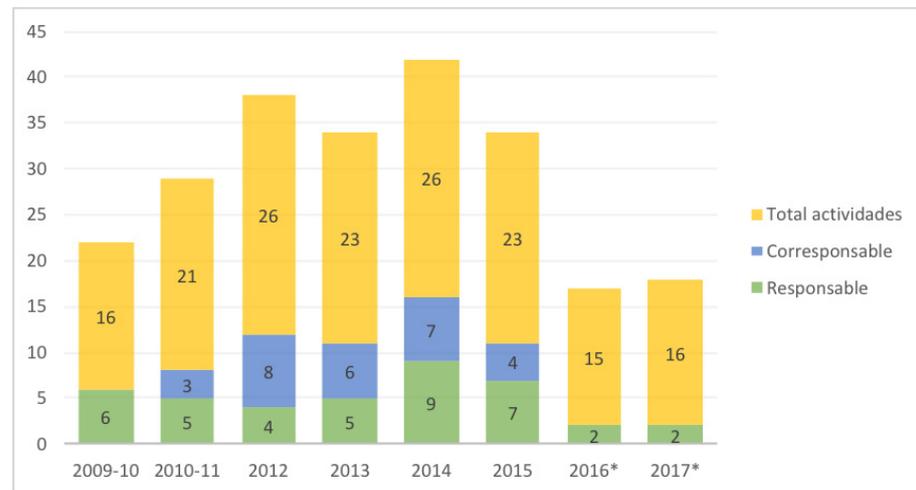
17. Cabe destacar que al poco tiempo que Brasil anunciaba la propuesta de materializar un organismo de defensa en América del Sur, Estados Unidos reactivaba la IV Flota en el continente, bajo la responsabilidad del Comando Sur.

18. El proyecto “Brasil 3 Tempos” del año 2006 y “el Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC)” de 2007, son dos indicadores que expresan la intención del país verde *amarelo* de introducir estos temas en un futuro esquema regional de defensa. En dichos documentos, se resaltan cuestiones como la necesidad de crear un espacio económico integrado en América del Sur, basado no sólo en la dimensión económica, sino también en variables como la seguridad y la necesidad de fortalecer el sistema nacional de defensa y de ciencia y tecnología, esenciales para llevar a que Brasil se convierta en un “importante actor internacional” (República Federativa del Brasil, 2006).

La tercera iniciativa que reflejaba que Argentina pretendía ir más allá de un esquema de seguridad cooperativa fue la propuesta de diseñar un avión de entrenamiento básico sudamericano –denominado Unasur I- (CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2012). La fabricación de una aeronave de este tipo permitiría reducir la dependencia que tienen los sistemas de defensa de los países sudamericanos de los insumos producidos por potencias extra regionales. De igual forma, para la Argentina significaba un incentivo para relanzar la Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” S.A. (FAdeA), re estatizada en el año 2009.

La reorientación de la política exterior y de seguridad impulsada por la gestión de Macri, sin embargo, afectó la participación de Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano. Uno de los indicadores más notables fue la disminución de la Argentina en actividades de los sucesivos Planes de Acción del CDS: de las 16 actividades acordadas en el primer Plan de Acción (2009), Argentina fue responsable de 6. Es decir, el 37,5% del total. Otro punto alto se daría en los planes de 2014 y 2015, cuando Argentina asumió la responsabilidad en 16 iniciativas, sobre un total de 46. O sea, el 32,6% de todas las actividades. En 2016 y 2017, en cambio, el país austral sólo quedaría a cargo de 4 actividades sobre un total de 31. Es decir, la participación bajó al 12,9%.

Gráfico 2 - Actividades de responsabilidad y corresponsabilidad argentina por Plan de Acción (2009-2017)



Fuente: elaboración propia en base a los Planes de Acción del CDS

\*En dichos Planes de Acción se establecieron una serie de actividades como “Grupos de Trabajo Extra-Plan de Acción.

Pero más allá de los números, un análisis cualitativo también da cuenta del giro en la política argentina hacia el CDS. En efecto, gran parte de las iniciativas que habían sido impulsadas por desde una visión de desarrollo autónomo –como la construcción de un avión de entrenamiento sudamericano o el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa– fueron ralentizadas o, directamente, abandonadas. En el caso del CEED, Argentina dejó la presidencia organismo y a partir de 2016 no nombró más delegados permanentes. Respecto del avión, si bien la actividad siguió figurando en los Planes de Acción como una iniciativa de responsabi-

dad argentina, lo cierto es que el gobierno de Macri dejó de impulsar su implementación al discontinuar la celebración de reuniones *ad hoc* entre personal especializado. De hecho, el Plan de Acción 2017 especifica en el apartado de “observaciones” que el resto de los países consultó a la Argentina si efectivamente iba a continuar comandado el grupo de trabajo encargado del diseño del avión.

Ahora bien, más allá de la actuación de la Argentina, vale resaltar que las dificultades para concretar buena parte de las iniciativas acordadas es una responsabilidad que atañe a la mayoría de los países sudamericanos. Por caso, Brasil -el principal ideólogo del Consejo- se desentendió del organismo regional ni bien comenzó su crisis económica y política (VAZ, FUCCILLE; REZENDE, 2017). Aunque no es el sentido de este artículo analizar esa reticencia brasileña, desde el análisis conceptual de lo que constituye un líder regional podría decirse que Brasilia no asumió el rol de *paymaster*. Esto es, absorber buena parte de los costos que implicaba avanzar en las acciones del Consejo<sup>19</sup>. Indicadores de ello han sido la negativa a involucrar a la Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A (Embraer) en el consorcio empresarial para participar en el diseño del avión de entrenamiento Unasur o la oposición a que la Escuela Sudamericana de Defensa tuviera una sede centralizada, una burocracia propia y programas de formación autónomos.

#### Relegitimación del Sistema Interamericano de Defensa

La creación del CDS y la búsqueda de una mayor autonomía respecto de Estados Unidos en los tiempos del kirchnerismo no solo incidieron en el posicionamiento de la Argentina frente a la Unasur y su Consejo de Defensa. También impactaron en la valoración sobre el Sistema Interamericano de Defensa (SID)<sup>20</sup>. En este marco, puede decirse que a medida que profundizaba la participación en el CDS, el gobierno de Cristina Kirchner comenzó a percibir al ámbito interamericano como un espacio cada vez más incompatible con el proyecto “sudamericanista”.

En este marco, el gobierno argentino impulsó una serie de iniciativas orientadas a revisar la vigencia de las instancias hemisféricas. El primer episodio donde se hizo visible esta posición fue en el debate por “modernizar” a la Junta Interamericana de Defensa, a comienzos de la década de 2000<sup>21</sup>. Mientras algunos, patrocinados por Estados Unidos, plantearon dotar a la JID de nuevas funciones (que incluían coordinar acciones frente amenazas no tradicionales, como narcotráfico o terrorismo); hubo otros que propusieron iniciar un proceso de revisión y determinar si la JID seguía teniendo vigencia en el contexto actual. En aquella ocasión, Argentina se inclinó por la segunda propuesta<sup>22</sup>. A medida que Argentina consolidaba su lugar en el CDS, las críticas al sistema interamericano fueron en aumento hasta plantear la eliminación de algunas de sus instancias, como el JID y el TIAR (INFONEWS, 2012). Esta visión negativa de la seguridad hemisférica también quedaría plasmada en la Directiva de Política de Defensa Nacional de 2014, al señalar “el carácter anacrónico” de los organismos militares de la OEA (REPÚBLICA ARGENTINA, 2014).

Al igual que sucedió con el CDS, la llegada de Macri a la presidencia supuso un nuevo posicionamiento en torno a la seguridad hemisférica.

19. Según explican autores como Spektor (2010) y Merke (2014), esta resistencia convertirse en “pagador” de bienes públicos regionales es algo característico de las élites políticas brasileñas.

20. Aunque en realidad no existe un documento o tratado que establezca formalmente a dicho sistema como tal, se conoce como Sistema Interamericano de Defensa (SID) al conjunto de instrumentos y órganos que operan en el ámbito hemisférico. Sus orígenes se pueden rastrear desde la elaboración de la Doctrina Monroe, en 1823, en tanto intento primigenio de establecer algún tipo de doctrina de seguridad colectiva. Sin embargo, sería la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID), en 1942, el primer paso en la conformación del SID. Posteriormente, en el contexto de Guerra Fría fueron creados nuevos organismos: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en 1947; la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1948 y el Colegio Interamericano de Defensa, en 1962. En la década de 1990 se daría un intento por reconvertir al SID, adaptándolo al nuevo escenario global y buscando introducir a las “nuevas amenazas” en la agenda regional de seguridad. Así surgiría el Comité de Seguridad Hemisférica de la OEA (CSH); la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA); la Convención Interamericana contra el Terrorismo (CICTE); la Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD); la Convención contra la Fabricación Ilícita de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (CIFITA); y la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales (CITAAC).

21. La idea de modernización se basaba en la percepción de que la JID, un órgano creado en plena Segunda Guerra Mundial, estaba desacoplada con el entorno y los desafíos actuales de la seguridad hemisférica y regional.

22. Según afirmaba un documento presentado por la Argentina ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA en el año 2012, “el desempeño de la JID en estos seis años transcurridos desde la reforma de su Estatuto no ha satisfecho las expectativas” y, por lo tanto, “no se aprecia conveniente avanzar en las actuales pretensiones de la JID relativas a expandir sus competencias y campos de acción institucionales”. A ello se agregaba que existe un desfase entre la Junta Interamericana de Defensa y la consolidación de una tendencia a la regionalización de la cooperación en materia de defensa que se ve reflejada, por caso, en el afianzamiento del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur (Comisión de Seguridad Hemisférica, 2012)

Como parte del renovado compromiso de con la agenda de seguridad de Estados Unidos, las críticas al sistema interamericano esbozadas durante el gobierno anterior se abandonaron y el país volvió a asumir un rol “constructivo” en el fortalecimiento de la seguridad hemisférica. Por caso, el gobierno argentino volvió a designar a un representante permanente ante la JID y desechó cualquier tipo de iniciativa diplomática orientada a revisar o denunciar el TIAR.

Otro hecho que dio cuenta de la importancia que asumieron las instancias interamericanas en la política de seguridad regional del gobierno macrista fue la organización de dos reuniones multilaterales. La primera de ellas fue la edición 2018 de la Conferencia Sudamericana de Defensa (SOUTHDEC), un evento anual patrocinado por el Comando Sur de los Estados Unidos. Llevada a cabo en Buenos Aires entre el 28 y 29 de agosto bajo el tema “Contribuciones militares sudamericanas hacia la paz global”, militares y civiles de la región conversaron sobre “misiones de paz, asistencia humanitaria ante desastres naturales y defensa contra amenazas transnacionales” (INFODEFENSA.COM, 2018, s/p)<sup>23</sup>. El segundo cónclave regional que organizó la Argentina fue la Conferencia Especializada sobre liderazgo militar de la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA), llevada a cabo del 15 al 19 de octubre de 2018 en la ciudad de Buenos Aires<sup>24</sup>.

La Directiva de Política de Defensa Nacional de 2018 también reflejó esta relegitimación del espacio hemisférico, en detrimento de las instancias subregionales como el CDS. Entre las funciones de “apoyo a la Política Exterior por parte de las Fuerzas Armadas”, el documento establece como prioritaria “la participación en los organismos multilaterales en materia de defensa, principalmente en el marco de la OEA” y luego a la “cooperación e integración mediante los mecanismos de construcción de confianza vigentes en el Cono Sur” (REPÚBLICA ARGENTINA, 2018b). Es decir, se enfatiza el rol de la OEA y no hay mención alguna a la Unasur y su Consejo de Defensa.

### Conclusiones

Como se intentó mostrar a lo largo del artículo, la llegada de Mauricio Macri a la presidencia argentina en 2015 implicó un cambio en la política exterior, especialmente en hecho de haber abandonado a la idea de autonomía como principio rector de la estrategia internacional. Esto se hizo ostensible en la no utilización del equilibrio suave como instrumento para “contener” a las potencias; en un realineamiento con Estados Unidos y los países europeos, lo cual afectó la diversificación de los vínculos externos; en un repliegue moderado en términos de involucrarse en las agendas de seguridad de la potencia hegemónica y en un cambio de concepción sobre la integración regional, que ya no sería concebida como una herramienta para contrarrestar los efectos asimétricos del sistema internacional, sino como una vía para plegarse a la globalización y captar inversiones externas. De igual forma, el regionalismo perdió su carácter multidimensional y los temas económicos-comerciales volvieron a ocupar un lugar excluyente en las agendas de los organismos de integración.

23. Participaron representantes de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guyana, Guyana Francesa, Paraguay, Perú, Uruguay y Surinam.

24. La CEA es una organización militar creada en 1960 como un foro de comandantes de Ejércitos del continente americano. Actualmente está integrada por 22 países.

En base a ello, el trabajo buscó demostrar que estos cambios tuvieron un impacto en la valoración del gobierno macrista hacia la Unasur y su Consejo de Defensa: cualitativa y cuantitativamente, Argentina meromó su participación en los planes de acción del CDS. Como otra cara de la misma moneda, Argentina renovó su compromiso con la seguridad hemisférica y aumentó su participación en las instancias del Sistema Interamericano de Defensa.

Desde una mirada regional, los cambios de signo político en buena parte de los países sudamericanos fueron determinantes para el futuro de la Unasur y, por ende, del Consejo de Defensa Suramericano. Asociado al populismo y el antiamericanismo de los gobiernos progresistas, el bloque sudamericano cayó en desgracia y fue reemplazado por una nueva instancia, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur). De igual forma, es importante señalar que aunque resulte evidente que la Unasur y el CDS tuvieron su ocaso tras la reorientación ideológica en la región, buena parte de las dificultades y trabas a la integración regional comenzaron mucho antes, cuando todavía predominaban los gobiernos “progresistas”. Ejemplos de ello son las diferencias que hubo frente a la polémica destitución de Fernando Lugo en 2012, las dificultades que tuvo la Unasur para mediar en la crisis venezolana, el comercio intrarregional constantemente a la baja y las proliferación de barreras arancelarias y paraarancelarias entre los miembros del Mercosur. A todo esto se sumaría lo que Nolte y Mijares llaman “la paradoja de la autonomía”. Esto es, una neutralización mutua entre la búsqueda de autonomía regional respecto de Estados Unidos y la existencia de autonomías nacionales que permiten modificar las instancias regionales sin mayores costos (NOLTE; MIJARES, 2018).

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior es otra variable importante a la hora de pensar el declive del CDS. La inclusión de las amenazas no tradicionales fue un tema de debate desde empezaron las negociaciones. Países como Colombia y Perú insistieron en que problemáticas como narcotráfico o terrorismo debían ser abordadas por el organismo. Otro grupo –que incluía a Argentina, Uruguay, Brasil y Chile– sostenía, en cambio, que este tipo de problemáticas no correspondían al ámbito de acción de las Fuerzas Armadas. Aunque inicialmente primó esta última postura, las presiones del primero grupo de países siguieron estando presentes, hasta que en 2012 se resolvió crear un consejo específico para tratar estas problemáticas: el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Pero el asunto no se saldó allí: los cambios recientes en las realidades nacionales reconfiguraron el debate, inclinándolo hacia el sector más proclive a una “policización” de los militares. Por caso, bajo la presidencia de Dilma Rousseff los uniformados brasileños incrementaron su participación en tareas de seguridad pública. Ejemplo de ello es la política de “pacificación” de *favelas*, profundizada luego por Michel Temer y Jair Bolsonaro. En Uruguay –otro de los países que dispone en su normativa una diferenciación entre seguridad interior y defensa externa– el senado aprobó recientemente una ley que habilita a los militares a realizar tareas policiales en la frontera (EL

OBSERVADOR, 2018) y en las últimas elecciones presidenciales incluyeron un plebiscito para decidir si se habilitaba una reforma constitucional para crear una Guardia Nacional conformada por policías y militares, endurecer las penas de prisión para ciertos delitos y permitir allanamientos nocturnos. Como se explicó anteriormente, en Argentina también se avanzó en la militarización de la seguridad interior durante los últimos años del gobierno de Cristina Kirchner y, sobre todo, tras la llegada de Mauricio Macri. La operativización de involucrar a los militares en tareas policiales, sin embargo, ha sido más moderada que en el resto de los casos. Según explica Anzelini (2019), esto se debió principalmente a que las intenciones chocaron con un escenario de restricción presupuestaria.

Ahora bien, más allá de los matices, lo anterior da cuenta de que las funciones tradicionales de la defensa son cada vez menos prioritarias en los Estados de la región, por lo cual no suena descabellado que los gobiernos prefieran desentenderse de instancias como el CDS, cuya misión y objetivos se circunscriben a este tipo de funciones.

Como último aspecto, vale señalar que la Unasur y su Consejo de Defensa no han dejado de existir, a pesar de que varios de sus miembros hayan suspendido su participación. Esta tendencia a crear bloques y desecharlos al poco tiempo es para muchos es una de las debilidades del regionalismo latinoamericano. No obstante, también puede ser un punto a favor, en caso que los países de la región vuelvan a considerar la importancia que tiene contar una instancia propia en materia de defensa, aun con toda la heterogeneidad que caracteriza a América del Sur.

## Referencias

- ÁMBITO.COM. **Macri y Temer coincidieron en “flexibilizar” el Mercosur y dieron ultimátum a Venezuela.** 3 octubre de 2016. Disponible en: <https://www.ambito.com/macri-y-temer-coincidieron-flexibilizar-el-mercosur-y-dieron-ultimatum-venezuela-n3957293>. Acceso en: 10 mar. 2020
- ÁMBITO.COM. **Aguad recibió al secretario de Defensa de EEUU y dijo que “regresamos al camino del que no debimos alejarnos”.** 15 agosto de 2018. Disponible en: <https://www.ambito.com/politica/aguad-recibio-al-secretario-defensa-eeuu-y-dijo-que-regresamos-al-camino-del-que-no-debimos-alejarnos-n4030714>. Acceso en: 2 mar. 2020
- ANZELINI, L. Between discourse and effective action: the contradictions of Macri’s defense policy. *Revista Científica General José María Córdova*, Bogotá, v. 17, n. 25, 2019, p. 69–90.
- BARTOLOMÉ, M.C. Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. *Estudios Internacionales*, Santiago, n. 164, 2009, p. 7-30.
- BERNAL-MEZA, R. **Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica.** S.L.: Ibero-Amerikanisches Institut, Stiftung Preußischer Kulturbesitz, 2013.
- BLINDER, D. Bases espaciales extranjerías: la construcción de un imaginario sobre China y Europa en la prensa y la política argentinas. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad*, Buenos Aires, v. 12, n. 36, 2017, p. 61-84.
- BRICEÑO RUIZ, J.; SIMONOFF, A. **Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía.** Buenos Aires.: Editorial Biblos, 2015.
- BROOKS, S.G.; WOHLFORTH, W.C., Hard times for soft balancing. *International security*, Massachusetts, v. 30, n. 1, 2005, p. 72–108.
- BUSSO, A.. Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales*, Santiago, n. 177, 2014, p. 9-33.

BUSO, A. Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? **Relaciones Internacionales**, La Plata, v. 25, n. 50, p. 125-154, 2016.

BUSO, A.. El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri: conceptos básicos para su análisis. **Anuario en Relaciones Internacionales**. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de La Plata, 2017.

CALDERÓN, E.. La defensa argentina del siglo XXI: Del activismo subregional al globalismo relativo. **Revista Política y Estrategia**, Santiago, n. 131, 2018, p. 57-79.

CASA ROSADA. **Macri encabezó el acto por el Día del Ejército Argentino**. 2016a. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/36446-macri-encabezo-el-acto-por-el-dia-del-ejercito-argentino>. Acceso en: 5 mar. 2020

CASA ROSADA. **Palabras del Presidente en la Cumbre del Mercosur, en Paraguay**. 2016b. Asunción. Disponible en: <http://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/35112-palabras-del-presidente-en-la-cumbre-del-mercosur-en-paraguay>. Acceso en: 5 mar. 2020

CASA ROSADA. **Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134ª apertura de sesiones ordinarias del Congreso**. 2016c. Disponible en: <http://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>. Acceso en: 10 mar. 2020

CEED-CDS. **Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur**. 2010. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20180825002433/http://ceed.unasur.org/Espanol/09-Downloads/Normativa/Estatuto-CEED.pdf> Acceso en: 10 mar. 2020

COMINI, N. El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. **Revista de Estudios en Seguridad Internacional**, Granada, v. 1, n. 2, 2015, p. 109-135.

COMISIÓN DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA. **Nota de la misión permanente de la República Argentina ante la OEA respecto de la resolución AG/RES. 2632 (XLI-O/11)** "Futuro de la Misión y Funciones de los instrumentos y componentes del Sistema Interamericano de Defensa". Buenos Aires, 2012.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. **Acta de la VIII Reunión Ordinaria la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano**. Lima, 16 y 17 de mayo de 2012.

CORIGLIANO, F. Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato. **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, Rosario, n. 5, 2018, p. 62-97.

DI NATALE, M. Acuerdo de cooperación militar con la Guardia Nacional de EE.UU. **La Nación**, Buenos Aires, 14 diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1966718-acuerdo-de-cooperacion-militar-con-la-guardia-nacional-de-eeuu>. Acceso en: 10 mar.2020

DI NATALE, M. El Gobierno traslada otros 500 militares para el operativo de la frontera norte. **Infobae**, Buenos Aires, 6 noviembre 2018a. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/11/06/el-gobierno-traslada-otros-500-militares-para-el-operativo-de-la-frontera-norte/>. Acceso en: 10 mar. 2020

DI NATALE, M. La Argentina y Estados Unidos harán un ejercicio militar conjunto en el Litoral contra el uso de armas de destrucción masiva. **Infobae**, Buenos Aires, 17 abril de 2018b. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/04/17/la-argentina-y-estados-unidos-haran-un-ejercicio-militar-conjunto-en-el-litoral-contra-el-uso-de-armas-de-destruccion-masiva/>. Acceso en: 10 mar. 2020

DIAMINT, R. Las Agendas de Seguridad: Argentina, el Cono Sur y el Hemisferio. **Revista Colombia Internacional**, Bogotá, n. 51, 2001, p. 67-86.

DIARIO LOS ANDES. **Mensaje a EEUU: Macri y Vázquez piden "solución democrática" para Venezuela**, Mendoza, 13 febrero de 2019. Disponible en: <https://losandes.com.ar/article/view?slug=mensaje-a-eeuu-macri-y-vazquez-piden-solucion-democratica-para-venezuela>. Acceso en: 5 mar. 2020

EL OBSERVADOR. **Militares en la frontera: "No corre más que las Fuerzas Armadas no participen en la seguridad interna"**. Montevideo, 10 octubre de 2018. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/militares-en-la-frontera-senador-blanco-pidio-al-fa-que-avise-a-los-comites-lo-que-esta-votando-2018101010560>. Acceso en: 10 mar. 2020

EL UNIVERSAL. **Tillerson alerta de "presencia creciente" de China y Rusia en Latinoamérica**. México DF. 1 febrero de 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/tillerson-alerta-de-presencia-creciente-de-china-y-rusia-en-latinoamerica>. 10 mar. 2020 .

- FONTANA, A. **Seguridad cooperativa: tendencias globales y el continente americano**. Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Documento de Trabajo n° 16, 1996.
- FRENKEL, A. Entre promesas y realidades: La UNASUR y la creación de la Escuela Suramericana de Defensa. **Relaciones Internacionales**, Madrid, n. 31, 2016, p. 33-52
- FRENKEL, A.; COMINI, N. UNASUR beyond Brazil: Argentina's position in support of the South American Defense Council. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasilia, v. 60, n. 1, p. 1-20, 2017.
- GASTALDI, S. El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa Argentina (2008-2015). **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 4, n. 2, p.175-197, 2017.
- GHIOTTO, L. Viejas y nuevas tendencias en los Tratados de Libre Comercio. **Nodal**, Buenos Aires, 9 noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.nodal.am/2018/11/viejas-y-nuevas-tendencias-en-los-tratados-de-libre-comercio-por-luciana-ghiotto/>. Acceso en: 10 mar. 2020.
- INFODEFENSA.COM. **Argentina acoge la VIII Conferencia Sudamericana de Defensa**. 30 agosto de 2018. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/latam/2018/08/30/noticia-argentina-acoge-conferencia-sudamericana-defensa.html>. Acceso en: 10 mar. 2020.
- INFONEWS. **La Argentina cuestiona la utilidad de la Junta Interamericana de Defensa**. Buenos Aires, 9 abril de 2012. Disponible en: <http://www.infonews.com/nota/17183/la-argentina-cuestiona-la-utilidad-de-la> Acceso en: 10 mar. 2020.
- LA NACIÓN. **Fuerte jugada de Macri y Bachelet en la región**. 8 febrero de 2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1982702-fuerte-jugada-de-macri-y-bachelet-en-la-region>. Acceso en: 10 mar. 2020.
- LISTRANI BLANCO, T.; ZACCATO, C. Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018). **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, Rosario, n. 6, 2018, p. 167-188
- LORENZINI, M.E. **Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina: las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa**. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2011.
- MARTÍNEZ AHRENS, JAN. Tillerson alerta de la expansión de China y Rusia en América Latina. **El País**. Madrid, 2 de febrero de 2019. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/02/01/estados\\_unidos/1517522656\\_348448.html](https://elpais.com/internacional/2018/02/01/estados_unidos/1517522656_348448.html). Acceso en: 10 de mar. 2020.
- MATHUS RUIZ, R. El jefe del Pentágono visita la Argentina con el objetivo de reforzar la cooperación militar. **La Nación**. Buenos Aires, 13 agosto de 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2161933-el-jefe-del-pentagono-visita-la-argentina-con-el-objetivo-de-reforzar-la-cooperacion-militar>. Acceso en: 8 mar. 2020.
- MERKE, F. ¿Líderes sin seguidores? La base regional de las potencias emergentes en América Latina. **Trabajo presentado en el Seminario "Construyendo el nuevo orden mundial desde América Latina"**. México DF: Colegio de México y la Fundación Konrad Adenauer, 2014.
- MÍGUEZ, M.C. La política exterior argentina y los condicionamientos políticos internos en el siglo XXI. **Relaciones Internacionales**, Costa Rica, n. 89, 2016, p. 125-142.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. **Biblioteca Digital de Tratados**. 2019. Disponible en: <https://tratados.cancilleria.gob.ar/>. Acceso en: 10 mar. 2020.
- NOLTE, D.; MIJARES, V.M.. Regionalismo posthegemónico en crisis. **Foreign Affairs: Latinoamérica**, México DF, v. 18, n. 3, 2018, p. 105-112.
- PAIKIN, D.; PERROTTA, D. La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica. **Aportes para la Integración Latinoamericana**, Plata, v. 22, 2016, p. 67-101.
- PAPE, R.A. Soft balancing against the United States. **International security**, Massachusetts, v. 30, n. 1, 2005, p. 7-45.
- PERFIL. **Macri, en el cierre de la Cumbre del G20: "La OMC tiene el desafío de modernizarse"**. Buenos Aires, 1 diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/internacional/logro-argentino-en-el-g20-macri-nos-pusimos-de-acuerdo.phtml>. Acceso en: 10 mar. 2020
- PIGNATTA, M.E. Identidad y política exterior. Explorando el caso argentino. In: BUSSO, A. (ed.) **Fuerzas profundas e identidad**. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior. Rosario: UNR Editora, 2010, p. 139-157.
- REPÚBLICA ARGENTINA. **Decreto 2645/2014**. Directiva de Política de Defensa Nacional. Apruébase actualización. 2014. Buenos Aires. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240966/norma.htm>. Acceso en: 10 mar. 2020.

- REPÚBLICA ARGENTINA. **Decreto 683/2018**. Modificación. Decreto N° 727/2006. 23 julio de 2018a. Buenos Aires
- REPÚBLICA ARGENTINA. **Decreto 703/2018**. Directiva de Política de Defensa Nacional. Aprobación. 2018b. Buenos Aires. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decto-2018-703-apn-pte\\_-\\_directiva\\_de\\_politica\\_de\\_defensa\\_nacional.\\_aprobacion.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decto-2018-703-apn-pte_-_directiva_de_politica_de_defensa_nacional._aprobacion.pdf). Acceso en: 10 mar. 2020.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL. **Projeto Brasil 3 Tempos**: 50 Temas Estratégicos. 2006. Brasilia
- RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The rise of post-hegemonic regionalism**: The case of Latin America. London-New York: Springer Science & Business Media, 2012
- RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J.G. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, Barcelona, n. 104, 2013, p. 157–180.
- SAINT-PIERRE, H.L. La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. **Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano**, Madrid, 2009.
- SANAHUJA, J.A. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe**, v. 7, 2009, p. 12–54.
- SANAHUJA, J.A.; COMINI, N. Unasur: ¿Sudamexit' o la estrategia de la silla vacía? **ESGlobal**, 2018.
- SANTANA, C.O. y BUSTAMANTE, G.A. La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales. **Papel político**, Bogotá, v. 18, n. 2, 2013, p. 719–742.
- SIMONOFF, A. Análisis estructural de la estrategia de inserción internacional del primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011). **Relaciones Internacionales**, La Plata, n. 44, 2013a, p. 147–172.
- SIMONOFF, A. Una visión estructural de la política exterior argentina y el rol de Chile desde el proceso de democratización de 1983. **Si Somos Americanos**, Iquique, v. 13, n. 1, 2013b, p. 15–38.
- SIMONOFF, A. Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri. **Conjuntura Austral**, v. 7, n. 37, 2016, p. 40–51.
- SPEKTOR, M. Brazil: The underlying ideas of regional policies. In: FLEMES, D. (ed.), **Regional Leadership in the Global System**: Ideas, Interests and Strategies of Regional Power. Farnham: Ashgate, 2010, p. 191–204.
- TAYLOR, P.J.; FLINT, C. **Geografía política**: economía mundo, estado-nación y localidad. Madrid: Trama, 2002.
- TOKATLIAN, J.G. Relaciones con EE.UU.: ¿nueva etapa? **Clarín**, Buenos Aires, 2 febrero de 2018. Disponible en: [https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa\\_0\\_rka7ze-UM.html](https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa_0_rka7ze-UM.html). Acceso en: 9 mar. 2020.
- TOKATLIAN, J.G.; CARVAJAL H, L. Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto. **Revista CIDOB d'afers Internacionals**, Barcelona, n. 28, p. 7–31, 1995.
- TOKATLIAN, J.G.; RUSSELL, R. Macri: en busca de una nueva inserción internacional. **Anuario Internacional CIDOB**, Barcelona, 2016. Disponible en: <http://anuariocidob.org/macri-en-busca-de-una-nueva-insercion-internacional/>. Acceso en: 10 mar. 2020.
- VAZ, A.C.; FUCCILLE, A.; REZENDE, L.P. UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasilia, v. 60, n. 2, p. 2-21, 2017.
- VITELLI, M. América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria. **Foro internacional**, México DF, v. 56, n. 3, p. 724–755, 2016.
- ZELICOVICH, J. Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018). **Latin American Journal of Trade Policy**, Santiago, n. 2, p. 49–66, 2018.



