



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães

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 – Alexandre Rezende Guimarães; Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Direção e coordenação editorial: Mariana Teixeira de Carvalho Moura

Comercial: Paulo Vitor de Castro Carvalho

Conselho editorial: Edil Carvalho Guedes Filho; Eliane Scheid Gazire; Ev' Angela Batista Rodrigues de Barros; Flávio de Jesus Resende; Jean Richard Lopes; Leonardo César Souza Ramos; Lucas de Alvarenga Gontijo; Luciana Lemos de Azevedo; Márcia Stengel; Mariana Teixeira de Carvalho Moura; Meire Chucre Tannure Martins; Mozahir Salomão Bruck; Pedro Paiva Brito; Sérgio de Moraes Hanriot.

EDITORA PUC MINAS: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico • Tel: (31) 3319.9904
Fax: (31) 3319.9907 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil • e-mail: editora@pucminas.br



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. 10 n. 2
junho 2022

Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Ramos

Equipe Editorial

Amanda de Lacerda Robadel
Ana Luiza Braga Eliziário
Caio Ribeiro de Oliveira
Fábio Ferreira Andrade
Leonardo Coelho Assunção Santa Rita
Luiz Felipe Dias Pereira
Victor de Matos Nascimento

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)
Andrés Malamud (Instituto de Ciências Sociais– Universidade de Lisboa)
Antonio Carlos Lessa (Universidade de Brasília UNB)
Atílio Borón (Universidade de Buenos Aires - 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)
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)
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

Los Desafíos a la Democracia Contemporánea..... 7

Os Desafios para a Democracia Contemporânea
The Challenges for the Contemporary Democracy

Lina Chaparro-Martinez

Acordos Regionais de Integração e Educação Superior nos Países Andinos..... 21

Acuerdos de Integración Regional y Educación Superior en los Países Andinos
Regional Integration Agreements and Higher Education in the Andean Countries

Alan Fairlie Reinoso

Comparing the Effectiveness of Nuclear and Air-independent propulsion Submarine Fleets: a methodology for alternative force design choices applied to the Brazilian case 42

Comparación de la efectividad de las flotas submarinas de propulsión nuclear e independiente del aire: una metodología para las opciones de diseño de fuerzas alternativas aplicadas al caso brasileño

Comparando a Eficácia das Frotas Submarinas de Propulsão Nuclear e Independente do Ar: uma metodologia para escolhas alternativas de projeto de força aplicada ao caso brasileiro

Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa, Domício Proença Jr.

The Role of International Actors in the Negotiation Process Between the Colombian Government and the Farc-Ep: a Necessary and Controlled Participation..... 59

Rol de Actores Internacionales en el Proceso de Negociación de Entre el Gobierno Colombiano y las Farc-Ep: Una Participación Necesaria y Controlada

O Papel dos Actores Internacionais no Processo de Negociação Entre o Governo Colombiano e a Farc-Ep: Uma Participação Necessária e Controlada

Carlos Gonzalez, Juan Camilo Mesa Bedoya, Maria Camila Alzate³

Paradiplomacia da Cidade de Dourados - MS: Um Estudo sobre os Desafios da Internacionalização dos Municípios de Médio Porte na Faixa de Fronteira..... 78

Paradiplomacy in the City of Dourados - MS (Brazil): A Study on the Challenges of Internationalization of Medium-Sized Municipalities in the Border Band

Tomaz Espósito Neto, Aida Mohamed Ghadie

Critical Discourse Analysis and Lexical Semantics: An Interdisciplinary Interpreting of the US and China Defense White Papers	96
--	-----------

*Análise Crítica do Discurso e Semântica Lexical: Uma Interpretação Interdisciplinar dos Livros
Branco de Defesa dos EUA e da China*

*Análisis Crítico del Discurso y Semántica Lexical: Una Interpretación Interdisciplinaria de los
Libros Blancos de Defensa de EEUU y China*

Karina Coelho Pires, Rafaela Araújo Jordão Rigaud Peixoto

Maquiavel e as Relações Internacionais: tradução aberta, para o português, da palestra “Machiavelli,” de Martin Wight (1959-60).	118
---	------------

*Machiavelli and the International Relations: Portuguese translation of the lecture
“Machiavelli,” by Martin Wight (1959-60).*

*Maquiavelo y las Relaciones Internacionales: traducción al portugués de la conferencia
“Maquiavelo”, de Martin Wight (1959-60).*

Leonardo Dutra

Percursos Diplomáticos, Sociais e Literários: as Contribuições Intelectuais de Guimarães Rosa	136
--	------------

Murilo Vilarinho

Los Desafíos a la Democracia Contemporánea



Os Desafios para a Democracia Contemporânea

The Challenges for the Contemporary Democracy

Lina Chaparro-Martinez¹

1. Doutora em Ciência Política pela Universidade de Los Andes. E-mail: lp.chaparro2@gmail.com.

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n2.p7

Recebido em: 10 de outubro de 2022

Aprovado em: 14 de novembro de 2022

Una creciente literatura, desde hace ya varios años, sostiene que presenciamos un periodo de recesión de los valores democráticos (MULLIRO, 2017; LEVITSKY & ZIBLATT, 2018; PRZEWORSKI, 2019), que se entiende como la disminución en el ritmo de avance y de los logros ocurridos durante la tercera ola de democratización global (DIAMOND, 2015; DIAMOND, 2016; MØLLER & SKAANING, 2013).

Sin embargo, estos procesos parecen responder más a las dinámicas internas de los Estados que a un proceso generalizado de desprecio por los regímenes democráticos (e.g., CHAGAS-BASTOS, 2019; MUTZ, 2018; MACDOUGALL, FEDDES & DOOSJE, 2020), las transformaciones de la política global también han dificultado —y lo hacen cada vez más— el mantenimiento y generación de nuevos pactos democráticos. Para comprender la disminución en el apoyo a la democracia, asumo como punto de partida sus orígenes, teniendo en cuenta las diferencias del modelo democrático liberal frente a los regímenes autoritarios de matices de izquierda o de derecha. Argumento que los eventos en los que se presencia insatisfacción con la democracia y el desempeño económico afectan el proceso de construcción de Estado, por cuanto se excluye o incumplen los beneficios prometidos a los actores inmersos en dicho proceso, deriva en una crisis de legitimidad.

El presente ensayo contribuye al análisis de la forma en que la democratización ha interactuado en los procesos de construcción de Estado, y rastrea la forma en que ayuda a explicar una eventual recesión democrática. Para ello, en primer lugar, se presenta una reconstrucción de los distintos argumentos teóricos que han logrado presentar a la democracia liberal como un modelo superior a los regímenes autoritarios de derecha e izquierda. A continuación, se revisa críticamente los principales aportes en materia de estudios sobre las transiciones y la consolidación de la democracia. En la sección tres, se hace una revisión del estado del arte de

la literatura sobre la naturaleza de la crisis democrática contemporánea. Finalmente, se hace un recorrido sobre las perspectivas de superar la crisis democrática actual en América Latina.

La democracia liberal como modelo superior

Lipset (1981) define la democracia como un régimen político que consiste en el gobierno del pueblo, y que se da principalmente bajo la forma de modelos de consensos sobre principios mínimos que regulan la competencia natural entre los actores políticos —como instrumento de resolución última de los conflictos sociales, a través de mecanismos institucionales formales (véase también ELIAS, 1998). En sus trabajos seminales, Lipset (1959; 1981) plantea el debate de la democracia como un sistema político que una vez establecido se concentra en la creación de apoyos sociales (instituciones) para garantizar su existencia. Teniendo en cuenta este punto de partida, en esta sección reviso los distintos argumentos teóricos que han logrado presentar a la democracia liberal como un modelo superior a los regímenes autoritarios (de derecha e izquierda).

En este sentido, es fundamental contextualizar la democracia para mover las reflexiones sobre la relación entre los diseños lineales causales uni-direccionales, a diseños que reconozcan su contexto e incluyan en el análisis los diversos procesos, su temporalidad y la secuencia de eventos como variables relevantes.

Con el fin de la Guerra Fría, procesos de democratización arrancaron en regiones del mundo donde antes regímenes autoritarios — de derecha e izquierda — dictaban el orden del día (HUNTINGTON, 1991). Distintos argumentos teóricos han logrado presentar a la democracia liberal como un modelo superior a los regímenes autoritarios, así como su consolidación y la relevancia (COLLIER, 1979; O'DONNELL, 1973; O'DONNELL, SCHMITTER, & WHITEHEAD, 1986).

Estudios comparados muestran a partir de la revisión de la evidencia empírica la existencia de una correlación positiva entre desarrollo y democracia de acuerdo con la cual el surgimiento de regímenes democráticos se da en países con diferentes niveles de desarrollo económico (COLLIER & LEVITSKY, 2009).

La literatura desde el análisis institucional ha mostrado la necesidad de contar con reglas constitucionales estables que transmitan dicha estabilidad a la democracia con independencia del comportamiento del desarrollo económico (BOIX, 2003; CAREY, 2000; GINSBURG, 2015; LINZ & VALENZUELA, 1994). También, se ha prestado atención a la importancia del mantenimiento de elecciones competitivas (EMGERMAN & SOKOLOFF, 2002; PRZEWORSKI, ALVAREZ, & LIMONGI, 2000), la redistribución del ingreso (PRZEWORSKI & LIMONGI, 1997), y la protección de los derechos a la propiedad (ACEMOGLU & ROBINSON, 2006) para el análisis de la democracia. Además, se ha confirmado la hipótesis de la democracia como modelo superior útil al funcionamiento del estado de derecho, contra la corrupción y fortalecimiento de la burocracia como indicadores de gobernanza que impactan el crecimiento económico (BOIX & STOKES, 2003; KEEFER & KNACK, 1997).

Por otra parte, estudios histórico-comparativos han sugerido que una secuencia de condiciones históricas en el capitalismo temprano hizo posible la democracia en lo que se considera el inicio de procesos de democratización. Por ejemplo, Rueschemeyer, Huber, y Stephens (1992) señalan como variables principales el aumento de la complejidad de las sociedades, y los procesos de industrialización. De mismo modo, Lipset (1959, 1981) indica que la democracia florece y se consolida a partir del surgimiento de una clase media, formación y fortalecimiento de burocracias tecnificadas, el favorecimiento a la creación y consolidación de partidos políticos democráticos, movimientos sociales, laborales y sindicales — que también contribuyen/ron al reacomodo de las fuerzas políticas al interior de los Estados, desconcentrando el poder de la figura del dictador o del gobierno autoritario y restándole efectividad.

Este marco teórico ubica en el centro del análisis las relaciones de poder entre los actores y defienden la democracia como un mecanismo legítimo de solución de desacuerdos mediante el reconocimiento de la pluralidad de los valores sociales (DAHL, 1971). Además, estos autores coinciden en señalar que los estratos superiores (LIPSET, 1981), las clases altas terratenientes (MOORE, 2015; RUESCHEMEYER ET AL., 1992), y las élites económicas y políticas (ACEMOGLU & ROBINSON, 2006) pueden actuar como ‘enemigos de la democracia’, en los eventos en los que ésta implique riesgos para sus intereses y privilegios (e.g., costos de mano de obra barata, la propiedad, o la redistribución del ingreso), pero también como ciertas configuraciones y alianzas entre distintas clases pueden fortalecer y hacer más estable la democracia.

Otra forma de agrupar los estudios sobre la democratización es discriminando entre aquellos que revisaron sus causas, considerando factores exógenos —como la consolidación del modelo de Estado liberal, la dependencia económica, la integración al global, entre otros—, demostrando que el impacto de las estructuras transnacionales de poder fue mayor en algunas regiones como América Latina que en otras. Lo que implica efectos negativos para el proceso de democratización y de desarrollo económico.

Huntington (1968), desde una perspectiva de la economía política, sostiene que el desarrollo económico es factor explicativo de la democratización de las sociedades. El autor parte del supuesto de acuerdo con el cual la gradual diferenciación y especialización de las estructuras sociales (mediante procesos de industrialización, urbanización, educación, comunicación, movilización social y política) y cambios sociales impulsan cambios en los actores en juego en cada sociedad, lo que deriva en el surgimiento de la democracia —su acumulación progresiva y sostenida en el tiempo, y en última instancia, en un proceso de consolidación democrática.

Estas explicaciones, con el debido cuestionamiento crítico, podrían llevar conclusiones limitadas. Por ejemplo, se ha argumentado que la democracia sería sólo una consecuencia posible del funcionamiento deficiente de los regímenes autoritarios (O'DONNELL, 1973). También, que un Estado desarrollado es necesariamente democrático, con independencia de las disputas entre los actores que interactúan en él. Finalmente, que

una vez alcanzada la democratización y promovido el desarrollo económico, es esperable un desempeño similar entre Estados que compartan tales características.

La evidencia de los estudios empíricos sugiere que a un Estado autoritario no le basta el desarrollo económico para iniciar o alcanzar un proceso de democratización, por el contrario, las dictaduras pueden sobrevivir durante varios años en países con buen desarrollo económico siempre que el régimen político no signifique riesgos para las élites (económicas, militares y/o políticas) que sostienen el régimen político. Lo contrario también sería posible: que el desarrollo económico sea consecuencia de los factores que impulsan la democratización — es decir, que el crecimiento en los ingresos en una dada economía se presente como consecuencia del surgimiento de nuevas clases sociales, y sus procesos de burocratización, urbanización, tecnificación y movilización social, en un régimen político que cada vez les reconozca más y garantice su participación en las decisiones de la vida del Estado (ACEMOGLU, JOHNSON, & ROBINSON, 2002; PRZEWORSKI & LIMONGI, 1997). Adicionalmente, algunos autores señalan que el desempeño de las democracias y los actores que interactúan en Estado con este régimen político es heterogéneo (HAGOPIAN & MAINWARING, 2005; OLSON, 1965).

En suma, la literatura sobre democracia como régimen político muestra la importancia de ubicar la en el contexto en el que surge, de manera que se reconozca la naturaleza progresiva de su surgimiento y consolidación. Sin embargo, con la caída de los regímenes democráticos y el consecuente surgimiento de regímenes autoritarios en la región latinoamericana a partir de los 1970s, la atención de los estudiosos de la democracia migró hacia la revisión de las razones que explican la supervivencia y los retrocesos de la democracia (HAGOPIAN & MAINWARING, 2005), en términos de la revisión de los factores explicativos de la transición hacia, y consolidación de, la democracia. Sobre esta cuestión nos ocuparemos en la siguiente sección.

Transiciones y consolidación de la democracia.....

Boix (2003) argumenta que la posibilidad de causalidad reversa en los procesos democráticos en sociedades capitalistas produjo una revisión del canon teórico en los estudios sobre la democracia. La laguna central en los debates sobre transiciones y consolidación de la democracia se da por la falta de caracterizar de manera adecuada las preferencias de los actores políticos inmersos en dichos procesos, y dejar sin respuesta, por ejemplo, las preguntas por la ocurrencia de violencia política generalizada y la violencia tras la variación de niveles de ingreso, y el surgimiento de democracias en sociedades sin modernización económica. En esta sección revisamos los principales aportes de autores en materia de estudios sobre las transiciones a, y la consolidación de, la democracia.

De modo general, las críticas teórico-metodológicas avanzan en cuatro sentidos. Primero, el estiramiento conceptual del concepto ‘democracia’. Segundo, la exclusión de variables relevantes para aprehender el proceso democrático. Tercero, la errónea generalización de sus conclu-

siones y problemas de sesgo en la selección. Por fin, la acusación una falla de endogeneidad en la misma.

Regímenes con características diversas y que no necesariamente correspondían a regímenes políticos democráticos — y por tanto comparables — fueron considerados en modelos estadísticos como ‘democracias’ sin que si hubiera una diferenciación cualitativa previa. Este estiramiento conceptual ha conducido a equívocos en las inferencias sobre el surgimiento, mantenimiento y consolidación de las democracias (COLLIER & MAHON, 1993) y derivó en la proliferación de adjetivos a la democracia intentando conservar una unidad artificial (COLLIER & LEVITSKY, 1997). Lo anterior resulta, por tanto, en una distinción entre definiciones sustantivas (DAHL, 1971; SCHUMPETER, 1947) y procedimentales (SCHMITTER & LYNN, 1991) de la democracia.

La crítica que se ha planteado sobre la exclusión de causas relevantes al estudio de la democracia sostiene que no hay evidencia que explique el privilegio del desarrollo económico como factor explicativo de la consolidación de la democracia por sobre otros factores posibles (ACEMOGLU ET AL., 2002). Estos argumentos muestran que la transición de un régimen no democrático a uno democrático se explica por una miríada de causas internas y externas (e.g., la guerra, la muerte del dictador, el fraccionamiento de las élites, la pérdida de legitimidad del régimen autoritario, crisis económicas, etc.; O’DONNELL, 1973; PRZEWORSKI & LIMONGI, 1997). Del mismo modo, este tipo de explicaciones no toman en consideración factores explicativos exógenos de total relevancia. Por ejemplo, no consideran los modelos explicativos el rol que juega lo internacional en el desarrollo económico, esto es, su influencia en la adopción de modelos de cooperación, financiación e integración internacional a países que atraviesan transiciones democráticas.

Por otro lado, la crítica que se dirige a la errónea generalización de los procesos de transiciones y consolidación de la democracia señala que equivaldría a sostener que todos los países que alcanzaran ciertos niveles de riqueza económica derivarían de manera automática en la consolidación de sus regímenes democráticos — sin que se haya explicado de manera satisfactoria el modo en que el nivel de ingreso per cápita puede explicar el surgimiento de regímenes democráticos (BOIX, 2003).

Si bien es cierto que los países de mayores niveles de desarrollo económico son, casi en su totalidad, democracias consolidadas, se desconoce la evidencia de casos desviados (BOIX & STOKES 2003; KEEFER, 2007). El punto frágil de estas aproximaciones consiste en usar los mismos casos para el desarrollo y el testeado de su teoría y, por tanto, incurrir en un sesgo en la selección (MAHONEY, 2007). Respecto de la evidencia, muestran que puede ocurrir que el proceso de desarrollo económico implique riesgos a la democracia por la vía de la insatisfacción frente a un régimen político democrático que acentúe desigualdades.

La evidencia de los procesos de democratización es que estos procesos no se dan exclusivamente en sociedades que han mejorado su desempeño económico. Por el contrario, varios procesos de democratización, como los que se han dado tras el fin de conflictos armados o los que se han adelantado sin modernización económica previa, cuestionan la necesidad

que predicán. Aún más, estos estados se tardaron (o permanecen) adelantando sus esfuerzos en materia económica para mejorar su desempeño y llegar al desarrollo, mientras el proceso de democratización, de la mano de un diseño institucional que lo estructuró, se adelantaba. Estos casos muestran cómo desarrollo económico y democracia funcionan como dos factores que ayudan a explicar el proceso de construcción de estos estados, ambos, en clave de garantizar la estabilidad de las sociedades que han logrado nuevos pactos para la superación de un pasado autoritario.

Finalmente, las críticas más fuertes se han presentado sobre la endogeneidad y sesgo en la selección de estudios de casos sobre transiciones y consolidación de la democracia. La selección de estas explicaciones conduciría a estimaciones sesgadas, como fue puesto de presente por Przeworski & Limongi (1997), cuando señalaron que los estudios que consideraron democracia y desarrollo, cada una, como variable explicativa de la otra, llegaron a la misma conclusión: que el desarrollo puede ser tanto causa como consecuencia de la democracia (véase también COLLIER & MAHONEY, 1996). Por ejemplo, Geddes (2006) propone que la forma en que los casos que escogemos pueden marcar los resultados que obtenemos (sesgo de selección). La autora revisa los trabajos de O'Donnell (1973), Cardoso & Falleto (1975) y Evans (1979) para señalar que mientras O'Donnell encuentra que la transición de una fase de sustitución de importaciones a una de capitalismo intensivo creó la necesidad de bajar el consumo y la demanda por reprimir a los trabajadores, Cardoso, Falleto y Evans concluyeron que la represión laboral atrajo la inversión extranjera, lo que a su vez, impulsó la democratización y el crecimiento —no incluyeron en sus estudios, todavía, otros países en los que no se hubiese presentado represión laboral, por lo que no se puede descartar que en estos países también se hallan alcanzado altos índices de desarrollo y crecimiento.

En otra línea crítica a los estudios de transiciones y consolidación de la democracia, enfoques desde la sociología política han privilegiado la explicación de acuerdo con la cual el desarrollo económico es una de las características de las democracias estables (LIPSET 1959, 1981), por cuanto una masa empobrecida gobernada por una pequeña élite fortalecida, resulta en regímenes políticos no democráticos, o bien en el gobierno de las élites (oligarquía) o bien en una tiranía; en el marco de las que se han definido como explicaciones endógenas sobre el funcionamiento de la democracia.

Estas explicaciones, pretenden superar las críticas referidas a la generalización de explicaciones, señalando que si bien es posible que en países con bajo niveles de desarrollo económico —como en los países en los que se presentan las olas de democratización— se den las democracias, existe una mayor probabilidad de que regímenes democráticos sobrevivan en aquellos estados en los que se presenta un mayor desarrollo económico, sin que pueda sostenerse que este factor explicativo debe privilegiarse sobre otros (O'DONNELL, 1996). Para esta línea de explicaciones, las democracias sobreviven, pero no aparecen en un país cuando éste ya es 'moderno' (en términos de su modelo económico). Por el contrario, no puede afirmarse la existencia de una correspondencia estructural entre

desarrollo y democracia que explique su persistencia en el tiempo, por lo que se trata más de un mutuo reforzamiento (HAGOPIAN & MAINWARING, 2005; PRZEWORSKI & LIMONGI, 1997; RUESCHEMEYER ET AL., 1992).