# R(r)elações I(i)nternacionais, Realismo e Análise da Política Externa (APE): contextualizando a invenção da APE

*I(i)nternational R(r)elations, Realism and Foreign Policy Analysis (FPA): contextualizing the invention of FPA*

*R(r)elaciones I(i)nternacionales, Realismo y Análisis de Política Exterior (APE): contextualizando la invención de la APE*

1. Investigador do IPRI-NOVA, Lisboa e Professor Auxiliar da Universidade Lusíada, Porto, Portugal. Doutorado em Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa, tem um especial interesse pelo estudo da interação entre ideias, factos, poder e conhecimento. Com dezenas de trabalhos publicados, as suas principais áreas de investigação são a Teoria das Relações Internacionais, a Análise da Política Externa, a História Contemporânea de Portugal e as Elites. Os seus artigos aparecem na *Análise Social*, na *Relações Internacionais*, na *Brazilian Journal of International Relations*, na *População e Sociedade*, na *Estudos Internacionais*, na *Austral: Journal of Strategy & International Relations*, na *Tempo e Argumento* e na *Dados: Revista de Ciências Sociais*. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-6321-8344>

Pedro Emanuel Mendes<sup>1</sup>

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n1.p64

Recebido em: 15 de dezembro de 2018

Aceito em: 07 de agosto de 2019

## RESUMO

Este artigo faz uma contextualização do nascimento da Análise da Política Externa (APE). Apresenta uma análise historiográfica da invenção da APE e da sua relação com os anos formativos da disciplina das Relações Internacionais (RI). O seu objetivo é o de iluminar a relação entre a história e a teoria da origem da APE como campo de estudo autónomo. O artigo está organizado em três partes. Em primeiro, identifica as origens europeias e norte-americanas do estudo da Política Externa e a sua ligação com as *policy sciences*. Em segundo, relaciona o surgimento do Realismo com o estudo tradicional da política externa e sintetiza as principais críticas teórico-metodológica introduzidas pela APE. Finalmente, apresenta uma análise dos principais marcos e inovações teóricas das abordagens que inventaram a APE. O artigo defende dois argumentos. Primeiro, a invenção da APE inscreve-se num contexto histórico e académico de protesto contra a visão tradicional de pensar e investigar a política externa. Segundo, é necessário assumir a interligação entre contextos históricos e contextos científicos na evolução teórica das RI e da APE.

**Palavras-chave:** Análise da Política Externa (APE). Realismo. Abordagem Fenomenológica. Abordagem Científico-comparativa. Historiografia da APE.

## ABSTRACT

This article provides a contextualization of the birth of the Foreign Policy Analysis (FPA). It presents a historiographic analysis of the FPA invention and its relationship with the formative years of the discipline of International Relations (IR). Its purpose is to illuminate the relationship between history and the theory of the origin of the FPA as an autonomous field of study. The article is organized into three parts. First, it identifies the European and US origins of

the study of foreign policy and its connection with policy sciences. Second, it relates the emergence of Realism with the traditional study of foreign policy and synthesizes the main theoretical and methodological criticisms introduced by the FPA. Finally, it presents an analysis of the main theoretical frameworks and innovations of the approaches that invented FPA. The article defends two arguments. First, the invention of the FPA is inscribed in a historical and academic context of a protest against the traditional view of thinking and studying foreign policy. Second, it is necessary to assume the interconnection between historical and scientific contexts in the theoretical evolution of IR and FPA.

**Keywords:** Foreign Policy Analysis (FPA). Realism. Phenomenological approach. Scientific-comparative approach. FPA Historiography.

## RESUMEN

Este artículo contextualiza el nacimiento del Análisis de Política Exterior (APE). Presenta un análisis histórico de la invención APE y su relación con los años de formación de la disciplina de Relaciones Internacionales (RI). Su objetivo es iluminar la relación entre la historia y la teoría del origen del APE como campo de estudio autónomo. El artículo está organizado en tres partes. En primer lugar, identifica los orígenes europeos y norteamericanos del estudio de la política exterior y su conexión con las ciencias políticas. En segundo lugar, relaciona el surgimiento del Realismo con el estudio tradicional de la política exterior y sintetiza las principales críticas teóricas y metodológicas introducidas por la APE. Por último, presenta un análisis de los principales hitos e innovaciones teóricas de los enfoques que inventaron el APE. El artículo presenta dos argumentos. En primer lugar, la invención de la APE se inscribe en un contexto histórico y académico de protesta contra la visión tradicional de pensar e investigar la política exterior. En segundo lugar, es necesario asumir la interconexión entre los contextos históricos y científicos en la evolución teórica de la RI y la APE.

**Palabras clave:** Análisis de la política exterior (APE). Realismo. Enfoque fenomenológico. Enfoque científico-comparativo. Historiografía de APE.

## Introdução

Sempre que se discute a história e a teoria das Relações Internacionais (RI) <sup>2</sup> temos de ter presente que as RI são um projeto intelectual e político que teve origem no desejo de compreender e explicar o comportamento dos Estados, as suas políticas externas, com o intuito de evitar a guerra e promover a paz. Apesar de ser necessário uma leitura plural e menos mítica dos debates que inventaram as RI (SCHMIDT, 2013) - reconhecendo as limitações eurocêntricas, masculinas, hegemônicas e neopositivistas dos anos formativos da disciplina - é essencial conhecer os seus marcos históricos e científicos<sup>3</sup>. Neste quadro, é importante discutir as seguintes questões: quais as razões do nascimento das disciplinas acadêmicas? São razões eminentemente científicas, ou igualmente históricas e políticas? É possível explicar as inovações e correntes teóricas das RI e da APE sem as relacionar com os seus contextos?

Partindo desta problemática, este artigo identifica as principais razões científicas, históricas e políticas que originaram o nascimento da subdisciplina da Análise da Política Externa (APE). Sublinhando a necessidade de assumir as funções de domínio político-acadêmico na invenção das disciplinas e das suas teorias<sup>4</sup>, desenvolve uma abordagem interligada

2. Como é tradicional, usamos Relações Internacionais (RI) em maiúsculas para designar a disciplina científica e relações internacionais (ri) em minúsculas para designar os fenômenos empíricos. Por razões de clareza do artigo, assumimos as RI como disciplina e a APE como subdisciplina. É possível outra interpretação, onde as RI são uma subdisciplina da Ciência Política e a APE é um subcampo das RI, cf. Nota 5.

3. Isto significa que apesar de uma leitura plural, menos dicotômica e mais relacional, os debates aconteceram e a sua problematização continua a ter uma importante função na estruturação social e paradigmática da disciplina (QUIRK; VIGNESWARAN, 2005). O ponto não é eliminar os debates, mas explicitar que a narrativa dos quatro grandes debates é simplificadora, uma vez que existiram vários outros debates, relações e movimentos teóricos dentro destes debates.

4. Como o fundador da sociologia do conhecimento sublinhou: "every historical, ideological, sociological piece of knowledge (...) is clearly rooted in and carried by the desire for power and recognition of particular social groups who want to make their interpretation of the world the universal one" (MANNHEIM, 2011, p. 404-405).

entre a *história* e a *teoria* da Política Externa e identifica os principais marcos e inovações da invenção da APE.

O artigo tem dois objetivos principais. O primeiro é o de demonstrar a importância de termos um conhecimento sofisticado sobre a historiografia da disciplina das RI. Assumir a relação entre a história e a teoria das disciplinas é um passo intelectual decisivo em ciência e ajuda-nos a investigar e problematizar melhor os nossos objetos de estudo. Deste modo, o artigo dialoga com vários estudos historiográficos da disciplina e tenta contribuir para o debate sociológico sobre o nascimento e desenvolvimento das RI e da APE<sup>5</sup>. O segundo objetivo é o de recordar a importância das inovações teóricas dos pioneiros do estudo da política externa. Não raras vezes, ideias e autores fundamentais são esquecidos, ou apagados da memória acadêmica, em detrimento de ideias pretensamente inovadoras, que mais não fazem do que reinterpretar os clássicos. Isto acontece por ignorância histórica e reforça o nosso argumento sobre a necessidade de dominarmos a evolução das disciplinas e não cairmos na tentação de estarmos continuamente a *inventar a roda*.

O artigo desenvolve-se ao longo de três partes. Na primeira, faz um breve enquadramento das origens europeias e norte-americanas do estudo da política externa. Aqui são abordadas as influências do ambiente teórico e histórico dos primeiros debates da invenção das Relações Internacionais, de onde emerge a hegemonia do Realismo e o nascimento das *policy sciences*. Na segunda, apresenta as principais razões da afirmação do Realismo e da sua influência histórica na teoria e prática da política externa, bem como as principais críticas metodológicas apontadas pela APE. Na terceira, identifica as principais inovações teóricas dos marcos decisivos da invenção da APE, nomeadamente, a abordagem fenomenológica de Snyder; Bruck; Sapin (1962) e de Kenneth Boulding (1956, 1959, 1969), e a abordagem científico-comparativa de James Rosenau (1980).

O argumento principal que o artigo apresenta é o de que não é possível conseguir obter uma compreensão sofisticada do nascimento e evolução da APE sem realizar uma análise interligada entre contextos históricos e contextos académicos.

As origens do estudo da política externa e as *policy sciences*: as influências europeias e norte-americanas.....

Embora seja possível situar a origem de um pensamento sobre a política externa em sistemas internacionais pré-westphalianos<sup>6</sup> (BUZAN; LITTLE, 2000), e os realistas sublinhem que a sua visão sobre a política externa se baseia em 2500 anos de História (GILPIN, 1996), as origens da política externa, como política pública com um discurso e uma prática institucional, são europeias e estão ligadas à construção do Estado moderno ao longo dos séc. XVII e XVIII. A construção do Estado-Nação bem como as consequentes transformações globais do séc. XIX (BUZAN; LAWSON, 2015) conduziram à consolidação institucional e prática da política externa. Foi neste período que se solidificou a ideia da importância superior da política externa relativamente a outras políticas públicas. Isto é compreensível uma vez que nesta época a política externa assumiu um

5. Apesar de ultimamente se terem desenvolvido novas, críticas e revisionistas, abordagens historiográficas da disciplina (ASHWORTH, 2014; VITALIS, 2015; SCHMIDT; GUILHOT, 2019), o mesmo não tem acontecido com a APE. A principal novidade resume-se a tentar renomear este campo estudo, agora como Política Externa (PE) (CARLSNAES, 2013, p. 299; SMITH; HADFIELD; DUNNE, 2016) ou Estudos de Política Externa (EPE) (GROOM, 2007) em vez de APE. Para uma visão reafirmativa da APE ver (HUDSON, 2005; 2016; 2018; THIES, 2018). Estes exercícios de redenominação disciplinar são reflexivos do atual momento, aparentemente, pós-paradigmático e traduzem novas ramificações do eterno debate entre cientistas e artistas no estudo das RI e APE (cf. nota 9).

6. Desde logo, *A Guerra do Peloponeso* de Tucídides, que é simultaneamente uma das origens do pensamento realista.

papel decisivo na construção das territorialidades políticas e consequente definição constitutiva dos atores e do próprio sistema internacional. A qualidade da política externa poderia significar a diferença entre fazer, ou não fazer, parte da definição constitutiva do sistema.

A realidade histórica da solidificação dos Estado-Nação legitimou a existência da doutrina do primado e da excecionalidade da política externa sobre as outras políticas públicas. Esta doutrina perdurou até ao século XX e é visível nas primeiras tentativas modernas de definir a política externa: “Foreign policy is ‘more important’ than other policy areas because it concerns national interests, rather than special interests, and more fundamental values” (COHEN, 1968, p. 530). Esta doutrina andou de mãos dadas com a construção do Estado moderno e originou um lastro histórico que fundamentou a teoria e a prática da política externa. De uma forma sintética, podemos dizer que a doutrina da excecionalidade da política externa se baseia em cinco princípios: o primado do executivo, o privilégio do soberano, a regra do monopólio, a exclusividade e especialização profissional e a regra do segredo (MERLE, 1984, p. 20-33). Esta excecionalidade e importância da política externa motivou estadistas, historiadores e teóricos políticos a desenvolverem teorias sobre como praticar a política externa, muitas vezes assumida de forma intermutável com a arte da diplomacia, ou a arte de fazer a paz e a guerra (GILPIN, 1981), também sintetizada no conceito de *Statecraft* (LAUREN; CRAIG; GEORGE, 2013).

Esta conceção tradicional sofreu um forte desafio com o fim da primeira guerra mundial e a ascensão das ideias demo liberais norte-americanas, em especial com Woodrow Wilson e a sua visão liberal-internacionalista (NINKOVICH, 1999). Com Wilson, a ideia tradicional de que a política externa era uma política pública especial, formulada segundo princípios secretos e aristocráticos, longe do escrutínio público e democrático, começou a ser posta em causa<sup>7</sup>.

Apesar do insucesso relativo do projeto wilsoniano (WERTHEIM, 2011), o estudo da política externa foi profundamente influenciado pelas suas ideias liberais e democráticas (COHEN, 1968). Sobretudo nos Estados Unidos (EUA), os objetivos de estudo da política externa no pós-guerra sofreram importantes desenvolvimentos devido a três ideias que integravam a visão de Wilson (CARLSNAES, 2002; HOFFMAN, 1977). A primeira, de carácter institucional, está ligada à necessidade das instituições governamentais responsáveis pela política externa se tornarem mais eficientes no cumprimento dos seus objetivos. A segunda, de carácter ideológico, prendeu-se com a luta pela democratização dos processos de formulação e decisão da política externa. A partir deste momento começou a existir a preocupação de legitimar democraticamente as opções de política externa. Isto significa que passou a ser necessário encontrar justificações políticas no processo de decisão em política externa e introduzir considerações normativas dos interesses públicos nas diferentes fases da formulação e implementação da política externa. A terceira ideia foi relativa à necessidade de desenvolver uma relação triangular virtuosa entre cidadãos, universidade e governo. Esta ideia favoreceu o desenvolvimento de departamentos de estudos políticos especializados em relações internacionais nas universidades que, por definição, deveriam produzir

7. Isto não significa que não seja necessário matizar criticamente as visões idealizadas de Wilson como introdutor de uma visão democrática e pacífica antitética da “power politics”, nomeadamente da hegemonia norte-americana (ANIEVAS, 2014).

conhecimento que, implícita ou explicitamente, fosse politicamente relevante para a governação e que refletisse os valores dos EUA (HOFFMAN, 1977). A visão liberal e democrática de Wilson foi marcante para a definição política e institucional do que deveria passar a ser a diplomacia norte-americana, nomeadamente para quais as instituições e ideias que deveriam formar as futuras elites da política externa norte-americana. Como académico e político intelectual, Wilson assumiu que era fundamental investir no ensino e conhecimento académico para formar elites para o governo americano (WILSON, 1887). Era necessário dar resposta às crescentes exigências que a emergente liderança internacional americana significava. Como afirmou no prefácio da quinta edição da sua tese de doutoramento:

When foreign affairs play a prominent part in the politics and policy of a nation, its Executive must of necessity be its guide: must utter every initial judgment, take every first step of action, supply the information upon which it is to act, suggest and in large measure control its conduct (WILSON, 1900, p. xi-xii).

Foi a partir daqui que se iniciou o movimento académico que irá dar origem às *policy sciences*. Por exemplo, em 1919 é fundada a Edmund A. Walsh School of Foreign Service, a primeira “policy school” (MENDES, 2019a). Assim, a afirmação das *policy sciences* está ligada ao desenvolvimento da interpenetração entre o mundo político e académico nos Estados Unidos da América. Foi aqui que emergiu um contexto histórico que proporcionou possibilidades ímpares para estudar e aplicar conhecimentos científicos nas políticas públicas. Ao conciliar o estatuto de primeira república democrática moderna com o de potência global, os EUA potenciaram a necessidade de estudos sobre a política externa. Este contexto e ambiente ideacional liberal foi importante na tentativa de construir uma ordem internacional com base em princípios republicanos legalistas e democráticos de influência Kantiana. Da mesma forma que a *Guerra do Peloponeso* de Tucídides influenciou o pensamento realista, a *Paz perpétua* de Kant influenciou o pensamento liberal e os seus líderes, nomeadamente Woodrow Wilson e a sua ideia de promoção da paz através da institucionalização de uma democratização da governação internacional (SMITH, 2017; COOPER, 2008).

Durante os seus anos de formação académica, Wilson leu os principais filósofos alemães, nomeadamente Hegel e a sua *Philosophy of Right* que faz uma análise da *Paz Perpétua* de Kant (LINK, 1969, p. 586). Para além das leituras, a influência de Kant no pensamento e ação de Wilson surgiu por intermédio de outros líderes liberais pacifistas. Wilson foi influenciado pelas ideias de ativistas liberais kantianos ingleses (o grupo Bryce), onde emergiu originalmente a ideia de formação de uma Liga pacifista (DUBIN, 1970; SYLVEST, 2005). Por outro lado, o pensamento de Wilson foi influenciado por dois colegas académicos, ex-presidentes de Harvard, A. Lawrence Lowell e Charles W. Eliot, que integraram uma inicial organização pacifista: a *League to Enforce Peace*, (STROMBERG, 1972). Isto significa que neste período existiu uma interpenetração entre o desejo e a necessidade de produzir conhecimento útil para a organização pacífica da ordem internacional, que significou simultaneamente a necessidade de especializar um conhecimento sobre

a política internacional e a condução da política externa. Por isso, nesta fase, o estudo das relações internacionais era equacionado como uma *policy science* progressista. Ou seja, um conhecimento necessário para estabelecer uma nova ordem internacional, com base em ideias e princípios progressistas, legalistas e pacifistas.

Deste modo, as primeiras ideias sobre a possibilidade de definir uma área de estudos internacionais e de política externa estão intimamente ligadas a ideias progressistas. Esta visão era interpenetrada pela cultura pragmática e solucionista dos EUA sobre o que deveria ser uma disciplina de relações internacionais (HOFFMAN, 1977). Isto significa que o estudo da política externa deveria ser útil e orientado para a prática, nomeadamente para a visão kantiana que vários líderes políticos e académicos anglo-americanos defendiam. Embora este período não seja apenas dominado pelo debate entre liberais progressistas e realistas (SCHMIDT, 2013; SCHMIDT; GUILHOT, 2019), este é o debate que tem mais impacto, sobretudo no contexto histórico, universitário e político dos EUA, onde, na verdade, a disciplina foi inventada (MENDES, 2014; 2019a).

Paralelamente a esta influência wilsoniana, institucional e ideológica, existiu outra importante influência doutrinária na teoria e prática da política externa. Estamos a falar da tradição europeia da *realpolitik*, que se consubstanciou no paradigma do Realismo fundado por Carr (1939) e Morgenthau (1948)<sup>8</sup>. Foi também esta tradição realista que *construiu socialmente* o estudo da política externa, e que perdurou mesmo após a contestação teórico-metodológica da APE.

Aqui reside o primeiro e constitutivo problema sobre o estudo da política externa e a sua relação com o Realismo que importa sublinhar. Para o Realismo, a política externa, as estratégias, ações dos seus praticantes e decisores são, por um lado, um objeto de estudo, que importa analisar e explicar e, por outro lado, constituem um conhecimento, discurso e prática sobre como fazer a política externa (GUZZINI, 2017). Ao tentar inventar a teoria das relações internacionais, Morgenthau sistematizou uma *teoria política* da política externa - uma sabedoria política com base no estudo da história e dos clássicos - e dos assuntos internacionais. Por isso, o Realismo é a teoria que, desde o início, tentou traduzir e refletir a teoria e a prática da *realpolitik* europeia do sec. XIX numa teoria das RI. Isto significa que o Realismo foi, simultaneamente, uma tentativa de sistematizar uma teoria sobre as relações internacionais e uma estratégia sobre a política externa (GUZZINI, 2017).

O Realismo de Morgenthau é, por definição, uma teoria para a ação em política externa. Ou seja, é uma *teoria-guia* para a ação dos praticantes, onde se *explica* e *aconselha* os líderes a conduzirem a política externa. Isto foi fundamental no contexto inicial da invenção da disciplina de RI e na afirmação da teoria realista como uma teoria útil. Esta afirmação útil do realismo foi socialmente construída através de um argumento empático poderoso: o realismo espelhava a *realidade* da política internacional. Todas as outras visões, nomeadamente a liberal wilsoniana não tinha aderência à *realidade*. O Realismo construiu socialmente esta ideia que foi socializada por muitos académicos e, sobretudo, praticantes da política externa (GUZZINI, 2017; MENDES, 2018).

8. Como vários estudos recentes demonstram (Williams, 2007; Navari, 2018; Frei, 2018), de um ponto de vista histórico podemos acrescentar outros trabalhos clássicos que construíram o pensamento realista em RI, com destaque para os de: Frederick Shuman publicado em 1933; Harold Nicholson publicado em 1939; Reinhold Niebuhr publicado em 1940; Georg Schwarzenber publicado em 1941; Martin Wight publicado em 1946; e George Kennan publicado em 1951. Todavia, foi o *Politics Among Nations* de Morgenthau (1948) que se tornou no cânone do Realismo, com sete edições desde 1948 até 2005. Convém sublinhar que todos estes estudos continham estratégias e teorias-guia para a política externa. Portanto, o Realismo sempre teve uma especial ligação com a política externa, mas sobretudo como uma *praxis*, não como um campo de estudo com instrumentos teórico-metodológicos próprios.

As causas e consequências das duas guerras mundiais foram cruciais para a visão realista sobre o que não fazer em política externa. Na visão realista, a tentativa utópica - e no final do dia nefasta - de construir um mundo pacífico, sem ter em conta a verdade universal da lógica competitiva da *power politics* deveria ser eliminada da teoria e prática da política externa (CARR, 1939; MORGENTHAU, 1948, 1950). Foram estas circunstâncias históricas e políticas, interligadas com a ascensão dos EUA, que motivaram os realistas, liderados por Morgenthau, a desenvolverem uma teoria realista das relações internacionais que estabelecesse as fronteiras e fundamentos ontológicos e epistemológicos da disciplina das RI, nomeadamente como uma *teoria-guia* para a definição da política externa dos estados contrária à visão de Wilson.

Como notou Stanley Hoffman (1969), Morgenthau conjugou uma teoria filosófica – uma descrição ontológica sobre o mundo baseada numa preconcepção sobre a natureza humana e as relações de poder entre as suas unidades políticas – com concetualizações empírico-práticas, parcimoniosas e altamente empáticas, sobretudo para as elites praticantes da política externa, mas também para os alunos de RI, as futuras elites da política externa dos EUA.

Esta visão produziu uma empatia teórica na generalidade dos seus leitores e foi uma das razões do seu sucesso (MENDES, 2018; 2019b). Para além de uma teoria que tenta explicar as relações internacionais, o Realismo refletiu e solidificou uma “linguagem prática” através da qual muitos decisores e praticantes comunicavam e pensavam a política externa, sobretudo no contexto de guerra-fria. Ainda hoje, conceitos fundamentais para os realistas como o “interesse nacional”, a “balança de poder”, a “*realpolitik*”, a “prudência”, as “razões de Estado”, ou a “credibilidade nacional”, são conceitos profundamente embebidos e socializados no mundo político e diplomático (GUZZINI, 2017). Isto significa, como veremos a seguir, que o Realismo foi profundamente constitutivo da forma como os estudantes e praticantes da política externa compreendiam e interpretavam o mundo.

### O Realismo e a APE: encontros e desencontros

O principal formulador do Realismo, Hans Morgenthau, foi profundamente influenciado pela tradição da *realpolitik* da diplomacia europeia do séc. XIX. Morgenthau utilizou as principais máximas da *realpolitik* europeia e transformou-as em leis gerais de uma ciência social americana: as Relações Internacionais (GUZZINI, 1998). Contudo, importa também contextualizar o percurso de Morgenthau. Em primeiro lugar, devemos recordar que, como muitos dos principais cientistas sociais do pós-guerra dos EUA, Morgenthau era um emigrante europeu vítima do nazismo (FREI, 2001; RÖSCH, 2018)<sup>9</sup>. Em segundo lugar, neste período, os EUA viviam um ambiente político e académico que proporcionou um “*political studies enlightenment*” (KATZNELSON, 2003). Neste ambiente iluminista do pós-guerra dos EUA, existia um desejo e uma necessidade de solidificação de uma *ciência da política*.

Todavia, a crescente importância do estudo e ensino da Ciência Política motivou acesos debates. Em primeiro lugar, debates sobre qual o sig-

9. Nascido e educado na Alemanha (Universidades de Berlim; Frankfurt e Munique), fez trabalho de pós-graduação no Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais em Genebra, onde foi professor de 1933 a 1935, no ano seguinte esteve em Madrid (1935-36) e finalmente passou a ser professor nos EUA, onde se naturalizou em 1943.

Aqui começou por ser professor no Brooklyn College (1937-39) e Universidade do Missouri Kansas City (1939-43), até ser professor na Universidade de Chicago (1943-71), onde desenvolveu os seus trabalhos clássicos (FREI, 2001).

Novas interpretações de Morgenthau (WILLIAMS, 2007; NAVARRI, 2018) demonstram uma visão mais plural de Morgenthau e confirmam o argumento que os contextos importam na leitura e construção das teorias. Por exemplo, em 1958, Powers (1958) critica Morgenthau pelo seu conservadorismo, hoje é possível contextualizá-lo como um dissidente e até como um “crítico” face a vários aspetos do pensamento político e académico dominante (RÖSCH, 2017).

nificado e função da teoria em Ciência Política e sobre quais as melhores metodologias. Em segundo lugar, debates sobre as fronteiras e identidades disciplinares, dos quais importa destacar um olhar particularmente invejoso dos estudos políticos (CP/RI) face à capacidade epistemológica da Economia e à sua consequente produção teórica (ADCOCK, BEVIR; STIMSON, 2007).

Embora existam vários e sobrepostos debates, para a discussão aqui proposta, importa sublinhar que na disputa política e científica que se desenvolveu sobre como estudar as relações internacionais emergem três minidebates inter-relacionados. O primeiro é o debate geral sobre se a Ciência Política deveria ser tradicionalista ou positivista (DAHL, 1961; ADCOCK, 2007; BELL, 2009). O segundo é sobre qual o lugar disciplinar para o estudo das relações internacionais. Deveriam as Relações Internacionais ser um subcampo da Ciência Política ou, como como defendia Morgenthau, uma disciplina autónoma com uma metodologia tradicional assente na história e na teoria política? O terceiro foi relativo a saber se a política externa deveria continuar ser estudada na ótica tradicional, ligada à História Diplomática e à visão epistemológica tradicional do realismo, ou um campo de estudo com uma lógica epistemológica mais sofisticada ligada às visões que defendiam que todos os campos dos estudos políticos se deveriam transformar em ciências sociais. A chamada revolução behaviorista defendeu que os fenómenos políticos deveriam ser objeto de metodologias científicas e não apenas de considerações históricas e normativas. O seu objetivo foi substituir a filosofia política pela filosofia da ciência e, deste modo, construir novos padrões paradigmáticos sobre a formação de conceitos, hipóteses, teorias e métodos de explicação e verificação empírica.<sup>10</sup>

Foi neste contexto que um grupo de académicos, intelectuais e praticantes tentou construir espaços epistémicos de poder - no sentido Bourdiano (BOURDIEU, 1988) - e desenvolver uma teoria realista das RI que disciplinasse o estudo da política internacional e da política externa. Ao contrário do ambiente iluminista dominante assente no behaviorismo e racionalismo científico, este grupo realista propôs um contramovimento intelectual, irredentista, que teve por base uma distinta abordagem teórica face à natureza da política e ao seu estudo (GUILHOT, 2008). Isto é, não uma ciência social, mas uma ciência humana, uma *teoria política* sobre as relações internacionais e a ação em política externa. Morgenthau não era adepto da transformação do estudo da política externa numa ciência social. O que defendeu, foi que os assuntos internacionais e, sobretudo a política externa, deveriam ser analisados através de uma teoria tradicionalista, normativa, não empirista, e elitista de *power politics* (MORGENTHAU, 1948). Neste contexto, Morgenthau defendeu uma das primeiras visões sobre a “libertação das RI da Ciência Política” (ROSENBERG, 2016)<sup>11</sup>.