Otra línea de investigación se concentra en revisar la democracia como una forma de equilibrio institucional (O'DONNELL ET AL., 1986), al ser el resultado de un pacto contingente, 'solución negociada' o forma de consenso entre grupos contendientes (LIJPHART, 2012), otorgándoles una posición preestablecida en el diseño democrático, que de mantenerse en el tiempo, se explica por el comportamiento estratégico de los actores (PRZEWORSKI, 1991; WEINGAST, 1997), o por un cálculo del costo de oponerse a la democracia (DAHL, 1971). En este sentido, este marco teórico, también resalta la importancia de especificar los actores en juego y sus preferencias y recursos políticos para la construcción de una teoría completa sobre las transiciones a la democracia (Boix, 2003).

La crisis democrática contemporánea

Aunque en años recientes las críticas a la democracia se han vuelto más ruidosas — sobretodo por el fenómeno de las redes sociales — y visibles — en particular por los eventos del Brexit y de la elección de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos en 2016 —, éste no es un fenómeno nuevo. De hecho, las críticas al vigor de la democracia no son recientes. Revisamos en esta sección, desde diferentes puntos de vista, los factores más importantes para desvelar la naturaleza de la crisis democrática contemporánea.

Las sospechas sobre el declive de la democracia en la última década se basan principalmente en la evidencia del surgimiento de nuevas formas de populismo de la mano de líderes carismáticos y anti políticos en varios países del mundo, la revolución contra los partidos (DRAKE, 1982; STOKES, 1997), la renovación del apoyo a los regímenes autoritarios (MICKLETHWAIT & WOOLDRIDGE, 2014; DIAMOND, PLATTNER, & WALKER, 2016), la disminución generalizada de la calidad de las democracias, la consolidación de formas de autoritarismo competitivo (LEVITSKY & WAY, 2010), las acciones más coordinadas y decididas de los autoritarismos más poderosos — China, Russia, Irán, Arabia Saudí y Venezuela — en el escenario global (DIAMOND ET AL., 2016; ORJUELA, CHAGAS-BASTOS, CHENOU, 2017) y la decepción ante las expectativas generadas por eventos de carácter 'revolucionarios' como la Primavera Árabe (MAINWARING & PÉREZ-LIÑÁN, 2015).

El escepticismo reciente sobre el funcionamiento de la democracia en el mundo bajo la etiqueta de recesión democrática se explica en parte por las altas expectativas generadas en torno al funcionamiento de la democracia como 'the only game in town' (LINZ & STEPAN, 1996; PRZEWORSKI, 1991) y sus promesas de mejora en las condiciones de vida sociales y económicas (NORRIS, 2011; PRZEWORSKI, 2010), en democracias que no contaban con la capacidad de cumplir con dichos desafíos. Sobretodo, ante la evidencia de la violencia sobre las que están construidas, como formas de coerción institucionalizada (MANN, 2005).

Las quejas sobre las instituciones democráticas se presentan sobre las fallas del Estado en el cumplimiento de algunas de sus funciones básicas como las relativas a la paz, la seguridad, la garantía de derechos fundamentales, principalmente, como promesa realizable de la mano de la implementación de un modelo económico que hiciera posible la redistribución (ACEMOGLU & ROBINSON, 2006; BOIX, 2003; FUKUYAMA, 2014; FUKUYAMA, 2015). Los Estados que funcionan bajo el modelo de democracia liberal deben anticiparse al intercambio entre redistribución y crecimiento (PRZEWORSKI, 2010). En otras palabras, regular permanentemente las preferencias de tal manera que todas tengan cabida, sin eliminar aquellos grupos que defienden otros intereses, incluso en un sistema económico que se basa en la competencia por recursos escasos. Sin embargo, no sólo no han fallado en hacerlo, sino que disminuyen aún más sus posibilidades en contextos de altos niveles de clientelismo (O'DONNELL, 1996) y corrupción (KEEFER, 2007).

En este sentido, esta propuesta resalta el papel del Estado democrático como cabeza directora de la economía de los países y como lugar de encuentro y definición de conflictividades sociales y visiones del mundo para la definición de la forma de gobierno (ELIAS, 1998). En otras palabras, un actor con el que otros interactúan y al que buscan influir para posicionar sus preferencias sobre las de otros — y se refiere a los actores y sus agendas en relación con el proceso de construcción de estado desde esta perspectiva, para la explicación de la pérdida de apoyo de los regímenes políticos democráticos en la actualidad.

Asimismo, no hay duda de que el populismo se manifiesta en ambos lados del espectro político. Cada uno tiene sus encuadres comunes de quiénes son 'la élite', es decir, 'los enemigos del pueblo'. El populismo de izquierda tiende a resaltar los problemas socioeconómicos (e.g., desigualdad, desempleo) mientras que el populismo de derecha generalmente pone más énfasis a los temas socioculturales (e.g., inmigración, seguridad, corrupción; MUDDE, 2010).

Estudios desde diferentes orillas teórico-metodológicas muestran que la relación entre democracia y desarrollo económico se vuelve de manera inevitable sobre el Estado, dado que la justificación que subyace a las políticas gubernamentales se fija en un futuro lejano convirtiendo al ciudadano en el juez de sus propios intereses (MANIN, PRZEWORSKI, & STOKES, 1999). Lo anterior implica reconocer que las trayectorias políticas de los estados están profundamente influenciadas por procesos de negociación, resistencia y colaboración, con otras fuerzas sociales, económicas, políticas y militares, supraestatales y subnacionales (O'DONNELL ET AL., 1986). En este sentido, el incumplimiento de la promesa implica el cuestionamiento del funcionamiento del mecanismo institucional y su revisión para el fin de la construcción del Estado. Cuando la capacidad del sistema para mantener la creencia sobre la conveniencia de las instituciones democráticas como las más apropiadas para la sociedad, falla, la crisis de legitimidad del régimen de gobierno es la consecuencia inmediata al poner en entredicho su eficiencia para la protección de las preferencias de los actores que acuerdan la democracia como forma de gobierno (BOIX, 2003; BOIX & STOKES, 2003; LIPSET, 1981; MCADAM, TARROW, & TILLY, 2001).

Tras la ‘contra ola’ a la tercera ola de la democratización de los años 2000’s (HUNTINGTON, 1991) y el marchito desenlace de la Primavera Árabe, la pregunta por la pérdida de la legitimidad, entendida como disminución del apoyo de las sociedades en que se implantaba la democracia, cobró una nueva relevancia. Con el surgimiento de las nuevas democracias, pareció dejarse a un lado que “las nuevas democracias (...) necesitan de la legitimidad para construir instituciones, y de las instituciones para establecer legitimidad”, sobrecargando las expectativas sobre la capacidad transformadora de las democracias, y derivando en crisis de gobernabilidad (SCHMITTER, 1994).

En esta línea de análisis, autores como Norris (2011) sostienen que, aunque es de esperarse que el apoyo difuso a la democracia fuera estable en el tiempo y de mayor duración que el de dichos actores, asistimos a un movimiento en el sentido contrario. La brecha entre las aspiraciones de la sociedad del régimen democrático (la demanda de democracia) y su grado de satisfacción con el desempeño real del régimen (la oferta del régimen democrático), explica la crisis del estado liberal lo términos aquí planteados de su legitimidad.

El apoyo a las democracias se ha visto disminuido también por el deficiente desempeño económico de los Estados. Factores como la estabilidad económica (KOTZIAN, 2011), niveles de inequidad económica (KRIECKHAUS, SON, & BELLINGER, 2014), la corrupción (KEEFER, 2007) y la participación en mercados internacionales (RUDRA, 2005), impactan el apoyo a la democracia como régimen político del estado. Situación que contrasta con el éxito económico de regímenes no democráticos como del modelo de desarrollo autoritario de China como nuevo contrapoder hegemónico global que trabaja contra la democracia liberal (NATHAN, 2016), por lo que esta lectura se separa de las propuestas que sostienen una diferencia entre el impacto del desarrollo económico en democracias ricas y pobres.

A partir de la evidencia empírica, algunos estudios comparados han demostrado que el retroceso sobre la legitimidad de la democracia y el desarrollo económico se presenta no solamente en aquellos países en los que la construcción de estado atraviesa mayores amenazas o presenta fallas, sino, por el contrario, la pérdida de la confianza sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas y las instituciones del desarrollo capitalista global, ocurre principalmente en sociedades ubicadas en el mundo desarrollado (INGLEHART & WELZEL, 2005). La inclusión de la obligación de rendición de cuentas de los gobiernos a sus ciudadanos, en lugar de fortalecer la democracia terminó por debilitarla (SCHMITTER & LYNN, 1991). Los fallos no fueron atribuidos a los actores que interactuaban en ella, y en concreto a los gobiernos, sino al régimen, y su incapacidad acumulada en las materias sustantivas; la democracia terminó funcionando como ‘electoralismos’ en los que los ciudadanos participan, pero de cuyos resultados políticos pueden esperar y exigir poco.

La tragedia de la democracia entonces es que es un mecanismo que trata a todos los participantes por igual, pero, cuando individuos desiguales son tratados en forma igualitaria, su influencia en las decisiones colectivas es desigual, confirmado que al final, “la democracia moderna es un sistema elitista” (PRZEWORSKI & MANIN, 1999, p. 4).

Superar la crisis democrática actual en América Latina

Pérez-Liñan (2009) argumenta que ha surgido un nuevo patrón de inestabilidad política en la región. Las crisis políticas sin ruptura constitucional o del orden político se han convertido en ‘acontecimiento común’ — teniendo como expresión máxima de esta tendencia el juicio presidencial frecuente (e.g., Paraguay en 2012, Brasil en 2016, y Perú entre 2018 y 2020). El autor también señala la literatura sobre la democracia en la región por mucho tiempo se ha concentrado en analizar la supervivencia de los regímenes, poniendo poca atención a la naturaleza de la crisis de los procesos democráticos. A la luz de lo expuesto en las secciones anteriores, cabe analizar cómo la crisis de la democracia en Latinoamérica se ha desarrollado en los últimos veinte años.

En este sentido, más recientemente, un esfuerzo concertado de la literatura sobre democracia ha emergido buscando comprender la naturaleza de la crisis democrática contemporánea. Se han planteado una miríada de hipótesis sobre cómo las democracias se pueden acabar. Levitsky y Ziblatt (2018), Runciman (2018), y Brennan (2016) plantean en sus trabajos que muchos de los intentos contemporáneos para socavar democracias consolidadas y no consolidadas (e.g., EE. UU, o Venezuela) vienen desde adentro, por medios legales que poco a poco erosionan normas escritas y no escritas del rito democrático. Por no haber un momento de ruptura claro — como un golpe, por ejemplo—, los ‘alarmas’ de la sociedad no suenan, y se permite entonces que la democracia entre en una especie de crisis silenciosa.

Si bien los regímenes autoritarios han desaparecido en América Latina (LEVITSKY & WAY, 2010; MAINWARING, & PÉREZ LIÑÁN, 2013), sus democracias atraviesan una crisis en medio de la debilidad institucional, gobiernos con rasgos autoritarios, y un pobre desempeño económico. Entre las varias razones que explican esta crisis, la falta de eficacia o efectividad de los gobiernos se muestra como la más aguda, en particular tras la crisis económica de 2007-8 y el fin del boom de comoditas (HAGOPIAN & MAINWARING, 2005). Las obligaciones en materia de endeudamiento y el aumento del gasto público, principalmente en los gobiernos populistas (de ambos los matices) en América Latina, han impactado de manera negativa el gasto social y la garantía de los derechos fundamentales y los mínimos vitales de sus poblaciones.

En consecuencia, sectores significativos de la población han definido como incompatibles sus intereses con los de sus gobiernos cuestionando la capacidad de representación de estos, desde hace ya varias décadas. Esta insatisfacción con la dimensión electoral-representativa de la democracia se ha traducido en una creciente movilización social que persigue sus propios intereses por vías no institucionalizadas y denuncian nuevas formas de opresión (DE SOUSA, 2001). En respuesta, los gobiernos han interpretado estas manifestaciones como ataques o graves amenazas a su poder, reaccionando de forma hostil con la invocación el uso de la fuerza o la coerción, en una tendencia creciente de traer a la democracia soluciones militarizadas, en lo paradójico uso gradual y legal de las instituciones democráticas, para fragilizar la democracia (LEVITSKY & ZIBLATT, 2018).

La represión violenta por parte de los gobiernos de los movimientos locales y globales que se enraízan en emociones colectivas de injusticia, a través de las Fuerzas Militares por parte de los gobiernos, significado el alto costo del aumento en el número de afectaciones de derechos humanos — y, por tanto, en víctimas —, en una región con un pasado de dictaduras militares, lo que a su vez ha agudizado el rechazo a la democracia como mejor sistema de gobierno.

Sin embargo, corresponde hacer un balance sobre los costos de reprimir/tolerar la oposición y la participación. Los procesos de cambio político que se adelantan en la región requieren la ampliación de las oportunidades para el debate por medio de la participación ciudadana, que en términos de Dahl (1971) conduzca a una situación de competitividad en el régimen democrático y fortalezca el estado de Derecho, en un ambiente de contención institucional por parte de los representantes (LEVITSKY & ZIBLATT, 2018).

Las perspectivas para superar la crisis democrática actual en América Latina van a la mano de lo que se ha recorrido en la literatura sobre estudios de la democracia desde los años 1970, pero con la memoria de la experiencia del Pink Tide en los 2000. Sobretudo, la como se ha señalado anteriormente, la naturaleza de la crisis democrática en la región tiene como elemento crucial los elevados niveles de desigualdad. La erosión institucional lenta se vuelve imperceptible a los ciudadanos cuando las preocupaciones por supervivencia se sobreponen a las preocupaciones con participación política y *accountability*.

En este sentido, no sorprende que los nuevos gobiernos conservadores elegidos desde 2010 apliquen las mismas soluciones a la crisis económica que sus pares progresistas del pasado, o que aún están en el poder: una drástica profundización de la explotación de los recursos naturales y agroexportadores. De mismo modo, las reformas tributarias redistributivas también tienen un rol central y deberían aliviar a quienes menos ganan y gravar los ingresos y patrimonios más elevados —aún que no se pueda establecer relaciones causales, Levitsky y Ziblatt señalan que la caída de la clase media tiene papel central en los niveles de participación y monitoreo ciudadano de las instituciones.

El principal desafío para superar la crisis democrática actual en América Latina, así como en otras partes del mundo, es, entonces, encarar las reformas estructurales hasta ahora retrasadas y reducir la desigualdad social, lo que permitiría recuperar la participación ciudadana y reforzar la institucionalidad democrática en la región.

REFERENCIAS

- ACEMOGLU, D., & ROBINSON, J. (2006). **Economic Origins of Dictatorship and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press.
- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S., & ROBINSON, J. (2002). Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. **Quarterly Journal of Economics**, 117(4), 1231-294.
- BOIX, C. (2003). **Democracy and Redistribution**. Cambridge: Cambridge University Press.
- BOIX, C., & STOKES, S. (2003). Endogenous democratization. **World Politics**, 55(4), 517-49.

- BRENNAN, J. (2016). **Against Democracy**. Princeton: Princeton University Press.
- CARDOSO, F., & FALLETO, E. (1975). **Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica**. México: Siglo XXI.
- CAREY, J. (2000). Parchment, Equilibria, and Institutions. **Comparative Political Studies**, 33(6-7), 735-61.
- CHAGAS-BASTOS, F. (2019). Political realignment in Brazil: Jair Bolsonaro and the right turn. **Revista de Estudios Sociales**, (69), 92-100.
- COLLIER, D. (1979). The Bureaucratic-Authoritarian Model: Synthesis and priorities for future research. In D. Collier (Ed.), **The New Authoritarianism in Latin America**. Princeton: Princeton University Press.
- COLLIER, D., & LEVITSKY, S. (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. **World Politics**, 49(3), 430-51.
- COLLIER, D., & LEVITSKY, S. (2009). Democracy: Conceptual hierarchies in comparative research. In D. Collier, & J. Gerring (Eds.), **Concepts and Method in Social Science** (pp. 269- 288). New York: Routledge.
- COLLIER, D., & MAHON, J. (1993). Conceptual 'Stretching' Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. **American Political Science Review**, 87(4), 845-55.
- COLLIER, D., & MAHONEY, J. (1996). Insights and Pitfalls: selection bias in qualitative research. **World Politics**, 49(1), 56-91.
- DAHL, R. (1971). **La poliarquía: Participación y oposición**. New Haven: Yale University Press.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2001). Los nuevos movimientos sociales. OSAL (Septiembre), 177-84.
- DIAMOND, L. (2015). Facing Up to the Democratic Recession. **Journal of Democracy**, 26(1), 144- 55.
- DIAMOND, L. (2016). Democracy in Decline How Washington Can Reverse the Tide. **Foreign Affairs**, 95(4), 151-59.
- DIAMOND, L., PLATTNER, M. F., & WALKER, C. (2016). **Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy**. Baltimore, MA: Johns Hopkins University Press.
- DRAKE, P. (1982). Populism in South America. **Latin American Research Review**, 17(1), 190-199.
- ELIAS, N. (1998). Los procesos de formación de estado y de construcción de la nación. **Historia y Sociedad**, (5), 102-17.
- EMGERMAN, S., & SOKOLOFF, K. (2002). **Factor Endowments, inequality, and paths of development among New World economies**. *Economía*, 3(1), 41-88.
- EVANS, P. (1979). **Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil**. Princeton: Princeton University Press.
- FUKUYAMA, F. (2014). **Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy**. New York: Farrar, Straus, and Giroux.
- FUKUYAMA, F. (2015). Why is Democracy Performing So Poorly? **Journal of Democracy**, 26(1), 11-20.
- GEDDES, B. (2006). **Paradigms and Sandcastles**. Theory building and Research Design in Comparative Politics. Michigan: The University of Michigan Press.
- GINSBURG, T. (2015). Constitutions as Political Institutions. In J. Gandhi, & R. Ruiz-Rufino (Ed.), **Routledge Handbook of Comparative Political Institutions** (pp. 101-112). New York: Routledge.
- HAGOPIAN, F., & MAINWARING, S. (2005). **The Third Wave of Democratization in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press.
- HUNTINGTON, S. (1968). **Political Order in Changing Societies**. New Haven: Yale University Press.
- HUNTINGTON, S. (1991). **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press.
- INGLEHART, R., & WELZEL, C. (2005). **Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence**. Cambridge: Cambridge University Press.
- KEEFER, P. (2007). The poor performance of poor democracies. In C. Coix, & S. Stokes, **The Oxford Handbook of Comparative Politics** (pp. 886-909). Oxford: Oxford University Press.

- KEEFER, P., & KNACK, S. (1997). Why don't poor countries catch up? A cross national test of an institutional explanation. *Economic Inquiry*, 35(3), 590-602.
- KOTZIAN, P. (2011). Public support for liberal democracy. *International Political Science Review*, 32(1), 23-41.
- KRIECKHAUS, J., SON, B., & BELLINGER, N. (2014). Economic inequality and democracy support. *Journal of Politics*, 76(1), 139-51.
- LEVITSKY, S., & WAY, L. A. (2010). **Competitive Authoritarianism**. Hybrid Regimes After the Cold War. Cambridge: Cambridge University Press.
- LEVITSKY, S., & ZIBLATT, D. (2018). **Cómo mueren las democracias**. Barcelona: Ariel.
- LIJPHART, A. (2012). **Modelos de democracia**. Formas de gobierno y resultados en 36 países. Madrid: Ariel.
- LINZ, J., & STEPAN, A. (1996). Toward Consolidated Democracies. *Journal of Democracy*, 7(2), 14-33.
- LINZ, J., & VALENZUELA, A. (1994). **The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives**. Baltimore, MA: Johns Hopkins University Press.
- LIPSET, S. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), 69-105.
- LIPSET, S. (1981). **Political Man: The Social Bases of Politics**. Baltimore, MA: Johns Hopkins University Press.
- MACDOUGALL, A., FEDDES, A., & DOOSJ, B. (2020). 'They've Put Nothing in the Pot!': Brexit and the Key Psychological Motivations Behind Voting 'Remain' and 'Leave'. *Political Psychology*, 41(5), 979-95.
- MAHONEY, J. (2007). Qualitative Methodology and comparative politics. *Comparative Political Studies*, 40(2), 122-44.
- MAINWARING, S., & PÉREZ-LIÑÁN, A. (2013). **Democracies and Dictatorships in Latin America**. Emergence, Survival, and Fall. New York: Cambridge University Press.
- MAINWARING, S., & PÉREZ-LIÑÁN, A. (2015). Cross-Currents in Latin America. *Journal of Democracy*, 26(1), 114-27.
- MANIN, B., PRZEWORSKI, A., & STOKES, S. (1999). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANN, M. (2005). **The dark side of democracy**. Cambridge: Cambridge University Press.
- MCADAM, D., TARROW, S., & TILLY, C. (2001). **Dynamics of Contention**. Cambridge: Cambridge University Press.
- MICKLETHWAIT, J., & WOOLDRIDGE, A. (2014). **The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State**. New York: Penguin Press.
- MØLLER, J., & SKAANING, S. (2013). The Third Way: Inside the Numbers. *Journal of Democracy*, 24(4), 97-109.
- MOORE, B. (2015). **Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia**. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno. Barcelona: Ariel.
- MUDDE, C. (2010). The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy. *West European Politics*, 33(6), 1167-86.
- MULIRO, A. (2017). Editorial: **The Crisis of Democracy**. *Development*, 60, 145-48.
- MUTZ, D. (2018). Status threat, not economic hardship, explains the 2016 presidential vote. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(19), E4330-39.
- NATHAN, A. (2016). China's Challenge. In L. Diamond, M. Plattner, & C. Walker, **Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy** (pp. 23-37). Baltimore, MA: Johns Hopkins University Press.
- NORRIS, P. (2011). **Democratic Deficit**. Critical Citizens Revisited. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'DONNELL, G. (1973). **Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics**. Berkeley: Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- O'DONNELL, G. (1996). Illusions about consolidation. *Journal of Democracy*, 7(2), 34-51.

- O'DONNELL, G., SCHMITTER, P., & WHITEHEAD, L. (1986). **Transiciones desde un gobierno autoritario**. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas. Barcelona: Paidós.
- OLSON, M. (1965). **The logic of Collective Action**. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- ORJUELA, L. J., CHAGAS-BASTOS, F., & CHENOU, J-M. (2017). El incierto 'efecto Trump' en el orden global. **Revista de Estudios Sociales**, (61), 107-11.
- PÉREZ-LIÑAN, A. (2009). **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica.
- PRZEWORSKI, A. (1991). **Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America**. Studies in Rationality and Social Change. Cambridge: Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, A. (2010). **¿Qué esperar de la democracia?** Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- PRZEWORSKI, A. (2019). **Crisis of Democracy**. New York: New York University.
- PRZEWORSKI, A., & LIMONGI, F. (1997). Modernization: Theories and facts. **World Politics**, 49(2), 155-83.
- PRZEWORSKI, A., ALVAREZ, M., & LIMONGI, F. (2000). **Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990**. Cambridge: Cambridge University Press.
- RUDRA, N. (2005). Globalization and the Strengthening of Democracy in the Developing World. **American Journal of Political Science**, 49(4), 704-30.
- RUESCHEMEYER, D., HUBER, E., & STEPHENS, J. (1992). **Capitalist Development and Democracy**. Chicago: Chicago University Press.
- RUNCIMAN, D. (2018). **How Democracy Ends**. London: Profile Books.
- SCHMITTER, P. (1994). Peligros y Dilemas de la Democracia. **Ciencia Política**, (37), 103-20.
- SCHMITTER, P., & LYNN, T. (1991). What Democracy is... and is not. **Journal of Democracy**, 2(3), 75-88.
- SCHUMPETER, J. (1947). **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: Harper & Brothers.
- STOKES, S. (1997). Are parties what's wrong with democracy in Latin America? **XX International Congress of the Latin American Studies Association**. Guadalajara.

Acordos Regionais de Integração e Educação Superior nos Países Andinos



Acuerdos de Integración Regional y Educación Superior en los Países Andinos

Regional Integration Agreements and Higher Education in the Andean Countries

Alan Fairlie Reinoso¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n2.p21

Recebido em: 29 de abril de 2021

Aprovado em: 12 de setembro de 2022

1. Doctor y Profesor Principal de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). E-mail: afairli@pucp.edu.pe.

RESUMO:

A promoção do ensino superior tem sido um denominador comum nos processos de integração na região, entretanto, os resultados alcançados têm sido heterogêneos. As principais características e limitações são apontadas. Também revisa os compromissos assumidos nos principais acordos comerciais Norte-Sul e Sul-Sul do Peru. A necessidade de aprofundar estes compromissos e a liberalização nos acordos de integração regional é levantada.

Palavras-chave: Integração regional, Educação superior, Países andinos, Comunidade Andina, Instituições regionais.

RESUMEN:

El impulso de la educación superior ha sido un denominador común en los procesos de integración en la región, sin embargo, los resultados alcanzados han sido heterogéneos. Se señalan las principales características y limitaciones. Asimismo, se hace una revisión de los compromisos asumidos en los principales acuerdos comerciales Norte-Sur y Sur-Sur del Perú. Se plantea la necesidad de profundizar esos compromisos y la liberalización en los acuerdos de integración regionales.

Palabras Claves: Integración regional, Educación superior, Países andinos, Comunidad Andina, Instituciones regionales.

ABSTRACT:

The promotion of higher education has been a common denominator in the integration processes in the region, however, the results achieved have been heterogeneous. The main characteristics and limitations are pointed out. It also reviews the commitments assumed in Peru's main North-South and South-South trade agreements. The need to deepen these commitments and liberalization in regional integration agreements is discussed.

Key words: Regional integration, Higher education, Andean countries, Andean Community, Regional institutions.

Introducción

Los países andinos siguieron diferentes estrategias de desarrollo y de inserción internacional en las últimas dos décadas. La suscripción de acuerdos norte-sur por parte de Perú y Colombia, que generaron tensiones y contradicciones con la normativa comunitaria, opciones de regionalismo posliberal por parte de Venezuela (que se retira del bloque), Ecuador y Bolivia. El impulso de la Alianza del Pacífico como respuesta por parte de Perú y Colombia, reforzando la “integración de los TLCs” con Chile y México. La coexistencia inicial de ambos proyectos en Unasur, no fue sostenible y terminó con la creación de Prosur y el debilitamiento de CELAC.

En los diferentes procesos se asumieron compromisos en disciplinas y acceso a mercados, iniciativas que buscaban profundizar su integración desde las diversas concepciones. En este artículo, no se intentará discutir este complejo escenario.

Se busca reflexionar, puntualmente, sobre los compromisos asumidos en las negociaciones sobre servicios, y específicamente, en educación superior. Se revisan trabajos que han abordado el tema de liberalización e internacionalización de servicios educativos en la región, y se sistematizan para el caso peruano, sus compromisos en los acuerdos norte-sur y sur-sur.

Se trata de evaluar si la liberalización es mayor en los acuerdos norte-sur, denominados de “integración profunda”, que en los acuerdos regionales sur-sur. Se toma el caso peruano, que ha suscrito ambos tipos de acuerdos. También se analiza si hay complementariedad o no, en la implementación simultánea de los diferentes acuerdos comerciales regionales.

Es importante retomar estos temas, dado el contexto de emergencia sanitaria. Se necesita repensar estrategias que permitan enfrentarla también en el sector educación. Y, para ello, necesitamos profundizar los compromisos adoptados entre nuestros países, buscando estrechar vínculos y cooperación, sobre todo desde los acuerdos de integración regional.

En la segunda sección, se reflexiona sobre compromisos asumidos sobre la educación superior, en acuerdos de integración regionales. En la tercera sección, se señalan las restricciones existentes para la liberalización de servicios de educación superior en las negociaciones internacionales. En la última sección, se analiza el caso peruano. Este país tiene participación en acuerdos sur-sur antiguos como la CAN, pero también ha suscrito acuerdos OMC-plus en servicios y de “integración profunda”, en los tratados de libre comercio con países desarrollados (EEUU, Unión Europea). Asimismo, forma parte de un acuerdo sur-sur de nueva generación, que también se considera de “integración profunda”, como es la Alianza del Pacífico.

En ese sentido, se busca analizar las diferencias de los compromisos asumidos en las negociaciones y liberalización de servicios de educación superior del Perú, en los diferentes acuerdos. Si en los denominados acuerdos de “integración profunda”, hay una mayor liberalización o no, que los que se establecen con países vecinos en los acuerdos de integración regional. Si se han eliminado algunas de las restricciones, que diferentes autores identifican en el comercio de servicios de educación superior. Si

son procesos divergentes, o podrían ser complementarios. Es un primer avance, a partir de un país que ha suscrito e implementa, simultáneamente, acuerdos norte-sur y sur-sur.

Internacionalización de la educación superior e integración

De acuerdo con Theiler y Rodríguez (2018, p.191), la educación superior ha sido un denominador común en los acuerdos regionales, resaltando que “las organizaciones creadas y los acuerdos que han alcanzado los países dieron a la educación superior un lugar definitivamente preponderante y la transformaron en una pieza clave a la hora de formular cualquier hipótesis integracionista”. No obstante, los resultados alcanzados en materia de educación superior en cada uno de los procesos de integración, han sido heterogéneos.

En la CAN, el grado de avance en materia de liberalización de servicios en el ámbito de educación, es limitado. Las Decisiones 439 y 510 regulan la apertura de servicios en la región andina, es una mezcla entre el acuerdo general de servicios de la OMC y los acuerdos de servicios contenidos en los TLC’s. En ese sentido, si bien existe una lista de servicios, esta no considera los servicios profesionales, y hay un escaso progreso relacionado al reconocimiento mutuo de títulos, licencias profesionales y acreditación educativa, siendo este último un factor determinante para la movilidad estudiantil dentro y fuera de la región.

El Tratado Constitutivo del Convenio Andrés Bello (CAB), al cual los países andinos pertenecen, establece en su artículo 5° que:

Los Estados miembros reconocerán los diplomas, grados o títulos que acrediten estudios académicos y profesionales expedidos por instituciones de educación superior de cada uno de ellos, a los solos efectos del ingreso a estudios de postgrado (especialización, magister y doctorado). Estos últimos no implican derecho al ejercicio profesional en el país donde se realicen. (Artículo 5°).

Pero, el convenio solo facilita el proceso de inscripción y aceptación en la universidad de destino, y esta tiene autonomía para determinar y aceptar el ingreso de los estudiantes.

En el 2015, durante la reunión de expertos para Reconocimiento de Títulos para la Movilidad Académica y Profesional en América Latina, el CAB identificó la necesidad de la institucionalización a nivel regional del reconocimiento de títulos. Para ello, es indispensable establecer un espacio de trabajo constante, que articule los distintos actores relacionados con el proceso. Sin embargo, no hay avances sustanciales en la materia.

De otro lado, se observa un mayor dinamismo en materia de educación (especialmente en el nivel superior) en el Mercosur, en relación con los otros bloques de integración. Se han implementado políticas y programas relevantes en educación superior, tales como: el Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados, el Programa Movilidad Académica Regional para las Carreras Acreditadas por el Mecanismo de Acreditación de Carreras de grado en el Mercosur (MARCA), el Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Mercosur, y el Sistema Integrado de Movilidad Mercosur, entre otros. En la Alianza del Pacífico, existen

avances concretos en educación superior como Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica (THEILER Y RODRÍGUEZ, 2018).

De esta manera, la integración regional, la cooperación y transparencia estaban en una primera etapa de desarrollo, quince años atrás. Por lo tanto, espacios como el Mercosur pueden ser un referente para una integración más amplia, así como el Espacio común de la educación superior de la Unión Europea-ALC, el cual está fortaleciendo los lazos de la cooperación interregional e intrarregional en materia de educación superior (GACEL-ÁVILA, et al., 2005).

En el siguiente cuadro, se presentan algunos avances de políticas para la educación superior y los marcos institucionales impulsados desde la Alianza del Pacífico y Mercosur (Tabla 1).

Tabla 1: Características comparativas de Mercosur, Alianza del Pacífico en materia de educación superior

	MERCOSUR	ALIANZA DEL PACIFICO
Participantes de las iniciativas regionales.	Argentina Bolivia Brasil Chile Colombia Ecuador Paraguay, Perú, Uruguay Venezuela	Chile, Colombia México, Perú
Marco institucional para la agenda educativa	El Sector Educativo del Mercosur (SEM) ha desarrollado varias agencias para políticas de educación superior, además de funciones a través de planes de trabajo.	Grupo de alto nivel en Educación, dependiente del Consejo de Ministerios.
Iniciativas y / o políticas para la educación superior.	Ha desarrollado políticas y programas en tres áreas: acreditación de calidad, movilidad académica y cooperación interinstitucional. La política más avanzada es la creación de un sello de calidad regional para los programas universitarios (seleccionado). Difusión de políticas y regionalización. Creación de una plataforma de investigación para discutir el papel de la cooperación universitaria en el desarrollo regional.	Enfocado en la movilidad académica que puede llevar a la movilidad laboral. Dependiendo de los programas nacionales que están coordinados a nivel regional, todos están dispuestos a incluir la discusión de los servicios de educación superior.
Desafíos	Reducir las diferencias con la Alianza del Pacífico.	Convergencia con el Mercosur. Profundice la gama de iniciativas y avance, más allá de la movilidad académica.

Nota: elaborado en base a Perrotta, D. (2014). La región sudamericana como arena política para la internacionalización de la universidad. En VII Congreso del IRI/I Congreso del CoFEI/ II Congreso de la FLAEI (La Plata, 2014).

Mercosur ha profundizado aspectos como la acreditación y sello de calidad en carreras específicas, aunado a la movilidad estudiantil y de profesores. Por el lado de la Alianza del Pacífico, ha predominado el impulso de la movilidad estudiantil a través de su Plataforma de Movilidad Académica y Estudiantil, complementando de esta forma los programas y becas nacionales existentes en sus países miembros. Sin embargo, esta plataforma ha recibido críticas (MORALES & MANOSALBA, 2016).

Perrotta (2014), señala que la Alianza del Pacífico tiene una estrategia para visibilizar acciones unilaterales en un marco regional, que no implica una política regional. No obstante, promueve la internacionalización de la educación superior, ya que ha brindado un marco regional para las políticas unilaterales de sus países miembros en la atracción de jóvenes universitarios hacia sus sistemas de educación superior. Asimismo, para el caso del Mercosur, resalta que este acuerdo se basa en la defensa de la

autonomía regional, buscando posicionar a las instituciones de educación de sus países miembros desde una estrategia regional, generando un espacio intra-bloque basado en la solidaridad y el entendimiento mutuo.

En materia de educación superior, el Mercosur basa sus acciones en tres ejes: 1) Reconocimiento o acreditación, buscando establecer canales para la aprobación de los títulos en aras de facilitar la movilidad en la región, así como mecanismos orientados a evaluar y mejorar la calidad académica; 2) Movilidad: la creación de un espacio común para la educación superior es uno de los pilares en el desarrollo de programas de movilidad; 3) Cooperación inter-institucional, buscando una mayor interacción entre los principales actores en el proceso de integración en el campo de educación superior. Brunner y Miranda (2016), sostienen que Mercosur ha impulsado en mayor proporción políticas públicas internacionales, pero señalan que han tenido resultados limitados, puesto que sus esfuerzos se centraron en los procesos de acreditación regionales.

Si bien existen iniciativas tanto al interior de las instituciones de educación superior, como iniciativas nacionales, bilaterales e incluso multilaterales a favor de la movilidad regional, estas no han tenido el efecto esperado.

El Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe -IESALC (2019, p.37), sostiene que “para promover la movilidad regional las iniciativas existentes no parecen tener la consistencia suficiente como para constituirse en un motor para la movilidad intrarregional”; puesto que, a pesar de tener elementos a favor como la proximidad, el tipo de cultura y mismo idioma, en la región no se ha trabajado para solucionar otros problemas estructurales como la calidad del sistema de educación del país o los costos asociados a estos, que son factores determinantes a la hora de escoger el país de destino.

Para favorecer la cooperación internacional en educación superior y reducir los obstáculos a la movilidad académica mediante un reconocimiento mutuo de títulos entre los países, en junio del 2019, se actualizó el Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe (que se suscribió en 1974). Tiene como objetivo, impulsar la movilidad académica para consolidar el acceso a la educación como un derecho humano y un bien público, considerando la gran diversidad de la región y de sus sistemas educativos.

Sin embargo, para que dicho convenio entre en vigencia, es necesario la ratificación de 4 estados miembros de la UNESCO. En ese sentido, los avances que se han dado en esta materia se deben a los acuerdos bilaterales bajo el principio de Cooperación y reciprocidad. Por ende, existe la necesidad de un Nuevo Convenio Regional para el Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, auspiciado por la UNESCO, tal como lo señala el IESALC (2019). La movilidad estudiantil debe ser vista como un factor estratégico para dinamizar la conformación de nuevos espacios académicos regionales, y desarrollar un espacio latinoamericano del conocimiento.

En esa misma línea, Ilieva y Peack (2016), señalan que existe una fuerte necesidad para la coordinación de políticas que permitan una mayor sinergia en el ámbito de la educación superior, a fin de minimizar

posibles externalidades negativas en los procesos de internacionalización (como la fuga de cerebros).

Por tal motivo, resulta fundamental promover mayores niveles de coordinación de políticas e instrumentos normativos, que permitan levantar restricciones a la internacionalización de la educación superior en la región. Resulta indispensable potenciar los programas de acreditación y reconocimiento de títulos, involucrar más al sector productivo, y negociar en el ámbito de cada acuerdo de integración la eliminación de las trabas regulatorias existentes, como un primer paso para su convergencia en un espacio sudamericano.

Restricciones al comercio de Servicios Educativos.....

A principios del 2000, se dio un debate en torno a la liberalización del comercio de servicios educativos que identificaba en sus 4 modos de prestación, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio. Fue cuestionada por aquellos que defienden la educación como un bien público, pues para muchos, la incorporación de la educación en la agenda de la OMC promovía un carácter mercantilista en la educación, ya que se trataba a esta como un producto comercializable.

A partir del el AGCS de la OMC, se clasifican 4 modos de prestación de servicios educativos: suministro transfronterizo (modo 1), consumo en el extranjero (modo 2), presencia comercial (modo 3), presencia de personas físicas (modo 4). Estos modos de prestación de servicios se aplican a todos los sectores de servicios en el AGCS, incluidos el sector educación.

Para Tilak “el AGCS cambia la perspectiva y el enfoque para el desarrollo de la educación superior, formaliza y legaliza una nueva perspectiva en la cual es tratada como una mercancía y se comercializa internacionalmente” (2011, p. 17). La mercantilización o participación de empresas privadas con fines de lucro en la educación, constituyó una de las tendencias contemporáneas que identifica Rama. También, la suscripción de acuerdos comerciales regionales que establecieron compromisos en este sector de servicios, que iban más allá de lo que los países concedían en la OMC.

Independientemente de ese debate, el AGCS, puede ser un instrumento metodológico útil para visualizar y hacer una tipología de los diferentes modos en que se produce la internacionalización de la educación superior, y los obstáculos en cada uno de ellos. Y, permite discutir el avance o no de la remoción de estos tanto a nivel de los países, como en las negociaciones en foros regionales y multilaterales.

Bajo el marco del AGCS, el modo 2, referente a la movilidad transfronteriza de los estudiantes y el modo 3 sobre movilidad institucional transfronteriza, son las formas de comercio más empleadas en el ámbito de educación. En lo que respecta a la movilidad estudiantil, esta se da en mayor proporción de países en desarrollo a países desarrollados, contrario a la modalidad institucional que se da desde países desarrollados a países en desarrollo (TILAK, 2011).

Si bien el modo 2 predomina (movilidad de los estudiantes), el uso de las nuevas tecnologías de información está facilitando la creación de contenidos educativos en formato audiovisuales a un bajo costo, lo cual

implica un incremento en el comercio de servicios educativos en el modo 1 (RAYCHAUDHURI, 2007).

Asimismo, se debe precisar la diferencia que presenta el modo 2 respecto del modo 4. El modo 2, hace referencia al consumo de servicios educativos fuera del país de origen, es decir que los residentes de un país se trasladan al extranjero para recibir los servicios correspondientes. En cambio, el modo 4, hace referencia al movimiento de personas físicas; es decir, es un extranjero quien suministra un servicio en un determinado país en calidad de proveedor independiente.

De otro lado, autores como Nyahoho (2011), sostienen que el contenido actual del AGCS no aborda los obstáculos reales al comercio de servicios de educación como: el aseguramiento de la calidad, la acreditación, el reconocimiento de diplomas y las visas de los visitantes, entre otras.

Knight (2002) identifica las principales restricciones en la provisión de servicios educativos para cada uno de los modos de prestación (Tabla 2).

Tabla 2: Lista de obstáculos al comercio de servicios de educación superior

Modo	Obstáculos
Modo 1: Suministro transfronterizo	Restricción en la importación de material educativo producido electrónicamente Restricción en la transmisión electrónica del material del curso No reconocimiento de grados obtenidos a través del modo de distancia
Modo 2: Consumo en el extranjero	Restricción en viajes al extranjero basados en disciplina o área de estudio Control de divisas (limitaciones)
Modo 3: Presencia comercial	Insistencia en un socio local Insistencia en que el proveedor esté acreditado en el país de origen Insistencia en que el socio / colaborador sea de la corriente académica formal Insistencia en la igualdad de participación académica de los socios extranjeros y locales Desaprobación de operaciones de franquicia Restricciones en ciertas disciplinas / áreas / programas que se consideren contra intereses nacionales Limitaciones de la inversión extranjera directa por parte de los proveedores de educación Dificultades en la aprobación de negocios conjuntos
Modo 4: Presencia de personas físicas	Restricciones de visado y entrada Restricciones sobre la base de cuotas para países y disciplinas Requisitos de nacionalidad o residencia, idioma Restricción en la repatriación de ganancias

Nota: Extraído Fuente: Knight (2002) Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS en The Observatory on Borderless Higher Education

De acuerdo con Knight (2008), los países están mostrando un mayor interés en el potencial de exportar educación y el beneficio económico de esta. En ese sentido, el desarrollo de nuevos acuerdos comerciales internacionales y regionales, están incluyendo normativa orientada a disminuir los obstáculos al comercio, facilitando de esta forma el comercio transfronterizo internacional de educación. Esto se buscó consolidar en los últimos años con la suscripción de acuerdos bilaterales.

En la sección anterior, hemos mostrado algunos avances que se han dado en algunos acuerdos de integración regional sudamericanos. En la siguiente sección, analizamos, comparativamente, los compromisos asumidos por un país andino que simultáneamente implementa acuerdos norte-sur y sur-sur.

Negociaciones de servicios educativos en acuerdos norte-sur y sur-sur: el caso peruano

Se hizo una revisión de los compromisos asumidos por el país en sus acuerdos regionales sur-sur y norte-sur, tratando de responder a las preguntas de investigación del trabajo. En una sección anterior, se identificaron avances y restricciones de la liberalización de servicios de educación superior en la región. El análisis se complementa ahora con información sobre el caso peruano en base principalmente a fuentes secundarias, y algunas entrevistas a profundidad a expertos², sobre restricciones existentes, posición negociadora y la eventual coordinación y articulación entre actores nacionales. Se trata de verificar si las restricciones encontradas por diferentes autores para la región, también se reflejan en el caso peruano, lo cual fue confirmado. Es un insumo más para el objetivo central del trabajo, que es analizar los compromisos asumidos por el país en los diferentes acuerdos regionales, en qué medida se eliminan o no esas restricciones, y el contraste entre acuerdos norte-sur y sur-sur.

2. Se entrevistó a los funcionarios responsables del Ministerio de Educación, SUNEDU, Jefa negociadora de servicios del Ministerio de Comercio, Funcionario encargado del Ministerio de Relaciones Exteriores, Presidente y Expresidente de Foro Educativo (que reúne a expertos e instituciones de la sociedad civil), dos funcionarios responsables de gremios empresariales (Cámara de Comercio y Asociación de Exportadores). Ver Guía de Preguntas en Anexo.