Embora a obra de Morgenthau seja fundacional na sistematização neo-científica dos princípios da *power politics*, ele não era adepto da cientificação do estudo da política que estava a acontecer nas universidades norte-americanas. Influenciado pela *teoria* de Carl Smith e pela *história* desastrosa da aberração racionalista do nazismo (BROWN, 2007), Morgenthau refutou as promessas otimistas do liberalismo racionalista e progressista, de que, com base na razão e no conhecimento científico, era possível construir a paz internacional<sup>12</sup>. Para Morgenthau, a emergência

10. Na Universidade de Chicago, Leo Strauss e Morgenthau travaram uma luta académico-política contra a transformação do Departamento de Ciência Política em behavioristas que desconsideravam a tradição filosófica da disciplina. Sem sucesso, pois os novos líderes académicos quer na Universidade de Chicago, (Harold Lasswell; V. O. Key, Jr.; David B. Truman; Herbert Simon; Gabriel Almond; David Easton; Quincy Wright; Morton A. Kaplan), quer em Harvard (Karl Deutsch; Sidney Verba), Yale (Robert Dahl) e em Stanford (Elau), assumiram nesta nova visão sobre a Ciência Política, construindo a identidade racionalista e neopositivista da disciplina (HAMATI-ATAYA, 2018).

11. Este é um dos eternos debates na disciplina (MENDES, 2019b). Surgiu no início e foi ressurgindo, de acordo com o desenvolvimento de novas ramificações reflexivas dos contextos políticos e científicos. Hoje reaparece novamente veja-se (FORUM IR, 2017; D'AOUST, 2017; JAKCSON, 2018).

12. Existem interpretações plurais sobre o Realismo clássico e o seu papel no primeiro debate. Por exemplo, Williams argumenta que a invenção realista das RI foi um movimento iluminista que pretendia resgatar o liberalismo da sua dimensão utópica e racional-burocrática e propor um novo liberalismo. Aquilo que Jon Herz chamou o Liberalismo realista (WILLIAMS, 2013).

13. Existiam realistas que acreditavam que as metodologias das Ciências Sociais eram adequadas e deviam ser utilizadas no estudo da *power politics*, como foram os casos de Frederick Dunn, Arnold Wolfers e Klaus Knorr (GUILHOT 2008; 2011). Isto significa, novamente, que mais do que numa lógica puramente dicotômica temos de compreender os debates disciplinares das RI de forma plural e relacional.

14. O que não significou, em alguns casos, (cf. nota anterior), a refutação da lógica constitutiva do realismo e da sua visão estatal e monista da *power politics*.

da revolução científica (behaviorista) que estava a acontecer nas Ciências Sociais nos EUA era perniciosa para os estudos políticos. Para a maioria dos realistas clássicos<sup>13</sup>, a ideia de uma ciência positiva (empírica) da política era uma ilusão e prejudicava o estudo *realista* da política e do *poder*. Para o Realismo a *política* não era uma atividade que pudesse ser resumida a observações empíricas, nem podia ser compreendida e explicada através de metodologias científicas racionalistas (GUILHOT, 2008; MORGENTHAU, 1944; 1946). De acordo com Morgenthau (1946), a aplicação de metodologias científico-comportamentais (behavioristas) aos estudos políticos não representava nenhum progresso no estudo da Ciência Política, mas uma limitação da sua compreensão, pois esta tecnicização funcionava como uma negação da natureza humana, da sua condição social e da sua essência *política* (BEHR, 2016; GUILHOT, 2011).

As ideias epistemológicas tradicionalistas de Morgenthau foram ultrapassadas pela dinâmica científica neopositivista que começou a dominar o novo campo de estudo da política externa. Esta dinâmica, começou a direcionar o estudo da política externa para os departamentos de Ciência Política - nomeadamente para a política americana e para a política comparada – começando a diferenciar-se da disciplina da política internacional. Neste minidebate teórico-metodológico, o conservadorismo epistemológico do realismo foi ultrapassado. Na verdade, o projeto anti-positivista e autonomista do estudo das RI liderado por Morgenthau não conseguiu travar a crescente institucionalização de programas de Ciência Política/RI que adoptavam os modelos epistemológicos das ciências sociais. Apesar do seu *Politics Among the Nations* ser um *best-seller* e o mais influente manual para académicos e praticantes, a disciplina das RI não deixou de se embeber no ambiente científico-behaviorista e desenvolver novas e mais sofisticadas metodologias. Neste quadro, o nascimento da APE como campo de estudo é um exemplo paradigmático da refutação da lógica epistemológica tradicionalista de Morgenthau<sup>14</sup>.

O projeto behaviorista, neopositivista e empirista, e as consequentes abordagens da *rational choice*, acabaram por dominar as RI, tornando-a numa ciência social integrada na Ciência Política norte-americana. Esta afirmação racionalista e neopositivista tornou-se paradigmática com Waltz (1979) e o seu neorealismo estrutural. Todavia, Waltz sempre manteve que a sua *teoria da política internacional*, não era uma teoria de política externa, assumindo novamente uma fronteira analítica e académica entre o estudo da Política Internacional e o estudo da Política Externa (WALTZ, 1996).

Contudo, o projeto realista não era apenas epistemológico. Acima de tudo, ele era um projeto de domínio da relevância político-académica e prática do Realismo. Aqui, podemos dizer que o projeto não fracassou e o Realismo tornou-se nos anos formativos da disciplina (1945-70) na abordagem dominante da disciplina. Sobretudo no mundo prático, a visão realista, de que a política internacional era uma luta constante pelo poder, foi preponderante na forma de pensar e praticar a política externa, quer nos EUA, quer globalmente. Esta influência deve-se a dois fatores básicos: a empatia parcimoniosa dos seus argumentos e a reflexividade histórica do contexto da guerra-fria. Assim, a doutrina de contenção do comunismo sistematizada por Kennan (1945; 1947) é um

bom exemplo da influência do realismo clássico na teoria e prática da política externa dos EUA e na forma como as relações internacionais eram percebidas pelos diplomatas e líderes internacionais. Como Morgenthau, e ao contrário de Wilson, Kennan acreditava que a condução da política externa deveria estar relativamente isolada das questões internas e da opinião pública, pois essa politização poderia contaminar os objetivos racionais dos líderes na definição da política externa (MORGENTHAU, 1950; KENNAN, 1984).

O fato é que o Realismo se transformou na mais conhecida e influente abordagem das RI<sup>15</sup>. Mas também este fato pode e deve se explicado tendo em conta os seus contextos. Após o descrédito da abordagem liberal-legalista do período entre guerras e, sobretudo, com o surgimento da guerra fria, o contexto histórico do sistema internacional interliga-se com as teorias de luta e busca de poder por Estados rivais. Isto significa que a teoria Realista estava no lugar certo no momento exato para criar uma empatia e necessidade teórica na disciplina das Relações Internacionais. O Realismo tudo fez para aparecer como a abordagem mais *realisticamente científica* e, portanto, politicamente mais útil e eficaz.

Neste quadro, podemos dizer que existem quatro momentos fundamentais que marcam a ascensão do Realismo:

- primeiro, a *demonstração do irrealismo* da visão Wilsoniana das relações internacionais entre guerras por parte de Edward Carr<sup>16</sup> assente no contexto *histórico* do falhanço da SDN (CARR, 1939);
- segundo, o *impacto da doutrina de contenção* de George Kennan (1945; 1947)<sup>17</sup>, assente no contexto *histórico* da expansão do império soviético;
- terceiro, a sistematização *neo-cientista* sobre a *indispensabilidade da power politics* de Hans Morgenthau (MORGENTHAU, 1946; 1948);
- quarto, o papel da Fundação Rockefeller e das suas conferências, especialmente a realizada em 1954 sobre a Teoria das RI (GUILHOT, 2008; 2011)<sup>18</sup>.

Com a sua ênfase na busca pelo poder num mundo anárquico, perigoso e imprevisível, o Realismo foi, em termos gerais, a abordagem tradicionalmente adotada pelos praticantes da política externa. Esta *empatia histórico-social e prática* fez com que o Realismo se tornasse a abordagem dominante nos anos formativos da disciplina, o que influenciou a prática e a teoria da política externa.

O nascimento, evolução e domínio do Realismo deve ser compreendido à luz da sua capacidade de captar a lógica competitiva dos processos políticos e da sua aplicabilidade e reprodução *histórica* na política internacional, designadamente com o fracasso do projeto da *sociedade das nações* e a ascensão da guerra-fria. Numa metáfora, o realismo foi o *traje que assentou aos fatos*. E os alfaiates - leia-se académicos e praticantes das RI - começaram a produzir vestimentas que serviam à moda da época, leia-se mundo bipolar e agressivo da guerra-fria Assim, o Realismo produziu um discurso que foi empaticamente poderoso para a moldura analítica da disciplina das RI e para o conseqüente *enquadramento* do contexto histórico da guerra-fria (KAHLER, 1997; OREN, 2003; SCHMITH, 2013).

15. A mais conhecida e também a mais criticada (LEGRO; MORAVCSIK, 1999; GUZZINI, 2004).

16. Carr é outro exemplo da necessidade de uma leitura plural dos debates e das teorias em RI. Carr era um historiador realista, que criticou o idealismo-liberal progressista de entre guerras, designando-o de "utópico", mas não era um realista conservador (KUBÁLKOVÁ, 1998). Aliás o Realismo como *teoria-guia* para a política externa pode ser transversal a liberais, conservadores e marxistas (WIVEL, 2017).

17. O que não significa que a posterior política externa americana de contenção ao comunismo fosse coincidente com as suas ideias. Todavia, o *impacto* da sua doutrina foi importante. Veja-se o inicial "longo telegrama", *Telegram, George Kennan to George Marshall February 22, 1946. Harry S. Truman Administration File, Elsey Papers*, e subsequente artigo "anónimo" X - "The Sources of Soviet Conduct", de 1947. Este impacto influenciou a doutrina Truman, sistematizado no famoso documento secreto *NSC 68* (KENNAN, 1945, 1947).

18. Esta conferência reuniu os principais académicos e praticantes de RI com ligações ao Realismo e ao mundo político: Hans Morgenthau, Reinhold Niebuhr, Walter Lippmann, Paul Nitze, Arnold Wolfers, William T. R. Fox, Kenneth W. Thompson e Kenneth Waltz que, como mais jovem, foi o relator da conferência (GUILHOT, 2011). O presidente da Fundação Rockefeller, Dean Rusk, futuro secretário de estado (1961-1969) presidiu ao encontro. Embora não estando presente, George Kennan enviou uma comunicação. Aqui se discutiu como construir teorias em RI e qual a sua importância para o mundo político. Mais do que as suas conclusões escritas, esta conferência teve um impacto importante na forma como o estudo das RI e a sua prática - a definição da Política Externa norte-americana - se foram estruturando nestes anos fundacionais da disciplina das RI.

A invenção da APE: a abordagem fenomenológica de SBS e Boulding e a abordagem científico-comparativa de Rosenau.

Como vimos, a disciplina das RI como teoria científica e como conhecimento prático aplicado à definição da política externa foi influenciada pelo Realismo. As iniciais tentativas de sistematização sobre o que era e como se explicava a política externa dos Estados estavam embebidas numa lógica de ação realista. Todavia, a relação da Análise da Política Externa (APE) com o Realismo é feita de encontros, mas também de desencontros. Apesar de assumir a sua origem estatal, a APE desenvolveu todo o seu programa de investigação reagindo contra alguns dos pressupostos do Realismo. Em primeiro lugar, a APE contraria a ideia de que a política externa é independente da política interna. Em segundo lugar, a APE demonstra que o Estado não é um ator unitário e coerente que prossegue objetivos claros de acordo com um interesse nacional objetivo. Finalmente, a APE comprova que os Estados não definem os seus objetivos e decisões apenas de uma forma racional.

Na realidade, grande parte da investigação original da APE baseou-se na tentativa de refutação das assunções de racionalidade, coerência, unitarismo e clarividência objetiva do interesse nacional nas decisões de política externa. A definição dos interesses em política externa é mais complexa do que as abordagens tradicionais e estáticas ligadas às visões *racionalistas* e associadas ao interesse nacional. Esta é uma das importantes contribuições da APE que até os realistas já assumem como um dado adquirido (KRASSNER, 1978; WIVEL, 2017).

Contudo, existiu um longo processo de evolução paradigmática desde a fundação da disciplina até a atualidade. Muitos dos progressos da APE prenderam-se com a necessidade da disciplina se libertar dos pressupostos ontológicos tradicionais sobre o que eram as relações internacionais e como é que os atores se comportavam. Desde logo, da visão simplificadora do papel dominante da estrutura na agência da política externa. Mas também da ideia tradicional da *realpolitik* que assumia que todo o comportamento em política externa era inteligível à luz do auto evidente interesse nacional (MORGENTHAU, 1951; RYNNING; GUZZINI, 2001). A APE necessitou de aprofundar as abordagens que se centraram na reconstituição explicativa da *agência* da decisão e na multiplicidade de *inputs* institucionais e políticos que a influenciam. Foi precisamente isto que aconteceu com a *invenção* da APE nos anos cinquenta e sessenta.

Os primeiros estudos de política externa que tentaram ultrapassar a abordagem tradicional do período anterior à II Guerra Mundial, procuraram sistematizar tipologias e modelos sobre as fontes e fatores a ter em consideração para explicar a política externa dos Estados. Estes estudos fizeram eco de um crescente reconhecimento de que as análises existentes eram claramente insuficientes para uma cabal explicação dos *fenómenos* da política externa. Tentaram expor as limitações das análises tradicionais e procuraram ultrapassar as conceções simplistas da *power politics* e da *realpolitik*. Isto é, criticaram as assunções meta-teóricas sobre o primado e a independência da política externa face a política interna e sobre o processo de decisão racional e eficiente do Estado. Pela

primeira vez, demonstraram que o Estado não é exatamente um ator unitário e racional que atua em função de um interesse nacional objetivo (MENDES, 2007; 2017a).

É neste contexto que devemos compreender os protestos<sup>19</sup> decisórios e científico-comparativos de Snyder e Rosenau. Assim, os primeiros trabalhos que contestaram os modelos tradicionais foram fortemente influenciados pela revolução *behaviorista* e pelo início da tradição *fenomenológica* no estudo das Relações Internacionais. Esta tradição está ligada ao grande desenvolvimento acadêmico norte-americano da sociologia e da psicologia social e é visível nas referências aos trabalhos de Parsons, Shils e Alfred Schuetz feitas por Snyder, Bruck e Sapin (SBS) (SNYDER, BRUCK, SAPIN; 1962, p. 63)<sup>20</sup>.

A influência *fenomenológica* foi importante na construção da cultura identitária da APE e teve na altura como expoentes máximos, para além de SBS, os trabalhos de Harold e Margaret Sprout<sup>21</sup>, Ole Holsti<sup>22</sup> e Kenneth Boulding.<sup>23</sup> Esta cultura sociológica e psicossocial, colocou a APE como um *subfield* que se posicionou de uma forma relativamente *outsider* face à cultura *realista*, *objetivante* (associal) e *estrutural* dominante do estudo da política internacional.

A partir da década de cinquenta a disciplina das RI dividiu-se em duas partes fundamentais: o estudo da política internacional e o estudo da política externa (APE) (KUBÁLKOVÁ, 2001, p. 15). O estudo da política internacional foi dominado pela visão estrutural do realismo e pela consequente visão que a política externa não era uma *policy science* passível de racionalização científica. Para o realismo, a política externa e a decisão política dos assuntos internacionais não deveria ser capturada por especialistas tecnocráticos (*policy scientists*), mas estar assente na prática diplomática e na expertise político-aristocrática dos seus agentes.

Novamente, existem encontros e desencontros, isto é, uma relação e uma diferenciação. Para a visão realista, a teoria deveria estar próxima e ser útil à prática do poder e da decisão, mas não ser uma *policy science* tecnocrática e racionalista. Os realistas davam importância ao mundo político e aos seus praticantes. O projeto realista das RI conseguiu estar mais próximo do poder do que a maioria das outras ciências sociais emergentes. Todavia, para o realismo, a política externa deveria ser dominada por homens experientes e prudentemente realistas. Homens conscientes da imprevisibilidade da *fortuna* e *virtu* (MAQUIAVEL, 1972) da política internacional, dos seus dilemas morais e da sua dimensão trágica. Na ótica realista, estas qualidades *políticas* da vida internacional eram impossíveis de ser compreendidos por tecnocratas e pela opinião pública. Isto significa que a teoria e prática da política externa deveria manter a sua tradição elitista e conservadora (MORGENTHAU, 1958).

A APE também dava importância ao mundo político, mas na ótica de produzir conhecimento científico útil para os decisores utilizarem nas suas opções. Ao contrário de Morgenthau, os inventores da APE acreditavam que a política externa deveria ser objeto de investigação científica. Era possível e desejável, através de metodologias positivistas, empiristas e racionalistas, investigar e produzir teorias sobre os comportamentos dos Estados. Os inventores da APE, e todos os outros cientistas sociais,

19. Aqui, adotamos a ideia de protesto no sentido original de Dahl (1961).

20. Esta tradição é visível, por exemplo, nos trabalhos de Karl Deutsch, Robert Jarvis e Richard Ned Lebow, onde existe uma forte componente psicológica e intersubjetiva.

21. Harold e Margaret Sprout (1969, p. 48-49) introduziram, originalmente em 1956, a distinção entre o *ambiente psicológico* dos decisores e o *ambiente operacional*. O *ambiente psicológico* engloba o conjunto de ideias e imagens acerca do mundo retidas pelos decisores e representa a forma como os decisores interpretam a situação, enquanto o *ambiente operacional* representa a situação com os seus constrangimentos, internos e externos, puramente objetivos. No processo de decisão o que é fundamental não são tanto os dados objetivos da situação, mas, sobretudo, a forma como o decisor pensa e interpreta os dados da situação.

22. Ole Holsti (1962) desenvolveu conceitos como "*belief system*" e "*national images*" no estudo da política externa.

23. Boulding (1956; 1959; 1969) introduziu o conceito de "*national images*" que explicamos adiante.

24. Outra dimensão, por vezes ignorada, neste debate é a formação de base dos académicos mais tradicionalistas e dos mais behavioristas. Os primeiros, como Morgenthau, têm uma formação inicial, em regra, com base no Direito, História ou Filosofia. Os segundos têm, em regra, formação em Ciência Política, Sociologia, Economia, Psicologia ou outras ciências sociais.

defendiam a ideia iluminista de que a ciência deveria contribuir para o aperfeiçoamento da decisão política. Morgenthau liderou o movimento contra-iluminista, epistemologicamente pré-racionalista e tradicionalista, que defendia que a política e a ciência eram dimensões alternativas e relativamente incompatíveis. Morgenthau não era exatamente anticientífico, nem muitos menos anti-teórico, o que ela defendia era uma reação contra os behavioristas e a sua crença na possibilidade de tornar a política internacional e a política externa em ciências sociais. Este debate geral no pós-guerra vai cristalizar-se em RI com o segundo grande debate<sup>24</sup>.

Com a sua ênfase nos processos de decisão e nos fatores internos, a APE foi crítica das visões estruturalistas e neo-objetivistas dominantes do Realismo e do estudo das relações internacionais, que, aqui, eram sinónimo do estudo da política internacional. Esta crítica foi coincidente com o impacto do behaviorismo nas ciências sociais e com a ambição de afirmação científica das RI. Ao contrário da visão realista que tentou inventar a teoria das RI, os fundadores da APE acreditavam na possibilidade de aplicar metodologias científicas ao estudo da política. Apesar das suas ambições neopositivistas, que devem ser enquadradas na revolução *behaviorista* dos estudos políticos em geral e na necessidade de afirmação da APE como campo de estudo, a abordagem fenomenológica da APE desenvolveu uma componente agencial, reflexiva e intersubjetiva que a relaciona com uma abordagem construtivista *avant la lettre* (HOUGHTON, 2007; KUBÁLKOVÁ, 2001; WENDT, 1987; 1999). Podemos dizer que esta abordagem descarta a visão tradicional, prático-realista, que se fundamentou na tentativa de Morgenthau refletir a sua teoria realista nas Razões Motivos e Interesses de afirmação hegemónica da política externa norte-americana durante a guerra-fria.

A visão Morgenthauiana da política externa baseava-se na tradição intuitiva e artística da *política* e estava impregnada de máximas da vida política prática e da tradicional *raison d'état* que Maquiavel teorizou. Deste modo, a visão realista da política externa está dominada por uma visão insular da política, no sentido estrito de *power persuing* (MORGENTHAU, 1948). Na ótica Morgenthauiana, os estados decidem e formulam a política externa de acordo com os princípios políticos de maximização objetiva do interesse nacional. Aqui, o discurso analítico do realismo é que a implementação do interesse nacional é executada por estadistas e diplomatas que se guiam pelas designadas *razões de Estado* (RE). Estas RE, são sinónimo de defesa e maximização, pretensamente objetiva, da segurança, riqueza, poder e prestígio do Estado.

A abordagem fenomenológica da APE não nega que os estados procurem maximizar o seu poder e otimizar o seu interesse nacional. O que demonstra é que a definição dos interesses nacionais não é exatamente objetiva, sendo sobretudo um processo subjetivo e contextual. Os interesses nacionais são definidos subjetivamente pelas ideias dos atores e pelos seus contextos históricos e políticos (MENDES, 2017b; 2018; 2020). As decisões de política externa são o resultado interligado das ideias e percepções dos decisores, das pressões dos contextos políticos, internos e externos, bem como da influência dos processos organizacionais e institucionais presentes no jogo burocrático da sua formulação.

Imagem 1 - Visão subjetiva, contextual e processual da abordagem fenomenológica da APE



Fonte: elaboração própria

A abordagem fenomenológica assenta em duas premissas fundamentais. Primeiro, o estudo das relações internacionais e da política externa deve ser desenvolvido tendo em conta os vários níveis de análise. Existem várias fontes da política externa ligadas a diferentes níveis de análise: indivíduos, burocracias, sociedades, sistema internacional. Segundo, é fundamental abrir a *black box* e espreitar lá para dentro para perceber como é que realmente se formulam as decisões de política externa dos Estados. Isto é, para além dos fatores sistémicos e estruturais, o que é decisivo é estudar a agência dos decisores. Isto significa que a APE se centra na explicação dos atores *em contexto* e em particular na identificação das suas ideias e percepções.

Vários trabalhos pioneiros<sup>25</sup> foram peças de um puzzle que irá construir o primeiro grande marco da APE: *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*. Inicialmente publicada em 1954 e com uma edição final posterior (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1962) esta é a obra que inventa a APE. Richard Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin (SBS), introduziram contributos teóricos inovadores que precipitaram uma reorientação no estudo da política externa. Estes contributos podem ser sintetizados através de quatro pressupostos fundamentais.

Primeiro: a política externa consiste em decisões tomadas por decisores políticos identificáveis e é esta atividade comportamental que requer explicação. Segundo: a importância da *percepção dos decisores*<sup>26</sup> relativamente à *definição da situação*. Terceiro: a ênfase dada às origens domésticas e societárias da política externa. Quarto: o próprio processo de formulação da decisão pode ser uma fonte importante e independente de decisões (MENDES, 2017).

Estes pressupostos representaram uma inovadora perspetiva de estudo da política externa. A partir daqui o enfoque da investigação é colocado nas fontes internas da política externa e no próprio processo de decisão. Isto representou um grande avanço relativamente às análises tradicionais que, basicamente, defendiam que a política externa era uma res-

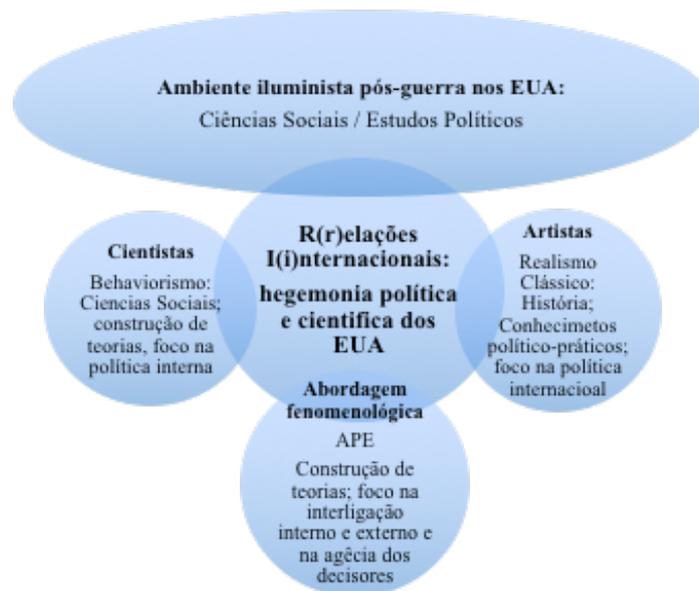
25. Como é possível constatar em Hoffman (1960) e Rosenau (1969a ; 1980b) existiram trabalhos importantes que influenciaram a visão fenomenológica de SBS, como os de: Frederick Dunn de 1948; Gabriel Almond e Robert Dahl de 1950; Natham Leites de 1951; Richard Snyder de 1952; Herbert Kelman de 1955; Kenneth Boulding e de Harold e Margaret Sprout de 1956; Bernard Cohen e Karl Deutsch de 1957; e Joseph Frankel de 1959.

26. Ao ressaltar que as decisões tomadas são determinadas pela visão que os decisores têm da situação, SBS abriram caminho à abordagem "Cognitiva" ou "Psicológica". As tentativas de explicação psicológica da percepção dos decisores políticos tornou-se uma das mais ricas áreas de análise em Relações Internacionais. Conceitos como "image", "belief system", ou "mis-perception" partem desta perspectiva (WALKER, 2003).

posta aos estímulos internacionais. Nas análises tradicionais assumia-se a existência de uma barreira analítica entre a política interna e a política externa. Tradicionalmente, estas políticas eram estudadas de forma independente. Até aqui, existia uma visão teórico-metodológica que assumia que: “foreign policy begins where domestic policy ends” (KISSINGER, 1969, p. 261).

Ao contrário, com SBS os fatores externos deixam de ser os fatores primordiais e quase absolutos na explicação do comportamento externo do Estado. Embora os fatores internacionais não sejam descartados, eles passam a fazer parte de um conjunto de fatores contextuais que condicionam determinada situação, que é definida de acordo com a percepção dos decisores (MENDES, 2007). Esta abordagem *fenomenológica* incorpora conceitos da sociologia e da psicologia e distancia-se da concepção tradicional do Estado como ator monolítico perseguindo um interesse nacional objetivo e unitário. Como sublinha Valerie Hudson (2002, 2014) o trabalho de SBS continha uma visão revolucionária relativamente à visão dominante das RI pós 1945. Esta visão combinava o realismo com o cientismo (HUDSON, 2002, p. 1-2) e foi contrariada pelas inovações teóricas e metodológicas de SBS, nomeadamente a relação entre instituições e processos e as consequentes “variáveis psicológicas” e “variáveis sociológicas” da decisão (SNYDER, BRUCK, SAPIN, 1962, p. 7).

Imagem 2 - Contextos, debates e diálogos na invenção da APE



Fonte: elaboração própria

Para além de SBS e dos Sprouts (1969), existe um importante marco da abordagem fenomenológica que teve uma influência decisiva na APE. Estamos a falar do trabalho pioneiro de Kenneth Boulding, nomeadamente na sua preocupação em estabelecer uma relação entre as Imagens Nacionais e os Sistemas Internacionais (BOULDING, 1959; 1969). Aqui é sublinhado que as decisões tomadas pelos atores políticos não respondem aos factos “objetivos” da situação, mas, essencialmente, à imagem que estes têm da situação. O que influencia o comportamento dos decisores

não é exatamente o mundo real, mas sobretudo o que estes imaginam ser o mundo. Ou seja, é a imagem que os decisores têm do mundo – normativamente adequada ou inadequada, politicamente progressista ou conservadora – que determina o seu comportamento. Isto significa que decisores com imagens diferentes irão comportar-se de forma diferente face à mesma situação.

As imagens refletem “the total cognitive, affective, and evaluative structure of the behaviour unit, or its internal view of itself and its universe” (BOULDING, 1969, p. 423). Partindo desta conceção, é possível identificar dois géneros de imagens. Em primeiro lugar, temos as imagens que uma nação<sup>27</sup> tem dela própria. Em segundo lugar, a imagem que uma sociedade nacional tem do mundo ou, se quisermos, a imagem interpretativa do ambiente internacional que a rodeia.

A questão fundamental que Boulding colocou foi a de tentar perceber qual o impacto que as “imagens nacionais” produzem no relacionamento entre os Estados e na construção das relações internacionais. Todo o Estado-nação é um conjunto complexo de imagens que se formam e sedimentam ao longo de processos históricos. Neste sentido, toda a imagem nacional é essencialmente uma imagem histórica. Todavia, para além do resultado do processo histórico de socialização identitária das imagens dos cidadãos que compõem a nação, o conjunto de ideias históricas que formam a imagem nacional é sobretudo uma construção político-identitária das suas elites decisoras, que a refletem e interpretam de forma própria e intersubjetiva (MENDES, 2018; 2020). Deste modo, como o comportamento dos decisores é o elemento-chave para analisarmos a política externa e o seu impacto nas relações internacionais, torna-se essencial estudar a forma como as imagens nascem e se transformam, sobretudo ao nível das elites, pois são estas que detêm o poder de decidir e formular as políticas públicas (BOULDING, 1969, p. 425-426)<sup>28</sup>.