Sobre las restricciones por modo de prestación

En relación a la exportación de servicios de educación, los entrevistados coincidieron en enfatizar la importancia de la normativa que tiene cada país, sobre visados de entrada. Son pocos los países donde hay libre tránsito que permite a los estudiantes seguir sus estudios en diferentes países, como es el caso de la Unión Europea. En la mayoría de ellos, se contempla el uso de algún tipo de visado de estudio o de residencia.

Se identifica como principales limitantes al acceso a mercados por parte de los estudiantes, por un lado, el escaso financiamiento existente y la falta de información; y por otro lado, la dificultad en el acceso a visas. Los permisos de trabajo y de visado, constituyen uno de los principales factores que limitan los procesos de internacionalización, tal como encuentran autores como Gacel-Ávila (2018), para toda América Latina

Respecto a los requisitos necesarios para el reconocimiento de grados y títulos, esta labor se realiza con un protocolo establecido que es público, a través del Registro Nacional de Grados Títulos a cargo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU). El otro camino a seguir, es la revalidación otorgada por una institución que emite grados y títulos a nombre de la nación.

En el primer caso, se basa en acuerdos internacionales (bilaterales o de grupos de países) que pueden, o no, tener un carácter educativo. Estos, estipulan el reconocimiento directo de dichos grados y títulos con la sola presentación de la documentación básica.

El segundo caso, comprende los procedimientos de revalidación propios de cada institución. Estos suelen basarse en constatar (a través de planes de estudio y certificados) la equivalencia entre los estudios completados en el exterior y algún programa ofrecido por la institución nacional, aunque dado que cada institución es autónoma, los procedimientos y requisitos son variables.

Existe una lista en el portal de SUNEDU, en donde se indica los países con los que se tiene reconocimiento de títulos de forma bilateral o multipartes, pero en la práctica los títulos primero se reconocen a nivel de cada universidad.

Es necesaria una normativa específica en materia de educación superior, similar a la existente en materia de institutos superiores: la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes.

A nivel de educación básica regular, el reconocimiento de grados se da a través del Convenio Andrés Bello, pero no contempla el reconocimiento mutuo a nivel de educación superior, situación que debería ser revertida.

Hay una tendencia en introducir el mecanismo de competencias que está relacionado al marco de cualificaciones, pero aún está en formación la línea base. Este sistema facilitaría y estandarizaría el reconocimiento de grados y títulos extranjeros.

En relación con los principales obstáculos para la exportación de servicios educativos, para el caso peruano, pocas instituciones han decidido ofrecer servicios en el exterior. Se resalta como principal limitación, el hecho que no están habituadas a ofrecer programas formativos que no requieran de la residencia en el lugar donde opera la institución. En este mismo ámbito, la ley universitaria limita la posibilidad de ofrecer programas abiertos que podrían captar estudiantes no sólo en el exterior, sino también dentro del país, pero no residiendo en la sede que ofrece el programa. Esto se está revisando a partir de la emergencia sanitaria.

Respecto a la importación de servicios de educación, los principales límites de acceso al mercado que tienen los estudiantes, es la capacidad de pago (dado el costo de la educación superior en los países e instituciones que suelen atraer estudiantes del exterior).

Una segunda restricción es el idioma, que limita la movilidad de los jóvenes hacia otros países. Es una constante que se repite a nivel latinoamericano, donde se ha convertido en uno de los principales obstáculos para la movilidad estudiantil (GACEL-ÁVILA Y RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ, 2018).

Por otro lado, al igual que los títulos emitidos en el exterior, en el Perú por principio de reciprocidad, se reconocen los grados y títulos que son parte de un convenio, acuerdo, o tratado. Adicionalmente, suele incluir requisitos específicos en cada país, que se asocian a las formas sobre cómo el ejercicio de las profesiones es organizado. Por ejemplo, el ejercicio profesional puede requerir otras normas (ingresar a una asociación o colegio profesional).

Respecto a la existencia del número de proveedores extranjeros, no hay una restricción específica. Se puede constituir una asociación civil o una sociedad para ofrecer servicios educativos y, luego, pasar por los mismos trámites de licenciamiento que un nacional.

En relación con la presencia comercial de proveedores extranjeros, la LEY N° 30759, establece la moratoria para la creación de universidades públicas y privadas; además, suspende por el mismo período la creación de filiales de universidades públicas y privadas. Es la principal limitante de los proveedores de servicios educativos.

Las personas naturales extranjeras que desean trabajar en una universidad peruana deben obtener una condición de residencia. Usualmente, las universidades interesadas hacen dichos trámites, así como las renovaciones, cada vez que es necesario. No hay restricciones de número legalmente establecidas y, por lo tanto, corresponde a cada institución decidir si desea o no establecer algún límite. Nótese que para ser autoridad universitaria (rector, vice-rector, decano) se requiere tener ciudadanía peruana en ejercicio según la ley vigente.

En relación con el reconocimiento de calificaciones obtenidas vía educación a distancia, la actual Ley universitaria impone un límite de carga lectiva bajo modalidad abierta o a distancia, siendo este uno de los elementos criticables de dicha ley. La emergencia sanitaria hace urgente una modificación.

En suma, no hay mayores restricciones impuestas por el Perú en los 4 modos de prestación, como identifica Knight (2008). Se cumple lo señalado por Tilak (2011), en el sentido que no hay mayor exportación de servicios educativos, y que las restricciones domésticas son más bien financieras, y regulaciones o factores institucionales en el país de destino (idioma, visado), como encuentran Gacel y Ávila para la región.

Sobre la posición negociadora

Las instituciones de educación superior gozan de autonomía. El rol del Estado está circunscrito a: (i) definir la política educativa; (ii) dar normas de carácter general (leyes y reglamentos); (iii) supervisar según lo establecido en la ley; (iv) promover la investigación vía el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC); (v) financiar la educación estatal; (vi) financiar la participación de estudiantes en universidades privadas (programas de becas).

Sobre el sector privado y su participación la elaboración de la normativa y la posición negociadora de los acuerdos, esta se da a través de los foros consultivos. Respecto a la movilidad de estudiantes, en el caso de Colombia, Ecuador Bolivia y Chile, se está trabajando a través de los Gabinetes Binacionales y Reuniones Presidenciales.

A nivel de bloques económicos, existe un grupo de servicios y capital en la Alianza del Pacífico, y que, en el caso de los profesionales de ingenierías, estos acceden a una licencia temporal; en ese sentido, se está buscando replicarlo en las carreras de arquitectura y contabilidad. En APEC, hay un grupo sobre servicios, donde Perú es un país piloto.

Veamos con mayor detalle, los compromisos adoptados por Perú en este sector, en los diferentes acuerdos de integración norte-sur y sur-sur, en los que participa.

Liberalización de servicios de enseñanza superior en acuerdos comerciales de Perú

Se analizaron dos acuerdos sur-sur: Comunidad de Andina (CAN), y Alianza del Pacífico; y dos acuerdos norte-sur: TLC con Estados Unidos-Perú y el acuerdo con la Unión Europea.

Tabla 3: Principales acuerdos comerciales suscritos por Perú con cobertura sobre bienes y servicios

ACUERDO COMERCIAL	CAPÍTULOS REFERENTES A COMERCIO DE SERVICIOS	CAPÍTULOS REFERENTES A MODOS DE SUMINISTRO
Alianza del Pacífico	CAPÍTULO 11: Servicios Financieros CAPÍTULO 12: Servicios Marítimos	CAPÍTULO 9: Comercio Transfronterizo de Servicios CAPÍTULO 10: Inversiones CAPÍTULO 13: Comercio Electrónico CAPÍTULO 14: Telecomunicaciones
Comunidad Andina (CAN)	DECISIÓN 439: Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina	CAPÍTULO 3: Ámbito de aplicación CAPÍTULO 4: Principios y compromisos CAPÍTULO 5: Proceso de liberalización CAPÍTULO 9: Origen de los Servicios
	DECISION 510: Adopción del Inventario de Medidas Restrictivas del Comercio de Servicios	Artículo 1.- Adoptar, el Inventario de medidas restrictivas o contrarias a los principios de Acceso a Mercado y/o Trato Nacional que los Países Miembros mantienen sobre el comercio de servicios
	DECISIÓN 659: Sectores de servicios objeto de profundización de la liberalización o de armonización normativa	Artículo 1.- Identifica los sectores y medidas que no han sido materia de Decisiones sectoriales previas, a fin de que sean objeto de profundización de la liberalización o armonización de normas, para alcanzar el establecimiento de un Mercado Común Andino
Estados Unidos - Perú	CAPÍTULO 12: Servicios Financieros CAPÍTULO 14: Telecomunicaciones	CAPÍTULO 10: Inversión CAPÍTULO 11: Comercio Transfronterizo de Servicios CAPÍTULO 15: Comercio Electrónico
Unión Europea - Perú	TÍTULO IV: Comercio de servicios, Establecimiento y Comercio Electrónico	ANEXO VII: Lista de compromisos sobre Establecimiento ANEXO VIII: Lista de compromisos sobre Suministro Transfronterizo de Servicios ANEXO IX: Reservas sobre presencia temporal de personas físicas con fines de negocio

Nota: * Solo algunos países de la UE

Fuente: MINCETUR – Acuerdos comerciales del Perú

La liberalización del comercio subregional de servicios de la CAN, tiene una cobertura sectorial sustancial. Las Decisiones 439, 510 y 659, establecen el marco de liberalización del comercio de servicios entre los países andinos. Para completar el proceso de liberalización y armonización plurilateral de normas, primero realizaron un inventario de medidas contrarias a los principios de la Decisión 439, y luego permitieron que los Países Miembros vayan levantando gradualmente las medidas contenidas en el inventario. En ese sentido, en teoría, la provisión de servicios educativos de nivel superior quedó libre de medidas restrictivas al interior de la CAN. Las Partes concedieron trato nacional, acceso a mercado y Trato de Nación Más Favorecida (TNMF) (Ver Tabla 4). Lamentablemente, hubo problemas de cumplimiento, además de las limitaciones de convenios como el Andrés Bello.

Tabla 4: Compromisos asumidos por miembros de la CAN con respecto a servicios de educación superior

COMUNIDAD ANDINA	
Trato Nacional	Compromiso:
	Cada País Miembro otorgará a los servicios y a los prestadores de servicios de los Miembros, un trato no menos favorable que el otorgado a sus propios servicios o prestadores de servicios similares. (Artículo 8 - Decisión 439)
	Excepciones:
	Bolivia podrá solicitar, para aquellos sectores en los que lo requiera, un trato preferencial para el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Decisión 439. (Artículo 7- Decisión 634)
Trato de Nación Más Favorecida (TNMF)	Compromiso:
	Cada País Miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los prestadores de servicios de los demás Países Miembros, un trato no menos favorable que el concedido a los servicios y prestadores de servicios similares de cualquier otro país, miembro o no de la Comunidad Andina. (Artículo 9. Decisión 439)
	Excepciones:
	-
Acceso a Mercado	Compromiso:
	Cada País Miembro otorgará a los servicios y a los prestadores de servicios de los demás Países Miembros, acceso a su mercado, a través de cualquiera de los modos de prestación establecidos en la definición sobre comercio de servicios contenida. (Artículo 6 - Decisión 439)
	No establecer nuevas medidas que incrementen el grado de disconformidad o que incumplan los compromisos contenidos en los artículos 6 y 8 del presente Marco General. (Artículo 10- Decisión 439)
	Facilitar el libre tránsito y la presencia temporal de las personas naturales o físicas, así como de los empleados de las empresas prestadoras de servicios (Artículo 12 - Decisión 439)
	Excepciones:
-	

Fuente: SGCAN. DECISION 439 (1998). SGCAN. DECISION 510 (2001). SGCAN. DECISION 634 (2006). SGCAN. DECISION 659 (2006).

En el marco de la Alianza del Pacífico, es a través del Protocolo Adicional (Protocolo Comercial) que se incluyen capítulos sobre comercio de servicios: Comercio Transfronterizo de Servicios, Servicios Financieros, Telecomunicaciones y Comercio Electrónico. Los países miembros concedieron trato nacional a las Partes; y algunos países establecieron excepciones. Por ejemplo, México exige una resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) para que los inversionistas de otra Parte o sus inversiones adquieran, directa o indirectamente, más del 49% de la participación en una empresa establecida o por establecerse en el territorio de México que preste servicios privados de educación superior.

A la vez, los países miembros concedieron acceso a mercado para la provisión de servicios de educación superior, bajo sus cuatro modos de suministro (Ver Tabla 5). Hubo pocas salvedades de aplicación de normativa en el marco de la AP. Solo Colombia, se reservó el derecho de adoptar o mantener cualquier medida sobre los servicios de enseñanza primaria y secundaria, y el requisito de una forma de tipo específico de entidad jurídica para los servicios de enseñanza superior.

Tabla 5: Compromisos asumidos por miembros de la Alianza del Pacífico con respecto a servicios de educación superior

ALIANZA DEL PACÍFICO	
Trato Nacional	Compromiso:
	Cada Parte otorgará a los servicios y proveedores de servicios de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios servicios y proveedores de servicios.
	Excepciones:
	(a) El Perú se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a los inversionistas y la inversión de los inversionistas de una Parte en el sector Educación Superior (b) Chile establece que en el marco de comercio transfronterizo, como mínimo el 85% de los trabajadores de un mismo empleador deben ser personas naturales chilenas (aplicable sobre empleados con más de 25 trabajadores con contrato) (ANEXO I) (c) Chile se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a los inversionistas y la inversión de los inversionistas de otra Parte, y a las personas naturales que presten servicios de educación (ANEXO II) (d) México requiere resolución favorable de la CNIE para que los inversionistas de otra Parte o sus inversiones adquieran, directa o indirectamente, más del 49% de la participación en una empresa establecida o por establecerse en el territorio de México que preste servicios privados de educación (ANEXO I)
Trato de Nación Más Favorecida (TNMF)	Compromiso:
	Cada Parte otorgará a los servicios y proveedores de servicios de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los servicios y proveedores de servicios de cualquier Parte o de un país no Parte.
	Excepciones:
	(a) El Perú se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a los inversionistas y la inversión de los inversionistas de una Parte en el sector Educación Superior (ANEXO II) (b) Chile se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida relativa a requisitos de residencia para la propiedad, por inversionistas de la otra Parte o sus inversiones, de tierras costeras (ANEXO II). (c) Chile se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a los inversionistas y la inversión de los inversionistas de otra Parte, y a las personas naturales que presten servicios de educación (ANEXO II)
Acceso a Mercado	Compromiso:
	Se eliminan las restricciones cuantitativas y de forma jurídica para el ingreso de servicios o proveedores de servicios al mercado del otro país.
	Excepciones:
	(a) Colombia se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida sobre los servicios de enseñanza primaria y secundaria, y el requisito de una forma de tipo específico de entidad jurídica para los servicios de enseñanza superior (ANEXO II)
Presencia Local	Compromiso:
	Ninguna Parte podrá exigir a un proveedor de servicios de otra Parte que establezca o mantenga una oficina de representación o cualquier otra forma de empresa, o que sea residente, en su territorio, como condición para el suministro transfronterizo de un servicio.
	Excepciones:
	(a) El Perú se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a los inversionistas y la inversión de los inversionistas de una Parte en el sector Educación Superior (ANEXO II) (b) Chile establece que en el marco de comercio transfronterizo, como mínimo el 85% de los trabajadores de un mismo empleador deben ser personas naturales chilenas (aplicable sobre empleados con más de 25 trabajadores con contrato) (ANEXO I) (c) Chile se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a los inversionistas y la inversión de los inversionistas de otra Parte, y a las personas naturales que presten servicios de educación (ANEXO II) (d) En Colombia, solamente personas naturales o jurídicas con sede principal de sus empresas en el Puerto Libre de San Andrés, Providencia y Santa Catalina pueden prestar servicios en esta región. Esta medida afecta el suministro transfronterizo Modo 4 (ANEXO I).

Fuente: Acuerdo Marco De La Alianza Del Pacífico. 2012.

Por último, para el suministro transfronterizo de servicios 5C, las Partes, en general, no exigen el establecimiento de empresa, de oficinas de representación o requisitos de residencia en territorio. Solo algunos países fijaron excepciones al compromiso. Por ejemplo, Colombia establece que exclusivamente personas naturales o jurídicas con sede principal de sus empresas en el Puerto Libre de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; pueden prestar servicios en esta región.

En el acuerdo Estados Unidos- Perú, los compromisos alcanzados son los más profundos (Ver Tabla 6). De hecho, las Partes accedieron a dar trato nacional, TNMF y acceso a mercado, sin excepciones. Adicionalmente, tanto Estados Unidos como Perú coincidieron en no exigir al proveedor de servicios de la otra Parte establecer o mantener oficinas de representación o cualquier otra forma de empresa, o ser residente en su territorio como condición para el suministro transfronterizo de un servicio.

Tabla 6: Compromisos asumidos en el marco del acuerdo EE.UU.-Perú con respecto a servicios de educación superior

EE.UU.-PERÚ	
Trato Nacional	Compromiso: (a) Cada Parte otorgará a los proveedores de servicios de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus proveedores de servicios. (Artículo 11.2) (b) Para inversiones, cada Parte concederá a los inversionistas de otra Parte e inversiones cubiertas un trato no menos favorable que el que conceda, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra disposición de las inversiones en su territorio. (Artículo 10.3).
	Excepciones: -
Trato de Nación Más Favorecida (TNMF)	Compromiso: (a) Cada Parte otorgará a los proveedores de servicios de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los proveedores de servicios de cualquier otra Parte o de un país que no sea Parte (Artículo 11.3). (b) Para inversiones, cada Parte concederá a los inversionistas de otra Parte e inversiones cubiertas un trato no menos favorable que el que conceda, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otra Parte o de un país que no sea Parte en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones en su territorio. (Artículo 10.4).
	Excepciones: -
Acceso a Mercado	Compromiso: Ninguna Parte podrá adoptar o mantener, medidas que: (a) impongan limitaciones sobre: (i) el número de proveedores de servicios; (ii) el valor total de las transacciones o activos de servicios; (iii) el número total de las operaciones de servicios o la cantidad total de producción de servicios, (iv) el número total de personas naturales que puedan ser empleadas en un determinado sector de servicios o que un proveedor de servicios pueda emplear (Artículo 11.4)
	Excepciones: -

EE.UU.-PERÚ	
Presencia Local	Compromiso:
	Ninguna Parte podrá exigir al proveedor de servicios de otra Parte establecer o mantener oficinas de representación o cualquier otra forma de empresa, o ser residente en su territorio como condición para el suministro transfronterizo de un servicio. (Artículo 11.5)
	Excepciones:
	-
Reconocimiento	Cuando una Parte reconozca, autónomamente o por medio de un acuerdo o convenio, la educación o experiencia obtenida, los requisitos cumplidos o las licencias o certificados otorgados en el territorio de un país que no sea Parte, ninguna disposición en el Artículo 11.3 se interpretará en el sentido de exigir que la Parte otorgue tal reconocimiento a la educación o experiencia obtenida, los requisitos cumplidos o las licencias o certificados otorgados en el territorio de otra Parte (Artículo 11.9)

Fuente: Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos. 2012.

Las partes signatarias del acuerdo Unión Europea-Perú, fueron más cautos respecto a la liberalización del comercio de estos servicios. De hecho, los sectores comprometidos por cada parte fueron enumeradas en una Lista de Compromisos Específicos, en formato AGCS, para tres modos de suministro: establecimiento, suministro transfronterizo de servicios y presencia temporal de personas físicas con fines de negocio.

En el marco del acuerdo, Perú especificó que se otorgue trato nacional a la presencia comercial de proveedores de servicios 5C de miembros de la UE, sin reserva alguna. No obstante, los compromisos en servicios de enseñanza no aplican a los servicios de educación y capacitación públicas. No concedió acceso a mercado bajo ninguna forma de suministro, en el subsector 5C.

Por su parte, miembros de la Unión Europea, fijaron un mayor número de limitaciones de acceso a mercado y trato nacional para la provisión de servicios 5C mediante campus satelitales, franquicias y arreglos de asociación (Ver Tabla 7). En principio, se precisa que la participación de agentes privados en la red educativa, está sujeta a concesión de países miembros de la UE. Austria, Bulgaria, Chipre, Finlandia, Malta, Rumania y Suecia no asumieron compromisos de ningún tipo. En contraste, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal y Eslovenia contrajeron un compromiso pleno en el subsector de servicios de enseñanza superior, de conformidad con sus compromisos ante la OMC (solo Eslovenia accedió a la liberalización plena en el marco del acuerdo).

Tabla 7: Compromisos asumidos en el marco del acuerdo UE-Perú con respecto a servicios de educación superior

UE-PERÚ	
Trato Nacional	<p>Compromiso:</p> <p>(a) Respecto a todas las medidas que afectan al establecimiento de los sectores listados en el Anexo VII, cada parte otorgará a la otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue en circunstancias similares a sus propios establecimientos e inversionistas</p> <p>(b) Respecto a todas las medidas que afectan el suministro transfronterizo de servicios de los sectores listados en el Anexo VIII, cada parte otorgará a los servicios y proveedores de servicios de la otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue a sus propios servicios y proveedores de servicios similares.</p>
	<p>Excepciones:</p> <p>(i) Austria, Bélgica, Chipre, Finlandia, Francia, Italia, Malta, Rumania, Suecia no asumieron compromiso para el Modo 1 de suministro de servicios 5C.</p> <p>(ii) Chipre, Finlandia, Malta, Rumania y Suecia no asumieron compromiso para el Modo 2 de suministro de servicios 5C</p> <p>(iii) República Checa y Eslovaquia no asumieron compromisos para el Modo 1 y 2 de suministro de servicios 5C, pero sí para servicios de enseñanza técnica y profesional postsecundaria (Anexo VII , Anexo VIII– UE)</p> <p>(iv) Perú no asumió compromiso para el Modos de suministro 1 y 2 de servicios 5C (Anexo VII – Perú)</p>
Acceso a Mercado	<p>Compromiso:</p> <p>(a) Con respecto al acceso a los mercados a través de un establecimiento, cada Parte otorgará a los establecimientos e inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el previsto en los compromisos específicos contenidos en el Anexo VII. Si una parte asume compromisos no podrá poner limitaciones en número de establecimientos, valor total de transacciones, número total de operaciones de servicios, número total de personas físicas que pueden ser empleadas ni en la participación de capital extranjero ni medidas que restrinjan o prescriban tipos específicos de establecimientos.</p> <p>(b) Respecto al acceso a los mercados a través del suministro transfronterizo de servicios, cada Parte otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de otra Parte un trato no menos favorable que el previsto en los compromisos específicos listados en el Anexo VIII. Si una parte asume compromisos no podrá poner limitaciones en número de proveedores de servicios, valor total de transacciones de servicios ni sobre el número total de operaciones de servicios.</p>
	<p>Excepciones:</p> <p>(a) En la lista de compromisos sobre Establecimiento, Perú no asume compromisos que brindan Acceso a Mercado a empresas de la Unión Europea que proveen Servicios de Enseñanza en todos los niveles educativos</p> <p>(b) Por su parte, miembros de la Unión Europea fijaron un mayor número de limitaciones de acceso a mercado para la provisión de servicios 5C mediante establecimientos. En principio, se precisa que la participación de agentes privados en la red educativa está sujeta a concesión de países miembros de la UE.</p> <p>(c) Austria, Bélgica, Chipre, Finlandia, Francia, Italia, Malta, Rumania, Suecia no asumieron compromiso para el Modo 1 de suministro de servicios 5C.</p> <p>(d) Chipre, Finlandia, Malta, Rumania y Suecia no asumieron compromiso para el Modo 2 de suministro de servicios 5C</p> <p>(e) República Checa y Eslovaquia no asumieron compromisos para el Modo 1 y 2 de suministro de servicios 5C, pero sí para servicios de enseñanza técnica y profesional postsecundaria. (Anexo VII , Anexo VIII– UE)</p> <p>(f) Perú no asumió compromiso para el Modos de suministro 1 y 2 de servicios 5C(Anexo VII – Perú)</p>

UE-PERÚ	
Reservas sobre presencia temporal de personas físicas con fines de negocio	Ninguna disposición del Título IV impedirá que una Parte aplique medidas para regular la entrada y la estancia temporal de personas físicas en su territorio, incluidas aquellas medidas necesarias para proteger la integridad de sus fronteras, y garantizar el desplazamiento ordenado de personas físicas a través de las mismas, siempre que dichas medidas no se apliquen de tal manera que anulen o menoscaben los beneficios conferidos a cualquiera de las Partes en virtud de los términos de un compromiso específico en el Título IV y sus Anexos
	<ul style="list-style-type: none"> • Perú: se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a las personas naturales que presten servicios de educación (Anexo IX –Perú) • Países de la UE : <ul style="list-style-type: none"> Francia: Requisito de nacionalidad. República Checa y Reino Unido: Requisito de nacionalidad para los servicios de enseñanza superior excepto en el caso de los servicios de enseñanza técnica y profesional postsecundaria Italia: Requisito de nacionalidad para los proveedores de servicios autorizados a expedir títulos reconocidos oficialmente. Dinamarca: Requisito de nacionalidad para los profesores (Anexo IX –UE)

Fuente: Acuerdo Comercial Perú – Unión Europea. 2013

También, hubo un grupo importante de países que liberalizaron la provisión de servicios 5C, con reservas. Por ejemplo, España e Italia establecieron que el criterio principal para la apertura de universidades privadas autorizadas, es la densidad y población de los establecimientos existentes. República Checa y Eslovaquia, exigen requisito de nacionalidad para la mayoría de los miembros de la junta directiva, y solo ofrecen trato nacional y acceso a mercado para los servicios de enseñanza técnica y profesional postsecundaria.

En suma, el Perú liberalizó completamente el comercio de servicios de enseñanza superior a nivel intrarregional en el marco de la CAN y el acuerdo Perú-Estados Unidos. También, se observó que la Alianza del Pacífico tiene el potencial para convertirse en un espacio clave para el comercio de servicios 5C, dado que los países miembros establecieron leves salvedades para la aplicación de trato nacional y acceso a mercado. Con países fuera de la región ALC, la liberalización fue parcial, dado que Perú solo concedió un trato no menos favorable que el dispensado a los propios servicios nacionales o proveedores de servicios similares en sector 5C. En el acuerdo con la UE, hay limitaciones para libre establecimiento de privados en territorio de la UE.

Los acuerdos bilaterales firmados por Perú han promovido la movilidad de estudiantes y docentes, a través de becas, cupos o facilidades de intercambio. Sin embargo, esta mejora de relaciones parece no haberse concretado. Otros países de la región sí han ido profundizando sus lazos de cooperación en materia educativa, como es el caso de Argentina, Colombia y México a través del programa de Intercambio Latinoamericano (PILA) o el caso de Brasil y México con su Programa de Movilidad (BRA-MEX).

En el marco de acuerdos comerciales también se promovieron programas de movilidad estudiantil, es el caso de la Alianza del Pacífico y su Programa de movilidad estudiantil y académica, cuyo propósito es la integración académica en Chile, Colombia, México y Perú.

Como conclusión destacamos que dos de los cuatro acuerdos comerciales descritos en el presente documento, liberalizaron en mayor

medida el comercio de servicios de educación superior: CAN y el acuerdo EE. UU-Perú. El resto de los acuerdos comerciales establecieron un mayor número de reservas o excepciones.

Reflexiones finales.....

Los servicios educativos no han sido protagonistas en las negociaciones de acuerdos comerciales internacionales. Servicios financieros, telecomunicaciones, turismo, servicios no tradicionales, servicios profesionales, concentraban los esfuerzos de acceso a mercado, trato nacional o medidas defensivas para cautelar sensibilidades. Tampoco a nivel multilateral los países en desarrollo asumieron compromisos sustanciales en la OMC, a diferencia de los países desarrollados.

Hay limitados avances, y diferenciados, en la internacionalización de la educación superior y los compromisos acordados en los diferentes acuerdos bilaterales y de integración regional.

El artículo presenta el caso peruano, analizando las restricciones por cuatro modos de prestación de servicios, y comparando los compromisos asumidos en diferentes acuerdos norte-sur y sur-sur.

Puede servir de referencia, en la medida que tiene pertenencia de larga data en acuerdos como la CAN y otros sur-sur más recientes como la Alianza del Pacífico (que se autodefine de “integración profunda”). Pero, también Norte-sur, como los Tratados de Libre Comercio, que se denominan por autores como Mattoo, A. et al. (2020), suscritos con EEUU y la Unión Europea. Ya que estos van mucho más allá del tema comercial, y definen avances sustanciales en la liberalización de disciplinas (servicios, inversiones, propiedad intelectual, normas laborales y ambientales, etc.) más profundos que los acordados en la OMC.

Los resultados muestran que la mayor liberalización se encuentra en un acuerdo sur-sur (la CAN), y otro norte-sur (EEUU). Pese al objetivo declarativo de la Alianza del Pacífico, ser un acuerdo de última generación y tener mayor flexibilidad institucional, es la CAN la que –pese a sus limitaciones– tiene mayor apertura. Y, no en todos los norte-sur, se produce este fenómeno. Se da con EEUU, pero no con la Unión Europea. No hubo mayor liberalización con todos los acuerdos de “integración profunda”.

Al comienzo del artículo, se mostraba mayor dinamismo en bloques como Mercosur que han tenido un mayor avance relativo en esta materia, y la Alianza del Pacífico con dinámicas bilaterales. Asimismo, es conocido el gran avance de movilidad estudiantil, su marco institucional compartido en la Unión Europea, como bloque. Sin embargo, en el caso peruano, no se da la mayor liberalización ni con la Alianza del Pacífico, ni con la Unión Europea, y hay limitaciones en reconocimiento de títulos a nivel sudamericano, en la eliminación de las restricciones al comercio de servicios educativos.

Pero, esto también podría indicar márgenes de maniobra para avanzar en la integración de los servicios educativos en la región, y con bloques extra regionales como la Unión Europea, especialmente con países con los que se ha planteado la posibilidad de un Espacio Iberoamericano de Educación Superior. Tomar experiencias exitosas y tratar de generalizarlas, así como extender a los países de la región, beneficios de los

cuales gozan los estados miembros de algunos bloques como Mercosur (los países andinos son asociados y viceversa).

Otra implicancia de la evidencia empírica, es que parece haber una complementariedad potencial en el caso de educación superior, entre acuerdos norte-sur y sur-sur. Otros países pueden suscribir este tipo de compromisos, sin que se dé necesariamente un conflicto. Esto no ha ocurrido en otros capítulos de negociación, como el de propiedad intelectual, por ejemplo (tensiones y ruptura en la CAN, cuando Perú y Colombia firmaron el TLC con EEUU).

Nos parece útil hacer este ejercicio en los diferentes acuerdos de integración, sobre todo en el contexto de la emergencia sanitaria. Esta ha cambiado nuestras vidas, y también plantea nuevos desafíos para la educación superior. Partiendo de la situación actual de restricciones y compromisos asumidos, se puede redefinir una estrategia de cooperación regional desde los diferentes procesos y acuerdos a los que pertenecemos. Esto, en Sudamérica, con esfuerzos de convergencia CAN, Alianza del Pacífico, Mercosur. Pero, también con socios extra regionales.

La virtualización, la internacionalización hacia adentro, el reconocimiento de títulos, la acreditación, doble titulación, posibilidad de proveedores regionales del servicio levantando restricciones y cautelando calidad, son tareas urgentes.

Eso supone profundizar algunos compromisos, cumplir con las liberalizaciones pactadas, establecer nuevos mecanismos. El objetivo debe ser favorecer una educación superior de calidad, y la integración regional, puede y debe jugar un rol importante en esa tarea.

REFERENCIAS:

- ACUERDO COMERCIAL PERÚ – UNIÓN EUROPEA. 2013. Disponible en: http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=52&Itemid=75
- ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL PERÚ - ESTADOS UNIDOS. 2012. Disponible en: http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=80
- ACUERDO MARCO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO. 2012. Disponible en: http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/alianza/docs/Ac_Marco_AP_firmado.pdf
- BRUNNER, H (coord. y ed); MIRANDA, D. (ed). Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016. Santiago de Chile: UNIVERSIA-CINDA, 2016.
- CONVENIO ANDRES BELLO (1970). Disponible em: https://convenioandresbello.org/cab/wp-content/uploads/2021/08/tratado_constitutivo_cab_firmado.pdf
- GACEL-ÁVILA, J; JARAMILLO, I; KNIGHT, J; DE WIT, H.(ed). Al estilo latinoamericano: tendencias, problemas y direcciones. Washington, DC: Banco Mundial, 2005.
- GACEL-ÁVILA; RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ. Internacionalización de la Educación Superior en América Latina: Un Balance. Universidad de Guadalajara, 2018.
- IESALC. La Movilidad en la Educación Superior en América Latina y El Caribe: Retos y Oportunidades de un Convenio Renovado para el Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas. 2019.
- ILIEVA, J; PECK. The shape of Global Higher Education: National Policies. Londres: British Council, 2016.
- KNIGHT, J. Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS en The Observatory on Borderless Higher Education. 2002.

KNIGHT, J. Higher education in turmoil: The changing world of internationalization. BRILL, 2008.

MATTOO, A; ROCHA, N; RUTA, M. Handbook of Deep Trade Agreements. Washington, DC: World Bank, 2020. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34055>

MORALES MARTIN, J. J.; MANOSALBA TORRES, C. Dilemas y tensiones alrededor de la Plataforma de Movilidad Académica y Estudiantil de la Alianza del Pacífico. Universidades (69). 2016.

NYAHOHO, E. International Trade in Education Services: Its Scope and Challenges Associated with Liberalisation. Journal of Economic and Social Policy, 14(1), 9. 2011.

PERROTTA, D. La región sudamericana como arena política para la internacionalización de la universidad. En VII Congreso del IRI/I Congreso del CoFEI/ II Congreso de la FLAEI. La Plata. 2014.

RAYCHAUDHURI, A.; P. DE. Barriers to Trade in Higher Education Services: Empirical Evidence from Asia- Pacific Countries, Asia-Pacific Trade, and Investment Review, 3, (2), 67-84. 2007.

SGCAN. DECISION 439 Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina. 1998.

SGCAN. DECISION 510 Adopción del Inventario de Medidas Restrictivas del Comercio de Servicios. 2001.

SGCAN. DECISIÓN 634 Modificación de plazos previstos en la Decisión 629. 2006.

SGCAN. DECISIÓN 659 Sectores de servicios objeto de profundización de la liberalización o de armonización normativa. 2006.

THEILER; RODRÍGUEZ. La cooperación e integración universitaria en América Latina y el Caribe. Principales acciones y tendencias. Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe. Balance regional y prospectiva. 2018.

TILAK, J. B. Trade in higher education: The role of the General Agreement on Trade in Services (GATS). Paris: UNESCO, 2011.

ANEXO:

Entrevista

1) Información general de la entrevista:

Nombre	
Cargo	
Lugar de la entrevista	
Fecha	

2) Restricciones en acceso a mercado y trato nacional según 4 modos de comercio de servicios:

2.1) Exportación de servicios de educación

¿Hay requerimientos de visa de entrada?

- ¿Que se necesita para el reconocimiento de títulos obtenidos en el extranjero”?

- ¿Cuáles son los principales obstáculos para exportar servicios educativos?

2.2) Importación de servicios de educación

- ¿Qué restricciones de visa de salida existen para estudiantes peruanos?

- ¿Qué principales límites de acceso a mercado tienen nuestros estudiantes?

- ¿Se reconocen los títulos obtenidos en nuestro país?

2.3) Presencia comercial-Proveedores extranjeros

- ¿Hay límites para el número de proveedores extranjeros?
- ¿Qué impedimentos para matrícula en universidades extranjeras con presencia local?
- ¿Se reconocen las calificaciones obtenidas en universidades extranjeras?
- ¿Se reconocen las calificaciones obtenidas vía educación a distancia?

2.4) Presencia de personas naturales

- ¿Cuántos trabajadores universitarios se aceptan temporalmente?
- ¿Cuántos miembros del staff universitario se permiten?

3) CONDICIONES DE CONTEXTO

3.1) Interacción sector público-privado en la normativa y la posición negociadora.

- ¿Cómo es la relación técnico-político en la formulación de la posición negociadora?
- ¿Cómo es la interacción con los diferentes ministerios o entidades estatales para la elaboración de propuestas?
- ¿De qué manera participa el sector privado en la negociación?

3.2) Normativa

- ¿Cómo afecta la normativa comunitaria de la CAN la liberalización de servicios educativos?
- ¿La Alianza del Pacífico tiene mecanismos que propician la liberalización?
- ¿Permiten mayor fluidez que los de la CAN?



Comparing the Effectiveness of Nuclear and Air-independent propulsion Submarine Fleets: a methodology for alternative force design choices applied to the Brazilian case

Comparación de la efectividad de las flotas submarinas de propulsión nuclear e independiente del aire: una metodología para las opciones de diseño de fuerzas alternativas aplicadas al caso brasileño

Comparando a Eficácia das Frotas Submarinas de Propulsão Nuclear e Independente do Ar: uma metodologia para escolhas alternativas de projeto de força aplicada ao caso brasileiro

1. Doutor pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Professor at PUC Minas; CEO of Synopsis Intelligence Strategy Diplomacy; CNPq Researcher; member of The International Institute for Strategic Studies (IISS) and of the Group for Strategic Studies. Former President of the Brazilian International Relations Association (ABRI). CEO of Synopsis Intelligence Strategy Diplomacy. E-mail: eudiniz@pucminas.br

Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa¹
Domício Proença Jr.²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n2.p42

Recebido em: 04 de fevereiro de 2021
Aprovado em: 20 de setembro de 2022

2. Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor at the Production Engineering Program, COPPE-UFRJ, and at the Public Policy, Strategy, and Development (PPED), IE-UFRJ; CNPq Researcher; member of The International Institute for Strategic Studies and of the Group for Strategic Studies. E-mail: domicio.proenca.jr@gmail.com

ABSTRACT

This article proposes a methodology that enables one who has actual cost figures to perform the calculations for benefit-to-cost, strictly from the tactical and logistical standpoints, on the performance equivalence not of nuclear vs. air-independent-propulsion (AIP) submarines, but of nuclear v. AIP submarine fleets. With that in hand, it becomes possible for whomever might have sounder figures than what we could find about the complete life-cycle cost of either alternative to figure out, given our results about the benefit assessment, what would be the result of a benefit-to-cost analysis. We didn't perform the latter, due to uncertainty about the methodology by which the public available cost estimates were calculated. By providing a method for benefit calculation of the military worth of alternatives to support an assessment of the SSN/SSP fleet alternatives, we hope to have provided a sounder point of departure for debate, both in general terms, a method, and for the Brazilian case in particular, an application.

Keywords: fleet composition; force planning; strategic studies; Brazil; submarine

RESUMEN

Este artículo propone una metodología que permite a quien tiene cifras de costos reales realizar los cálculos de beneficio a costo, estrictamente desde el punto de vista táctico y logístico, en la equivalencia de desempeño no de los submarinos nucleares frente a los de propulsión independiente del aire (AIP), pero de flotas de submarinos nucleares v. AIP. Con eso en la mano, es posible que cualquiera que tenga cifras más sólidas que las que podríamos encontrar sobre el costo del ciclo de vida completo de cualquiera de las alternativas, averigüe, dados nuestros resultados sobre la evaluación de beneficios, cuál sería el resultado de un beneficio. análisis de costes. No realizamos lo último, debido a la incertidumbre sobre la metodología mediante la cual se calcularon las estimaciones de costos disponibles para el público. Al proporcionar un método para el cálculo de beneficios del valor militar de las alternativas para respaldar una evaluación de las alternativas de la flota SSN / SSP, esperamos haber proporcionado un punto de partida más sólido para el debate, tanto en términos generales, como para el método brasileño. caso en particular, una aplicación.

Palabras clave: composición de flota; planificación de fuerzas; estudios estratégicos; Brasil; submarino

RESUMO

Este artigo propõe uma metodologia que permite a quem tem valores de custo reais realizar os cálculos de custo-benefício, estritamente do ponto de vista tático e logístico, sobre a equivalência de desempenho, não de submarinos de propulsão nuclear versus de propulsão independente do ar (AIP), mas de frotas de submarinos nucleares vs. AIP. Com isso em mãos, torna-se possível para quem quer que tenha números mais sólidos do que poderíamos encontrar sobre o custo do ciclo de vida completo de qualquer alternativa descobrir, dados os nossos resultados sobre a avaliação de benefícios, qual seria o resultado de um benefício. análise de custo. Não realizamos o último, devido à incerteza sobre a metodologia pela qual as estimativas de custo disponíveis ao público foram calculadas. Ao fornecer um método de cálculo do benefício do valor militar das alternativas para apoiar uma avaliação das alternativas da frota SSN / SSP, esperamos ter fornecido um ponto de partida mais sólido para o debate, tanto em termos gerais, um método, como para o brasileiro caso em particular, uma aplicação.

Palavras-chave: composição da esquadra, planejamento de força, estudos estratégicos, Brasil, submarino

Introduction

To what extent air-independent propulsion³ (AIP) might offer a viable alternative to nuclear propulsion in submarines? Since life-cycle costs of nuclear-propelled attack submarines (SSNs) are so much more expensive than that of conventional submarines (including those with AIP, called SSPs), it becomes relevant whether SSPs could offer the strategic equivalent of SSNs. Ideally, this would be a matter of cost-benefit analysis, in that we would compare life-cycle costs of an SSN fleet and an SSP fleet of equal effectiveness. This is similar to the appreciation of weapons systems design (BROWN, 1990, on submarines e.g.). Our contribution is to some extent an expansion of that concern. For that, we weave the threads from technical considerations brought about by the different

3. Three different AIP systems have been deployed: fuel-cell batteries, most notably in German submarines; MESMA (for *Module d'Energie Sous-Marin Autonome*) in French submarines, in which oxygen is cryogenically stored at low temperature and low pressure, to be mixed with the fuel in a combustion chamber, hot gases being exhausted at high pressures; and the closed-cycle/ Stirling engine. As hard as we tried to, we couldn't figure out how MESMA could match the discretion of the German fuel-cell system. Information on Stirling-engine submarines left us uncomfortable addressing it at the present time. We don't discard running a similar exercise on that alternative should that change. We chose to confine analysis to fuel-cell as a result. (EWING, 2011; ZIMMERMAN, 2000; BURCHER & RYDILL, 1994)

propulsion/energy systems of submarines and the tactical and logistical requirements for their performances, as might be put forth by broader political needs. We think that this interdisciplinary standpoint is the right one for designing a methodology for comparing force design alternatives, in this case, for a submarine fleet. This is an issue that may be relevant to many countries facing decisions about propulsion choices and submarine fleet size (ANDERSSON, 2015; LEONG, 2016; RASKA, 2016; COLLINS, 2020), as is the case of Brazil, which has a decades-long project for the local manufacture of a nuclear submarine.

Public figures for Brazil's nuclear submarine program costs do not discriminate among the costs of nuclear submarine *SN10 Álvaro Alberto* and the diesel-electric submarines being built by the PROSUB program⁴. Such figures as may be found (e.g., VILARDAGA, 2018; ROSA, 2018) do not account for crew, training, retirement/pensions, O&M costs, consumables, ammunition, nor, for nuclear-propelled submarines, monitoring, safeguards or decommissioning. This makes estimating life-cycle cost impossible.

Leaving aside non-strategic considerations (such as presumptive gains in prestige or status for developing indigenous nuclear technology or manufacturing one's own nuclear submarine⁵, we focus *strictly and exclusively on strategic effectiveness* — tactical and logistical capacity and requirements to accomplish missions. A type-against-type comparison is insufficient. From a *tactical standpoint*, during a specific engagement, conventional submarines may have the advantage of discretion, over SSNs. Conversely, SSNs may have the advantage of speed in bringing about or evading an engagement. From a *logistical standpoint*, SSNs have the advantage of greater autonomy and sustained deployment speed. Consequently, type against type comparisons cannot support a satisfactory conclusion. Meaningful results depend on the appreciation of submarine *fleets*.