Assim, os decisores podem ter imagens mais sofisticadas ou menos sofisticadas dos sistemas nacional e internacional. O grau de sofisticação das imagens é comparável ao processo de crescimento e autodeterminação de um indivíduo. Isto é, à sua autoconsciência relativamente à assunção que a sua existência é apenas uma das partes de um conjunto maior. Neste sentido, os decisores com imagens não sofisticadas veem o mundo apenas pelo ponto de vista do observador, numa lógica monista. Os decisores com uma imagem sofisticada tendem a ver o mundo de muitos e variados pontos de vista, numa lógica pluralista. Um decisor com uma imagem sofisticada vê o mundo como um sistema complexo e tem consciência que a sua existência e visão é apenas uma no conjunto das várias partes desse sistema (BOULDING, 1969, p. 429-430).<sup>29</sup>

Outro marco fundamental para a invenção da APE foram os contributos de James Rosenau. Depois do estudo de SBS, os trabalhos de Rosenau foram o segundo grande passo para se obter explicações gerais sobre política externa<sup>30</sup>. Rosenau propôs a necessidade de uma maior consciência científica no estudo da política externa e sublinhou a importância de se tentar construir preposições “If-then” (ROSENAU, 1980, p. 34-76). Argumentou que só definindo as principais fontes do comportamento internacional dos Estados seria possível encontrar padrões gerais de explicação.

27. Boulding utiliza a palavra nação como correspondendo a um Estado-nação e, portanto, é assim que também deve ser entendida aqui.

28. Boulding distingue dois grupos que estabelecem imagens representativas da nação. Em primeiro lugar temos “os poderosos”, as elites decisoras. Em segundo lugar, “as massas”, ou seja, o conjunto geral da população (BOULDING, 1969, p. 423).

29. Este ponto é decisivo para percebermos, por exemplo, as diferenças entre a política externa de Bush, Obama e Trump.

30. Trabalhos pioneiros como “Pré-theories and Theories of Foreign Policy” de 1966; “Moral Fervor, Systematic Analysis, and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research” e “Comparative Foreign Policy: One-time Fad, Realized Fantasy, and Normal Field” de 1968, que culminam no imprescindível *The Scientific Study of Foreign Policy* (ROSENAU, 1980).

Sistematizou as principais variáveis em política externa e relacionou-as com uma tipologia dos Estados em função de: tamanho; nível de responsabilização democrática (political accountability); e nível de desenvolvimento. Rosenau agrupou estas variáveis em cinco fontes principais da política externa: variáveis idiossincráticas (posteriormente denominadas individuais); variáveis de papel/função (role); variáveis governamentais; variáveis societárias, e variáveis sistêmicas (ROSENAU, 1966).

Para além desta pré-teoria, Rosenau produziu importantes contributos teóricos e metodológicos que podemos resumir em três ideias-chave. Em primeiro lugar, Rosenau foi pioneiro na construção de modelos de análise sobre a importância das fontes internas da política externa (ROSENAU, 1967) e sobre a interligação entre o ambiente interno e o ambiente externo (ROSENAU, 1969b). Rosenau foi o impulsionador da ideia de que era impossível estudar e compreender a política externa dos estados sem uma análise interligada entre o interno e o externo. A partir daqui a interligação entre as fontes internas e externas passou a ser um dado adquirido e universal. Atualmente é indiscutível a interpenetração entre a política interna e a política externa. O que é variável é o seu grau de interpenetração, pois diferentes tipos de sociedade, produzem diferentes formas de inputs domésticos na sua política externa.

Rosenau salientou ainda que as atividades da política externa não podem resumir-se apenas aos outputs diretos, ou seja, às ações tomadas pelos governantes. Assim, uma das vantagens da linkage theory é o reconhecimento da necessidade de analisarmos não só os fenómenos de direct linkage, mas também todo o conjunto de atividades de indirect linkage<sup>31</sup>. Rosenau demonstrou que não podemos abordar um acontecimento de política externa sem procedermos a uma conceção interligada de vários ambientes, problemas e áreas.

Em segundo lugar, Rosenau desenvolveu a ideia-chave relativa à necessidade de analisarmos a política externa como um comportamento adaptativo (ROSENAU, 1970, 1981). A política externa representa um permanente esforço de adaptação dos Estados relativamente aos desafios que lhes são colocados. Esta ideia tornou-se um truísmo na APE, e muitos académicos passaram a investigar a capacidade ou incapacidade de adaptação das políticas externa dos Estados (MENDES, 2012).

Por último, Rosenau defendeu o imperativo de desenvolver análises comparadas da política externa. Na sua ótica, só através da comparação seria possível alcançar generalizações e construir teorias sobre a política externa (ROSENAU, 1974). Rosenau liderou o desafio de identificar inferências universais sobre o comportamento dos Estados. Para tal, desenvolveu um programa de investigação que se centrou no estudo comparado de variáveis quantitativas e de dados agregados da política externa dos estados. Esta perspetiva, designada por Comparative Foreign Policy (CFP), embora incluísse várias abordagens e estratégias tinha uma visão eminentemente positivista. Esta visão, justificava-se pelo contexto da época, marcado pela necessidade de autodeterminação académico-científica do estudo da política externa<sup>32</sup>.

A CFP desenvolveu projetos de investigação ambiciosos que foram financiados pela vontade histórica e política de apreender a lógica com-

31. As atividades de *indirect linkage* abrangem todo o conjunto de comportamentos levados a cabo por personalidades ou grupos privados com o objetivo de preservar ou alterar um ou mais aspetos do ambiente externo de determinado Estado. Neste sentido, Rosenau chama a atenção para a distinção entre os *inputs* diretos e os *inputs* indiretos (Rosenau, 1980c).

32. Em reação ao Realismo clássico e às suas metodologias tradicionais, a CFP partilhava as seguintes características: uma epistemologia behaviorista; uma procura indutiva de generalizações gerais expressas em leis que conduzissem a uma grande teoria explicativa da política externa; e metodologias quantitativas que analisavam dados agregados.

portamental dos Estados. Novamente, importa sublinhar que o contexto de guerra-fria motivou os EUA para a necessidade de obter conhecimento útil para a teoria e prática da sua política externa. O ensino e investigação sobre a CFP teve um forte impulso neste período. Estima-se que o governo dos EUA, principalmente através da Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) e da National Science Foundation (NSF), disponibilizaram mais de 5 milhões dólares de financiamento para projetos de “events data”<sup>33</sup> entre 1968-1981 (HUDSON, 2014, p. 23).

A ambição desta geração científico-comparativa foi exageradamente neopositivista e no final da década de oitenta todos, a começar por Rosenau, reconheceram as limitações do projeto de fazerem desta abordagem a ciência normal do estudo da política externa (ROSENAU, 1987)<sup>34</sup>. O principal problema foi o tradicional pecado do positivismo: ter demasiada fé nos fatos objetivos e não considerar a reflexividade e historicidade da produção científica, especialmente nas RI, como aqui é argumentado.

Apesar das suas limitações positivistas, foi esta geração liderada por Rosenau que proporcionou um período de grande inovação e introduziu um conjunto de avanços teóricos e metodológicos que teve poucos paralelos na história da disciplina das RI (HUDSON, 2014, p. 22). Tal como com SBS, a importância das inovações teórico-metodológicas de Rosenau não se pode medir exatamente pelos resultados das suas metodologias neopositivistas e quantitativas. O que é relevante, e perdura até hoje, é a sua busca por “moving up the ladder of abstraction” (ROSENAU, 2000, p. 2) na análise da política externa. Isto é, a sua liderança na afirmação de que o estudo da política externa não podia continuar a ser dominado por trabalhos descritivos, ateóricos, que não contribuíam para a acumulação de conhecimentos que proporcionassem uma teoria da política externa. Foi esta sua busca teórico-científica que em última análise originou a solidificação científica-disciplinar da APE.

Ainda hoje Rosenau é considerado como um dos vinte académicos mais relevantes das RI (MALINIAK et al., 2012, p. 49). Após o fim da guerra-fria, Rosenau dedicou-se ao estudo das mudanças impostas pela Globalização, sendo um dos pioneiros nas RI a tentar explicar o fenómeno (ROSENAU, 1990; 1992; 1997;1999; 2000). Nos seus últimos tempos, confessava que se tinha afastado das visões *mainstream* das RI (ROSENAU, 2002). Isto, novamente, comprova o nosso argumento. Existe um contínuo processo de interligação entre os contextos históricos e a produção teórica em ciências sociais. Os principais teóricos são aqueles que, precisamente, captam e influenciam reciprocamente a evolução do zeitgeist histórico e científico.

Na década de sessenta Rosenau foi o expoente da inovação teórica na APE. Rosenau defendeu que, mais do que as abordagens descritivas de história diplomática ou de estudos de área, era necessário construir uma abordagem teórica específica para explicar os padrões gerais do comportamento dos Estados. Foi esta sua crença no papel da teoria - nomeadamente da ideia de que a política externa tinha de ser estudada de forma diferente da visão tradicional da política internacional - que criou os primeiros degraus firmes da escada teórica que permitiu solidificar a invenção da APE.

33. O designado “event data movement” realizou vários projetos importantes, de onde se destacam o Programmed International Computer Environment (PRINCE), o Interstate Behaviour Analysis (IBA), e o Comparative Research on the Events of Nations CREON (HERMANN; PEACOCK, 1987).

34. A importância de se analisar as políticas externas dos Estados numa perspectiva comparada é também hoje um dado adquirido (BEASLEY, et al., 2013).

A partir daqui a APE desenvolveu-se interligando o estudo da política nacional com o da política internacional, mas assumindo sempre que a sua origem é interna e a sua agência transnacional. Esta visão científica permitiu identificar as principais variáveis do comportamento dos Estados; introduzir conceitos inovadores, como o “undertaking” (ROSENAU, 1980a, p. 60), “issue-area” (ROSENAU, 1980d, p. 461) ou “aggregation” (ROSENAU, 1980e, p. 544); e integrar de forma pioneira o estudo de unidades micro e macro, abrindo, novamente *avant la lettre*, o caminho para se discutir a problemática entre a Agência e a Estrutura nas RI (WENDT, 1987; CARLSNAES, 1992). Isto significa que as inovações teóricas da abordagem fenomenológica de SBS, juntamente com os trabalhos pioneiros dos Sprout, Boulding e de Rosenau são, ainda hoje, fundamentais para uma compreensão sofisticada da APE.

### Conclusão

Como argumentamos, e o caso apresentado comprova, existe uma relação entre os contextos históricos e o surgimento e evolução das disciplinas científicas. É indispensável compreendermos esta relação dialética para obtermos uma visão sofisticada dos seus desenvolvimentos e correntes teóricas. Diferentemente das ciências naturais, as ciências sociais não são apenas progressivas, mas sobretudo reflexivas dos ambientes sociais, acadêmicos e políticos do seu tempo. As disciplinas e os seus campos de estudo são inventados a partir de impactos contextuais externos (histórico-políticos) e internos (acadêmico-científicos). As Relações Internacionais (RI) e a sua subdisciplina central, a Análise da Política Externa (APE), não são exceções, bem pelo contrário. Como observamos, as RI e a APE nasceram como resultado de um interessante e complexo cruzamento entre acontecimentos históricos; interesses políticos, institucionais e corporativos; e oportunidades de liderança acadêmica.

Como procuramos demonstrar, as razões do nascimento da APE foram científicas, históricas e políticas. Ao contrário de algumas leituras ahistóricas, é importante termos consciência do *tempo* e do *modo* como a APE foi socialmente construída. Este exercício intelectual possibilita uma melhor compreensão sobre o lugar da APE no quadro geral da Ciência Política e ajuda a contar melhores histórias sobre a política externa dos Estados.

Neste quadro, é necessário assumir os contextos. Assim, relativamente ao nosso caso podemos sublinhar os seguintes pontos. Primeiro, a APE surgiu no contexto acadêmico do protesto behaviorista contra a visão tradicional do estudo da política externa e, no caso do Realismo, contra a sua visão irredentista das RI. Ou seja, contra a resistência dos Realistas clássicos em se integrarem no movimento de renovação e afirmação científico-metodológica da Ciência Política norte-americana.

Segundo, este contexto acadêmico não pode ser desligado do contexto histórico da guerra-fria e da necessidade de produção de conhecimento útil para a política externa do ator hegemônico norte-americano. Não é por acaso que as RI e a APE são inventados nos EUA. Da mesma forma que o Império Romano inventou e sistematizou um lugar disciplinar

e político para o Direito, também os EUA inventaram e sistematizaram um lugar disciplinar e político para a ciência social que estudava as relações internacionais e a política externa dos estados. A hegemonia histórica-política interliga-se com a hegemonia científica, especialmente nas ciências sociais políticas.

Terceiro, importa sublinhar que várias fundações norte-americanas, com destaque para a Rockefeller e a Ford, financiaram importantes programas de investigação em relações internacionais e especialmente em política externa. Também a National Science Foundation e as grandes universidades americanas foram decisivas para a afirmação do estudo da política externa e para a invenção de um novo campo de estudo inserido na lógica de uma ciência social, com objetivos teóricos e de demonstração de relações de causalidade.

Em última análise, a invenção da APE aconteceu devido a várias circunstâncias históricas que podemos resumir a quatro. Primeiro, a globalização dos conflitos internacionais nas primeiras décadas do séc. XX. O início das duas guerras civis europeias, que se tornaram mundiais, obrigaram a uma reflexão prática e teórica sobre o comportamento dos Estados, nomeadamente sobre a possibilidade de construção de uma nova ordem internacional, liderada pelos EUA. Segundo, a emigração intelectual europeia para os EUA, consequência do nazismo, fez com que os EUA recebessem um legado científico ímpar neste período. Terceiro, o ambiente iluminista dos estudos políticos do pós-guerra nos EUA. Para além do fator humano, nomeadamente da emigração europeia, os Estados Unidos reuniram condições políticas e institucionais propiciadoras de grandes investimentos em investigação e ensino universitário em Ciências Sociais. Isto possibilitou a solidificação da Ciência Política e o florescimento de ricos debates teóricos e metodológicos que motivaram o surgimento de oportunidades de liderança académica como as de Morgenthau, Snyder e Rosenau. Quarto, o início da guerra fria. Este conflito - político, ideológico e estratégico - originou uma política internacional de blocos, tendencialmente bipolar, entre os EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o que estimulou ainda mais os EUA a desenvolver o estudo da política externa e da política internacional.

Estes importantes acontecimentos nas relações internacionais (história) tiveram um impacto decisivo nas Relações Internacionais (ciência/teoria). Deste modo, a invenção da APE não se pode desligar do início da hegemonia política norte-americana e da necessidade de os EUA produzirem conhecimento útil para formularem a sua política externa, especialmente no contexto de guerra-fria e consequente disputa global relativamente ao seu projeto de liderança de uma ordem internacional liberal.

Em síntese, como foi possível constatar, é fundamental perceber que a evolução das RI - as suas abordagens ontológicas, epistemológicas e metodológicas - comportam uma forte componente histórico-contingencial. Um dos pontos essenciais para compreendermos as abordagens e campos de estudo das RI prende-se com a necessidade de assumirmos a reflexividade dos contextos históricos na evolução teórica das disciplinas da Ciência Política.

## Referências

- ADCOCK, Robert; BEVIR, Mark; STIMSON, Shannon C. (ed.) **Modern Political Science: Anglo-American Exchanges Since 1880**. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- ADCOCK, Robert. Interpreting Behavioralism. In: ADCOCK, R.; STIMSON, M. Bevir; S. C. (ed.). **Modern Political Science: Anglo-American Exchanges Since 1880**. Princeton: Princeton University Press, 2007, p. 181-208.
- ANIEVAS, Alexander. International relations between war and revolution: Wilsonian diplomacy and the making of the Treaty of Versailles. **International Politics**, n. 51, p. 619-647, 2014.
- ASHWORTH, Lucian M. **A History of International Thought: From the origins of the modern state to academic international relations**. New York: Routledge, 2014.
- BEASLEY, Ryan; KAARBO, J.; LANTIS, J.; SNARR, Michael T. (ed.) **Foreign Policy in Comparative Perspective: domestic and international influences on state behavior**. 2 ed. Washington: CQ Press, 2013.
- BEHR, Hartmut. Scientific Man vs. Power Politics: A Pamphlet and Its Author between Two Academic Cultures. **Ethics & International Affairs**, v. 30 n. 1, p. 33-38, mar. 2016.
- BELL, Duncan. (ed.) **Political Thought and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- BOULDING, Kenneth. **The Image**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1956.
- BOULDING, Kenneth. National Images and International Systems. **Journal of Conflict Resolution**, v. 3, n. 2, p. 120-31, 1959.
- BOULDING, Kenneth. National Images and International Systems. In: ROSENAU, James. (ed.) **International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory**. New York: Free Press, 1969, p. 422-431.
- BOURDIEU, Pierre. **Homo Academicus**. Cambridge: Polity Press. 1988.
- BROWN, Chris. 'The Twilight of International Morality?' Hans J. Morgenthau and Carl Schmitt on the End of the Jus Publicum Europaeum. In: WILLIAMS, Michael C. **Realism Reconsidered: The Legacy of Hans Morgenthau in International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 42-61.
- BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. **International systems in world history: remaking the study of international relations**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- BUZAN, Barry; LAWSON, George. **The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- CARLSNAES, Walter. The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. **International Studies Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 245-270, 1992.
- CARLSNAES, Walter. Foreign Policy. In: CARLSNAES, W.; Risse, T.; SIMMONS, B. A. eds. **Handbook of International Relations**. London: Sage, p. 331-350, 2002.
- CARLSNAES, Walter. Foreign Policy. In: CARLSNAES, W.; Risse, T.; SIMMONS, B. A. eds., **Handbook of International Relations**. 2. Ed. London: Sage, p. 298-325, 2013.
- CARR, Edward. **The Twenty Years Crisis 1919 to 1939: An Introduction to the Study of International Relations**. London: Palgrave. (1939), 2001.
- COHEN, Bernard. Foreign Policy. In: SILLS, David (ed.) **International Encyclopedia of the Social Sciences**. New York: Macmillan/Free Press, 1968.
- COOPER, John Milton, (ed.). **Reconsidering Woodrow Wilson: progressivism, internationalism, war, and peace**. Washington: Woodrow Wilson Center Press, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008.
- D'AOUST, Anne-Marie. IR as a Social Science/IR as an American Social Science. In: DENEMARK, Robert A. (ed.), **The Oxford Research Encyclopedia of International Studies**, Oxford, 2017.
- DAHL, Robert. The behavioural approach in political science: Epitaph for a monument to a successful protest. **American Political Science Review**, v. 55, n. 4, p. 763-772, 1961.
- DUBIN, Martin David. Toward the Concept of Collective Security: The Bryce Group's 'Proposals for the Avoidance of War,' 1914-1917. **International Organization**, v. 24, n. 2 p. 288-318, 1970.
- FORUM IR. Forum on IR in the Prison of Political Science. **International Relations**, v. 31, n. 1, p. 71-75, 2017.
- FREI, Christoph. **Hans J Morgenthau: An Intellectual Biography**. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press, 2001.

- FREI, Christoph. Politics Among Nations: A Book for America. In: Navari C. (ed). **Hans J. Morgenthau and the American Experience**. NY: Palgrave Macmillan, 2018.
- GILPIN, Robert G. No one loves a political realist. **Security Studies**, v. 5, n. 3, p. 3–26, 1996.
- GILPIN, Robert G. **War and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- GROOM, A.J.R. Foreign Policy Analysis: From Little Acorn to Giant Oak? **International Studies**, v. 44, n. 3, p. 195-215, 2007.
- GUILHOT, Nicolas. The Realist Gambit: Postwar American Political Science and the Birth of IR Theory. **International Political Sociology**, v. 2, n. 4, p. 281-304, 2008.
- GUILHOT, Nicolas. (ed.) **The Invention of International Relations Theory: Realism, the Rockefeller Foundation, and the 1954 Conference on Theory**. New York: Columbia University Press, 2011.
- GUZZINI, Stefano. **Realism in International Relations and International Political Economy: the continuing story of Death Foretold**. London: Routledge, 1998.
- GUZZINI, Stefano. The Enduring Dilemmas of Realism in International Relations. **European Journal of International Relations**, v. 10, n. 4, p. 533-568, 2004.
- GUZZINI, Stefano. Realist Theories and Practice. **DIIS WORKING PAPER 2017: 8**. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2017.
- HAMATI-ATAYA, Inanna. Behavioralism. In: DENEMARK, Robert A. (ed.), **The Oxford Research Encyclopedia of International Studies**. Oxford, 2018.
- HERMANN, Charles F.; PEACOCK, Gregory. The Evolution and Future of Theoretical Research in the Comparative Study of Foreign Policy. In: HERMAN, Charles; KEGLEY, Charles W.; ROSENAU, James N. (ed.). **New Directions in the Study of Foreign Policy**. London: Allen & Unwin, 1987.
- HOFFMAN, Stanley (ed.). **Contemporary Theory in International Relations**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall. 1960.
- HOFFMAN, Stanley. Theory and International Relations. In: ROSENAU, James N. (ed.). **International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory**. New York: Free Press, p. 30-40, 1969.
- HOFFMAN, Stanley. An American Social Science: International Relations. **Daedalus**, v. 106, n. 3, p. 41-60, 1977.
- HOLSTI, Ole. The Belief System and National Images: A Case Study. **Journal of Conflict Resolution**, v. 6, p. 244-52, 1962.
- HOUGHTON, David P. Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision-Making: Toward a Constructivist Approach. **Foreign Policy Analysis**, v. 3, n. 1, p. 24-45, 2007.
- HUDSON, Valerie. Foreign Policy Decision-Making: A Touchstone for International Relations Theory in the Twenty-first Century. In: SNYDER, Richard C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. **Foreign Policy Decision-Making (Revisited)**. New York: Palgrave-Macmillan, p. 1-20, 2002.
- HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v.1, n.1, p.1-30, 2005.
- HUDSON, Valerie. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. 2 ed. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2014.
- HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Origins (1954–93) and Contestations. In: DENEMARK, Robert A. (ed.), **The Oxford Research Encyclopedia of International Studies**. Oxford, 2018.
- JACKSON, Patrick Thaddeus. ‘Does It Matter If It’s A Discipline?’ Bawled the Child. In: GOFAS, Andreas; HAMATI-ATAYA, Inanna; ONUF, Nicholas (ed). **Handbook of the History: Philosophy and Sociology of International Relations**. NY: Sage, 2018, p. 326-339.
- KAHLER, Miles. Inventing International Relations: International Relations Theory After 1945. In: DOYLE, Michael W.; IKENBERRY, G. John (ed.) **New Thinking in International Relations Theory**. Boulder: Westview Press, 1997, p. 20-53.
- KATZNELSON, Ira. **Desolation and Enlightenment: Political Knowledge After Total War, Totalitarianism, and the Holocaust**. New York: Columbia University Press, 2003.
- KENNAN, George F. The long telegram. **National Security Archive**, Washington, D.C.: George Washington University, 1945.
- KENNAN, George F. The sources of Soviet conduct. **Foreign Affairs**, v. 25, n. 4, p. 566–582, 1947.

- KENNAN, George F. **American diplomacy**. Chicago: University of Chicago Press, 1984.
- KISSINGER, Henry. Domestic Structure and Foreign Policy. In: ROSEUNAU, James (ed.) **International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory**. New York: Free Press, 1969, p. 261-275.
- KRASSNER, Stephen. **Defending National Interest**. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- KUBÁLKOVÁ, Vendulka. The Twenty Year's Catharsis: E.H. Carr and IR. In: KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul (ed), **International Relations in a constructed World**. New York: M.E. Sharpe, p. 25-57, 1998.
- KUBÁLKOVÁ, Vendulka. Foreign Policy, International Politics, and Constructivism. In: Kubálková, Vendulka. (ed.) **Foreign Policy in a Constructed World**. New York: M.E. Sharpe, 2001, p. 15-37.
- LAUREN, Paul.; CRAIG, Gordon A.; GEORGE, Alexander L. **Force and Statecraft: Diplomatic Challenges of Our Time**. New York: Oxford University Press. 5 ed. 2013.
- LEGRO, Jeffrey; MORAVCSIK, Andrew. Is Anybody Still a Realist? **International Security**, v. 24, n. 2, p. 5-55, 1999.
- LINK Arthur S. (ed.). **The Papers of Woodrow Wilson**, v. 6. Princeton: Princeton University Press, 1969.
- MALINIAK, Daniel *et al.* **Trip Around The World: Teaching, Research, and Policy Views of International Relations Faculty in 20 Countries**, Williamsburg, VA: The College of William and Mary, 2012.
- MANNHEIM, Karl. The Problem of a Sociology of Knowledge. In: WOLFF, Kurt H. (ed.), **From Karl Mannheim**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2011, p. 187-243.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1972.
- MENDES, Pedro Emanuel. A raiz e o fruto na análise da política externa dos Estados: uma perspectiva eclética. **Relações Internacionais**, n. 16, p. 129-144, 2007.
- MENDES, Pedro Emanuel. **Portugal e a Europa: Factores de Afastamento e Aproximação da Política Externa Portuguesa (1970-1978)**, Porto, CEPES, 2012.
- MENDES, Pedro Emanuel. As Relações Internacionais como ciência social: dialética entre história e teoria. In: SOUSA, Fernando de; MENDES, Pedro (ed.), **Dicionário das Relações Internacionais**, Porto, Afrontamento, pp. xvi-xxxvi, 2014.
- MENDES, Pedro Emanuel. Como compreender e estudar a decisão em política externa: reinterpretando os clássicos. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 6, n. 1, p. 8-36, 2017a.
- MENDES, Pedro Emanuel. O poder e as ideias na política externa da Indonésia democrática: ser ou não ser um ator global? **Relações Internacionais**, n. 55, p. 71-98, 2017b.
- MENDES, Pedro Emanuel. Identidade, ideias e normas na construção dos interesses em política externa: o caso português. **Análise Social**, 227, LIII (2), p. 458-487, 2018.
- MENDES, Pedro Emanuel. O nascimento das Relações Internacionais como ciência social: uma análise comparada do mundo Anglo-americano e da Europa continental. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 8, n. 16, p. 19-50, 2019a.
- MENDES, Pedro Emanuel. As teorias principais das Relações Internacionais: uma avaliação do progresso da disciplina. **Relações Internacionais**, n. 61, p. 95-122, 2019b.
- MENDES, Pedro Emanuel. Percepções e imagens na política externa do Estado Novo: a importância do triângulo identitário. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 63 n. 3, 2020.
- MERLE, Marcel. **La Politique Étrangère**. Paris: PUF, 1984.
- MORGENTHAU, Hans J., The Limitations of Science and the Problem of Social Planning, **Ethics**, v. 54, n. 3, p. 174-185, 1944.
- MORGENTHAU, Hans. **Scientific Man versus Power Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1946.
- MORGENTHAU, Hans. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**. New York: Alfred Knopf, 1948.
- MORGENTHAU, Hans J. The Mainsprings of American Foreign Policy: The National Interest vs. Moral Abstractions, **American Political Science Review**, v. 44, n. 4, p. 853-54, 1950.
- MORGENTHAU, Hans J. **In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy**. New York: Knopf, 1951.

- MORGENTHAU, Hans J. **Dilemmas of Politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 1958.
- NAVARI, Cornelia (ed.). **Hans J. Morgenthau and the American Experience**. New York: Palgrave Macmillan, 2018.
- NINKOVICH, Frank A. **The Wilsonian Century: U.S. Foreign Policy Since 1900**. Chicago: University of Chicago Press, 1999.
- OREN, Ido. **Our Enemies and US: America's Rivalries and the Making of Political Science**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003.
- POWERS, Richard Howard. Review of: *Dilemmas of Politics*. By Hans J. Morgenthau. Chicago: The University of Chicago Press, 1958. **The University of Chicago Law Review**, V. 26, p. 178-185, 1958.
- QUIRK, Joel; VIGNESWARAN, Darshan. The construction of an edifice: The story of a first great debate. **Review of International Studies**, v. 31, n. 1, p. 89-107, 2005.
- RÖSCH, Felix. Morgenthau in Europe: Searching for the Political. In: NAVARI, Cornelia (ed.). **Hans J. Morgenthau and the American Experience**. New York: Palgrave Macmillan, p. 1-25, 2018.
- RÖSCH, Felix. Unlearning modernity: A realist method for critical international relations? **Journal of International Political Theory**, v. 13, n. 1, p. 81-99, 2017.
- ROSENAU, James. Pré-theories and Theories of Foreign Policy. In: FARREL, Robert Barry (ed.) **Approaches to Comparative and International Politics**. Evanston: N. U. Press, p. 27-92, 1966.
- ROSENAU, James. **Domestic Sources of Foreign Policy**. New York: Free Press, 1967.
- ROSENAU, James (ed.). **International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory**. New York: Free Press, 1969a.
- ROSENAU, James. **Linkage Politics**. New York: Free Press, 1969b.
- ROSENAU, James. Foreign Policy as Adaptive Behavior: Some Preliminary Notes for a Theoretical Model. **Comparative Politics**, local, v.2, p.365-389, 1970.
- ROSENAU, James. (ed.) **Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods**. New York: SAGE Publications, 1974.
- ROSENAU, James. **The Scientific Study of Foreign Policy**. Revised and Enlarged Edition. London: Frances Pinter/NPC, 1980.
- ROSENAU, James. Moral Fervor, Systematic Analysis, and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research. In: ROSENAU, James. **The Scientific Study of Foreign Policy**. Revised and Enlarged Edition. London: Frances Pinter/NPC, 1980a, p. 34-76.
- ROSENAU, James. Comparative Foreign Policy: One-time Fad, Realized Fantasy, and Normal Field. In: J. Rosenau. **The Scientific Study of Foreign Policy. Revised and Enlarged Edition**. London: Frances Pinter/NPC, p.104-114, 1980b.
- ROSENAU, James. Toward the Study of National-international Linkages. In: ROSENAU, James. **The Scientific Study of Foreign Policy**. Revised and Enlarged Edition. London: Frances Pinter/NPC, p. 370-401, 1980c.
- ROSENAU, James. Foreign Policy as an Issue Area. In: J. Rosenau. **The Scientific Study of Foreign Policy: Revised and Enlarged Edition**. London: Frances Pinter/NPC, p.461-500, 1980d.
- ROSENAU, James. Muddling, Meddling, and Modeling: Alternative Approaches to the Study of World Politics. In: ROSENAU, James. **The Scientific Study of Foreign Policy**. Revised and Enlarged Edition. London: Frances Pinter/NPC, p.535-554, 1980e.
- ROSENAU, James. **The Study of Political Adaptation**. New York: Nichols Publishing, 1981.
- ROSENAU, James. Introduction: New Directions and Recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy. In: HERMAN, Charles; KEGLEY, W.; ROSENAU, James (ed.), **New Directions in the Study of Foreign Policy**, p. 1-12, 1987.
- ROSENAU, James. **Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ROSENAU, James; CZEMPIEL, E.-O. (eds.), **Governance Without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- ROSENAU, James. **Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- ROSENAU, James. Toward an Ontology for Global Governance”, in Hewson, M.; T. J. Sinclair. (ed.) **Approaches to Global Governance Theory**. New York: SUNY Press, p.287-302, 1999.
- ROSENAU, James; Durfee, Mary. **Thinking Theory Thoroughly**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2000.

- ROSENAU, James. The globalization of globalization. In: HARVEY, Frank P.; BRECHER, Michael. (ed.) **Critical Perspectives in International Studies**. Ann Arbor: University of Michigan Press, p. 271-282, 2002.
- ROSENBERG, Justin. International Relations in the Prison of Political Science, **International Relations**, v. 30, n. 2, p. 127-153, 2016.
- RYNNING, Sten; GUZZINI, Stefano. Realism and foreign policy analysis. **COPRI Working Paper 42/2001**. Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute, 2001.
- SCHMIDT, Brian. On the History and Historiography of International Relations. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. **Handbook of International Relations**. London: SAGE, 2013.
- SCHMIDT, Brian C., GUILHOT, Nicolas. (ed.) **Historiographical Investigations in International Relations**. London: Palgrave Macmillan, 2019.
- SMITH, Steve; HADFIELD, Amélia; DUNNE, Tim. (ed.) **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- SMITH, Tony. **Why Wilson Matters: The Origin of American Liberal Internationalism and Its Crisis Today**. Princeton: Princeton University Press, 2017.
- SNYDER, Richard Carlton; BRUCK, Henry W.; SAPIN, Burton (ed.). **Foreign Policy Decision-making: An Approach to the Study of International Politics**. New York: Free Press, 1962.
- SPROUT, Harold e Margaret. Environmental factors in The Study of International Politics. In: ROSENAU, James N. (ed.). **International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory**. New York: Free Press, 1969, p. 48-49.
- STROMBERG, Roland N. Uncertainties and Obscurities About the League of Nations. **Journal of the History of Ideas**, v. 33, n. 1, p. 139-154, 1972.
- SYLVEST, Caspar. Continuity and Change in British Liberal Internationalism, c. 1900-1930. **Review of International Studies**, v. 31, n. 2, p. 263-283, 2005.
- THIES, Cameron (ed.) **The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- VITALIS, Robert. **White World Order, Black Power Politics**. The Birth of American International Relations, Ithaca: Cornell University Press, 2015.
- WALKER, Stephen. Operational Code Analysis as a Scientific research program. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam (ed.) **Progress in International Relations Theory: Appraising the Field**. Cambridge: MIT Press, p. 245-276, 2003.
- WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979
- WALTZ, Kenneth. International Politics Is Not Foreign Policy. **Security Studies**, v. 6, n.1, p. 52-55, 1996.
- WENDT, Alexander. The Agent-Structure problem in IR Theory. **International Organization**, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.
- WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- WERTHEIM, Stephen. The league that wasn't: American designs for a legalist-sanctionist league of nations and the intellectual origins of international organization, 1914-1920. **Diplomatic History**, v. 35, n. 5, p. 797-836, 2011.
- WILLIAMS, Michael C (ed.). **Realism Reconsidered: The Legacy of Hans J. Morgenthau in International Relations**. New York: Oxford University Press, 2007.
- WILLIAMS, Michael C. In the beginning: The International Relations enlightenment and the ends of International Relations theory. **European Journal of International Relations**, v. 19, n. 3, p. 647-665, 2013.
- WILSON, Woodrow. The Study of Administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.
- WILSON, Woodrow. **Congressional Government: A Study in American Politics**. Boston/NY: Houghton, Mifflin Company, 1900.
- WIVEL, Anders. Realism in Foreign Policy Analysis. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

# Paradox of Autonomy: explaining flaws in South American security regionalism



*Paradoxo da autonomia: explicando as deficiências no regionalismo de segurança sul-americano*

*Paradoja de la autonomía: explicando las falencias en el regionalismo de seguridad sudamericano*

Víctor M. Mijares<sup>1</sup>

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n1.p89

Received in June 13, 2019

Accepted in August 19, 2019

## ABSTRACT

This article addresses the South American difficulties in the consolidation of regional security mechanisms, developing the explanatory model of “paradox of autonomy.” This was developed through inductive and deductive criteria, based on recent history observations, in order to attain generalizable lessons from a relevant case for South American international relations, and using rational analytical approaches that allowed their construction within the framework of collective action problems. From the observation on the emergence and performance of the South American Defense Council, it was identified that the allowing conditions for a novel mechanism of regional (collective) autonomy for security, paradoxically offered opportunities for the exercise of national (individual) autonomy. The article concludes that, although the conditions for the paradox of autonomy are difficult to overcome in cases of security regionalism initiatives, there are possibilities to do so. The key would be in less ambitious institutional designs that recognize the inherent difficulties for institutional regional security cooperation in South America.

**Keywords:** Paradox of Autonomy. South America. International autonomy. Security regionalism.

## RESUMO

Este artigo aborda as dificuldades sul-americanas na consolidação de mecanismos regionais de segurança, desenvolvendo o modelo explicativo do “paradoxo da autonomia”. Isso foi desenvolvido através de critérios indutivos e dedutivos, com base em observações da história recente, para obter lições generalizáveis de um caso relevante para as relações internacionais da América do Sul e o uso de abordagens analíticas racionais que permitiram sua construção no quadro de problemas de ação coletiva. A partir da observação sobre o surgimento e desempenho do Conselho de Defesa Sul-Americano, identificou-se que as condições propícias a um novo mecanismo de autonomia regional (coletiva) de segurança,

1. Ph.D. in Political Science, Universität Hamburg and German Institute for Global and Area Studies (GIGA). Assistant Professor of Political Science, Universidad de los Andes, Bogotá/Colombia. ORCID: 0000-0003-4110-7763.(iD)

The author would like to thank Andreas von Staden, Andrés Rivarola Puntigliano, Anja Jetschke, Cord Jakobeit, Daniel Flandes, Detlef Nolte, Diana Tussie, Jorge Garzón, Leslie Wehner, Luis Schenoni, Michael Brzoska, and Wolf Grabendorff for their comments on early versions of this article, and to Louise Lowe for her English editing assistance. Also the anonymous reviewers for their helpful and constructive comments that contributed to improving the final version. This work was possible due to the financial support of DAAD and GIGA. 

paradoxalmente ofereciam oportunidades para o exercício da autonomia nacional (individual). O artigo conclui que, embora as condições para o paradoxo da autonomia sejam difíceis de superar nos casos de iniciativas regionais de segurança, há possibilidades de fazê-lo. A chave estaria em projetos institucionais menos ambiciosos que reconheçam as dificuldades inerentes à cooperação institucional de segurança regional na Sul-América.

**Palavras-chave:** Paradoxo da Autonomia. América do Sul. Autonomia internacional. Regionalismo de segurança

#### RESUMEN

Este artículo aborda las dificultades sudamericanas en la consolidación de los mecanismos de seguridad regional, desarrollando el modelo explicativo de “paradoja de la autonomía”. Este se desarrolló a través de criterios inductivos y deductivos, basados en observaciones de historia reciente, para obtener lecciones generalizables a partir de un caso relevante para las relaciones internacionales de América del Sur, y el uso de enfoques analíticos racionales que permitieron su construcción en el marco de los problemas de acción colectiva. A partir de la observación sobre el surgimiento y el desempeño del Consejo de Defensa Sudamericano, se identificó que las condiciones propicias para un nuevo mecanismo de autonomía regional (colectiva) para la seguridad, paradójicamente ofrecían oportunidades para el ejercicio de la autonomía nacional (individual). El artículo concluye que, aunque las condiciones para la paradoja de la autonomía son difíciles de superar en casos de iniciativas de regionalismo de seguridad, existen posibilidades de hacerlo. La clave estaría en diseños institucionales menos ambiciosos que reconozcan las dificultades inherentes para la cooperación institucional de seguridad regional en Sudamérica.

**Palabras clave:** Paradoja de la Autonomía. Sudamérica. Autonomía internacional. Regionalismo de seguridad.

#### Introduction

Inspired by the works of Juan Carlos Puig and Helio Jaguaribe, studies on international autonomy have been reconsidered given the patterns in South American foreign policy towards the end of the 20<sup>th</sup> and the beginning of the 21<sup>st</sup> century. Driven structurally by the diffusion of power and exercised by strong presidents, most of them highly motivated and ideologically aligned, the search for greater margins for action in international insertion became an imperative of foreign policy. New intra- and extra-regional alignments, as well as a new and more ambitious wave of regionalism, took place in the face of the perceived global diffusion of power and the geostrategic reorientation of the United States (US).

However, South America has had problems consolidating a security community. The Union of South American Nations (UNASUR) experiment and its South American Defense Council (CDS) failed in 2018, demonstrating that the internal tensions for national autonomy were stronger than the flexible design thought for regional or collective autonomy. This could be analyzed throughout the “paradox of autonomy”. It occurs in the tension between national autonomy—the freedom of decision and action that a state can enjoy in the international system—and regional autonomy—regarding organized regions.

Methodologically, this article is based on a systematic review as a research design (DENYER; TRANFIELD, 2009), in order to develop an analytical model based on the observation of the recent experience of South American security regionalism. The explanatory model of the paradox of autonomy agrees with the idea of regionalism as a tool for regional autonomy, but also challenges it in two ways. Firstly, regarding homogeneity, the paradox of autonomy is a structural model, assuming that the regional hierarchy is fundamental in the prediction of foreign policy behavior. Secondly, it contrasts the notions of “common” and “collective”, while the paradox lies in the potential conflict between the notion of autonomy as a recurring objective and that of autonomy as a shared objective. It is understood that for regional powers, and secondary powers, autonomy is a key objective. Asymmetries generate stimulus for bandwagoning, and can leave aside autonomous objectives in favor of security and development. Thus, the paradox of autonomy commonly occurs at the level of secondary powers, since collective (regional) autonomy can be both a route and an obstacle for individual (national) autonomy. Thus, even considering the possibility of autonomy as a common objective, it might not be considered a collective one.

The paradox of autonomy can arise in many areas of foreign policy, but it is a particularly sensitive phenomenon when it comes to issues of defense and security in South America. An oft-forgotten aspect in the developed South American autonomist doctrine of international law is the primacy of Westphalian sovereignty. The notion of territorial integrity is central to security and defense policies, mainly for Hispanic American countries. The connection between sovereignty and security puts national autonomy before the regional. This is a common problem for South American cooperation in security, and remains a latent condition in border tensions and rivalries in the region. Hence, multilateral governance agreements on regional security are unusual, making the region far from being a security community. Thus, although forms of regionalism relating to development have shown formidable resistance, reluctance in terms of security cooperation is linked to the rigid meaning of sovereignty, leading to the paradox.

Autonomy and regionalism in South America.....

Some literature states that regionalism is driven by the search for autonomy as well as development objectives (BRICEÑO-RUIZ; SIMONOFF, 2015; RIVAROLA PUNTIGLIANO; BRICEÑO-RUIZ, 2013). Insofar as this literature does not specify differences between national and regional autonomy, it is possible that the complementarity between the two is taken for granted, with the potential effect of leading to imprecise conclusions regarding security regionalism. That alignment is frequent in the agendas of regional powers.

Following the ideas on South American regionalism, it is possible to identify the main driving forces behind the search for autonomy. The first of these is *development*, the most prominent argument in favor of institutionalizing regional cooperation. The combination of economic

underdevelopment and material potential has historically motivated regional cooperation. The second driving force is *democracy*, since the third wave of democratization contributed to the synchronization of political regimes in the region, motivating multi-sectoral cooperation. And the third driving force is the *balance of power*, given the changes in the distribution of power and the geostrategic reorientation of the US, security regionalism has been identified as a driving force of regionalism in a broader sense, mainly in post-hegemonic literature (BRICEÑO-RUIZ; MORALES, 2017; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

However, the paths of regionalism are not open ways in South America. The primary obstacle to the institutionalization of regional cooperation can be analyzed as a problem of collective action. Consequently, the principal obstructing forces are national strategies for international insertion, rival ideological programs, and low regional interdependence. Regarding the national strategies for international insertion, global changes in the distribution and concentration of power brought a new opening for external interactions beyond traditional relations based on proximity and culture. The rise of new powers and orders modifies regional patterns for cooperation. Thus, regions have maintained importance, but not exclusivity. Also, ideological rivalries in South America submit the region to the effects of ideological diversity and partial de-democratization. Significant differences between political regimes in the region promoted the advent of sub-regional blocs with ideological biases. Finally, there is the low intraregional interdependence, resulting from the generally high dependence on the export of raw materials, having adverse effects on national industrialization processes. The lack of economic complementarity and the technological-industrial deficit orient South American commercial interests outside the region, reducing the possibilities of interdependence and cooperation.

#### *Between autonomy and development*

In the eve of the post-Cold War period, attention was drawn to what was called a “world of regions” (KATZENSTEIN, 2015) or one of “regional orders” (LAKE; MORGAN, 2010; SOLINGEN; MALNIGHT, 2016). In Latin America, regionalism has had a long-standing agenda. The new wave of literature on autonomy is connected to the fact that in Latin America, the resilience of regionalism is directly linked to the search for autonomy and development (BRICEÑO-RUIZ; SIMONOFF, 2015). However, the literature available so far has not been concerned with defining positions of autonomy and development in an order of preference. In doing so, there are two ideal types of foreign policy strategy towards regionalism: the first when *autonomy-follows-development*, and the second, when *development-follows-autonomy*.

The first type of strategy prioritizes development as a necessary condition for autonomy. This used to be the dominant regional approach. Two schools of thought also emerged in distinct periods, which of the *developmentalists*, inspired by the “Cepalista” theory and the center/periphery diagnosis, and that of the *(neo)liberals*. On the other hand, devel-

opment through autonomy is associated with the Latin American turn to the left. However, the preference for one approach or the other has more than an ideological bias; it also has a material basis, since accelerated economic growth is capable of encouraging autonomist policies and behaviors rather than development projects. The turn to the left combined both factors, an assertive ideological package fueled by a boom in the prices of the raw materials that underpinned the quest for autonomy.

The distinction between the two focuses on the search for autonomy must be considered to better understand autonomy as a policy and as a potential paradox. In the absence of a regional hegemony, regionalism is a collective project with the typical problems of collective action. This is especially true when it comes to security regionalism. Regionalism understood under the strategy of autonomy through development, particularly in the (neo)liberal form, pursues autonomy through economic cooperation and stability agreements, avoiding regional commitments, pursuing modest goals and going one step at a time. On the contrary, the strategy of development through autonomy tends to be expansive and maximalist in its objectives. Economic cooperation comes in second place, behind political commitment.

Generally for liberal democracies, growth and development are priorities, not the expansion of their own regimes and political values (SANAHUJA, 2009; VAN KLAVEREN, 1997). The opposite is the case of hybrid and authoritarian regimes, for which autonomy is the priority within regional projects, as well as the instrumentalization of these for the diffusion and promotion of their own values and political practices (SÖDERBAUM, 2016). Considering this distinction is fundamental to address the specificity of security regionalism and the paradox of autonomy for secondary regional powers, especially when it comes to super-regional orders (super-complexes, following BUZAN and WAEVER (2003), p. 60), such as the Western Hemisphere, in which the traditional main power promotes liberal values.

### *Specificity of security regionalism*

Few policies are capable of jeopardizing sovereignty and autonomy that much as defense policy. In a broad sense, interior security policy and foreign policy are articulated with national defense policy. This broad set of policies can be attributed to the objectives of the preservation of national grand strategy. The existential sense of defense policy is, in itself, an obstacle for supranational security mechanisms, above all when the potential partners are part of the same region or international subsystem. Security regionalism, which would contemplate the possibility of some coordination of national defense policies, lies at the base of the basic needs of states (KELLY, 2007).

Generally, security agreements indicate two widely spread schemes, collective security and/or collective defense.<sup>2</sup> Security regionalism could respond to one or both schemes, but within a common space, a regional security complex (BUZAN; WAEVER, 2003) within an international subsystem. To understand why the paradox of autonomy

2. Although similar, collective security and collective defense should not be confused with each other. The collective security scheme assumes the indivisibility of international security, so that any aggressive action in the international system must be deterred or punished. It is the principle that inspires the UN Security Council. While the collective defense scheme refers to the principle of military alliances, according to which the threat or attack on one of the allies will be considered as a threat or attack on all members of the alliance. NATO is the best contemporary example of it. See Robinson (2008, p. 39-41).

arises, it is necessary to consider that national security and defense is not simply another area in the range of public sectors. This is especially true in South America, which as an international subsystem, has developed in parallel a marked interest in regional autonomy and zeal for national autonomy. Two phenomena explain the specificity of security regionalism in South America, one of a global character and the other rooted in the geopolitics of the region.

The first of these phenomena is the limitation of transferring security and defense tasks to private actors. Although some South American states have had problems of territorial control and there is a tendency among some great powers to privatize security work, the transfer does not occur as in other sectors of public policy in which private actors assume core tasks. On one hand, because South American nation-state identities are linked to territorial integrity (CLAPHAM, 1999; NWEIHED, 1992; ZACHER, 2001). On the other, the geopolitical reason its link to regional and national autonomies, there is the latent presence of a superpower that never occupied any territory of the subcontinent, and the persistence of territorial tensions, which limited mutual trust, and the generation of regional cooperation mechanisms for security and defense. These conditions had a parallel effect regarding the search for autonomy in South America. This is because of it was considered that a goal as important as development must have the possibility of taking and executing political decisions without US tutelage. Also, the search for national autonomy in terms of security, due to intraregional mistrust manifested in historical territorial tensions and rivalries (DOMINGUEZ, 2003; FRANCHI *et al.*, 2017; MARES, 2001) and caution facing a potential Brazilian primacy (FLEMES; WEHNER, 2015).

These regional conditions are at the base of the problems of regional multilateral cooperation in security and defense, emphasizing the effects of the paradox of autonomy in the security regionalism.

#### Paradox of autonomy.....

The paradox of autonomy is an explanatory model with classical roots within the study of the problems of rational choice and collective action. Under power de-concentration conditions, bring opportunities for external action freedom, especially for minor and rising powers. To gain greater autonomy in a sensitive sector such as that of security and defense, the states of a region could join efforts to build an alliance or a security community, which would generate greater autonomy as a bloc. However, and as in any collective enterprise, the autonomy of each member would be adversely affected. This is when the paradox arises. Security regional cooperation mechanisms would gain space for their creation and development, but it is also possible that the incentives for cooperation distress the growing alternative relationships for individual benefit, that is to say, for national autonomy.

This is a paradox, insofar as the conditions encourage contradictory outcomes. This, in turn, leads to decision-making crossroads which become dilemmas. The basic requirement for a dilemma is the presence

of at least two courses of mutually exclusive action. False dilemmas diverge from real ones in the exclusivity-inclusivity dichotomy. Therefore, a dilemma is false when at least two of an actor's alternatives could hypothetically be taken at the same time with harmless mutual effects. The real dilemmas become problematic given the character of politics as a strategic game, which makes the intentions of the other(s) impossible, as well as ideological and material changes within a system of the interactions. Thus, uncertainty plays an important role here, as it usually does in international politics (RATHBUN, 2007). The paradox of autonomy leads to an autonomy foreign policy dilemma, in which governments face the decision of choosing between a collective good, such as regional autonomy, and an individual good, such as national autonomy.

National autonomy frequently assumes distinct forms, from the nominative and grandiloquent term of "independence", to the tactical but inelegant concept of "room to maneuver". National autonomy on the international stage presupposes independence and the absence of control by another power, and goes beyond room to maneuver insofar as it operates at abstract and complex levels of political strategy. In this sense, national autonomy is a favorable condition of opportunity and capability to mobilize resources by national elites to exploit the given conditions in the search for a better position of international insertion, preserving legitimate exclusivity in domestic affairs. These conditions have both internal and external origins. The internal ones refer to the conditions for resources extraction and mobilization (SCHWELLER, 2009; TALIAFERRO, 2006), while the external ones relate to a particular international constellation in terms of the distribution of power and effective patterns of influence.

National autonomy is associated with territorial, international and Westphalian sovereignty (KRASNER, 1999). It is conventionally related to the optimum conditions for the design and conduct of foreign policy strategies and, as an idea, can historically be traced (AYOUB, 2002). The case of regional autonomy is different, not only in scale, but also in nature. At the regional level, autonomy can be erroneously understood as a coordinated aggregation of national autonomies. To avoid that mistake, regional autonomy should be understood as the harmonization of external objectives by virtue of a shared principle and according to self-imposed regional (supranational) governance, always with the aim of developing joint abilities to better detect opportunities, coordinate the mobilization of resources and take advantage of favorable conditions for collective objectives. Regional autonomy supposes at least one of these two conditions: a global system of regional blocs in fluid interaction, and a system of great competing powers which should be mutually balanced.

Regional autonomy under the criteria of security regionalism implies a trade-off, regional security/stability in exchange for national autonomy. However, accepting such an arrangement entails some pre-conditions, such as the common definition of perceived external threats, and/or the establishment of regulation mechanisms to avoid costly intraregional conflicts. A significant hierarchization is another route to regional autonomy (LAKE, 2009; LAKE; MORGAN, 2010; LEMKE, 2010;

VIEIRA; ALDEN, 2011; WOHLFORTH, 1999). Theoretically, a region under the clear leadership of its central power must be able to implement a strategy of access control –diplomatic, cultural, economic and/or military–facing external powers. Most of the recent literature on emerging powers has taken for granted the possibility of some isolation of regions driven by their central powers (BURGES, 2010; FLEMES; WEHNER, 2015; MALAMUD, 2011; NOLTE, 2010; VIEIRA; ALDEN, 2011).

The study of the interaction of regional powers has principally focused on strategies of contestation and of interaction facing extra-regional powers. In theory, in a well-structured regional hierarchy, with a functional internal market and an agreement on security and collective defense, regional autonomy could thrive by restricting external influences and preserving an autonomous development model. Nevertheless, the dilemma emerges based on political frictions within the regions. The harmonization of interests is an arduous task within national elites, and even more arduous between the ruling elites of various states. International cooperation is possible when these elites succeed in aligning complementary interests, or by the external imposition of an effectively hegemonic power.

In addition to the structural capabilities relating to its periphery, a regional power must be capable of sustaining a strategy of denial of access, or at least be capable of fulfilling the function of manager of regional access facing external powers. Paradoxically, systemic conditions those are likely to foster the rise of regional powers, can also do this in the cases of secondary and minor powers, encouraging foreign policy strategies that could include the launch or strengthening of bilateral relations both inside and outside their regions. This would contain the grounds for intraregional tensions and rivalries, not only in terms of economic relations, but also in the collective management of regional security.

Theoretical grounds.....

The explanatory model of the paradox of autonomy is based on the theoretical developments that give it form and content. Strongly anchored to the rational theoretical framework of international politics, the model has intellectual debts, which could be summarized in six pillars: the South American theory of autonomy; the theory of sovereignty; collective action theory; the security dilemma in multipolar conditions; the security dilemma in alliances; and the model of alliance restraint.

*1. Autonomy theory*

The paradox of autonomy mainly lies on the South American theory of autonomy. The early emancipatory movement of Latin America, the type of colonial model of the region and the geopolitical conditions of South America are the three factors, which combine to make autonomy the original and persistent objective of the foreign policies of South American states. On one hand, the Latin American emancipation was part of a larger political and intellectual process of global reach, which combined Enlightenment principles with the decline of the pre-industrial

empires. In the newcomer states, firstly in Hispanic America then later in Brazil, this generated the necessity for an international insertion, which preserved freedom of action, both against the old metropolis and imperialism in the process of industrialization.

The Iberian colonial model was also key in the construction of an Ibero-American political identity claiming for autonomy. Unlike the almost exclusively extractivist models imposed in Asia and, above all, in Africa, by industrial empires, the preindustrial Iberian empires used a form of conquest and colonization which incorporated the new political-territorial components as integral parts of the empires themselves (BOERSNER, 1982; GUERRA, 2011). Hence, the international insertion of the new republics, and of the Brazilian empire, has been from the outset a legitimate necessity and on an equal footing in the conditions of the international concert of the nineteenth. Geopolitics also played a role in the early and persistent thirst for autonomy. The continental dimensions, the predominant coastal occupation of the South American territory, and the rise of the US in the hemisphere, generated the duality of relatively low contacts with limited continental interdependence. Additionally, boundary conflicts where there is greater contact, and reserved cooperation facing Washington, fueled by military interventions in Central America and the Caribbean basin (TEIXEIRA, 2012).

The paradox of autonomy includes in the debate the classical “decisional autonomy” (JAGUARIBE, 1979; PUIG, 1986) and the later definition of “relational autonomy” (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002). The first form of autonomy refers to freedom of decision, but also of political action. It consists of the expansion of the external room to maneuver in the sense of aspiration for international insertion motivated by the historical and geopolitical factors already mentioned. The second form of autonomy, relational, poses cooperation between equals as a condition for its realization (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002). It corresponds to a distinct historical moment in which the impetus for integration would have been reached after the regional democratic settlement and changes in geostrategy and the distribution of capabilities in the international system.

This debate is central to the paradox of autonomy, but it retakes it in a non-sequential historical sense, neither epistemological, nor paradigmatic—that of the transition from decisional to relational autonomy, but rather dialectical, to say, its opposition to the generation of a political dilemma. This is evident in the resistance of national autonomy in an area of high political impact for states: security and national defense policy. When this resistance coincides with the interest to coordinate security and defense policies oriented at gaining greater autonomy as a group, that is when the interest in relational autonomy is manifested, and when the paradox of autonomy is presented.

## 2. *Westphalian sovereignty*

An explanatory model of South American international relations must consider the regional propensity for a conventional conception of sovereignty and territorial integrity. The Hispanic South American states were born bound to the principle of *uti possidetis iuris*, making territorial integrity a sub-

stantial part of national identities. The historical experience of the region is not without interstate violence (MARES, 2001; MARTÍN, 2006; THIES, 2008), but it is much less severe than that of Europe, and the level of perceived external threats is substantially less (BATTAGLINO, 2012). Moreover, the region is not in the immediate military reach of great powers beyond the US. Westphalian sovereignty is a central component in understanding the paradox of autonomy. Autonomist tensions take place when governments differ in the degree of sovereign exclusivity in defense and national security policies, especially if territorial disputes persist, or if ideological aggravating factors emerge.

### *3. Collective action theory*

The central presumption of the explanatory model of the paradox of autonomy is that it is a collective action problem. The basis of the explanation of its logical mechanisms can be found in the “tragedy of the commons” (HARDIN, 2009; OLSON, 1965; OSTROM, 2015). The tragedy is centered in the tension between individual interests and collective goods. Following instrumentally rational strategies, individuals –as well as foreign policy executives, especially those dominated by strong leaders in presidentialist regimes– can pursue and achieve their own objectives, even though they negatively affect collective aspirations and goals in the process. The paradox of autonomy confronts national autonomy and regional autonomy, establishing the resemblance to the tragedy of the commons. But the similarity is not perfect, as the tragedy of the commons assumes that the common good is of equal benefit for all individuals involved, and although it is true that regional autonomy has been a solid South American objective, it is not clear to what extent it has been a method for achieving a more valuable national autonomy.

Given that the model of the paradox of autonomy is especially designed for the sensitive sector of regional security, individual interests tend to be more resilient due to the existential nature of national security and defense. In the paradox of autonomy, the similarities between the “commons” are more ontological than operational, as governments take care of what they consider to be best for their societies and are more willing to sabotage formally shared goals. However, under conditions of international deconcentration of power, which are prone to encouraging the possibilities of national autonomy, security regionalism can be damaged, but unlike the tragedy of the commons, not necessarily destroyed as a common good. The paradox of autonomy could (re)shape the institutional design of security regionalism, partially preserving the shared objectives. And if liberal institutionalism has taught us anything, it is that, with all its limitations and without knowing with certainty to what extent, institutions are capable of moderating political behavior.

### *4. Security dilemma*

The two main branches of structural realism, the defensive and the offensive, are distinguished by what they assume to be the primary objective of the state in international politics: maximize its security or its power. This debate has consumed years of research without having

a clearer conclusion than the affirmation that, sometimes, greater power offers security, while in other moments it stimulates threats. This is the content of the security dilemma, an explanatory model of which the paradox of autonomy is also a subsidiary. The security dilemma (HERZ, 1950; JERVIS, 1978) exposes the potentially conflictive relationship between national security and international security. It assumes that one of the principal mechanisms to strengthen national security, if not the principal one, is the strengthening and/or refining of military capabilities. This is generally recorded in increases in defense budgets and/or military exercises. The result, according to the dilemma, is that in trying to guarantee its own security, the state puts its neighbors and other potential rivals on alert to what they could see as a threat, negatively affecting international security.