The point is that since the total life-cycle cost of any nuclear submarine is so much more expensive than that of a conventional one, including current AIP submarines, it becomes a relevant issue for defense policy and strategy, in terms of force planning, to know how many SSPs would be necessary to fulfill the same mission as against how many SSNs, and furthermore the logistical requirements of each option. Thus, a true comparison would be possible between force-design alternatives for SSN-only or SSP-only fleets in meeting strategical requirements. This is why we consider fleet-equivalence and not submarine-equivalence. We developed a model for submarine fleet operation, but circumscribed the scenario we take as an exemplar for presentation in this article. The scenario emanates from the Brazilian National Defense Strategy/Policy (BRAZIL, 2012; PROENÇA JR.& LESSA, 2017): submarine barrier interdiction of passage in the South Atlantic⁶, patrolling an area some 700nm wide, about 3,000nm away from Rio de Janeiro for the duration of one calendar year – an exclusion zone in accordance with International Law, e.g. This might be taken as the general formulation of the mission for submarine interdiction of passage in the South Atlantic beyond the range of Brazil's ground-based air power: (1) along the latitude of, say, Fernando

4. Actually, the Brazilian Navy's webpage on Prosub (access in September 16, 2019) says that Prosub's "Phase B" (finished in 2017, according to the same page) would enable a final assessment of SN-BR (that is, SN-10 *Álvaro Alberto*) "total cost" (MARINHA DO BRASIL, s.d.), which implies that this total cost is still an unknown. For an overview, PADILHA, 2016.

5. "Prestige" or "status" are addressed as a driver for Brazil's nuclear submarine program in POMPER & HUNTINGTON, 2005; CORRÊA, 2008; SÁ, 2015; SILVA & DE MOURA, 2016;; DAWOOD, HERZ & LAGE, 2015; for the broader context of nuclear policy, DAWOOD & HERZ, 2013; KASSENOVA, 2014a; for the issue of safeguards, IAEA, 1994; KASSENOVA, 2016; DINIZ COSTA, 2017; for the prospects of technological transfer, IZIQUE, 2007; GABINO, 2014. For an overview of the technological and industrial requisites and implications, MURRAY (2001); for a contrasting view of Brazilian activities as potential threats, NUCLEAR THREAT INITIATIVE, 2015.

6. On South Atlantic maritime security, see DUARTE & KENKEL, 2019.

de Noronha, or; (2) a similar line offshore from Africa (the latitude of Dakar, e.g.), or; (3) the Strait of Magellan, or; (4) the Cape, or; (5) an oceanic approach to the *Pré-Sal* area (roughly corresponding to the Santos and Campos sea basins)⁷.

It may well be that one might aspire for a more ambitious scenario, sustaining interdiction in more than one area simultaneously. For instance, one might consider that the “proper” scenario would be a line that closes off the entire South Atlantic from 200nm offshore of Brazil to 200nm offshore from Africa – say, Natal/Dakar at the narrowest, some 1600 nm. That’s fine — just multiply the results presented for as many areas as desired. This is just a matter of what parameter one wishes to input. However, beyond the minimal scenario taken as an exemplar, these demands for “tous-azimuths” seem both inflated and, strictly speaking, very much beyond reasonable expectation, expressing strategic irresolution or a lack of political clarity of what are, or are not, the general outlines of Brazilian submarine-related defense scenarios.

This article identifies the size of SSN and SSP fleets that would provide equivalent tactical and logistical, hence strategic, effectiveness. The analysis leads to four interconnected “figures of merit” that provide an answer to what would be equivalent SSN/SSP fleets. Each figure of merit expresses the number of boats, $X \text{ SSN} = Y \text{ SSP}$ through a given perspective: (i) tactical equivalence in the engagement; (ii) tactical and logistical equivalence in the fulfillment of the scenario; (iii) the logistical flow required to sustain that equivalence; and (iv) the size of the fleet required to meet that flow, which is the final number for effectiveness-equivalence. This might enable anyone who might have actual, *consistent, methodologically transparent*, figures about *life-cycle costs* to perform the meaningful cost-to-benefit comparisons that we couldn’t.

All calculations are based on open-source information and we annotate authorial constructs to account for insufficient information. Therefore, we invite and welcome any better information so that we can improve either our model or the parameters of our calculations. Finally, we address the state-of-the-art c. 2020. We cannot account for major change in systems, material and procedural possibilities, e.g., a significant enlargement of the state-of-the-art in power storage.

We begin by explaining the differences between the different types of submarines; then, we work out the calculations while succinctly explaining the rationale for the four figures of merit for SSN/SSP fleet equivalence; finally, we share some concluding remarks on our methods and results. A technical appendix clarifies submarine power/speed calculations. In concluding remarks, we raise issues we would appreciate having discussed related to this approach as a methodological tool for force-design alternatives assessment.

Submarines*

A brief context for the issue might be this: thirty years ago (c. 1990), any prospective consideration for building an ocean-going fleet of submarines would have real difficulty in choosing diesel-electric (AIP was

7. On the defense of the *Pré-Sal*, see OLIVEIRA, CEPIK & BRITTES, 2014. *Pré-Sal* defense would be within air range of Brazil: coastal defense. For a review of developments in onshore sea-denial options, WU, 2018.

8. General information on submarine and anti-submarine warfare (ASW) is basically reliant on: AHMAD, 2011; BURCHER & RYDILL, 1994; CLARK, 2012; CHRISTLEY, 2007; CLANCY & GRESHAM, 2003; DEFENSE INDUSTRY DAILY, 2015; EWING, 2011; FONTENOY, 2007; FRIBOURG, ND; FRIEDMAN, 1984; GARDNER, 1996; GATES & LYNN, 1990; HERVEY, 1994; HUAN & MOULIN, 2010; HUBER, 2003; HUGHES & GIRRIER, 2018; IPPOLITO, 1990; KORMILITSIN & KHALIZEV, 2001; MILLER, 1987; MILLER & MILLER, 2001; POLMAR & MOORE, 2003; PSALLIDAS ET AL, 2010; RAGHEB, 2011; RAWSON & TUPPER, 2001; SPELLER, 2014; WAGNER ET AL, 1999; WHITMAN, 2010; ZIMMERMAN, 2000.

just beginning by then) over nuclear propulsion. That is not what is at stake here. The issue at hand is a matter of acknowledging the change in circumstances and appreciating its possible consequences and import. To whiz, to what extent the viability of air-independent propulsion, as brought up by the fuel-cell alternative (and thus, the prerequisites and peculiarities addressed below) would or would not lead to reconsideration of the option for nuclear propulsion, as the strategic importance of seas is increased (HAYNES, 2020).

As of 2020 there are three main types of submarines, classified by their power source: nuclear, diesel-electric, and diesel electric assisted by air-independent propulsion. Each type shares expectations of performance parameters and baseline acquisition and maintenance costs, which varies within type to particular classes of submarines. In the case of nuclear-propelled submarines, there is the additional cost of decommissioning, which can be substantial⁹.

Submarines have two major functions: nuclear deterrence and maritime warfare. Nuclear-deterrence submarines' mission is deploying nuclear-armed ballistic missiles and are not addressed further. Maritime warfare submarines, nuclear-propelled or not, are called attack submarines and carry torpedoes, missiles or mines. While they may have a role in protecting or attacking nuclear-deterrence submarines or attacking targets on land, their primary purpose is to fight surface vessels (warships or merchants) and other submarines. The state of the art acknowledges general characteristics of attack submarines by type as follows. Nuclear submarines (SSN) use fission reactors to provide power with a fuel autonomy of years, being wholly independent of access to the atmosphere. Endurance at sea is limited by consumables and crew fatigue. SSNs are larger than the other types of submarines, facing difficulties when operating in shallow waters (French *Rubis* class, the smallest nuclear submarine ever deployed, length c. 73m, submerged displacement c. 2700 tons; US *Los Angeles* class, among the larger, length c. 110m, submerged displacement c. 6900 tons, e.g.). Nuclear reactors need constant cooling, and pumps' noise compromises stealth, particularly in shallow waters. Conversely, SSNs can better exploit differences of pressure and sound conductivity of different depths and layers in the open seas¹⁰, managing cavitation¹¹ to preserve stealth while moving at speed. Thus, SSNs can move at their maximum sustainable speed (30kn+) at the price of degraded sensors and communications. A more cautious average speed of 20kn accounts for "sprint and drift", alternating maximum and minimum speed for detection, counter-detection and communications. On patrol and in the engagement, SSNs sprint and drift, change depth and position, managing cavitation to preserve stealth while maneuvering for advantage. Diesel-electric submarines (SSK), have diesel engines when they have access to the atmosphere to move and charge batteries, and batteries to power electric motors when submerged. SSKs' underwater endurance is a matter of energy management of a given battery load: the faster they move, the quicker they discharge their batteries. SSKs are expected to operate for "90 days", balancing fuel consumption, consumables

9. A frequently mentioned figure is around thirty-eight million dollars for each submarine (RABKIN et al, 1992; KOPTÉ ET AL, 1996; KOPTÉ, 1997); Morrison (2011) updates the figures for FY-2010 US dollars, and reaches the figure of \$37.2 million dollars for each SSN. For a complementary example, there is Coles, Greenfield and Fisher (2012) for the Australian assessment of monetary and non-monetary requirements of submarine construction.

10. For sonar and sound propagation in water, and its implications for submarine operations, see DENNY, 2007; WAITE, 2002.

11. "Cavitation" is the formation of a low-pressure zone around the propeller, which generates bubbles and therefore noise.

and crew fatigue. SSKs are smaller than SSNs, and maneuver more easily in shallow waters (German *U-209* class, length c. 64.4m, submerged displacement c. 1,810 tons is typical). They can run silent on motors, the utmost in stealth. However, as energy stored in batteries is limited, submerged SSKs manage energy expenditure both on patrol and in the engagement.

Air-Independent Propulsion submarines (SSPs) are diesel-electric submarines with an additional air-independent power source. Their size is comparable to SSKs, preserving the advantages of these, with the possibility of being independent of the atmosphere for some time (German *U-214* class, c. length c. 65m, submerged displacement c. 1900 tons, “3+ weeks” on AIP is allegedly typical). As of 2020, fuel-cell arrangements are such that they can be turned on only *once*, running down from then on: when to turn on AIP is a major aspect of SSP operation. Despite the additional “3 weeks” on AIP, SSPs endurance is also “90 days”.

To sum it up: the farther the area of operations and the deeper its water, the greater the advantages of SSNs; in contrast, SSKs, fully charged, have the tactical advantage of superior submerged stealth; since SSPs can use AIP to remain submerged, they are more likely to have full batteries during an engagement than SSKs. With comparable life-cycle costs and superior performance, it’s reasonable to expect SSPs to replace SSKs.

The four equivalences

What follows presents the rationale and the result of calculations that arrive at four successive figures of merit that address: the tactical equivalence in the engagement; the tactical and logistical equivalence in the fulfillment of the scenario; the logistical flow required to sustain that equivalence; and the fleet equivalence that maintains that flow¹². We show how the four equivalences are calculated, but the exercise that arrives at a given value is more relevant than the actual figure. An actual figure is still useful because it expresses a documented reasoning open to criticism.

The model is simple: submarines depart from base, transit to, patrol and transit from the area of interdiction back to base. While on patrol, passive sonars of both SSNs and SSPs can detect (“hear”) all surface targets and all submerged targets with a less than stealthy signature at many hundreds of nautical miles (all contacts are “targets” from a submariner’s perspective). They endeavor to identify and track targets so as to get into engagement range, the distance from which they can reasonably expect to hit with their weapons, while seeking positional advantage. They manage speed, depth, relative position and stealth accounting for sound transmission, the noise they produce (the buckling of the hull as a submarine changes depth, the opening and closing of its torpedo or missile doors, and in the case of SSNs, the constant noise of pumps) and the sensor capabilities and maneuvers of the opponent. We begin with consideration of SSNs and SSPs once they have succeeded in interception and are within weapons’ range of their target, dealing with *tactical equivalence in the engagement*.

12. There might be some complementarity between our approach here and that outlined by Coyle (1983). In a sense, what is done here is to address, for nuclear and for AIP submarines, the “Needed versus Actual” and a part of the “Finding the Principal Flow Modules” (leaving aside the “New Ships Ordered” and the “New Ships Commissioned” flows) steps in Coyle (1983), and to simplify its “third behavioral flow” (related to maintenance and deployment) by reducing it to an estimated time frame; the “first behavioral flow” (related to crew) is also simplified by addressing only the training needed by available crews (and leaving aside the problem of creating a crew). This is a recurring concern, as in Buckingham (2009) and takes center point in the classic McCue (2008).

Tactical equivalence in the engagement

SSNs and SSPs may carry different types of torpedoes and missiles (and mines), each with different, but comparable, performance and requisites. Engagement range is the same for torpedoes (ranges in tens of nautical miles) or missiles (ranges over a hundred nautical miles), as actually releasing weapons requires sufficient proximity to have a *firing solution* with high confidence of hitting the target, accounting for the particulars of the target and of torpedoes and missiles: about 50nm. Both SSNs and SSPs rely primarily on passive sonar data to arrive at a firing solution that allows weapon release with the desired (or possible) degree of confidence in hitting the target, as other alternatives compromise their discretion leading to the problem of evasion. Releasing a torpedo or missile makes telltale noises (“transients”), and the firing plume of the missile compromises the submarine. Once weapons are away, the matter turns on whether it is advisable to begin evasion at once to “clear the datum” of where weapons were released, or if it is necessary (possible) to keep going to make use of torpedo wire guidance. (DENNY, 2007; WAITE, 2002; MILLER, 1987; HUGHES & GIRRIER, 2018).

At some point, evasion must take place, and the issue becomes whether it will be successful. Evasion depends on what, where and how the target and other opposing vessels can, or might, react having detected the submarine. Successful evasion may include coping with opponent response, breaking contact and escaping further detection. So, the issue in the engagement is the same for SSNs and SSPs: to arrive at a firing solution and evade opposing reaction.

SSNs are more likely to have the option of another attack after successful evasion. They can maneuver to return to engagement range, engage, evade, potentially until all weapons have been used or the mission accomplished – unless the opponent makes it so the SSN cannot re-attack. SSPs usually have only one attack. With batteries less than fully charged, re-attacking SSPs are at a disadvantage, and attempting to re-attack would correspond to the needs of a particularly high value mission. Acknowledging that the possibility of re-attack is always uncertain, as SSNs may fail to do so despite their energy resources, and SSPs may seek it despite their lack of same, once in engagement range, there is no significant difference in effectiveness between SSN and SSP. Thus, the first figure of merit:

$$1 \text{ SSN-engagement} = 1 \text{ SSP-engagement}$$

Equivalence in Zones of Patrol (ZoPs)

Before the engagement, the issue is the difference of how far, and how fast, SSNs and SSPs can move to intercept, placing themselves in an advantageous position to engage. In our model, this is dealt with by having different-sized Zones of Patrol (ZoPs) that subsume the difference in speed and range of SSNs and SSPs, and thus the configuration of SSN- and SSP-ZoPs. A Zone of Patrol (ZoP) corresponds to the area where a

submarine can detect, track and intercept passing targets. It is defined as a rectangle, X miles wide, Y miles long. To avoid friendly fire, there is only one submarine in each ZoP. The issue then becomes what are reasonable Zones of Patrol for SSNs and for SSPs.

Since the range of detection and tracking is greater than the range for interception, this can be left out as far as surface targets are concerned. As for submerged targets, detection and tracking ranges can be set aside as well, but for an entirely different reason. The relative stealth detection/tracking of sub-vs-sub is so idiosyncratic that a general model cannot hope to cope with it. A more refined, type-against-type under particular conditions model would have to be developed. As a result, the analysis of Zone of Patrol addresses only interdiction of surface vessels.

It all turns on the different performances of SSNs and SSPs in the approach, coming into engagement range (50nm) to attack with a reasonable expectation of success. Leaving aside the problem of avoiding detection, this is a simple navigational problem: distance, relative speed and direction of travel of submarine and target. In the scenario of barrier patrol, targets are necessarily incoming to the ZoP, and the matter is what size ZoP ensures interception for SSNs and SSPs.

Surface vessels can be expected to proceed at a cruising speed of about 15kn. Merchant-types have little capacity for bursts of speed, but warships can sustain bursts of 20-35kn. Speeds of 25-30kn are not sustainable over a long time except for nuclear-powered vessels, even if conventional warships can be expected to move as fast as they can if they suspect opposing submarines. Convoys – at least one merchant-type ship in the company of at least one warship – mean that interception must account for the slowest ship, while having to cope with the actions of the fastest. For the purposes of the scenario, if the submarine is detected in the approach and the issue becomes that of an engagement against the escort, it is unlikely that it will be able to attack its target. Therefore, it is paramount to remain undetected at least until weapons release, and even more so if the target is a warship. As the speed of a convoy is the speed of its slowest ship, the cruising speed of 15kn is what counts for interception.

This leads to the different sizes of Zones of Patrol (ZoP) for SSNs and SSPs.

For an SSN, the worst-case scenario is when the SSN is in one corner of the ZoP and the target is on the opposite corner. This would make an SSN-ZoP a rectangle with a diagonal of 1,000nm, otherwise the target might leave the ZoP altogether before it can be intercepted¹³.

SN-10 is expected to have an underwater speed of 20kn. Most of the distance will be covered at 20kn to within 100nm of the target (easy air-range for helicopters), with tactical maneuvering from then on to the engagement range of 50nm. Thus, the approach at 20kn covers 900nm, taking 45 hours. Maneuvering in engagement range is the same for SSNs or SSPs, each making use of its own advantages. Considering that SSN evasion after the engagement might require separation beyond easy air-range (100nm) after weapons' release, this might admit 20h at 5kn (the worst case). As a result, the actions of one engagement would require 70 hours for the whole of approach, attack and evasion – roughly 3 days.

13. It can be argued that a solitary SSN can pursue its target beyond ZoP limits as there is no risk of friendly fire. Certainly: however, this would mean rules of engagement in advance to "conduct unrestricted warfare", which does not accord with Brazil's policy preference. Attacks are only allowed in the ZoP (e.g. a politically defined exclusion zone).

The German *Type-212*, which stands for SSP, has a maximum underwater speed of 20kn. But the matter is not so simple, as submerged SSPs must manage energy expenditure. This is where some authorial analysis is required as to how SSPs would operate. In order to remain undetected, the logical course of action would be for an SSP to use its fuel cell on patrol as soon as it detects the incoming target (at hundreds of miles distant), keeping its batteries fully loaded for the engagement.

For *Type-212*, batteries would provide “8kn for 420nm” (Ewing 2011), approximately 50 hours underwater. Therefore, we need the following corollaries (see the Technical Appendix):

- at 8kn, each hour consumes 1/50, or 2%, of battery charge [original datum];
- at 16kn, power demand increases by a factor of 8, each hour consumes 8/50, or about 1/6, or 17% of battery charge;
- at 5kn, power demand decreases by a factor of about 4; therefore, each hour consumes 1/200, or .5%, of battery charge;
- at 4kn, power demand decreases by a factor of 8, which means that every hour takes 1/400, or 0.25%, of battery charge.

Therefore, we must work backwards to estimate the worst-case ZoP dimension for SSPs. To reach 100nm of successful evasion after attacking requires 20 hours at 5kn, or 10% of battery capacity. That means that, for what happens before evasion, there would be available at most enough energy for 378nm at 8kns. If we subtract 5 hours at 4kn for the engagement itself, it would consume 5/400, or 1.25% of battery capacity. That in turn would leave 370nm at 8kn, which is the most that can be spent for interception. This is the worst case, having to spend most of the batteries’ charge to intercept. This allows estimating 370nm as the diagonal of the maximal ZoP for an SSP¹⁴.

We would have a 370nm diagonal for an SSP ZoP, or 1/2.7 that of 1,000nm of SSN, which would give us the second figure of merit:

$$1 \text{ SSN-ZoP} = 3 \text{ SSP-ZoP}$$

Submarine flow to sustain ZoP

Getting any submarine “ready for sea in all aspects” meshes personnel, maintenance and supplies¹⁵. It calls for the welding of commander, personnel and systems into a well-crewed boat. Likewise, after its time on patrol, the boat gets readied once more. The issue is *time*: how quickly an outgoing submarine can get to the ZoP from its base and a returning submarine can return from the ZoP to its base.

For simplicity, availability and service of both SSNs and SSPs are assumed to be perfect, having no effect on the comparative effectiveness of the flow. So, it is assumed that there will be a submarine ready for sea when necessary, and the conditions to refuel, rearm and repair submarines as they return from patrol are always available, and further that refueling, rearming and repairing always allow submarines to operations after a fixed amount of time¹⁶.

14. It can be argued that more than one SSP could pursue the same target if it was close to the boundary of the ZoP and in range. Certainly: however, this would be risking friendly fire, which would have to be explicitly authorized in their rules of engagement in advance, and which does not seem compatible with Brazilian preferences – even if the opponent was not expected to have a submarine as part of the escort.

15. See Coyle (1983, p. 890-894) for a different way of describing those needs, and McCue (2008) for the reciprocal actions they impose on belligerents.

16. Coyle & Gardiner (1991) assumes a “fleet service” period of 16 months: a submarine would take 10 days to arrive at ZoP, spend 40 days there, return to base, go through a 15-day maintenance, and return to ZoP (which seems to presume both the speed and the two crews of an SSN, see below). After those 16 months, it would go to dockyard for 2-month maintenance, another 16-month time, then 4-month maintenance; a third 16 months, another 2-month maintenance; a fourth 16 months, and then a 2-year refit and maintenance time. After that, it would repeat this cycle twice more (fifth and sixth), then be scrapped. This applies to nuclear submarines in which refueling would require cutting the hull, and other rather complex maintenance in the absence of a hatch for refueling.

Once a submarine is ready for sea, it chooses a route and mode of movement compatible with circumstances. To get to ZoP, it moves in a way that makes it most difficult to be detected and tracked, some form of zigzag, increasing nominal distances.