The debt of the paradox of autonomy to the security dilemma is evident. The potential conflict of individual and collective interests is present, as well as the tension between unilaterality and bi- or multi-laterality. However, the differences are also clear. Firstly, the security dilemma works at a tactical-operative level of national defense. Although this has strategic implications, it does not compare to the ramifications that the model of the paradox of autonomy assumes to exist in the search for room to maneuver, national defense and the freedom of sovereign action in domestic politics, due to the already mentioned supremacy of Westphalian sovereignty. Secondly, it is even further removed from the structural realist debate between offensive and defensive realisms, inasmuch as it focuses on secondary powers rather than great powers. This makes the paradox of autonomy part of peripheral realism (SCHENONI; ESCUDÉ, 2016) or subaltern realism (AYOUB, 2002). Thirdly, and as a corollary of the two previous differences, the paradox of autonomy does not result in drastic effects such as armament spirals, arms races, or war, but rather in more, or less, significant limitations in the reach of regional security institutions.

### *5. Security dilemma in alliances*

A pillar of the model of the paradox of autonomy is the security dilemma in alliances (SNYDER, 1997). According to this, those responsible for foreign policy of allied states can experience one of two fears. Firstly, the fear of abandonment, when their allies do not follow a course of collective action facing a threat, or do not assume an active role. This behavior could be attributed to the existence of more attractive material alternatives, intergovernmental ideological empathy with the third party perceived as a threat, or to avoid tangible or ideological costs. Secondly, the fear of commitment, which arises when the commitment to balance is not aligned with one's own interests, or when it could even result in damage. As a rule, the lesser the asymmetry, the more probable the dilemma. Thus, periods when international power is deconcentrated and asymmetries tend to ease, are likely to affect the commitment within an alliance.

The security dilemma in alliances is another example of a collective action problem, in which a conflictive mechanism can be seen be-

tween distinct individual interests and the collective objective. Thus, it maintains similarity with the paradox of autonomy, but they differ in the phase in which they arise. While in the security dilemma in alliances the collective action problem appears after the creation of a reciprocal assistance agreement, threatening trust between the allies, in the paradox of autonomy the problem appears before the formalization of the agreement, threatening trust between potential partners and affecting the institutional design of the founding treaty. The difference is important because the former is an operational problem for established and operative alliances, or those with aspirations to operationality, and the second, a problem in the process of forming regional security agreements. Thus, the paradox of autonomy is an obstacle for an “operational alliance” (MIJARES, 2011; MORGENTHAU, 2005) before it has been established.

#### *6. Alliance restraining*

A secondary theoretical source is the alliance restraint. According to this model, some alliances may not be oriented to counterbalancing power or threats, nor be mechanisms for the pursuit of interests, but rather mechanisms of mutual or unilateral control (PRESSMAN, 2008). As foreign policy tactics, moderation alliance agreements are measures to avoid involvement in an undesired conflict due to the commitment of assistance, or to control the behavior of a potential rival who is offered cooperation. This tactic usually functions under conditions of broad asymmetry between (potential) allies, with the greater ally being provider of security, which reduces the uncertainty of the minor ally. Between states of similar hierarchical position, alliances of restraint may present operational problems, unless they are generated in a multilateral format, closer to that of collective security, as has been shown during decades of the five-power mechanism of the UN Security Council. In any case, being part of a security agreement is in itself a restriction on one’s own autonomy, and can always lead to paradoxes and, at the same time, dilemmas.

#### *The explanatory model*.....

The main hypothesis of the paradox of autonomy is rooted in the tradition of rational choice, to a large extent shared by the (neo)liberal and (neo)realist theories of IR. However, it differs from the realist approach, centered on power, because instead of assuming the search for power (classical realism and offensive realism) or security (defensive realism), it assumes the search for freedom of action or the reduction of obstacles and external interference. In this explanatory model, actions take place at the national and regional analytical levels, but the causal condition originates at the international systemic level. Just as great powers in the international system could be motivated by pre-eminence, primacy, or even hegemony, lesser powers maintain more modest objectives, centered above all on national development and autonomy. Some tend towards a mixed search, especially emerging regional powers (NOLTE, 2010), seeking indisputable leadership in their region while improving their industrialization and

trying to create peripheral markets and security communities (ADLER; GREVE 2009). To achieve these goals, the search for power and autonomy are combined in a great national strategy. The following table presents a typology of states classified according to their status and objectives:

Chart 1 - Types of state and their expected objectives

Typology of state	Predicted objective(s)
Great powers	Global hegemony, primacy or pre-eminence
Emerging regional powers	Regional hegemony, regional autonomy and national development
Secondary regional powers (or sub-regional powers)	National autonomy and development (the order may vary). Regional autonomy in instrumental terms
Small states	National development

Source: own elaboration

The dynamics of power concentration/de-concentration in the international system tend to be less stable than those of polarity (MANSFIELD, 1993). Let's say, a multipolar order could be, at the same time, one with a high concentration of power, which would imply that, although there are many poles, these would concentrate the majority of material capabilities. Inversely, a uni- or bipolar international constellation could be far from being a hegemonic system if it is also deconcentrated, or in other words, if the gaps of power are unimportant or diminishing. An international system in de-concentration creates conditions for autonomy insofar as it undermines the material primacy of the great powers.<sup>3</sup> The process of compensatory economic growth facilitates the diffusion of technologies, while confronting trade and security hegemonies.

At the regional level, emerging powers could be inclined to take advantage of the improvement in their capabilities to guard their own zones, thus assuring their hegemony in international subsystems. However, they could face challenges on two fronts. Firstly, that of external powers, both established and emerging, trying to enter the region through bilateral contacts and avoiding the regional power, and secondly, that of secondary regional powers which could support the project of regional autonomy for utilitarian purposes, wanting to take advantage of the pluralist order and preserve both their national autonomy and their own development plan.

Chart 2 - Interaction of Polarity/Concentration: typology of International (Sub-)Systems

Polarity	Concentration (CON)		
	High (>.4)	Medium (.4-.3)	Low (<.3)
Unipolar	Hegemony	Primacy	Pre-eminence
Bipolar	Diarchy	Dyadic System	Dialogical System
Tripolar	Triumvirate	Triadic System	Triological System
Multipolar	Polyarchy	Pluricentric System	Anarchy

Source: own elaboration

Regional autonomy and national autonomies coincide harmoniously for the elites of central regional powers, but not for those of secondary powers. For the latter, regional autonomy implies a concession in free-

3. Regarding that, chart 2 presents an own elaboration proposal of a typology of international (sub-)systems.

dom of action and the acceptance of external limitations. The paradox of autonomy takes place at the regional level under global conditions of de-concentration of power. This implies the conflict between the central regional power, which seeks to construct a bloc to guarantee regional autonomy, and for its own hegemonic role, and the secondary regional powers, which would partially support regional autonomy while this is of use for their national autonomy and own development. The dilemma is presented for the latter, as for their elites there is the possibility of a functional separation between regional autonomy and national autonomies. In other words, the elites of the secondary powers in a deconcentrated system will try to encourage *as much national autonomy as possible and regional autonomy as is necessary*, always with the aim of not empowering the central regional power beyond what is manageable.

Effects of the paradox on security regionalism.....

The security dilemma predicts potential contradictions between national security and defense policies, and international security, due to the possibility of provoking arms races within action-reaction rationale (JERVIS, 1978). Regional autonomy could be considered an essential national objective for a central regional power (MEARSHEIMER, 2001; NOLTE, 2010). This is particularly true in the South American international subsystem, due to the gap in capabilities of Brazil and its potential, but not effective, regional hegemony. Like other (re)emerging regional powers, Brazil had problems in making its relative power a true hegemony. Such powers experience a problem of state capacity—in the extraction and mobilization of resources—given the interaction of its physical and human dimensions, and its unequal industrial and bureaucratic development, in addition to regional counterbalancing policies from neighbors, anxious to preserve their national autonomies, whether through intra-regional cooperation or inviting external powers.

The paradox of autonomy is problematized given that the main condition, which facilitates the collective search for regional autonomy, is the same that conditions the search for national autonomy: the international power concentration pattern. For the majority of South American governments in the early 21<sup>st</sup> century, keeping the region out of the direct influence of the US was a shared interest. Brazilian regional hegemony would be unachievable if Washington played a hegemonic role in the sensitive areas of security and defense policy. The limits of regional security cooperation began to become evident with the open opposition of Uribe's Colombia to the original institutional design of the CDS, based on the special Colombia-US relationship in the defense and security sector (TICKNER, 2008).

Less obvious, but not less effective, obstacles were put forward by the secondary powers that embraced the original Brazilian project. Argentina, Chile and Venezuela supported the CDS, and assumed it as part of their political priorities. However, a security and defense agreement openly led by Brazil would have been a restriction on the objectives of the national elites. The delicate balance between regional autonomy and

national autonomies plays an important role for South American secondary powers given that national autonomy is a necessary condition for soft-balancing policies towards Brazil (FLEMES; WEHNER, 2015), and thus, keeping regional hegemony at bay while preserving freedom of action in terms of security and defense. Similarly, the idea of regional autonomy was considered in order to block and soft-balancing US global pre-eminence and its overwhelming hemispheric hegemony.

Another equally important goal for some secondary powers was to pacify border disputes and avoid militarized escalations. This is particularly true in the cases of Chile and Colombia, and more recently Peru, whose economic policy strategies demonstrate clear guidelines for opening and whose governments are liberal democracies, but who bear the weight of unresolved territorial conflicts and have a relatively high military spending as percentage of gross domestic product (GDP) (SIPRI, 2019) and important arsenals (IISS, 2019). A regional security agreement is likely to promote regional autonomy and limit the national, taking as a counterweight the reduction of border tensions, which would permit the strengthening of regional integration and redirect part of the national defense budget towards economic and social investment, for example. In this sense, the paradox of autonomy fits in with the old dilemma of opportunity cost, illustrated with the dichotomy of “guns versus butter” model of the production possibility frontier. Thus, regional autonomy could partially benefit the interests of national elites, although it could negatively affect the primary objective of secondary powers: national autonomy.

The dismemberment of UNASUR, and with it the CDS, took place in May 2018, when half of its members, including some of the most prominent, decided to participate. The changes have become factors for this regional disintegration, linked to the ideological tensions originated in the changes of government, to an extremely lax institutional design, but also to the paradoxical effect of the autonomy tensions (BARACALDO ORJUELA; CHENOU, 2018; MIJARES, 2018; MIJARES; NOLTE, 2018).

### Conclusion

The development of the research agenda on the theory of autonomy must be taken through challenges. This article has referred to two of those, contributing to the encouragement of further progress. The main challenge is the conceptual definition of autonomy, to overcome the lack of agreement on what this means in the broad context of international politics, and in particular, in the study of regional security and security regionalism. The definitions of national autonomy and regional autonomy, proposed in parallel, reveal the possibility of a paradox with dilemmatic potential, undoing the Gordian knot of the debate between decisional autonomy and relational autonomy. However, while solving the conceptual problem, this shows an analytical and political problem which, until now, has not been dealt with.

Thus, the second challenge presented and confronted by this work is the problematization of the theory of autonomy. In fact, that was the

main task of the article. The first step towards a compilation and reorganization of ideas about autonomy was taken by Rivarola Puntigliano and Briceño-Ruiz (2013), connecting autonomy with regionalism and development, and relating it to ideological orientations and foreign policy strategies (GARDINI; LAMBERT, 2011). In this work, steps were taken in both directions, developing the research program on autonomy. Firstly, it proposed a distinction between national, or individual, autonomy and regional autonomy, or collective, autonomy. Secondly, it explained their potentially conflictive relationship. Therefore, the paradox of autonomy and its dilemma does not contravene current advances in the theory of autonomy; on the contrary, it expands the research agenda and increases its complexity, instrumentalizing it as a conceptual tool to understand security regionalization processes under conditions of global power deconcentration.

What the recent South American experience indicates is that the dilemma produced by the paradox of autonomy, in the case of security regionalism, is not unsolvable. The circumstantial evidence suggests that in the case of the creation of the CDS the paradox was present, being resolved through the rational and multilateral manipulation of the institutional design. The paradox that the diffusion of power encourages both national and regional autonomy was reinforced by the limits on regional leadership, an effect that could also have among its causes the de-concentration of capabilities. These lessons continue to be preliminary findings, which must be explored to establish the existence of causality. However, the relationships between the consequences and the assumed causes stand out, and this study opens a path which the research agenda can follow in the future.

## References

- ADLER, E.; GREVE, P. When security community meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance. *Review of International Studies*, v. 35, issue S1, p. 59-84, feb. 2009.
- AYOUB, M. Inequality and theorizing in international relations: the case for subaltern realism. *International Studies Review*, v. 4, n. 3, p. 27-48, fall, 2002.
- BARACALDO ORJUELA, D.; CHENOU, J. M. Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American integration. *International Area Studies Review*, v. 22, n. 1, p. 41-63, dez. 2018.
- BATTAGLINO, J. M. The coexistence of peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 55, n. 2, p. 131-151, jun./dec. 2012
- BOERSNER, D. *Relaciones Internacionales de América Latina: breve historia*. México: Editorial Nueva Imagen. 1982.
- BRICEÑO-RUIZ, J.; SIMONOFF, A. (eds). *Integración y cooperación regional en América Latina*. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía. Buenos Aires: Biblos. 2015.
- BRICEÑO-RUIZ, J.; MORALES, I. (eds). *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: toward a Pacific-Atlantic Divide?* New York: Routledge. 2017.
- BURGES, S. W. Brazil as regional leader: meeting the Chávez challenge. *Current History* v. 109, n. 724, p. 53-59, feb. 2010
- BUZAN, B.; WÆVER, O. *Regions and Powers: the Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press. 2003.

- CLAPHAM, C. Sovereignty and the Third World state. **Political Studies**, v. 47, n. 3, p. 522-537, aug. 1999.
- DENYER, D; TRANFIELD, D. Producing a Systematic Review. *In*: BUCHANAN, D. A. AND BRYMAN, A. (eds). **The Sage Handbook of Organizational Research Methods**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009, p. 671-689.
- DOMINGUEZ, J. I. **Boundary Disputes in Latin America**. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2003.
- FLEMES, D.; WEHNER, L. Drivers of Strategic Contestation: the case of South America. **International Politics**, v. 52, n. 2, p. 163-177, fev. 2015.
- FRANCHI, T.; MIGON, E. X. F. G.; JIMÉNEZ VILLARREAL, R. X. Taxonomy of interstate conflicts: is South America a peaceful region? **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, ago. 2017.
- GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (eds). **Latin American Foreign Policies: between Ideology and Pragmatism**. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- GUERRA, F.-X. **Modernidad e independencias: ensayos sobre las revoluciones hispánicas**. Madrid: Encuentro, 2011.
- HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Journal of Natural Resources Policy Research**, v. 1, n. 3, p. 243-253, jul. 2009
- HERZ, J. H. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. **World Politics**, v. 2, n. 2, p. 157-180, jan. 1950.
- IISS. The Military Balance 2019. **The International Institute for Strategic Studies**, feb. 2019. Available in: <https://www.iiss.org/en/publications/military-s-balance>. Accessed: 20 mar. 2019.
- JAGUARIBE, H. Autonomía periférica y autonomía céntrica. **Estudios Internacionales**, v. 12, n. 46, p. 91-130, apr./jun. 1979
- JERVIS, R. Cooperation under the security dilemma. **World politics**, v. 30, n. 2, p. 167-214. jan. 1978
- KATZENSTEIN, P. J. **A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium**. Ithaca: Cornell University Press, 2015.
- KELLY, R. E. Security theory in the 'new regionalism'. **International Studies Review**, v. 9, n. 2, p. 197-229, Summer 2007
- KRASNER, S. D. **Sovereignty: Organized Hypocrisy**. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- LAKE, D. A. **Hierarchy in International Relations**. Ithaca: Cornell University Press, 2009.
- LAKE, D. A.; MORGAN, P. **Regional Orders. Building Security in a New World**. University Park, PA: Penn State University Press, 2010.
- LEMKE, D. Dimensions of Hard Power: Regional Leadership and Material Capabilities. *In*: FLEMES, D. (ed). **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. Farnham: Ashgate, 2010.
- MALAMUD, A. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1-24, Fall 2011
- MANSFIELD, E. D. Concentration, polarity, and the distribution of power. **International Studies Quarterly**, v. 37, n. 1, p. 105-128, mar. 1993
- MARES, D. R. **Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America**. New York: Columbia University Press, 2001.
- MARTÍN, F. **Militarist Peace in South America: Conditions for War and Peace**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- MEARSHEIMER, J. J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W. W. Norton and Company, 2001.
- MIJARES, V. M. Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa. **Politeia**, v. 34, n. 46, p. 1-46, aug. 2011
- MIJARES, V. M. Performance of the South American Defense Council under Autonomy Pressures. **Latin American Policy**, v. 9, n. 2, p. 258-281, nov. 2018
- MIJARES, V. M.; NOLTE, D. Regionalismo posthegemónico en crisis. ¿Por qué la Unasur se desintegra? **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 18, n. 3, p. 105-112, jun. 2018
- MORGENTHAU, H. J. **Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace**. McGraw-Hill Education: New York, 2005.

- NOLTE, D. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. **Review of International Studies**, v. 36, n. 4, p. 881-901, nov. 2010
- NWEIHED, K. G. **Frontera y límite en su marco mundial**: una aproximación a la fronterología. Caracas: Equinoccio, 1992.
- OLSON, M. **Logic of Collective Action**: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
- OSTROM, E. **Governing the Commons**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- PRESSMAN, J. **Warring friends**: alliance restraint in international politics. Ithaca: Cornell University Press, 2008.
- PUIG, J. C. Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. **Integración Latinoamericana**, v. 11, n. 109, p. 40-62, jan./feb. 1986
- RATHBUN, B. C. Uncertain about Uncertainty: Clarifying a Crucial Concept for International Relations Theory. **International Studies Quarterly**, v. 51, n. 3, p. 271-299, sep. 2007
- RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The Rise of Post-hegemonic Regionalism**. The Case of Latin America. New York: Springer, 2012.
- RIVAROLA PUNTIGLIANO, A.; BRICEÑO-RUIZ, J. **Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean**: Development and Autonomy. New York: Palgrave Macmillan, 2013.
- ROBINSON, P. **Dictionary of International Security**. Cambridge: Polity, 2008.
- RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. **Perfiles Latinoamericanos**, v. 10, n. 21, p. 159-194, dec. 2002
- RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. **Revista Cidob d'Afers Internacionals**, v. 104, p. 157-180, dec. 2013
- SANAHUJA, J. A. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, v. 7, p. 12-54, 2009.
- SCHENONI, L. L.; ESCUDÉ, C. Peripheral Realism Revisited. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 59, n. 1, e002, may. 2016
- SCHWELLER, R. L. Neoclassical realism and state mobilization: expansionist ideology in the age of mass politics. In: LOBELL, S. E.; RIPSAN, N. M.; TALIAFERRO, J. W. (eds). **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy**. London: Cambridge University Press, 2009. p. 251-279.
- SIPRI. Military Expenditure Database. **Stockholm International Peace Research Institute**, 15 feb. 2019. Available in: <https://www.sipri.org/databases/milex>. Accessed: 20 mar. 2019.
- SNYDER, G. H. **Alliance Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- SÖDERBAUM, F. **Rethinking Regionalism**. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- SOLINGEN, E.; MALNIGHT, J. Globalization, Domestic Politics, and Regionalism. In: BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. (eds). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 64-86.
- TALIAFERRO, J. W. State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State. **Security Studies**, v. 15, n. 16, p. 464-495, aug. 2006
- TEIXEIRA, C. G. P. **Brazil, the United States, and the South American Subsystem**: Regional Politics and the Absent Empire. Lanham, MD: Lexington Books, 2012.
- THIES, C. G. The construction of a Latin American interstate culture of rivalry. **International Interactions**, v. 34, n. 3, p. 231-257, nov. 2008
- TICKNER, A. Colombia y Estados Unidos: una relación 'especial'. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 8, n. 4, p. 65-72, 2008
- VAN KLAVEREN, A. América Latina: hacia un regionalismo abierto. **Estudios Internacionales**, v. 30, n. 117, p. 62-78, jan./mar. 1997
- VIEIRA, M. A.; ALDEN, C. India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South cooperation and the paradox of regional leadership. **Global Governance**, v. 17, n. 4, p. 507-528, dec. 2011
- WOHLFORTH, W. C. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, v. 24, n. 1, p. 5-41, Summer 1999
- ZACHER, M. W. The territorial integrity norm: International boundaries and the use of force. **International Organization**, v. 55, n. 2, p. 215-250, spring 2001

# Os desafios humanitários e novas práticas de great power management: uma comparação entre as posições da França e da Alemanha frente à “crise de refugiados”



*Humanitarian challenges and new practices of great power management: a comparison between French and German positions towards the so-called refugee crisis*

*Los desafíos humanitarios y nuevas prácticas de great power management: una comparación entre las posiciones de Francia y de Alemania frente a la “crisis de refugiados”*

Cláudia Alvarenga Marconi<sup>1</sup>  
Anna Paula Ramos<sup>2</sup>

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n1.p107

Recebido em: 14 de maio de 2019  
Aceito em: 05 de novembro de 2019

## RESUMO

O presente artigo visa entender como se dá a gestão das grandes potências, França e Alemanha, frente à assumida crise de refúgio atual no contexto europeu. Para tanto, partimos da noção mais ampla de “instituições primárias”, parte do léxico da denominada Escola Inglesa (EI) de Relações Internacionais (RI), e, mais especificamente, da candidata a instituição primária que parece ter maior poder de constranger as demais – o *great power management*. A partir da comparação entre duas importantes potências europeias – Alemanha e França – a primeira fora, no que tange ao poder de veto, da institucionalidade internacional *core* de *great power management* – o Conselho de Segurança da ONU (CSONU) - e a segunda inserida nessa mesma institucionalidade -, busca-se verificar de que forma ambas traduzem o denominado “novo humanitarismo” como mecanismo de gestão internacional ao responderem, ainda que diferentemente, à percepção crescente de que a Europa enfrenta contemporaneamente uma crise de refugiados.

**Palavras-chaves:** Instituições primárias. *Great power management*. Novo humanitarismo. França. Alemanha.

## ABSTRACT

This article aims at understanding how France and Germany articulate a great power management strategy while facing the contemporary refugee crisis

1. Doutora em Ciência Política pela USP (2013). Professora da Graduação e do Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais (GGFPI) da PUC-SP. Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). É também professora e titular da Cátedra *Jean Monnet* de Estudos Europeus na FECAP. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0001-9394-6724>

2. Bacharel em Relações Internacionais pela FECAP. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-1924-8500>

involving the European context. In this sense, we depart from the general concept of primary institutions, part of the vocabulary of the English School of International Relations, and, more specifically, we adopt the candidate of primary institution capable of constraining others: the great power management in this analysis. Through the comparison between two central European powers – Germany and France – the former an outsider in terms of veto power of the main international institutionality of great power management – the United Nations Security Council (UNSC) and the latter inserted in such an institutionality, we strive to verify how both of them translate the so-called new humanitarianism as a great power management mechanism to the extent they respond, even though differently, to the rising perception that Europe has been facing a contemporary refugee crisis.

**Keywords:** Primary Institutions. Great power management. New Humanitarianism. France. Germany.

### RESUMEN

El presente artículo pretende comprender como ocurre la gestión de las grandes potencias, Francia y Alemania, frente a la asumida crisis de refugio actual en el contexto europeo. Para ello, iniciamos de la noción del más amplia de las “instituciones primarias”, parte del léxico de la nombrada Escuela Inglesa (EI) de Relaciones Internacionales (RI), y, más específicamente, del candidato a la institución primaria que parece haber mayor poder de restringir las demás – el *great power management*. Basado en la comparación entre las dos potencias europeas más importantes – Alemania y Francia – la primera fuera, acerca del poder de veto, de la institucionalidad internacional *core* de *great power management* – el Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) - y la segunda insertada en la misma institucionalidad -, busca verificarse a cual molde los dos traducen el denominado “nuevo humanitarismo” como mecanismo de gestión internacional al respondieren, aunque de manera diferente, la creciente percepción de que la Europa enfrenta contemporáneamente una crisis de refugiados.

**Palabras clave:** Instituciones primarias. *Great power management*. Nuevo humanitarismo. Francia. Alemania.

### Considerações iniciais

O presente artigo procura dar conta do conceito “instituições primárias” apresentando a definição dada pela literatura da Escola Inglesa (EI)<sup>3</sup> e analisando especificamente a instituição *great power management* (GPM), pois numa lógica assimétrica entre os Estados, as denominadas grandes potências sempre tentaram controlar os movimentos e a expansão da sociedade internacional, constituindo-se no que Hedley Bull (2002), principal expoente dessa abordagem, determina de o “gerenciamento” ou “gestão das grandes potências”.

Essa gestão é constantemente colocada em xeque por movimentos que escapam do controle dos Estados, como por exemplo, a crise dos refugiados<sup>4</sup> que atinge a Europa desde 2014, ocasionada por conflitos em regiões como a do Grande Oriente Médio, principalmente na Síria e sua realidade de guerra civil, e que forçou milhões de pessoas a se deslocarem para a Europa em busca de refúgio<sup>5</sup>.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (EUROPARL, 2018), em 2014, a chegada de refugiados

3. É uma abordagem de via média das RI que trabalha com a ideia de que há uma sociedade de Estados caracterizada pela existência de interesses comuns e valores compartilhados entre os *insiders* dessa mesma sociedade inter-estatal.

Ademais, a EI valoriza três formas complementares de se debruçar sobre o internacional: uma que valoriza o estudo da história, outra que confere *zoom* a aspectos normativos e outra ainda que enaltece a dimensão empírica dessa forma de organização social internacional. Para mais detalhes, Cf. Dunne, 1998.

4. Há o questionamento por parte de alguns estudiosos de que o fato desse fenômeno ter se hipervisibilizado na medida em que incidiu sobre a Europa faz com que não seja um critério suficiente para determiná-lo como “crise”. Exemplos de contribuições que levantam esse aspecto são: Sohlberg; Esaiasson; Martinsson (2018) e Gregurovic; Zuparić-Iljic (2018).

5. Faz-se importante salientar que a Europa enquanto destino dos migrantes também é explicada pelo saturamento de vários países vizinhos da própria região do Grande Oriente Médio. O caso do Líbano, por exemplo, ilustra bem a questão dos limites intraregionais. De acordo com dados da Anistia Internacional (online), “Lebanon hosted more than 1 million refugees from Syria, in addition to several hundred thousand long-term Palestinian refugees and more than 20,000 refugees from other countries. The authorities maintained restrictions that effectively closed Lebanon’s borders to people fleeing Syria” (AMNESTY INTERNATIONAL, 2018).

quadruplicou, com um total de 280 mil. Em 2015, quando a crise atingiu aparente o ápice, com a estagnação da guerra na Síria e a deterioração das condições de vida nos campos de refugiados, foram mais de um milhão de solicitações de refúgio. Estima-se ainda que dos 175.800 cidadãos sírios que receberam proteção internacional na União Europeia, mais de 70% se concentrou apenas na Alemanha, país que mais acolheu os refugiados (EUROPARL, 2018).

Dada a centralidade do espaço europeu na questão, o artigo se propõe a comparar de que forma a Alemanha e a França, que na conjuntura internacional são as duas grandes potências europeias que mais se pronunciam acerca da crise, estão utilizando-se do discurso do “novo humanitarismo”, uma concepção atualizada da ajuda humanitária e que visa ao imperativo político sobre o humanitário, como uma nova prática da sociedade internacional que se traduz sob o GPM frente à questão migratória.

A comparação será feita a partir de um mapeamento das propostas em relação às políticas de acolhimento desses dois Estados frente à análise dos documentos das reuniões do Conselho de Segurança da ONU (CS), instituição secundária central e responsável por traduzir a primária *great power management* no âmbito institucional internacional. Buscou-se levantar e organizar os registros de todas as reuniões do CS entre os anos de 2015 e 2016, período em que se registraram os maiores índices de refugiados chegando na Europa, e observando como se deu a abordagem desse tema nas discussões, assim como levantando as medidas tomadas pelos demais membros para auxiliar as vítimas e os países atingidos. Mais adiante, o artigo levanta a hipótese de se a presença da França como membro permanente do CS – com poder de veto – e a ausência da Alemanha neste órgão interfere nas posições adotadas por esses Estados no dito contexto, já que o Conselho é visto como monopolizador da tomada de decisão internacional das grandes potências.

A fim de cumprir com o que se propõe, o artigo está estruturado em três seções. Em uma primeira seção, é contemplada a discussão teórica acerca das instituições primárias e secundárias, revelando as concepções clássicas e contemporâneas dessas concepções e como a Escola Inglesa articula a relação entre essas institucionalidades. Aqui, o objetivo será explorar esse conceito com ênfase na instituição primária denominada de *great power management*, pois é a partir da crença e controle sobre os meios do GPM que as grandes potências desenvolvem as diretrizes de suas políticas.

Na segunda seção, será tratado brevemente o agravamento da “crise dos refugiados”, apresentando de que forma a concepção de novo humanitarismo<sup>6</sup> aparece como resposta das grandes potências a esse dilema. Aqui, assumimos o novo humanitarismo como uma espécie de prática emergente da sociedade internacional, dotado de muitas das características associadas às instituições primárias. A fim de sustentar empiricamente esse argumento, faz-se a análise das políticas francesa, alemã e do posicionamento do Conselho de Segurança frente a esse fenômeno, enfatizando como fazem uso do discurso do “novo humanitarismo” como forma de gerenciamento da questão.

6. Mark Duffield é o teórico crítico que conceitua o novo humanitarismo a partir do nexos entre desenvolvimento e segurança. Para maior conhecimento em relação a esta noção, central no desenrolar do argumento do presente artigo, ver DUFFIELD, 2001.

A partir dos conceitos apresentados, expõe-se, na terceira e última seção, a relação entre as instituições primárias e secundárias a partir da referida temática e da argumentação de que se tem no novo humanitarismo a criação de uma nova instituição, e que o Conselho de Segurança exerce uma influência direta e excessiva sobre as decisões de seus membros e não membros.

Bull e a lógica de poder na sociedade internacional: o conceito de instituições internacionais.....

#### *Instituições primárias e secundárias*

7. Sociedade internacional é entendida por um grupo de estados, conscientes de certos interesses e valores semelhantes, que se interligam por um conjunto de regras e instituições comuns. (BULL, 2002)

O conceito de “instituições primárias” constitui um elemento central na Escola Inglesa, sendo entendidas como práticas sociais compartilhadas entre os membros da sociedade internacional<sup>7</sup> e definidoras do caráter básico e dos padrões de comportamentos legítimos estatais. Martin Wight<sup>8</sup> (2002), o primeiro autor dessa teoria a dar contorno a essa noção, define as instituições primárias como representações das relações habituais dos Estados no cenário internacional, trazendo, como exemplo delas, o comércio, a diplomacia, a guerra, a neutralidade, a arbitragem, o equilíbrio de poder, o direito internacional e a soberania.

8. Martin Wight foi o grande precursor da Escola Inglesa, tendo Hedley Bull como o seu “constant borrower”, já que foi professor desse autor e responsável por apresentar a visão inicial dessa teoria.

Posteriormente, Hedley Bull expandiu essa discussão buscando trazer uma formulação do que seriam propriamente ditas as instituições primárias:

Podemos chamar de “instituições da sociedade internacional”: o equilíbrio de poder, o direito internacional, os mecanismos diplomáticos, o sistema administrativo das grandes potências, a guerra. Por “instituição” não queremos referir-nos necessariamente a uma organização ou mecanismo administrativo, mas a um conjunto de hábitos e práticas orientados para atingir objetivos comuns. (BULL, 2002, p. 88)

De acordo com esse autor, as instituições são “[...] uma expressão do elemento de colaboração entre os Estados no desempenho de suas funções e, ao mesmo tempo, um meio de sustentar essa colaboração” (BULL, 2002, p. 163). Mais do que apenas ser uma organização formal, Bull (2002) argumenta que as instituições são os elementos que tornam a sociedade internacional possível, oferecendo práticas padronizadas, conjuntos de ideias e crenças num sentido de refletir as normas e regras presentes nesse meio. Em outras palavras, as instituições não têm o sentido de retirar a soberania dos Estados e sim de ordenar e sustentar suas relações, expressando a existência de uma sociedade internacional.

Barry Buzan (2004, p. 164), um dos principais autores contemporâneos da Escola Inglesa, faz uma releitura dos significados mais clássicos desse conceito afirmando que as instituições possuem as características de serem fundamentais e duráveis legitimando as relações estatais, além de assumirem também as peculiaridades de serem dinâmicas e maleáveis a essas instituições, o que na visão do autor permite se adequarem aos novos movimentos internacionais. Essas duas últimas particularidades são sustentadas por Buzan pela falta de clareza presente na concepção clássica desse conceito. Para o autor (BUZAN, 2012), Bull, ao estudar esse fenômeno, não expressa uma preocupação em descrever com precisão o que são as instituições primárias e quais são critérios necessários para que se possa considerar algo como se enquadrando ou não como tal.

A consequência direta dessas lacunas está refletida na enorme variedade<sup>9</sup> de candidatas a essa colocação, variando somente de acordo com o sentido e hierarquização dados por cada autor. Com isso, o autor discrimina alguns pontos que necessitam de uma maior reflexão, pois há uma diferença no tratamento que recebem de cada Estado, o que gera uma pluralidade nas interpretações das políticas adotadas por esses atores.

Outro conceito importante para se compreender a dinâmica das instituições primárias na sociedade internacional é o de instituições secundárias, vistas como as apoiadoras das primárias (BUZAN, 2004). A Escola Inglesa parece, então, assumir que elas são simplesmente manifestações organizacionais concretas e projetadas conscientemente para lidar com questões específicas e colocar em prática as preocupações das primárias, não se tendo assim um interesse dentro dessa literatura de analisá-las como autônomas.

Com isso, as instituições primárias são específicas porque apontam os atores da sociedade internacional e as relações entre eles, enquanto que as secundárias são constitutivas porque fornecem papéis diferenciados aos atores, fortalecendo o engajamento entre eles e definindo as identidades, interesses e capacidades no âmbito empírico, além de serem responsáveis por traduzir o contexto em que as primárias existem, dando-lhes forma e substância (SPANDLER, 2015).

A relação entre a instituição primária, *great power management*, e a secundária, Conselho de Segurança, é um típico exemplo de como uma secundária é essencial para a manutenção de uma primária. Hoje, os membros permanentes do CS sustentam os seus poderes na conjuntura internacional por meio do fato de estarem nessa posição. Dessa forma, o *status* de grande potência e o gerenciamento desse poder são dependentes da posição de serem membros permanentes do Conselho de Segurança.

#### *Great power management*

O conceito de grandes potências é apresentado por Hedley Bull (2002) como a instituição primária que limita a autonomia relativa dos demais Estados, pois são essas as responsáveis por controlar o nível de desigualdade entre as instituições e os atores estatais, e são sustentadas a partir de três elementos: a existência de duas ou mais potências de *status* comparável que formam um “clube fechado” com todos os membros ocupando o mesmo plano de capacidade militar; a existência de alguns direitos e obrigações concebidos por seus povos e vistos como válidos pelos outros Estados; e o reconhecimento de que possuem certa responsabilidade de modificarem as suas políticas para se adequarem as suas obrigações de gerenciar o meio internacional. Dessa forma, o fato de haver certos direitos e obrigações implícitos no papel das grandes potências faz com que a existências dessas só se dê em uma sociedade internacional em que haja o compartilhamento de regras, valores e instituições em comum.

Com essa desigualdade sistemática, a contribuição das grandes potências para a ordem internacional ocorre em dois sentidos: o primeiro é administrando suas relações bilaterais de acordo as suas intenções perante a ordem internacional e quando exploram sua preponderância em re-

9. Por exemplo: não intervenção, comércio, direito internacional, direitos humanos, colonialismo e soberania (BUZAN, 2004, p. 174).

lação aos outros Estados, respeitando as esferas de influência e agindo em conjunto em um sentido de concerto ou condomínio de grandes potências (BULL, 2002). Porém, esses movimentos das grandes potências em função de sustentar a ordem, não proporcionam, tal como Bull (2002) afirma, uma justiça entre os Estados, ou seja, tudo é orientado a partir de uma distribuição desigual de poder, já que demais Estados reconhecem a necessidade de se ter atores superiores que detenham uma capacidade de manter a ordem internacional. E é justamente a partir desse reconhecimento e aceitação que o papel das grandes potências se torna legítimo na sociedade internacional.

A legitimidade do papel das grandes potências recebe ênfase também nos estudos de Barry Buzan e Shunji Cui (2016). Para esses autores, devido ao fato de os Estados calcularem suas ações a partir do comportamento dos outros, a instituição primária “equilíbrio de poder” se torna o princípio-chave na regulação das relações estatais, pois permite que as grandes potências detenham um nível maior de poder sem que ocorra um excesso de domínio destas. Vale dizer que a GPM (*Great Power Management*) é considerada distinta de uma hegemonia por possuir um caráter legítimo, pois todos os Estados são membros da sociedade internacional, logo concordam com a desigualdade para manter a ordem.

Outro ponto fundamental para a compreensão do papel das grandes potências é a abrangência desse gerenciamento sobre os demais Estados. Tendo como exemplo os movimentos gerados pela “crise de refúgio”, especificamente a conduta da França e da Alemanha, faz-se possível desenvolver uma análise de como esses Estados gerenciam o seu poder sobre suas zonas de influência.

A França por ser um membro permanente do Conselho de Segurança, exerce sua influência em um sentido global com as suas decisões impactando na sociedade internacional como um todo e não somente a sociedade internacional europeia, como é a gestão da Alemanha. O Estado alemão por ter como peça chave de seu GPM a União Europeia, exerce o mesmo em um sentido primeiramente regional, pois o domínio ocorre diretamente sobre os Estados europeus que compõem esse bloco e aqueles com quem se relacionam. Mas vale ressaltar que essa classificação é referente à primeira expressão dessas gestões no ambiente internacional, ou seja, tanto a França quanto a Alemanha exercem as duas formas de GPM, mesmo que em graus diferentes. Entretanto, por participarem destas instituições secundárias que traduzem estes modelos de gerenciamento - CS expressando um GPM global e a UE um GPM regional - a análise que se faz em primeira instância é partindo desse sentido articulado das instituições primárias e secundárias.

.....  
O desafio humanitário: *great power management* reformulado? .....

#### *Crise dos refugiados*

O gerenciamento das grandes potências europeias sobre as suas zonas de influência foi colocado em xeque com a profunda crise humanitária que se percebeu como real pela Europa e desafiou os mecanismos das políticas migratórias e de refúgio da UE e a sua competência em atender a essa demanda tão alarmante.

A dita mobilidade internacional vem sofrendo profundas e rápidas alterações nas rotas migratórias da bacia do Mediterrâneo, onde se cruzam os trajetos vindos da África e do Oriente Médio e que provocaram a crise dos refugiados atual, como apontado por Ferreira (2016, p. 88):

Os conflitos no Oriente Médio e Norte de África desestabilizam a região e potencializam a mobilidade Sul-Sul e Sul-Norte. O conflito na Síria, com a guerra civil e a organização terrorista do autoproclamado «Estado Islâmico» (Daesh), está na origem da maior crise humanitária desde a Segunda Guerra Mundial, com mais de 4,8 milhões de refugiados, a maioria dos quais procurou abrigo nos países vizinhos. [...] Também a contínua violência no Iraque e Afeganistão e os constantes abusos na Eritreia potencializam migrações forçadas oriundas destes territórios.

Esses movimentos fizeram com que milhões de pessoas procurassem abrigos em países vizinhos, ocasionando uma superlotação na Turquia e no Líbano, que com a falta de estrutura e graves problemas internos, não tiveram a capacidade de responder a essa demanda. Os países que são porta de entrada da Europa, Itália e Grécia<sup>10</sup>, também começaram a sofrer graves consequências com o alto fluxo de refugiados e passaram a clamar por assistência aos demais Estados europeus para que pudessem juntos compartilhar os encargos desse deslocamento sem precedentes e buscar uma melhor solução para ajudar essas pessoas (FERREIRA, 2016).

10. Ver Trauner (2016).

Em adição, Trauner (2016, p. 321) afirma, de parte da UE, a existência de uma abordagem de centralização do “ônus” nos *hotspots* que, se “[...] fully accepted and implemented, may therefore increase the responsibility of states such as Greece and Italy to provide refugee protection, while the new relocation scheme risks providing them with only a limited amount of relief”.

Paralelamente, faz-se importante destacar que países europeus, tais como Hungria e Áustria, mostram-se relutantes em compartilhar qualquer política pró-acolhimento dos fluxos de refugiados que alcançam o espaço europeu a partir dos supracitados países do Sul do continente. Seguindo os passos norte-americanos, esses países esvaziam esforços multilaterais em torno da proteção aos migrantes, tal como o *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (online), que entrou em vigor recentemente – 2018 - no âmbito do Sistema ONU de proteção aos direitos humanos e inaugurou um primeiro *framework* integrado para as questões relativas à migração. Contrariando, por exemplo, certo viés solidarista atribuído, por vezes de forma não refletida, tanto à Alemanha quanto, em alguma medida, à UE em relação à migração, Hungria e Áustria<sup>11</sup> reengendram e revigoram o sentido, na contramão do aprofundamento da globalização, do *Fortress Europe* (Europa Fortaleza) e de seu poder simbólico e concreto de estabelecer cercas, muros e zonas de contenção.

11. A matéria a seguir do The Independent (online) é ilustrativa de muitas que estamparam os jornais cobrindo o comportamento de países que são reconhecidos e também se reconhecem como anti-imigração: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/austria-un-migration-global-pact-agreement-us-hungary-sebastian-kurz-free-domin-party-a8610161.html>.

Nas palavras de Fromm, Jünemann e Sherer (2017, p. 1):

Europe finds itself at a crossroads: Nationalist, anti-migrant parties from Slovakia over Germany to the UK are gaining increasing support among the electorate, challenging not only the political “establishment”, but also ideas of an open and humanitarian society. The political mainstream is under pressure and in search of viable and durable solutions. While the search for solutions has not yet ended, a pattern seems to be emerging.

As propostas de soluções desenhadas e articuladas a partir do novo humanitarismo são as que aqui serão debatidas ao se eleger Alemanha e

França, comparando ambos os Estados a partir de suas atuações no CSO-NU, como expressões do GPM e de seu potencial para produzir novos significados ou ensejar novas práticas da sociedade internacional.

*Novo humanitarismo: uma nova prática da sociedade internacional?*

A resposta das grandes potências frente a essa crise migratória veio traduzida a partir do mais recente paradigma da ajuda humanitária: o “novo humanitarismo” (NASCIMENTO, 2013), que ora pode ser traduzido apenas como um instrumento desses Estados para manter um gerenciamento eficaz, ora é visto como um forte candidato a instituição primária por desempenhar um novo perfil de comportamento das grandes potências ao lidarem com a paz e o conflito.

A possibilidade de se ter o “novo humanitarismo” como uma instituição primária parte da noção de que este é um novo elemento de colaboração entre Estados - vinculado a um âmbito de normas e valores da sociedade internacional - para responder aos constrangimentos impostos. Em outras palavras, surgiu na sociedade internacional a necessidade de atender as emergências humanitárias e para isso os Estados, especificamente a Alemanha e a França, passaram a utilizar esse discurso como um novo comportamento a ser praticado em prol de manterem efetivo seu GPM, já que essa concepção atual da ajuda humanitária permite um caráter vinculado diretamente com os interesses estatais e não somente com um imperativo moral-humanitário como em sua concepção clássica se verificava.

A noção de humanitarismo, em sua formulação clássica, é caracterizada por uma base normativa que garante à ação humanitária um foco na proteção das vidas daqueles que não fazem parte do conflito direto com o imperativo humanitário justificando a intervenção, como aponta Daniela Nascimento (2013, p. 96).

Na sua abordagem mais clássica existem, portanto, algumas condições subjacentes à concretização de atividades humanitárias, tais como a provisão de assistência e proteção sem qualquer tipo de distinção de raça, cor, pertença religiosa ou étnica. Neste sentido, torna-se fundamental que tal ação seja guiada pelo princípio de imparcialidade, de modo a assegurar que todos são assistidos de igual modo e apenas com base na sua necessidade imediata. [...].

O final da década de 90, principalmente devido às limitações impostas pela Guerra Fria, foi marcado por mudanças e as novas interpretações dessa ação. O aspecto de neutralidade foi colocado em xeque com o surgimento das chamadas “emergências complexas”, que envolviam um leque de dimensões - política, econômica e social - e exigiam uma solução que abrangesse todos esses quesitos. As intervenções deixaram de ter um foco somente em salvar vidas e passaram a ter uma maior preocupação na reconstrução da sociedade pós-conflito (NASCIMENTO, 2013).

E é nesse contexto que se fundamenta a nova abordagem da ajuda humanitária, denominada de “novo humanitarismo”, em que a intervenção no conflito passou a ter um caráter político com o apoio dos governos doadores e de Organizações Não Governamentais. Como afirma Nascimento (2013), a ideia central dessa visão é ter a ajuda fundamentada a

partir de diretrizes e estratégias de médio e longo prazo visando a proteção dos direitos humanos e projetos de reconstrução pós-guerra nas áreas de educação, saúde, administração pública e, em última instância, da paz.

Dessa forma, e tal como defende Mark Duffield (2001), em contextos de conflito e pós-conflito a promoção do desenvolvimento se tornou semelhante ao sentido de segurança. O que é levado em conta não é mais o imperativo humanitário e sim os processos que se instalam a fim de atingir os objetivos estabelecidos pelos Estados doadores. Portanto, a ajuda humanitária passa a estar condicionada a uma ética consequencialista: “The consequentialist ethics of the new humanitarianism, however, in holding out the possibility of a better tomorrow as a price worth paying for suffering today, has been a major source of the normalisation of violence and complicity with its perpetrators” (DUFFIELD, 2001, p. 106-7).

O foco recai sobre os governos doadores, pois serão eles que decidirão quem receberá a ajuda, retirando das organizações o papel de mobilização e fazendo com que sejam esquecidos os princípios que guiavam o humanitarismo clássico, substituindo-os por objetivos de desenvolvimento e de resolução do conflito, sucedendo em um tipo de política que desvaloriza as normas dos direitos humanos em nome de objetivos relevantes (NASCIMENTO, 2013) e tangíveis para o gerenciamento do âmbito internacional. Além de colocar em xeque também o princípio da imparcialidade, já que agora não é mais respeitado o imperativo da necessidade humana e sim são considerados os interesses dos Estados (DUFFIELD, 2001).

Com esse novo conteúdo, as grandes potências passaram a ver o “novo humanitarismo” como uma ferramenta de resgate da capacidade de gerenciar as situações em que a sua administração está em risco, como a crise dos refugiados, pois a interferência dos agentes nesse conflito muda de um caráter pontual para um vinculado com a noção de se instalar no país alvo. Dessa forma, Duffield (2001) afirma que a ajuda humanitária passou a ter uma dimensão assumidamente política, com vistas a estimular processos políticos e sociais e não apenas ir ao encontro de atender as necessidades e o sofrimento das vítimas.

Em complementaridade ao teor crítico introduzido por Duffield, Zetter (2005), em interessante debate sobre as normas internacionais de proteção relativas às diferentes categorias da mobilidade, reconhece uma paisagem normativa fragmentada nessa matéria, apontando que: “[...] protection space and the quality of protection [...] have diminished, and that international norms and standards have been sacrificed to operational and political imperatives, creating a fragmented landscape of protection”. Nessa mesma tônica crítica, o autor afirma muito mais a existência de uma gestão da proteção (*protection management*) do que o robustecimento de uma norma internacional protetiva (ZETTER, 2005). Argumenta-se aqui que a *gestão da proteção* pode soar e por vezes parecer despolarizada. Entretanto, ela colabora justamente na produção de novos espaços – inclusive institucionais - para os sentidos mais verticais do político se recolarem desde o internacional.

### *Conselho de Segurança da ONU e a ajuda humanitária: aproximações preliminares entre França e Alemanha*

12. Foi em 2012 que a Alemanha cumpriu o seu último mandato como membro não permanente do referido órgão. Vale ressaltar ainda que o Estado alemão é um dos principais atores que reivindica uma reestruturação do Conselho para que novos Estados possam ter a possibilidade de ocupar o cargo de membro permanente. Para uma cronologia completa da participação alemã no CSONU, ver: [https://www.un.org/securitycouncil/search/country?field\\_member\\_state\\_value=DEU](https://www.un.org/securitycouncil/search/country?field_member_state_value=DEU).

13. A partir desse contraste entre Alemanha e França, levanta-se a hipótese de se esse o fator crucial para se compreender o porquê de uma distinção nas políticas de acolhimento adotadas pelos dois Estados frente à crise migratória atual.

14. No ano de 2015 foram realizados 241 encontros, sendo que 10 apresentaram a temática da crise migratória como foco. Já em 2016, o número de encontros total foi de 255, sendo que somente 3 apresentaram a questão migratória como foco. Assim, foram objeto da análise do presente artigo os registros de 13 encontros nos dois anos aqui compreendidos. A documentação pode ser acessada, por ano, em: <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/meetings/2016> e <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/meetings/2015>.

15. O objetivo aqui não compreendeu analisar as soluções solidárias da UE e sim entender como França e Alemanha, os dois principais Estados desse arranjo integrativo, buscam no GPM global do CSONU atenuar os efeitos desse episódio. Entretanto, vale indicar que não se negligenciou a UE enquanto *global player*. O fato de o artigo não se debruçar sobre a UE enquanto instituição secundária da sociedade internacional não foi impeditivo para vê-la e reconhecê-la como ator dessa mesma sociedade. Representativo disso foi destacar posições da UE no que tange às reuniões aqui analisadas, cf. nota de rodapé 13.

16. Pode-se afirmar que as questões mais recorrentes nas reuniões durante o período de 2015 e 2016 foram os conflitos nas regiões da África e do Oriente Médio, as operações de *peacebuilding* e *peacekeeping*, a não-proliferação de armamento nuclear e o combate ao terrorismo. Para maiores informações, ver indicações na nota de rodapé 13.

Devido a esse contexto, a pressão sobre Alemanha e França no que cabe à responsabilidade de acolher os refugiados que chegam à Europa, traduziu-se no fato de que são na conjuntura do equilíbrio de poder os grandes *players* europeus, e necessitam atender as reivindicações impostas pela sociedade internacional mais abrangente em função de manter suas gestões fortes e legítimas.

Contudo, com vistas a compreender como ocorre a articulação desses Estados perante a esse fato, devem ser levadas em consideração não somente as semelhanças que elas apresentam entre si - como o nível de desenvolvimento e aspectos culturais e econômicos - mas principalmente a diferença de se ter a França como membro permanente do Conselho de Segurança e a Alemanha<sup>12</sup> fora da condição tanto de membro permanente quanto de membro não permanente do referido órgão no período aqui recortado<sup>13</sup>.

O Conselho de Segurança é o órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacional, formado por quinze membros: sendo cinco permanentes, que possuem o direito a veto e são Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China e dez membros não permanentes, eleitos pela Assembleia Geral por dois anos. Esse órgão é o único da ONU que possui poder decisório, ou seja, todos os membros das Nações Unidas devem aceitar e cumprir as decisões do CS. Por esse motivo, o veto é visto como uma regra que formaliza e explicita o GPM.

Partindo da estrutura desse órgão e de como se dá os seus movimentos, para se defender a hipótese de que a participação da França como membro permanente interferiu em sua postura no tocante à crise humanitária, foram analisadas todas as reuniões do CSONU dos anos de 2015 e 2016<sup>14</sup> - anos em que a crise atingiu o seu ápice - dando ênfase aos encontros em que se foi discutido como principal o tema das instabilidades derivadas do fluxo migratório na Europa. E no sentido de ter uma compreensão mais harmonizada da percepção internacional frente a esse dilema e de se ter mecanismos para comparar a postura dessas duas grandes potências, averiguou-se além da posição francesa, a conduta da Alemanha e da União Europeia<sup>15</sup> no mesmo espaço institucional do Conselho de Segurança da ONU e, portanto, nas reuniões das quais esses atores participaram.

Com isso, observa-se que mesmo com o agravamento dessa crise, essa não foi uma das questões mais recorrentes nas reuniões durante os dois anos<sup>16</sup>. Nota-se, então, que quando se discutem os conflitos no Oriente Médio, o foco recai para a tomada de decisões em relação às soluções que possam cessar os conflitos em si, na proteção dos civis que estão nesses países e no fim das ameaças terroristas que estão fortemente conectadas pelos atores com esses eventos. Dessa forma, o CS fez movimentos mais preocupados com a segurança dos territórios conflituosos e

em como conseguir combater o terrorismo do que evidentemente com a crise humanitária, deixando esse papel para o ACNUR<sup>17</sup> e para a UE.

Duas linhas de pensamento podem ser formuladas para tentar explicar essa lacuna do órgão. A primeira vai ao encontro de que a maioria dos membros permanentes não estão localizados nas regiões de entradas desses refugiados, ou seja, não estavam sendo “afetados” por esse fluxo diretamente e, desse modo, não tinham interesses nacionais em evidenciar essa pauta nas discussões. A outra linha se formula baseada na ideia de que o Conselho atuou de maneira pontual nas regiões de conflitos apenas no intuito de evitar um estado de emergência que poderia dificultar ainda mais as suas ações na região. Em outras palavras, a ajuda humanitária vinda do órgão não ocorreu de forma a minimizar o sofrimento dos indivíduos atingidos por esses conflitos - aqui se considera tanto aqueles que fugiram desses países quanto os que ainda permaneceram nas regiões conflituosas - mas sim, no sentido de ajudar apenas aqueles que estavam no cessar fogo, pois a condição de insegurança desses impactaria diretamente a gestão de seus interesses nacionais na área.

A partir dessa análise, observa-se que há alguma categorização de prioridades<sup>18</sup> nas ações do Conselho. Ou seja, a intervenção nos conflitos era a prioridade máxima do órgão, pois é nesse âmbito que os seus interesses estavam efetivamente em risco, enquanto a questão migratória se torna uma questão secundária por não atingir diretamente a gestão internacional mantida por esses. Com isso, o CS passou a exercer esforços somente em direção a conter os conflitos no Oriente Médio, influenciando diretamente nas respostas dos membros permanentes a esse caos humanitário, como é notado na política de acolhimento francesa.

#### *Política de acolhimento francesa: omissão frente ao caos europeu?*

Analisar a postura da França frente à crise dos refugiados traz a necessidade de observar quatro pontos importantes que, interligados, explicam como se dá o seu posicionamento frente a essa questão: seu cargo de membro permanente no Conselho de Segurança, ter que lidar com o estabelecimento da Alemanha como principal grande potência da União Europeia, ser um país com alto índice de xenofobia e a insegurança gerada pelos ataques terroristas que são associados à chegada de refugiados<sup>19</sup>.

Como um membro permanente do CS, a França possui uma “certa restrição” no quesito de formular suas políticas num sentido coerente ao que é prioridade e discutido nesse órgão, o que é comprovado quando analisada a conduta francesa nas reuniões em que foram discutidos assuntos ligados à crise dos refugiados nos anos de 2015 e 2016. Nota-se uma posição francesa muito preocupada com os casos de ataques terroristas que se alastraram pela Europa - já que entre esses dois anos o país sofreu cerca de catorze atentados (14 ATENTADOS..., 2017). Em uma das reuniões o representante francês, Laurent Fabius, acusou o próprio Conselho de ser omisso frente a essas barbaridades do Estado Islâmico, o definindo como “[...] *the Council of impotence* [...]” (UN, 2015a). Já em outra reunião, que ocorreu também em 2015, o país chegou a propor uma mudança na regulamentação do veto em casos de atrocidades humanitárias, afirman-

17. Aqui não se pretende tratar o ACNUR, importante institucionalidade humanitarista, pois é um órgão de outra natureza que não traz um protagonismo para as grandes potências e não se estrutura de acordo com a lógica do GPM destas.

18. Nesse sentido, o Conselho parece sustentar essa categorização de prioridades a partir da justificativa de que não é de sua competência atuar diretamente nas questões humanitárias, mas tão somente atuar militarmente nos conflitos ou na administração de eventuais Missões de *Peacekeeping e Peacebuilding*. Por categorização, entende-se aqui o conjunto hierarquizado de importantes temas da então agenda do CSONU. Não está no topo da lista de prioridades, frente a essa categorização, a assistência às vítimas de conflitos e a reparação a danos humanitários.

19. De acordo com dados colhidos e apresentados pela BBC Internacional, no ano de 2016 eram computados cerca de dez ataques/dia a imigrantes, e que vão de incêndios criminosos a alojamentos específicos até ataques a organizações que prestam apoio ao grupo vulnerável em questão. Ver BBC, 2017.

do que o papel de membro permanente lhes dava uma responsabilidade com a sociedade internacional e não apenas um “[...] *symbol of status* [...]” (UN, 2015b). Porém, o que se observa é que todas essas críticas são motivadas pelo objetivo de cessar o conflito e os ataques terroristas e não especificamente medidas que solucionem a crise, o que reforça o caráter de um discurso humanitário puramente retórico.

Além da questão do terrorismo, a França teve como preocupação secundária – igualmente como observado no Conselho como um todo – a resolução do conflito na Síria, indicando que a paz no Oriente Médio traria o fim do terrorismo na Europa, conforme se explicita na fala do representante francês, Laurent Fabius, após os ataques terroristas de 13 de novembro de 2015:

Syria had become the “greatest factory manufacturing terrorists”, he said, asking stakeholders to launch a political process in which Bashar Al-Assad was not part of the solution. Finally, the current refugee crisis was one of the most direct results of the Syrian conflict, he said, warning that if it continued, it would become a major destabilizing force. (UN, 2015c)

20. O ano de 2015 foi aquele em que a crise teria atingido o seu ápice, com um total de 1.321.600 pedidos de asilo na UE (EUROPARL, 2018).

E, a despeito da crise ser citada na fala, essa é apresentada em um sentido secundário em relação ao conflito da Síria, além que se afirma que “ainda poderá se tornar uma grande força desestabilizadora” (UN, 2015c), ou seja, o representante desconsiderou os índices alarmantes<sup>20</sup> que esse fluxo de pessoas já tinha atingindo em meados de novembro de 2015 e defendia que o foco deveria continuar recaindo exclusivamente no combate ao terrorismo.

Essa solução que tanto a França como o Conselho defendem está baseada em implementar uma governança nos territórios de conflito que prevenisse novas hostilidades e promovesse o desenvolvimento. Afirmavam, portanto, a necessidade de uma resposta desenvolvimentista, indo ao encontro do conceito de “novo humanitarismo” na tentativa de acabar com essa guerra e manter o GPM efetivo e não propriamente ajudar as pessoas que chegavam à Europa, transferindo essa responsabilidade para a ACNUR.

Outro aspecto primordial para se entender a política de acolhimento francesa, é a comparação com a Alemanha. Enquanto o Estado alemão no ano de 2015 recebeu mais de um terço de todos os requerentes de asilo na Europa - cerca de 476 510 solicitantes -, a França não teve que enfrentar o desafio, já que apenas cerca de 6% de todos os solicitantes apresentaram o seu pedido inicial ao país (KOENIG, 2016).