SSNs can travel submerged all along, and at higher speeds, since they don't need to trade-off discretion for energy¹⁷. SSPs will need to charge their batteries — assuming the AIP system will be used during the patrol of the ZoP itself, in order to minimize the indiscretion rate (the ratio between the time that a submarine spends snorkeling and the total operating time) there. Every time a sub snorkels (or sails on the surface, which is unlikely), it compromises stealth, so it should travel submerged for as long as it could, but then it would travel at very low speeds.

Some compromise must be reached, and the typical pattern seems to be 12 knots submerged and 8 knots while snorkeling — which we *estimate*¹⁸ would happen twice a day, for 30 minutes each time¹⁹. In the scenario we assume that any submarine, SSN or SSP, would proceed in zig-zag an average 30nm of deviation for simplicity, making the actual distance travelled 3700nm. The movement from the ZoP back to base is the mirror image of that from base to ZoP.

Travelling at 20kn, *SN-10* would take 7.25 days to reach ZoP and the same time to return to base: rounded up to 15 days total. Therefore, 2 SSNs sustain the ZoP over time, with alternating SSNs sufficient for the flow.

As for an SSP, assuming it snorkels for half an hour twice a day, its average speed would be: $[(2 \times .5h \times 8nm) + (23h \times 12nm)] / 24$, or 11.8kn. So, an SSP would take about 26.5 days to reach ZoP and to return to base, rounded up to 30 days total. There is a margin of overlap in the flow (about 25%) but, as it is not possible to have fractional SSPs, 3 SSPs would be required to sustain the flow in one SSP-ZoP: roughly 1 each preparing/incoming, on station and outgoing/refitting.

One SSN-ZoP requires 2 SSNs in the flow; it takes 3 SSP-ZoPs to match 1 SSN-ZoP, and 3 SSPs in the flow for each SSP-ZoP, 9 SSPs in the flow to achieve equivalence. The third figure of merit is:

$$2 \text{ SSN-flow} = 9 \text{ SSP-flow.}$$

Fleet equivalence to sustain submarine flow

A submarine fleet is part of a polity's maritime force which enables the flow to come into being and to keep it going. This comprises submarines, installations and all else that is required so that force can be taken as a given.

SN10 is expected to have a hatch, so nuclear refueling and its problems are not an issue here. In practice, a matter of context, priority and preparation, an SSN could be resupplied as needed, in hours, and have enough consumables on board for a "180-day" patrol. An SSP would require more than that after a "90-day" patrol, as a result of the combined needs for maintenance (which an SSN is designed to postpone) and restoring the fuel cell. SSPs would seem to have to worry, above all, about how long it takes to restore AIP capability. Supply of consumables and

17. It is entirely possible to argue that there might be a scenario in which zig-zagging would be unnecessary, assuming no risk of detection or interference. That is a bold assumption, particularly once the scenario is running, although it might indeed be the case for SSNs in deep water transit.

18. We arrive at this authorial estimate with unsatisfactory information.

19. Weather, and thus season, may play a role in many ways.

munitions is trivial. Minor repairs and so on admit to rules of thumb of maintenance (around 30% of operating time), and while restoration of AIP capability is more problematic, the replacement of fuel cells from stocks, assuming perfect availability and serviceability, is trivial.

The main bottleneck for submarine turnover in fleet terms, however, is not materials or maintenance, but the rest and recovery of the crew. Specific requirements would be a function of the stress of a particular patrol, but the peacetime rule of thumb is 60 days. As this is longer than the time required for supply and maintenance needs, then 60 days for complete recovery and making ready to return to ZoP will do. SSNs may have two crews and admit returning to patrol very quickly once in port or having access to fresh crew and consumables: days if not hours. Each SSN can operate “180 days” at sea after which somewhat longer maintenance is required, but the scenario’s duration of one year can be met with 2 SSN. A fleet of 3 SSNs with two crews for each ensures against the worst-case scenario of SSNs starting/being on their second crew run. SSPs have one-on-one association between boat and crew (this is a matter of design and necessity). Downtime for SSPs is 60 days, further constrained by the number of “slots” that correspond to facilities that carry material maintenance. Assuming this takes 30 days, if there is only one slot, there might be a waiting line of incoming SSPs or a corresponding stock of boat-ready but not crew-ready SSPs. This would then impact on fleet demand over the 9 SSP flow, presuming perfect scheduling, but this is not so bland a problem of queues. While the same caution used with SSNs might suggest a larger number of SSPs, the overlap of time in flow already considered makes it redundant: there is already about a 25% reserve in the number of submarines, obviating the need for fleet reserves at the price of managing the slack of the submarine flow. This is a matter of granularity: for 2 SSNs, a third boat is required; with 9 SSPs with 25% flow reserve, none more are required.

This leads to the fourth figure of merit:

$$3 \text{ SSN-Fleet} = 9 \text{ SSP-Fleet.}$$

It is important to stress the ratio is 3:9, that cannot be reduced to 1:3. For example, with 9 SSPs, the 25%-slack in flow provides an SSP reserve for the fleet; that would not be the case with 3 SSPs.

Throughout, the issue when one considers submarine fleets is that submarines cannot be held ready for sea for long. The process making ready for sea has a rhythm of its own, and while it can be speeded up or delayed to some extent (leveraging the 25% of SSP flow to the benefit of fleet, as above), it is not really possible to keep a boat “ready for sea” without cutting into its patrol time, even if it remains in port. To that extent, we presumed, for simplicity, that routine readiness provides boats to depart to ZoP at t_0 for a full patrol; but the model accommodates sensitivity analysis of readiness as required. The model also allows calculation of collateral attributes, like the number of “slots” a fleet must possess in order to provide sufficient crew, materials and installations to sustain the flow: 2 slots for every 3 SSPs, for example. But sensitivity analysis of readiness management or appreciation of collateral results are beyond the present article.

The model provides the fleet equivalence of SSNs / SSPs required to “generate one (1) submarine-set in ZoP and sustain it over one year”. It also shows that less than 3 SSNs or 9 SSPs exemplify the slippery slope to the logic of “risk fleets” that might inhibit but may not effectively interdict.

Concluding remarks

In order to sustain interdiction in one given area, either a fleet of 3 SSNs or of 9 SSPs is required. The aggregate number of submarines for the maritime force as a whole would depend on the number of areas in which this would be required simultaneously, with commensurate logistical infrastructure. It is assumed that all submarines would depart from a single base; more bases would decrease the number of SSPs if transit times were reduced; facilities, in turn, would be increased. The model does not account for the indefinite continuity of the maritime force. That would be force planning beyond the submarine fleet of SSNs or SSPs. The life-cycle of systems installations or personnel are beyond the scope of what the article addresses.

The model took matters as they stand: the variables, parameters and units of measure considered are those used in maritime practice. Two aspects would benefit from criticism, and constitute our concluding remarks. The first is whether the variables and estimates the model addresses are comprehensive enough for the intended result, or if any relevant variables (or relationships) have been misperceived or overlooked. The second has to do with cost: are there sources for sufficiently robust variables, values and parameters for cost that would address this particular matter, and thus allow for a full effectiveness to cost analysis?

Further, there are aspects that need expansion related to sensitivity and robustness, as a model cannot provide for the unforeseen and happenstance, on two counts. One, on that of the risk associated with the life cycle of, in this case, boats and installations (the life cycle of personnel and materials being presumed dealt with by routine). Two, on that of the risk associated with catastrophic events: the accident or incident of the loss of a boat or installation (and as a subset of installations, stocks). The former admits to the specifics of a concrete scenario and belongs to the level of defense policy, that is, what explains the existence of the fleet itself as part of a polity’s maritime forces over time – and is beyond the reach of the article. The latter is different, and admits to the counsel of prudence, its outcome being the result of a risk-benefit analysis, expressed in general terms as the provision of reserves.

The problem of reserves is borderline between fleet force-design and defense policy, regardless of how it is or it is not addressed. It is a matter of judgment, if it is or is not wise to have additional boats or redundant installations to lend resilience to the arrangement of the fleet. And in this case, it can be disproportionately expensive because of granularity and coupling: one SSN more is a hefty expense, as many SSPs as prudent the same, redundant facilities (and separate facilities, in this case) as well.

The specifics of submarines, Zones of Patrol, flow to and from bases and the configuration of fleet and infrastructure are but the particulars of

a broader formulation. While this particular presentation benefits from the central role of a single weapons system, it would appear that it has possibilities of being generalized, with potential adaptation to combined-arms forces as well as joint forces. We hope to have provided a sounder basis for debate by the focus on fleets, on force-design, both in general terms, as an approach to effectiveness analysis in general, the seedling of a methodology, and for the case of Brazilian submarine choices in particular, an application.

This article proposed a figure for the size of nuclear-propelled (SSN) and air-independent (SSP) submarine *fleets* with equivalent effectiveness: 3 SSNs equivalent to 9 SSPs. The thrust of the article corresponded to four successive figures of merit that addressed the tactical equivalence in the engagement, the tactical and logistical equivalence in the fulfillment of the exemplary scenario described in the introduction, the logistical flow required to sustain that equivalence and the fleet required to maintain that flow. It presented the rationales and calculations that support the numerical results obtained, concluding with some issues we would appreciate being discussed that relate to our choices of variables and parameters, the availability of data for cost, and as well as to the utility of such an approach as a methodological tool for comparative assessment of force-design alternatives and as a contribution to the Brazilian defense debate.

Technical appendix

Submarine propulsive power demand admits the formula (Ippolito 1990):

$$P = 0.06977 \times C_d \times V^{2/3} \times v^3$$

Where P is power, 0.006977 in a non-dimensional constant, C_d is the drag coefficient of a given submarine, V is the volume of the submarine, and v is its speed. Change in power demand depends exclusively on changes in the submarine's speed. Since demand in power changes with the cube of speed, every time speed doubles, demand increases by a factor of 8; every time speed is halved, demand decreases by a factor of 8.

TABLE 1 — CUMULATIVE INCREASE AND INCREMENTAL VARIATION IN POWER DEMAND FOR SUBMARINES ACCORDING TO SPEED (IN KNOTS)

Speed (kn)	Cumulative Increase in power demand	Incremental variation in power demand
1	1	-
2	8	8
3	27	3,38
4	64	2,37
5	125	1,95
6	216	1,73
7	343	1,59

Speed (kn)	Cumulative Increase in power demand	Incremental variation in power demand
8	512	1,49
9	729	1,42
10	1.000	1,37
11	1.331	1,33
12	1.728	1,3
13	2.197	1,27
14	2.744	1,25
15	3.375	1,23
16	4.096	1,21
17	4.913	1,2
18	5.832	1,19
19	6.859	1,18
20	8.000	1,17

Source: Authors' calculations after Ippolito (1990)

Summary Table of Figures of Merit

Figure of Merit	On application
Tactical equivalence in the engagement	Number of SSN to SSP to achieve equivalent expectation of success in the engagement (1 SSN-engagement = 1 SSP-engagement)
Equivalence in Zones of Patrol (ZoPs)	Number of SSN to SSP to achieve equivalent covered area on patrol (1 SSN-ZoP = 3 SSP-ZoP)
Equivalent Submarine flow to sustain ZoP	Number of SSP to SSN to sustain equivalent effective presence in area of operations (2 SSN-flow = 9 SSP-flow)
Fleet equivalence to sustain submarine flow	Number of SSP to SSN to achieve equivalent availability over time (3 SSN-fleet = 9 SSP-fleet)

Bibliography

- AHMAD, Z. "U212/U214 Attack Submarines, Germany. World Military online, February 1, 2011. Available at: <<http://world-best-militaries.blogspot.com/2011/02/u212-u214-attack-submarines-germany.html>>. Accessed in 2019-06-30.
- ALMEIDA SILVA, AR and DE MOURA, JAA. "The Brazilian Navy's nuclear-powered submarine program", *The Nonproliferation Review*, v. 23, n. 5-6, p. 617-633, 2016.
- ANDERSSON, JJ. "Submarine Capabilities and Conventional Deterrence in Southeast Asia". *Contemporary Security Policy*, v. 36, n. 3, p. 473-497, 2015.
- BRAZIL. *Política Nacional de Defesa National Defense Policy - PND / Estratégia Nacional de Defesa National Defense Strategy – END*. Brasília: Ministry of Defense, 2012.
- BROWN, D. K. "The Technology of Submarine Design A Historical Survey 1905–1945." *Interdisciplinary Science Reviews* v. 15, n. 3, p. 235–51, 1990.
- BUCKINGHAM, J. "The Balance of Transit Range v Patrol Duration". UDT Europe 2009: 4B.1, BMT Defence Services, 2009.
- BURCHER, R. & RYDILL, L. *Concepts in Submarine Design*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

- CHRISTLEY, J. **US Nuclear Submarines: The Fast Attack**. Oxford: UK, Osprey Publishing, 2007.
- CLANCY, T., & GRESHAM, J. **Submarine** Reissue Edition. New York: Berkley, 2003.
- CLARK, B. **The Emerging Era in Undersea Warfare**. CSBA, 2012.
- COLES, J; GREENFIELD, P & FISHER, A. **Study into the Business of Sustaining Australia's Strategic Collins Class Submarine Capability**. Canberra: Commonwealth of Australia, 2012.
- COLLINS, JF. "Towards a Renewed Canadian Submarine Capability." Naval Association of Canada, 2020.
- CORRÊA, FG. **Sob as percepções dos Governos Geisel e Lula acerca do Submarino nuclear e da Grande Estratégia Nacional**. mimeo, 2008.
- COYLE, RG. "Who Rules the Waves? – A Case Study in System Description." **Journal of the Operational Research Society**. v. 34, n. 9, p. 885–98, 1983.
- COYLE, RG & GARDINER, PA. A System Dynamics Model of Submarine Operations and Maintenance Schedules. **Journal of the Operational Research Society**, v. 42, n. 6, p. 453–462, 1991.
- DAWOOD, L; HERZ, M & LAGE, VC. **Brazilian Nuclear Policy**. Canberra: Centre for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, 2015.
- DAWOOD, L. & HERZ, M. "Nuclear Governance in Latin America". **Contexto Internacional** v. 35, n. 2, p. 497-535, 2013.
- DEFENSE INDUSTRY DAILY. "France's Future SSNs: The Barracuda Class". February 12, 2015. Available at: <defenseindustrydaily.com/frances-future-ssns-the-barracuda-class-02902/>.
- DENNY, M. **Blip, Ping & Buzz: Making Sense of Radar and Sonar**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007.
- DINIZ COSTA, EPL. "Brazil's Nuclear Submarine: A Broader Approach to the Safeguards Issue". **Revista Brasileira de Política Internacional** v. 60, n. 2, p. 1-20, 2017.
- DUARTE, EE & KENKEL, KM. "Contesting perspectives on South Atlantic maritime security governance: Brazil and South Africa". **South African Journal of International Affairs** v. 26, n. 3, p. 395-412, 2019.
- EWING, D. **Jane's Underwater Warfare Systems 2011-2012**. Alexandria: Jane's Information Group, 2011.
- FONTENOY, PE. **Submarines: An Illustrated History of Their Impact** Illustrated Edition. Santa Barbara (Calif): ABC-CLIO, 2007.
- FRIBOURG, C. **La propulsion nucléaire des navires**. http://www.energethique.com/applications/Propulsion_nucleaire_des_navires.htm, nd.
- FRIEDMAN, N. **Submarine Design and Development**. Annapolis (MD): Naval Institute Press, 1984.
- GABINO, A. "Câmara dos Deputados Debate Transferência de Tecnologia e Nacionalização de Produtos de defesa". **Revista Operacional**, August 8, 2014. <https://www.revistaoperacional.com.br/2014/md/camara-dos-deputados-debate-transferencia-de-tecnologia-e-nacionalizacao-de-produtos-de-defesa/>
- GARDNER, WJR. **Anti-Submarine Warfare**. London; Washington (DC): Potomac Books Inc, 1996.
- GATES, PJ, & LYNN, NM. **Ships, Submarines and the Sea**. London; Washington (DC): Brassey's Inc, 1990.
- HAYNES, P. "What U.S. Navy Strategists and Defense Planners Should Think about in the Era of Maritime Great Power Competition." **Defense & Security Analysis** v. 36, n. 1, p. 101–8, 2020.
- HERVEY, JB. **Submarines**. London; New York: Potomac Books Inc, 1994.
- HUAN, C. & MOULIN, J. **Les sous-marins français 1945-2000**. Rennes Cedex: Marines Éditions, 2010.
- HUBER, MM. **Chokepoint Control: Operational Challenges for Blue-Water Navies**. Washington (DC): National War College, 2003.
- HUGHES, W & GIRRIER, R. **Fleet Tactics and Naval Operations, Third Edition**. Annapolis (MD): Naval Institute Press, 2018.
- IAEA — INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. **Agreement of 13 December 1991**

Between the Republic of Argentina, the Federative Republic of Brazil, the Brazilian-Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards. Vienna: The International Atomic Energy Agency. INFCIRC 435 [The Quadripartite Agreement], 1994.

IPPOLITO JR, TD. **Effects of Variation of Uranium Enrichment on Nuclear Submarine Reactor Design.** Dissertation, Massachusetts Institute of Technology, 1990.

IZIQUÉ, C. "O Submarino que dá luz". **Pesquisa Fapesp** v. 139, p. 30-33, 2007.

KASSENOVA, T. **Brazil's Nuclear Kaleidoscope: an Evolving Identity.** Washington (DC): Carnegie Endowment for International Peace, 2014a.

KASSENOVA, T. **Brazil, Argentina, and the Politics of Global Nonproliferation and Nuclear Safeguards.** Carnegie Endowment for International Peace, November 29, 2016. <http://carnegieendowment.org/2016/11/29/brazil-argentina-and-politics-of-globalnonproliferation-and-nuclear-safeguards-pub-66286>

KOPTE, S; RENNER, M & WILKE, P. "The cost of disarmament: Dismantlement of weapons and the disposal of military surplus". **The Nonproliferation Review** v. 3, n. 2, p. 33-45, 1996.

KOPTE, S. **Nuclear Submarine Decommissioning and Related Problems.** Bonn: Bonn International Center for Conversion, 1997.

KORMILITSIN, YV & KHALIZEV, OK. **Theory of Submarine Design.** London: Hard Cover, 2001.

LEONG, AKW. "Are two subs enough? Malaysia's small submarine force and lessons from strategic history". **Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs**, v. 8, n. 4, p. 298-307, 2016.

MARINHA DO BRASIL. **Projeto e Construção.** s.d.. Available at: <marinha.mil.br/prosub/projeto-e-construcao>. Accessed in September 16th, 2019.

McCUE, B. **U-Boats in the Bay of Biscay: An Essay in Operations Analysis.** Xlibris Corporation, 2008.

MILLER, D. **Modern Submarine Warfare.** New York: Crescent, 1987.

MILLER, DMO, & MILLER, C. **Modern Naval Combat.** Salamander Books Ltd, 2001.

MORRISON, SL. "U.S. Naval Battle Force Changes, 1 January 2010-31 December 2010." **US Naval Institute Proceedings**, May, p. 106-120, 2011.

MURRAY, RL. **Nuclear Energy: An Introduction to Concepts, Systems, and Applications of Nuclear Processes.** 5th Edition. Boston: Butterworth-Heinemann, 2001.

NUCLEAR THREAT INITIATIVE NTI. **Brazil's Nuclear Submarine.** Washington: D. C., Nuclear Threat Initiative, 2015. <http://www.nti.org/analysis/articles/brazil-submarine-capabilities>

OLIVEIRA, LK; CEPIK, M & BRITTES, PVP. "O Pré-Sal e a Segurança do Atlântico Sul: A defesa em camadas e o papel da integração sul-americana". **Revista da Escola de Guerra Naval** 20 1, p. 139-164, 2014.

PADILHA, L. "Submarino Nuclear Brasileiro 'Álvaro Alberto' SN 10." **Defesa Aérea e Naval**, December 7th, 2012, <https://www.defesaaereanaval.com.br/submarino-nuclearbrasileiro-alvaro-alberto-sn-10/> Retrieved September 5th, 2016.

POLMAR, n. & MOORE, KJ. **Cold War Submarines: The Design and Construction of U.S. and Soviet Submarines, 1945-2001.** Washington: D.C, Potomac Books Inc, 2003.

POMPER, ME & HUNTINGTON, W. **Interview with Odair Gonçalves, President of Brazil's Nuclear Energy Commission.** Arms Control Association, September 28, 2005, https://www.armscontrol.org/20050928_Goncalves

PROENÇA JR., D. & LESSA, MA. "Brazilian national defence policy and strategy reviewed as a unity". **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 2, p. e010, 2017. Epub January 18, 2018

PSALLIDAS, K; WHITCOMB, CA & HOOTMAN, JC. "Design of Conventional Submarines with Advanced Air Independent Propulsion Systems and Determination of Corresponding Theater-Level Impacts". **Naval Engineering Journal**, n. 1, 2010, p. 111-123.

RABKIN, NJ et al. **Nuclear-powered ships: Accounting for shipyard costs and nuclear waste disposal plans.** Washington (DC): United States General Accounting Office, 1992.

RAGHEB, M. "Nuclear Naval Propulsion". In **Nuclear Power - Deployment, Operation and Sustainability**, edited by Pavel Tsvetkov. Intech, 2011. <https://www.intechopen.com/books/>

nuclear-power-deployment-operation-and-sustainability/ nuclear-naval-propulsion

RASKA, M. "Diesel-Electric Submarine Modernization in Asia: The Role of Air-Independent Propulsion Systems." In **Emerging Critical Technologies and Security in the Asia-Pacific**, edited by RA Bitzinger, London: Palgrave Macmillan UK, 2016, p. 91–106

RAWSON, KJ & TUPPER, EC. **Basic Ship Theory**. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2001.

ROSA, JL. "Submarinos podem atrasar mais se houver novos cortes". **Valor Econômico**, 2018. Available at: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/submarinos-podem-atrasar-mais-se-houver-novos-cortes.ghtml>> Access September 16th, 2019.