Na opinião dos franceses, essa diferença pode ser explicada devido à política de acolhimento formulada por Angela Merkel ter um forte incentivo para que os refugiados fossem por vontade própria para Alemanha. Argumenta-se ainda que essas medidas sejam uma exibição de altruísmo, mas também um mecanismo de facilitar o desenvolvimento demográfico e melhorar a defasagem da mão de obra barata. Em contra-argumento, os alemães afirmam que esse movimento não se justifica somente como consequência da política adotada pela *chanceler*, mas também pela situação econômica favorável que o país apresenta ultimamente (KOENIG, 2016).

Outra diferença que esses dois países apresentam são as percepções que a população tem sobre as pessoas que chegam em busca de auxílio. Na Alemanha, os nativos falam sobre uma “crise de refugiados” suge-

rindo uma ligação empática com a situação - sentimento que pode ser explicado pelo passado alemão com os movimentos de refúgio provocados pela Segunda Guerra Mundial em 1945. Já os franceses se referem a uma “crise migratória” englobando diferentes categorias de migrantes<sup>21</sup>, demonstrando certa relutância em abrigar essas pessoas, pois se tem uma percepção de risco associada a possível “[...] tomada de empregos [...]” dos trabalhadores europeus (KOENIG, 2016, p. 3). A partir dessa diferença é possível notar outro ponto para o entendimento da relação da França com os refugiados: a questão da xenofobia<sup>22</sup>, muito presente nessa sociedade. Alimenta-se ali a crença de que os estrangeiros seriam um “encargo” para as autoridades e representariam uma ameaça à população, não devendo o governo francês ser receptivo.

O foco central francês recaiu então sobre a questão de segurança devido aos ataques terroristas e a prevalência da defesa de seus nacionais, justificando que papel ativo em países estrangeiros e política de segurança -principalmente em relação à luta militar contra o Estado Islâmico- são a sua contribuição nas causas dos refugiados. Em outras palavras, tem-se uma tentativa de atender as demandas internacionais sem modificar em grande escala os seus próprios interesses. É dessa forma que a França segue conectando à manutenção de sua segurança nacional o GPM efetivo.

#### *Política de acolhimento alemã: solidária ou oportunista?*

A ascensão alemã como o grande ator da União Europeia pode ser entendida como um processo que se iniciou após a Guerra Fria com o surgimento de uma nova dinâmica de distribuição do poder econômico e político que reorientou as relações internacionais, gerando, sobretudo, uma reconfiguração da ordem europeia no sistema regional, com o processo transição da Alemanha como potência central da Europa no novo cenário mundial.

No comando do Estado alemão, a chanceler Angela Merkel conseguiu atender as reivindicações internacionais nos três grandes desafios de política externa a partir de 2015 - o conflito Ucrânia, a crise do euro na Grécia, e a crise dos refugiados - defendendo uma resposta europeia em conjunto na tentativa de afastar a ideia de que a política externa alemã tinha um caráter mais unilateral (JANNING; MOLLER, 2015, p. 1). Contudo, foi durante o último desses eventos que se teve um abalo nessa postura e começou a estremecer a liderança da Alemanha, pois a política *refugees welcome* impediu uma concentração de refugiados nos Estados-membros do sudeste, mas causou um colapso no Regulamento Dublin II (JANNING; MOLLER, 2015, p. 2)<sup>23</sup>, visto que mesmo pedindo solidariedade e apoio com essa causa que, deveria ser partilhada por todos os Estados-membros, Merkel não obteve a assistência necessária tendo que negociar uma solução com a Turquia, pois a impressão que se tinha era essa “resposta em conjunto” defendida pela Alemanha era uma tentativa desse governo de corrigir assimetria de poder presente dentro do bloco (JANNING; MOLLER, 2015, p. 3).

Poucos membros se opuseram claramente às propostas da Comissão Europeia para a solução dessa crise, porém mostraram pouco inte-

21. Imigrantes são pessoas que se descolam de forma voluntária de seu país de origem, com intenção de se estabelecer por algum tempo no Estado de acolhida. Já os refugiados estão fora de seu país devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade e à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados.

22. Essa é uma questão histórica da sociedade francesa ligada ao processo de colonização, em que a França foi uma das grandes colonizadoras do território africano, fazendo com que a sua população tivesse um alto índice de miscigenação, o que acarretou num sentimento xenofóbico incentivado pelo nacionalismo extremista presente numa parte dos cidadãos.

23. Aponta que os refugiados devem pedir asilo ao primeiro país da UE em que chegarem. Cf. EUROPEAN COMMISSION, 2003.

resse em executar rapidamente essas decisões, o que tornou mais difícil a concretização de uma solução mais efetiva. Deste modo, a Alemanha viu a gestão desse fluxo migratório sendo lidada como uma disputa de interesses nacionais de cada Estado. Pode-se dizer que até o próprio governo alemão, apesar de toda a sua tentativa de se mostrar totalmente solidário, tentava defender os seus interesses em primeiro lugar- em que os Estados-membros do Sul e do Oeste insistiam em uma resposta conjunta (FERREIRA, 2016, p. 92), pois estavam sendo confrontados com o aumento de pessoas irregulares em seus territórios; enquanto que os países destinos resistiam em fornecer mais recursos financeiros ou em aceitar um número maior de refugiados.

24. Cf importantes considerações acerca do Acordo Turquia-União Europeia em LEHNER, 2018.

Por consequência de todas essas contradições em torno da discussão com os membros da UE, a impotência da Alemanha perante o fluxo migratório foi aumentando, o que levou à adoção de um acordo polêmico entre a UE- que serviu como “peça jurídica” da Alemanha nessa celebração- e a Turquia<sup>24</sup>, o principal país de trânsito da rota do Mediterrâneo Oriental. O acordo celebrado em março de 2016 tinha como objetivo reduzir a intensidade do fluxo nesta rota através das seguintes medidas: por cada sírio que chegasse ilegalmente a Grécia seria devolvido à Turquia, outro sírio vindo diretamente da Turquia seria reinstalado num Estado-membro, com base numa regra de um-por-um. Com esse acordo, a Turquia se tornou um elemento-chave na gestão da crise migratória europeia, comprometendo-se a evitar a abertura de novas rotas de imigração enquanto que a UE se comprometeu a retomar as negociações para adesão deste país no bloco. Contudo, este acordo não fez mais do que deslocar o problema para um país vizinho, através da externalização da fronteira europeia, deixando a questão nas mãos da Turquia (FERREIRA, 2016, p. 94-95).

A influência do poder alemão na UE é tão grande que fica evidente até mesmo nos discursos desses dois atores perante o Conselho de Segurança em que se notam as opiniões semelhantes e associadas. Em uma reunião de 2015, os dois se mostram bem críticos ao posicionamento do CS em relação às atrocidades humanitárias que estavam acontecendo, afirmando que embora o papel desse órgão seja especificamente a manutenção da paz e da segurança internacionais, também tinha a responsabilidade em relação à proteção dos direitos humanos, não podendo ficar omissos aos casos que ocorriam no mundo. O representante alemão foi até mais duro ressaltando que nesse contexto “[...] the way forward could not be to pursue national interests only, or simply to ‘close our eyes’” (UN, 2015b).

25. Cf o posicionamento alemão no documento UNITED NATIONS 7561st meeting, online.

O posicionamento analítico da UE referente ao Conselho não se conteve somente na omissão deste em relação às atrocidades aos direitos humanos, mas também no processo da paz que defendiam, afirmando que a prioridade europeia era sempre salvar vidas, mas que sozinha não iria conseguir solucionar essa crise, havendo a necessidade de se ter um “conjunto de questões” que abordassem além dos países de origem e dos países de trânsito e acolhimento, para que assim se tivesse uma redução no fluxo dos refugiados na região (UN, 2015d). Nesse mesmo sentido, a Alemanha afirmou<sup>25</sup> que era uma obviedade o pensamento do CS de que a segurança e o desenvolvimento estivessem interligados e que se estivessem realmente preocupados em garantir a paz também teriam interesse

em resolver a crise dos refugiados, que tinha um caráter de desafio global e não somente europeu.

Se Alemanha continuar empenhada com a sua promessa de liquidar a crise migratória na Europa e obtiver sucesso, Merkel terá a imagem da grande benfeitora, mas se falhar nessa missão terá que arcar com as consequências além já ter que enfrentar os danos colaterais com a dependência da UE em relação à Turquia e com as críticas de que a Alemanha fez uso das instituições europeias para perseguir seus interesses nacionais.

#### Considerações Finais

O intuito do presente artigo foi resgatar dois conceitos chave da Escola Inglesa - “instituições primárias” e “*great power management*”, que, apesar de terem sido formulados na fase clássica da Escola, apresentam características notórias que se relacionam com o mundo contemporâneo, como no caso analisado - a crise de refugiados atual - em que foi possível fazer paralelos entre as posições adotadas por França e Alemanha com os atributos definidos por Bull em sua formulação de grandes potências, além de ponderar quanto à criação de uma nova instituição primária que ressignifica o GPM - o “novo humanitarismo” - e analisar os efeitos da instituição secundária, Conselho de Segurança, nas decisões desses dois Estados nessa mesma matéria.

O entendimento de que se pode haver a criação de uma nova instituição primária e das diferentes percepções dos Estados em relação tanto às primárias já existentes quanto às secundárias em que atuam, pautou-se na formulação de Barry Buzan de que é necessária maior clareza na definição do que são essas instituições e quais características são indissociáveis delas. Justamente por não se tratar de um conceito rígido, mas sim de um construto teórico com relativa flexibilidade, percebemos espaço suficiente para, a partir de outros movimentos da sociedade internacional, sustentar o argumento de que as práticas nomeadas de “novo humanitarismo” poderiam lançá-lo a um candidato a instituição primária, ainda que não emancipada do GPM. Ademais, dando eco ao fato de que as instituições secundárias não possuem um efeito homogeneizador sobre todos os Estados membros ou mesmo não recebem importância igual por parte desses em suas decisões, buscou-se caracterizar tais oscilações como interações específicas entre as instituições secundárias elas mesmas e as primárias a partir das políticas de atores estatais chave na matéria em questão.

O posicionamento francês perante essa temática migratória atual se mostrou ainda vinculado com a perspectiva clássica da ajuda humanitária, com o foco em minimizar os efeitos da crise em seu Estado a partir da justificativa central de manter em primeiro lugar a sua segurança interna. Em outras palavras, a França parece utilizar o discurso do “novo humanitarismo” como um instrumento quando lhe convém para manter o seu GPM efetivo, mas, na prática, a sua atuação no que concerne a prestar assistência às vítimas que chegam a Europa é repulsiva e baseada num discurso xenofóbico por parte de sua população e de medidas que restringem o acesso dos refugiados ao país por parte do governo.

A França reforça, assim, a sua gestão com a posição de membro permanente do CSONU, o que permite se manter como uma das grandes potências sem ter a necessidade de mudar as políticas para atender a certas demandas da sociedade internacional. Porém, essa relação reflete uma “dependência” dos Estados desse órgão, pois a França parece ter uma restrição em como moldar o seu GPM por ter que atender as diretrizes do Conselho. O caso da crise de refúgio é um exemplo disso: o órgão pouco se manifestou ou efetuou medidas para ajudar a controlar a matéria, deixando o grosso da questão para a competência da UE e do ACNUR. Com isso, a França viu a sua gama de recursos minimizados para atuar nessa questão, e como o fato de ser um membro do Conselho de Segurança já reforça o seu gerenciamento, não se empenhou ou se envolveu fortemente em solucionar esse dilema, tendo o “novo humanitarismo” apenas como elemento retórico, da mesma maneira que o CS o fez.

A maneira como a Alemanha maneja a instituição primária *great power management* difere bastante da francesa. Primeiramente, não compor sequer o quadro dos membros não permanentes do CSONU àquela altura, faz com que esse Estado não esteja ancorado na postura do Conselho sobre os fenômenos da sociedade internacional, permitindo que tenha mais autonomia em suas decisões. Contudo, a mesma relação que se estabeleceu para a França com seu GPM sustentado pelo órgão da ONU, estabelece-se para Alemanha utilizando a União Europeia com instituição secundária para gerenciar a matéria, ainda que em direções contrárias. Enquanto o Conselho de Segurança é visto como o grande arquiteto de como os seus membros irão responder a algumas das demandas internacionais, ou seja, é uma instituição secundária que direciona uma instituição primária, a União Europeia é a peça-chave do *great power management* regional da Alemanha, fornecendo a esse Estado o poder de utilizá-la de distintas formas, inclusive associadas a instituições primárias emergentes, para controlar a sociedade internacional europeia e se mostrar como uma grande potência mundial. Assim, coloca em xeque até que ponto o fato de ser parte do CS impõe limites ao exercício de um GPM efetivo.

A Alemanha possui maior flexibilidade em sua conduta internacional tanto que na questão migratória se mostrou como o grande *player* a criar e estabelecer medidas que expressavam alguma intenção de alívio da crise. O discurso do “novo humanitarismo” deixou, nesse caso, de ser apenas uma retórica instrumental como foi para o Conselho e passou a ser um comportamento praticado tanto pela Alemanha quanto pela União Europeia, como por exemplo, no estabelecimento do acordo UE-Turquia.

Com maior enraizamento, o “novo humanitarismo” se mostrou como uma prática social a orientar os Estados nas questões relativas à paz e ao conflito, surgindo como candidata a nova instituição primária ligada diretamente com outra primária clássica: o *great power management*. Em outras palavras, não houve um esvaziamento do GPM como instituição primária para Alemanha com a inclusão da prática do “novo humanitarismo” e sim a reedição de certos significados dessa instituição primária tão tradicional.

Pela pesquisa empreendida, enquanto a França lida com a influência do Conselho de Segurança em suas decisões, ancorando-se na clássica

perspectiva dessa administração, a Alemanha para se impor cada vez mais como uma grande potência da Europa, traz novos comportamentos para sustentar o seu GPM, e com isso ambas se utilizam das inter-relações entre as instituições primárias e secundárias em prol da manutenção de seu poder na sociedade internacional.

A ambição do desenho original do artigo era analisar e comparar a manutenção do *great power management* francês e alemão frente à crise dos refugiados, observando tão somente a influência do Conselho de Segurança nessa dinâmica. Porém, no desenvolver da pesquisa essa pretensão foi calibrada, pois a comparação entre esses dois Estados é altamente complexa e não se esgota na questão da política migratória, fazendo-se necessário explorar, por exemplo, a influência da União Europeia sobre o GPM desses atores estatais.

Ademais, para efeitos de uma agenda de pesquisa sequencial, cremos que explorar mais densamente a literatura sobre a interação entre variadas institucionalidades secundárias e primárias torna-se essencial para compreender as respostas dos Estados parte da sociedade internacional frente às questões contemporâneas que exigem a preservação do GPM: em alguns casos preservando seu sentido original e em outros atualizando-o em novas direções.

A comparação aqui empreendida permitiu, assim, observar duas grandes potências europeias e globais ativando significados diferentes das duas instituições primárias aqui exploradas: o GPM e o novo humanitarismo. A comparação também permitiu observar o quanto dessa (não) aproximação se relaciona com a posição da França de membro permanente do CSONU enquanto a Alemanha recorre apenas a uma institucionalidade secundária fortemente regional, a da UE.

## Referências

- 14 ATENTADOS e mais de 200 mortos desde 2015. **Diário de Notícias**. 2017. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/interior/cronologia-parisatentado-ataques-terroristas-em-franca-desde-2015-6234295.html>. Acesso em: 25 abr. de 2018
- AMNESTY INTERNATIONAL. **Amnesty International Report 2017/18**, Lebanon, 22 fev. 2018. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5a9938cc0.html>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- BBC. Germany hate crime: Nearly 10 attacks a day on migrants in 2016, 26 fev. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-39096833>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- BULL, Hedley. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial**. 2ed. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- BUZAN, Barry; CUI, Shunij. Great Power Management in International Society, **The Chinese Journal of International Politics**, v. 9, n. 2, p. 181–210, mai. 2016.
- BUZAN, Barry. The primary institutions of international society. BUZAN, Barry. **From international to world society? English School Theory and the social structure of globalization**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- DUFFIELD, Mark. The New Humanitarianism. In: DUFFIELD, Mark. **Global Governance and the new wars: the merging of development and security**. London/New York: Zed Books, 2001.
- DUNNE, Tim. **Inventing international society: a History of the English School**. 1 ed. Great Britain: Macmillan Press LTD, 1998.
- EUROPEAN COMISSION. **Dublin II Regulation (2003/343/EC)**. 18 fev. 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133153>. Acesso em: 19 set. 2019.

- EUROPARL. **Uma Europa acolhedora?** 2008. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default\\_pt.htm#](http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_pt.htm#). Acesso em: 24 abr. 2019.
- FERREIRA, Susana. **Orgulho e preconceito:** a resposta europeia à crise de refugiados. *Populismo e Migrações*, São Paulo, v. 50, p. 87-107, jun. 2016. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992016000200007](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200007). Acesso em: 24 mar. 2018.
- FROMM, Nicolas; JÜNEMANN, Annette; SHERER, Nikolas (ed). **Fortress Europe?** Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies. Wiesbaden: Springer VS, 2017.
- GREGUROVIĆ, Snježana; ŽUPARIĆ-ILJIĆ, Drago. Comparing the Incomparable? Migrant Integration Policies and Perplexities of Comparison. *International Migration*, vol. 56, n. 3, p. 105-122, fev. 2018.
- JANNING, Josef; MÖLLER, Almut. Leading from the Centre: Germanys' new role in Europe. *European Council on foreign relations*, v. 183, p. 2-11.
- KOENIG, Nicole. **France and Germany in the refugee crisis:** united in diversity? Berlin: Jacques Delors Institut, out. 2016.
- LEHNER, Roman. The EU-Turkey-'deal': Legal Challenges and Pitfalls. *International Migration*, v. 57, p. 176- 185, abr. 2018.
- NASCIMENTO, Daniela. "Do "Velho" ao "Novo Humanitarismo": os Dilemas da Ação Humanitária em Contextos de Conflito e Pós-Conflito Violento". *Repositório Comum*. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/43911/1/Do%20velho%20ao%20novo%20humanitarismo.pdf>. Acesso em: 27 out. 2017
- SOHLBER, Jacob; ESAISSON, Peter; MARTINSSON, Johan. The changing political impact of compassion-evoking pictures: the case of the drowned toddler Alan Kurdi. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 45, n. 13, p. 2275-2288, 2018.
- SPANDLER, Killian. **Regional Organizations in International Society:** ASEAN, the EU and the Politics of Normative Arguing. 1 ed. US: Springer International Publishing, 2015.
- THE GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION. (A/CONF.231/3). Disponível em: <https://undocs.org/A/CONF.231/3>. Acesso em: 11 out. 2019.
- TRAUNER, Florian. Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure. *Journal of European Integration*, v. 38, n. 3, p. 311-325, 2016
- UN. 2015a. **All United Nations Tool Must Be to Reserve Downward Spiral of Instability in Middle East.** Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2015/sc12064.doc.htm>. Acesso em: 12 nov. 2018
- UN. 2015b. **Prospect in Protecting People Improve When Sovereignty Not Viewed as "Wall or Shield"** Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2015/sc11793.doc.htm>. Acesso em: 12 nov. 2018
- UN. 2015c. **Protecting Civilians.** Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2015/sc12123.doc.htm>. Acesso em: 12 nov. 2018
- UN. 2015d. **Preventing Should Be Integral to All United Nations.** Disponível em <https://www.un.org/press/en/2015/sc12124.doc.htm>. Acesso em: 12 nov. 2018
- UN. **Search Membership by Country.** Disponível em: [https://www.un.org/securitycouncil/search/country?field\\_member\\_state\\_value=DEU](https://www.un.org/securitycouncil/search/country?field_member_state_value=DEU). Acesso em: 11 out. 2019.
- UN. **Security Council Meetings in 2016.** Disponível em: <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/meetings/2016>. Acesso em: 11 out. 2019.
- WIGHT, Martin. **A Política do Poder.** 2 ed. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- ZETTER, Roger. A fragmented landscape of protection. *Forced Migration Review*. vol. 50, 2005. Disponível em: <https://www.fmreview.org/dayton20/zetter>. Acesso em: 11 out. 2019.

## Resenha: Trajetória internacional do Brasil: artigos selecionados



Murilo Chaves Vilarinho<sup>1</sup>

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n1.p125

Recebido em: 07 de setembro de 2019

Aceito em: 09 de dezembro de 2019

1. Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (UFG). É professor adjunto da Faculdade de Ciências e Tecnologia na mesma instituição, Goiânia, Brasil. Temas de pesquisa: Sociologia, Métodos, Ética e Direitos Humanos. <https://orcid.org/0000-0002-6511-7926>

A obra *Trajetória internacional do Brasil: artigos selecionados* (2018), escrita pelo diplomata brasileiro e docente do Instituto do Rio Branco Eugênio Vargas Garcia e publicada pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), apresenta-se como uma compilação de importantes estudos sobre diversos momentos históricos da política externa do Estado, que foi possível graças aos diversos trabalhos frutos de pesquisa e investigação do escritor o qual tem estudado as relações internacionais condicionadas, principalmente, pelos assuntos história da política externa brasileira, governança global, paz, segurança, diplomacia.

Eugênio Vargas Garcia tem estado a serviço da chancelaria nacional, a qual possibilitou a esse significativa experiência no campo das relações internacionais, que redundou na produção de trabalhos intelectuais conhecidos no mundo diplomático, científico e acadêmico, por exemplo, *Conselho de Segurança das Nações Unidas, Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920; Cronologia das relações internacionais do Brasil*.

O livro é dividido em cinco partes as quais contemplam, em seu conjunto, um perfil cronológico da história da sociedade brasileira em concomitância ao viés da política externa salvaguardado pelo Brasil, desde a chegada da Corte portuguesa em 1808, quando da invasão napoleônica da metrópole lusitana.

Desse modo, nota-se, em geral, que a Parte I intitulada *Brasil colônia e império* hospeda artigos que versam sobre o contexto diplomático colonial, pautado pelas orientações políticas de D. João VI, bem como da Grã-Bretanha na América oitocentista. São artigos que conformam essa parte *Breve panorama do contexto diplomático colonial: das origens a 1808; D. João VI e a herança lusitana da política externa brasileira; ¿Imperio informal? La política británica hacia América Latina en el siglo XIX; “I have no thought of returning to Rio...” Revendo as notas do Sr. Christie sobre o Brasil*.

Nota-se, no primeiro artigo, que o Brasil, no contexto diplomático colonial, mais sofreu do que interferiu em acontecimentos políticos, econômicos e sociais, já que a metrópole portuguesa e as vicissitudes da política externa lusitana conduziam o Brasil. Sua trajetória, nesse sentido, era de submissão aos interesses reinóis, o que é um aspecto compreensível, em alguma medida, quando se reporta ao pensamento de Cerro,

em *História da Política Externa Brasileira*, para o qual o país só conduz sua política com alguma liberdade, após a proclamação da Independência, mas, mesmo assim, atrelado aos interesses estratégicos e políticos de nações como Estados Unidos, Inglaterra, para não dizer da própria Casa dos Bragança, por exemplo.

Nos demais textos que compõe essa parte, observa-se que a política externa portuguesa se fazia no Brasil, mas não era brasileira ainda, portanto os interesses da metrópole e de outras potências eram o lastro da diplomacia à época. Isso se torna claro, quando se considera o Brasil sendo palco de -um império informal inglês, muitos mais do que parte de um império formal lusitano, afinal a Inglaterra, uma potência naquele período, tudo governava nos idos do século XIX, na América Latina. A Inglaterra, enfim, reafirmava uma política imperialista, como demonstra os intentos de Christie no Brasil.

A Parte II designada de *República Velha* trata de artigos que falam sobre o panamericanismo na política externa do século XIX até 1961, do pensamento de Rui Barbosa, Epitácio Pessoa até o ingresso do país na Sociedade das Nações. Nesse sentido, textos que constituem essa seção podem ser descritos como *El significado del panamericanismo en la política exterior de Brasil (1889/1961)*; *Aspectos da vertente internacional do pensamento político de Rui Barbosa*; *Epitácio Pessoa diplomata: de Versalhes ao Catete*; *AngloAmerican rivalry in Brazil: the case of the 1920s*; *Antirevolutionary diplomacy in oligarchic Brazil, 1919/1930*; *A diplomacia dos armamentos em Santiago: O Brasil e a Conferência PanAmericana de 1923*; *O Brasil e o ingresso da Alemanha na Liga das Nações: a crise de março de 1926*.

Em *El significado del panamericanismo en la política exterior de Brasil (1889/1961)*, o autor ressalta o poder da imagem e das ideologias na política e na diplomacia. Nesse sentido, o panamericanismo é apresentado como um grande marco para a diplomacia nacional da Proclamação da República até o ano de 1961. Sentimento comum, destino, resistência ao colonialismo respaldam a concepção pan-americanista. Por fim, o período de 1889- 1961 é apontado pelo escritor como momentos em que a concepção monroísta tornou-se paradigma de política externa, em se tratando da proximidade nacional com os Estados Unidos.

Os demais trabalhos que conformam essa parte apresentam os princípios e concepções que balizam a condução diplomática nacional que prima pelo tradicionalismo político e pela salvaguarda dos interesses do povo.

A obra conta com uma terceira parte chamada de *Pós-Segunda Guerra* reflete em seus escritos o Brasil na ONU. Nela, o diplomata Eugênio V. Garcia desenvolve as essências política e diplomática nacionais por meio dos trabalhos *De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945* e *O Brasil na Conferência de São Francisco*. Nesse artigo, é discutida a significância do país para a sociedade internacional, o que fica mais evidente, por exemplo, quando da criação da ONU, o Brasil foi cogitado a ter a sexta cadeira do Conselho de Segurança.

Na Parte IV, denominada *Defesa e Segurança na Guerra Fria*, o intelectual busca aproximar o leitor do pensamento militarista que se estende do período pós-guerra até o ano de 1989. Os artigos que compõe essa seção podem ser identificados como *O pensamento dos militares em política*

*internacional (1961/1989)*, bem como *Questões estratégicas e de segurança internacional: a marca do tempo e a força histórica da mudança*.

Em se tratando do primeiro escrito, o autor fala sobre o pensamento diplomático e principalmente militar que recaem sobre a formulação e condução política externa brasileira. O período recortado pelo intelectual é o respaldo que as relações internacionais do Brasil terão em relação ao ideal nacional-desenvolvimentista. Já o artigo segundo resgata a produção acadêmica-científica sobre assuntos como desarmamento, segurança, política de defesa do Brasil, dentre outros, à luz de periódicos renomados e tradicionais nos estudos de relações internacionais, fala-se da RBPI-Revista Brasileira de Política Internacional, que ao longo de sua história concedeu espaço para discussões sobre a temática de segurança.

O livro ainda dispõe da Parte V nominada de *A ordem internacional no pós-Guerra Fria*, em que se aborda uma nova textura a política externa com destaque para espaços e relações políticas entre povos dantes não evidenciados com primazia pela diplomacia nacional, como é o caso da inserção do Leste Asiático nos cálculos estratégicos do Brasil àquela época. Os textos que fazem parte desse arcabouço são *O Brasil e o Leste asiático: apontamentos para uma análise histórica*; *Regional powers, UN Security Council membership and the question of representativeness*; *World order, values and the UsThem divide*.

O primeiro texto citado traz um balanço da política externa nacional para Ásia, área, segundo o autor, praticamente ausente das discussões acadêmicas. As temáticas específicas, em geral, carecem de pesquisas substanciais, conforme o apontamento do diplomata. Por meio da perspectiva brasileira, o artigo busca, em alguma medida, introduzir alguns aspectos de entendimento da ascensão da Ásia na contemporaneidade.

O segundo trabalho faz uma correlação entre representatividade e regionalismos, em se considerando o estabelecimento da estrutura Conselho de Segurança. O terceiro artigo fala sobre a ordem mundial oriunda de um sistema heterogêneo, questionando se esse sistema evidentemente proporciona a estabilidade das sociedades.

*Trajetória internacional do Brasil*, sem dúvida, apresenta-se como material valioso para o campo das relações internacionais do país, haja vista que leva ao público interessado na temática (professores, estudantes, pesquisadores) textos ligados à história diplomática nacional e própria condução política externa estabelecida pela nação, desde que o Brasil foi elevado à Reino Unido de Portugal e Algarves em 1808.

O escrito de Eugênio Vargas Garcia dispõe de informações notáveis que busca contextualizar e proporcionar alguma essência à trajetória internacional do Brasil, a qual ainda está sendo construída, conforme os governos vão se sucedendo e imprimindo diferentes matizes de condução política à diplomacia.

Além disso, verifica-se que o conjunto de artigos presentes no livro não se conectam como um todo, com a finalidade de sustentar alguma homogeneidade argumentativa que justifique a compilação desses em uma obra. Ao contrário dessa perspectiva, os artigos escritos, em diferentes momentos da história nacional, buscam indicar as nuances da natureza do Estado brasileiro em suas relações internacionais, que tem, em

alguma medida, sofrido mudanças e comportado díspares identidades, em face das diretrizes da política internacional, ao longo dos tempos.

Enfim, *Trajetória internacional do Brasil* é livro de suma importância para a intelectualidade acadêmica ou para estudiosos interessados no assunto, porque não apenas mostra a construção da diplomacia nacional, desde a chegada da Corte em 1808 até o mundo pós- queda da Cortina de Ferro, ao final do século XX, mas também consegue argumentar de modo pragmático qual a natureza e vocação diplomática do país, qual seja, multifacética e pluridimensional.

#### Referência

.....  
GARCIA, Eugênio Vargas. **Trajetória internacional do Brasil: artigos selecionados**. Brasília: FUNAG, 2018. a