SÁ, A. "Brazil's Nuclear Submarine Program." **The Nonproliferation Review** v. 22, n. 1, p. 3–25, 2015.

SILVA, ARA & JAA DE MOURA. "The Brazilian Navy's Nuclear-Powered Submarine Program." **The Nonproliferation Review** v. 23, n. 5–6, p. 617–33, 2016.

SPELLER, I. **Understanding Naval Warfare**. London; New York: Routledge, 2014.

VILARDAGA, V. "A nova geração de submarinos brasileiros". **Isto É**, 2018. Available at: <<https://istoe.com.br/a-nova-geracao-de-submarinos-brasileiros/>>. Accessed in September 16th, 2019.

WAGNER, DH; MYLANDER, WC & SANDERS, TJ Eds). **Naval Operations Analysis, Third Edition**. Naval Institute Press, 1999.

WAITE, AD. **Sonar for Practising Engineers**. Chichester (West Sussex): Wiley, 2002.

WHITMAN, EC. "Air-Independent Propulsion". **Undersea Warfare**, 2010. http://www.navy.mil/navydata/cno/n87/usw/issue_13/propulsion.htm, accessed 2019-06-30

WU, S. "The Modern Naval Fortress: An Additional Sea Denial Option for Coastal States." **Defence Studies** v. 18, n. 1, p. 76–94, 2018.

ZIMMERMAN, S. **Submarine Technology for the 21st Century**. 2nd Edition. Victoria, B.C.: Trafford Publishing, 2000.

The Role of International Actors in the Negotiation Process Between the Colombian Government and the Farc-Ep: a Necessary and Controlled Participation



Rol de Actores Internacionales en el Proceso de Negociación de Entre el Gobierno Colombiano y las Farc-Ep: Una Participación Necesaria y Controlada

O Papel dos Actores Internacionais no Processo de Negociação Entre o Governo Colombiano e a Farc-Ep: Uma Participação Necessária e Controlada

Carlos Hernán Gonzalez Parias¹
Juan Camilo Mesa Bedoya²
María Camila Alzate³

1. Doutor, Tecnológico de Antioquia.
E-mail: carlosheg@gmail.com.

2. Doutor, Institución Universitaria Esumer. E-mail: mesabedoya@gmail.com.

3. Graduanda, Institución Universitaria Esumer. E-mail: mcamilalzater@gmail.com.

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n2.p59

Recebido em: 10 de maio de 2021
Aprovado em: 11 de abril de 2022

ABSTRACT

One of the major objectives of the Juan Manuel Santos' (2010-2018) administration was the consolidation and completion of the negotiation process for an agreement with the FARC-EP to end the armed conflict between these parts. To achieve this, it was necessary to mobilize and align the state apparatus, including foreign policy. The objective of this article is to determine the role played by the international community in the negotiation process between the Colombian government and the FARC-EP guerrilla group in the Cuban capital. The above, conceived by a qualitative method based on the press' documentary review and official speeches. This article demonstrates that Colombian foreign policy established as objectives, on the one hand, to internationalize the process to obtain legitimacy and support in a possible post-conflict phase, but also to limit, between negotiations, the participation of the different international actors.

Keywords: Colombian Foreign Policy, Havana's Negotiation Process, Neoclassical Realism, Internationalization.

RESUMEN

Uno de los grandes objetivos de la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018) fue la consolidación y finalización del proceso de negociación de un acuerdo con las FARC-EP que pusieran fin al conflicto armado entre estas

partes. Para su logro, fue necesario la movilización y alineación del aparato estatal, incluyendo a la política exterior. El objetivo del presente artículo consiste en determinar el rol jugado por la comunidad internacional en el proceso de negociación entre el gobierno colombiano y el grupo guerrillero Farc-Ep, en la capital cubana. Lo anterior, bajo un método de corte cualitativo, basado en la revisión documental de prensa y de discursos oficiales. El artículo evidencia que la política exterior colombiana estableció como objetivos, por una parte, internacionalizar el proceso con la pretensión de lograr legitimidad y respaldo en una eventual etapa de posconflicto, pero también limitar, durante las negociaciones, la participación de los diferentes actores internacionales.

Palabras Clave: Política Exterior Colombiana, Proceso de Negociación de la Habana, Realismo neoclásico, Internacionalización.

RESUMO

Um dos principais objetivos da administração de Juan Manuel Santos (2010-2018) era a consolidação e conclusão do processo de negociação de um acordo com as FARC-EP que pusesse fim ao conflito armado entre estas partes. Para o conseguir, foi necessário mobilizar e alinhar o aparelho de Estado, incluindo a política externa. O objetivo deste artigo é determinar o papel desempenhado pela comunidade internacional no processo de negociação entre o governo colombiano e o grupo guerrilheiro das FARC-EP na capital cubana. O acima exposto, sob um método qualitativo, baseado numa revisão documental da imprensa e em discursos oficiais. O artigo mostra que a política externa colombiana estabeleceu como objetivos, por um lado, internacionalizar o processo com o objetivo de conseguir legitimidade e apoio numa eventual fase pós-conflito, mas também limitar, durante as negociações, a participação dos diferentes atores internacionais.

Palavras-chave: Política Externa Colombiana, Processo de Negociação de Havana, Realismo Neoclássico, Internacionalização.

Introduction

Colombia's foreign policy during the two Juan Manuel Santos (2010-2018) administrations, experienced a turning point regarding the way the previous administration was conducted. This change is expressed in aspects such as the restoration of battered relations with neighbouring countries (Ecuador and Venezuela), reincorporation into regional dynamics, active participation in multilateral spaces, the use of South-South cooperation as a foreign policy instrument (GONZÁLEZ; MESA; MONTTOYA, 2018), among others. However, perhaps the main bet of both government periods was the consolidation of the negotiation process with the FARC-EP. While the search for resolution of the armed conflict is largely at the root of domestic policy, because of the different levels of internationalization achieved by the Colombian conflict, much of the country's foreign policy was directed towards this main objective. One of the aims of the country's foreign policy, before and during the formal commencement of negotiations, was to involve the international community, seeking to legitimize the process, to obtain political support and to procure commitments in international cooperation for the post-conflict phase. Therefore, the objective of this article is to characterize the international commu-

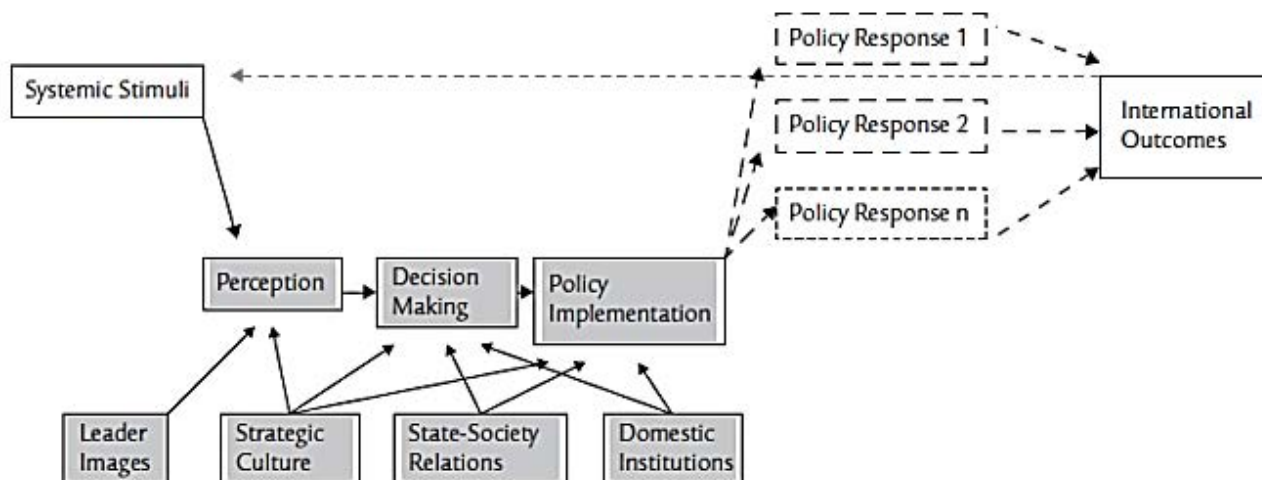
nity's participation in the negotiation process. It is based on the assumption that such participation was limited and controlled by the Colombian government. That is, the country's foreign policy, understood as a strategic and intentional construction, incorporated as one of its objectives, limited participation of the international community in the process. This article is structured in four parts. The first is responsible for presenting and justifying the selection of the theoretical reference, which consists of an adaptation of the neoclassical realism developments. The second section is responsible for presenting a brief contextualization of the Colombian armed conflict and the manners in which it has internationalized and influenced the State's foreign policy. The following analyses the different roles, limits and scopes of international participation during the negotiation process in Havana. Finally, a series of reflections and conclusions are given.

Theoretical and conceptual references

This article is developed based on the neoclassical realism theory (NCR). The neoclassical realistic research program has a renewed interest in reconciling the relationship between internal, external, and ideational factors (GONZÁLEZ; MUÑOZ, 2020, p. 26), which are assumed as diatomic by various theories of International Affair.

Based on this argument, the theory postulates four dimensions, the first being the independent variable, which corresponds to the stimuli perceived from the international system. Then, there are the so-called intervening variables, which consist of variables of the level of units: perceptions of leaders making foreign policy decisions, the strategic culture of the state, institutional design around foreign policy and the State-Society relationship. Concerning the introduction of the variables involved, (FERNANDES, 2015) states that it results in the possibility of relativizing the assumption of rationality of agents, considering contexts of distortion and incomplete information, as well as perceptions nuanced by institutional and historical features (FERNANDES, 2015, p. 206). The third group of variables, at the intermediate level, is the foreign policy process: the realisation of the perception process, decision-making and the subsequent policy implementation; that is, that these factors work to "channel, mediate and (re) direct" foreign policy (SCHWELLER, 2004). Finally, there is the dependent variable, which corresponds to the foreign policy response made by the State.

Figure 1: Neoclassical Realism Model



Source: (RIPSMAN; TALIAFERRO; LOBELL, 2016, p. 34)

Another aspect highlighted by the NCR is that it places importance on foreign policy executives (FPE). In high proportion, a state's foreign policy is influenced and formulated by a small group of high-level leaders and officials. Neoclassical realists consider that foreign policy is not a faithful and accurate reflection of the state's power capabilities, since, at the moment of the design and decision-making process, involving elites and leaders, there are distortions mediated by the perceptions of those decision-makers and limitations regarding the use of such resources. But these distortions do not necessarily imply inhibition of the implementation of foreign policy and objectives, more than that, they can also facilitate and expedite this process.

For this analysis, emphasis is placed on the variables involved in perceptions of decision-making leaders in foreign policy and the state's strategic culture.

About the former, leaders make such decisions based to a large extent on their perceptions and calculations of the relative power and intentions of other states. The leader's images are presented as cognitive filters that intervene the time leaders process information from the international environment: what they pay attention to, when and how to prepare to respond to possible threats and opportunities (TALIAFERRO, 2006, p. 485) and (RIPSMAN; TALIAFERRO; LOBELL, 2016, p. 34). Strategic culture is due to all interrelated beliefs, norms and assumptions; it is assumed as a state memory, which intervenes as guidance to leaders and decision-makers about possible paths, methods and strategies to be employed in response to a foreign policy situation. It provides information to decision-makers, about what is appropriate or inappropriate, based on the country's tradition of external behaviour. This is a political calculation, sometimes the level of threat or opportunity can lead to action against the strategic culture.

For this analysis and following the theoretical references, the foreign policy shall be understood as a state strategy with projection towards other states, actors and conditions at the international level where the priorities, objectives, means and instruments necessary to achieve them are mani-

festly, intentionally and consented to. It is formulated by people in official or authority positions. The formulation process involves both actors (interest groups, elites, organised civil society, the media, subnational governments, non-governmental organizations, among others) as well as factors (the image of decision-makers, ideational, cultural, state institutionality, state-to-society relationship, among others) (GONZÁLEZ, 2021, p. 22)

A short brief on Colombian internal armed conflict.....

The researchers' group of the National Centre for Historical Memory of Colombia (2014), divide the Colombian armed conflict into four stages. The first between 1958 and 1982, a stage characterized by the transition from partisan to subversive violence, in this period the creation of guerrilla groups were energized. The second, between 1982 and 1996, a stage essentially marked by international influenced, the decline of the Cold War along with the positioning of drug trafficking on the global agenda, as well as an almost exponential expansion of the guerrilla groups that marked the state's institutionality. The third, between 1996 and 2005, a stage influenced by an issue that redrawn the international stage in military terms, and the fight against terrorism, fuelled by the escalate of armed conflict due to the simultaneous expansion of guerrillas and paramilitary groups. The fourth, between 2005 and the present, a stage marked by a state's military offensive in terms of counterinsurgent fighting and peace process that developed Juan Manuel Santos's government with the FARC-EP, a process supported by the international community.

It should be emphasized that there is no consensus at the beginning of Colombia's internal armed conflict. Different authors have postulated that the conflict in Colombia dates to the beginning of the republican stage at the beginning of the nineteenth century, others start the stage of the violence, initiated after the assassination of the liberal warlord Jorge Eliécer Gaitán. There is also a legal precedent that frames the beginning of the internal armed conflict in 1985, this precedent is law 1448 of 2011 which entered into force during the Juan Manuel Santos government, a law that, among others, recognises the existence of the conflict and its political and social causes (YEPES, 2018) cited by (MESA; YEPES, 2020).

There is also no consensus on the dates of foundation of Colombian guerrillas, however, there is a coincidence that the creation of these takes place in the 1960s, in which the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC for its acronyms in Spanish), The National Liberation Army (ELN for its acronyms in Spanish) and the People's Liberation Army (EPL for its acronyms in Spanish) are simultaneously born (MESA; YEPES, 2020).

It can be said that there is a common ideological denominator in the creation of the Colombian guerrilla organizations, composed of the peasant heritage of land struggles and discontent with the restrictions on political participation of the *Frente Nacional*⁴ (the National Front), the influence of the Chinese and Cuban revolutions and even the May revolution of '68 in France and the mobilization against the Vietnam War in the United States, as well as the lack of guarantees for political participation (MESA; YEPES, 2020). In fact, this latter aspect was the trigger for the

4. In the history of Colombia it is known as "*El Frente Nacional* (The National Front)", a period between 1958 and 1974 during which, thanks to a great agreement, the main Colombian political parties, Liberals and Conservatives divided power, excluding from it all the other political movements that existed at that historical time in Colombia (MESA, 2009, p. 159).

creation of the April 19th Movement (M-19), created in 1970 because of voter fraud in that year's presidential elections.

Between 1970 and 1980, different subversive organizations emerged whom gradually signed peace processes. These include the Worker's Revolutionary Party (PRT for its acronyms in Spanish) and the *Quintín Lame* Movement, the latter in the claim of indigenous territories.

In addition to the guerrilla groups, the phenomenon of paramilitarism emerged in the 1990s (GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA, 2014). In the beginning, they were considered "Cooperatives of surveillance and private security", they led to the creation of the so-called United Self-Defense Forces of Colombia (AUC for its acronyms in Spanish), considering themselves as "a Political-Military movement of an anti-subversive nature in the exercise of the right to a legitimate self-defence" (*EL TIEMPO*, 1997).

Given the previous context, it can be said that from the middle of the twentieth century to the present day the armed conflict has been part of Colombian political history, therefore domestic and foreign policy has suffered from conditioning. As Carolina Yepes (2018, p. 9) states "domestic policy on the end of the armed conflict in Colombia, has largely conditioned and directed the formulation, design and implementation of the foreign policy of the different Colombian governments"

One of the first recognitions of the armed conflict as a political problem was carried out by President Belisario Betancur (1982-1986). Prior to this date, this issue was considered more of a problem of public order and internal treatment in government policy, but from that point onwards there was a kind of political recognition to the uprising in arms (GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA, 2013). Belisario Betancur was the first president to devise an international strategy to support his efforts to achieve peace at a local level, i.e., the design of a foreign policy strategy. Although this strategy cannot be defined in the strict sense as an internationalisation strategy, it was an important effort to validate the peace process and make it more coherent (BORDA, 2012).

The government that succeeded Betancur, that of Virgilio Barco (1986-1990) accelerate a peace process with the M-19. To this end, it prevented the armed conflict from permeating the country's foreign policy agenda, as the main interest in this policy focused on obtaining resources for strengthening the economy. However, at the end of this government, as García (1992, p. 187) mentions, there was an interest in negotiating with the FARC-EP, who proposed as mediators, former US President Jimmy Carter and Venezuelan President Carlos Andrés Pérez "which meant a new interest in linking the conflict to the international context" (MESA; YEPES, 2020) and, therefore, a new foreign policy strategy, designed and implemented from an internal condition.

Between 1990 and 1994 during the Cesar Gaviria government, it was characterized in foreign policy by the restoration of bilateral relations with Cuba in the context of the process that was ahead with the M-19, so that it is again observed, the domestic nuances in the State's foreign policy.

Even amid the sharp escalation of violence during the last two decades of the twentieth century and the deployment of an extensive repertoire of peace initiatives, as occurred during the administrations of [...] Belisario Betancur

(1982-1986), Virgilio Barco (1986-1990) and César Gaviria (1990-1994) administrations, there was no considerable external participation. Nor was there any strategy to link the peace processes in place to multilateral actors such as the UN or the OAS, although there were some calls in this regard from different sectors (FAWCETT, 2012, p. 117).

On the other hand, in Ernesto Samper's government (1994-1998) several developments in international relations and foreign policy took place and had a direct connection to the armed conflict. This is the case with the submission to the Congress of the Republic of Additional Protocol II to the Geneva conventions, which involves regulations relating to the protection of victims of non-international armed conflicts, this is a clear example of how internal and external stimuli coexist in the formulation of the Colombian State's foreign policy strategies.

Attempts at peace with the FARC-EP and the ELN were constant in the Samper government, while as Tokatlian (2000) argues, the president's attempts to seek greater support abroad for his initiatives were constant, through different actions in the pursuance of his government's foreign policy.

Although the foreign policy was often conditioned in these periods, previous dynamics of cases of internationalisation of the armed conflict were isolated and unsystematic. Nevertheless, as Borda (2012) highlights, subsequent governments (Pastrana and Uribe) had clear foreign policy strategies concerning the armed conflict.

One of the most active governments in international dynamics, given the peace process that went ahead with the FARC-EP, was that of Andrés Pastrana (1998-2002). This negotiation, known as the *Caguán* peace process, turned the interest of the international community to the country. A clear demonstration of this was the US interest in supporting a dialogued solution to the conflict with this guerrilla group. In fact, as Rojas (2007, p. 49 - 50) indicates:

At the beginning of the negotiation process with the FARC, the United States was inclined to support this alternative, albeit with some discrepancy. The State Department thought it was possible to apply in Colombia the strategic approach undertaken in El Salvador in the late 1980s. This approach avoided direct intervention and favoured escalating assistance in the form of equipment, training and intelligence technology, to defeat guerrilla groups and create conditions for a negotiated solution.

As Mesa and Yepes (2020) indicate, the Pastrana government begins one of the stages of further internationalisation of the Colombian armed conflict, since, through foreign policy strategies, the famous "*Plan Colombia*" (Colombia Plan) was signed. Although, at the outset, this plan was explicitly anti-narcotic in nature and not directly alluded to the subversive fight, after 11th September 2001, in the context of the World War against terrorism, the inclusion of counter-terrorism in the structure of the plan was facilitated.

With strategies like this, war has ceased to be internal, it has become externalized, opening the way to interventions in the country's internal affairs and its external relations. Its preponderance has been accentuated inversely proportional to the weakness or strength of the Colombian state on its triple front against drug traffickers, insurgency and counterinsurgency. Under the impact of the universalization of terrorism and drug trafficking, and in that direction although it cannot be said that the Colombian war is international, it is a war of international interest, with international effects and consequences (MEDINA, 2009, p. 36).

As noted in the first part of this section, the international context has always influenced the dynamics of the Colombian armed conflict both in the 1940s and at the dawn of the 21st century. Another event that directly influenced the characteristics of the Colombian confrontation was the 11th September 2001 terrorist attacks in the United States.

For Yepes (2018) this event added an important tinge to the conceptualization of the Colombian armed conflict in the post-Pastrana administration since during the Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) governments, there was an alignment of domestic and external policy concerning direct military confrontation and the new international agenda to fight terrorism.

“In this context, the counter-insurgency fight takes the flags of the battle against international terrorism, thus eliminating the political recognition that previous governments had made to guerrilla groups and giving them a connotation of terrorists” (MESA; YEPES, 2020). In fact, the three major Colombian armed groups (FARC-EP, ELN and AUC) were identified by the U.S. Department of State as terrorist organizations and the involvement of FARC and paramilitaries, in the drug business (TICKNER, 2007).

In this scenario, the dynamics of the conflict continued to be internationalising and, in some cases, regionally isolating the country. Two episodes were key to this isolation: the initiative to install U.S. military bases in the country and Colombia’s intervention to bomb a guerrilla camp in which FARC-EP number two would be dropped; Raúl Reyes, in Ecuadorian territory (MESA; YEPES, 2020).

Amid this diplomatic crisis, Juan Manuel Santos (2010-2018) assumes his role as president, who “in contravention of the thesis of the terrorist threat, accepts the existence of the internal armed conflict in Colombia, recognising the political foundation of the rebellion in which guerrilla groups have their action” (YEPES, 2018, p. 11) which paved the way for a possible negotiated settlement. In addition to this, Santos opted in the first three months of his government to lower the tension of battered diplomatic relations with neighbours such as Ecuador and Venezuela.

The Santos government’s peace process with the FARC-EP is perhaps one of the most successful of recent years. As will be seen in the subsequent paragraphs, the accompaniment of the international community was predominant, with mediation and guarantee by Cuba, Venezuela, Chile and Norway, the United Nations and the United States.

The Havana Negotiation process with the FARC-EP and the Colombian Foreign Policy

Commencement of the negotiation process and strategy; between the perception and the learning of the past.

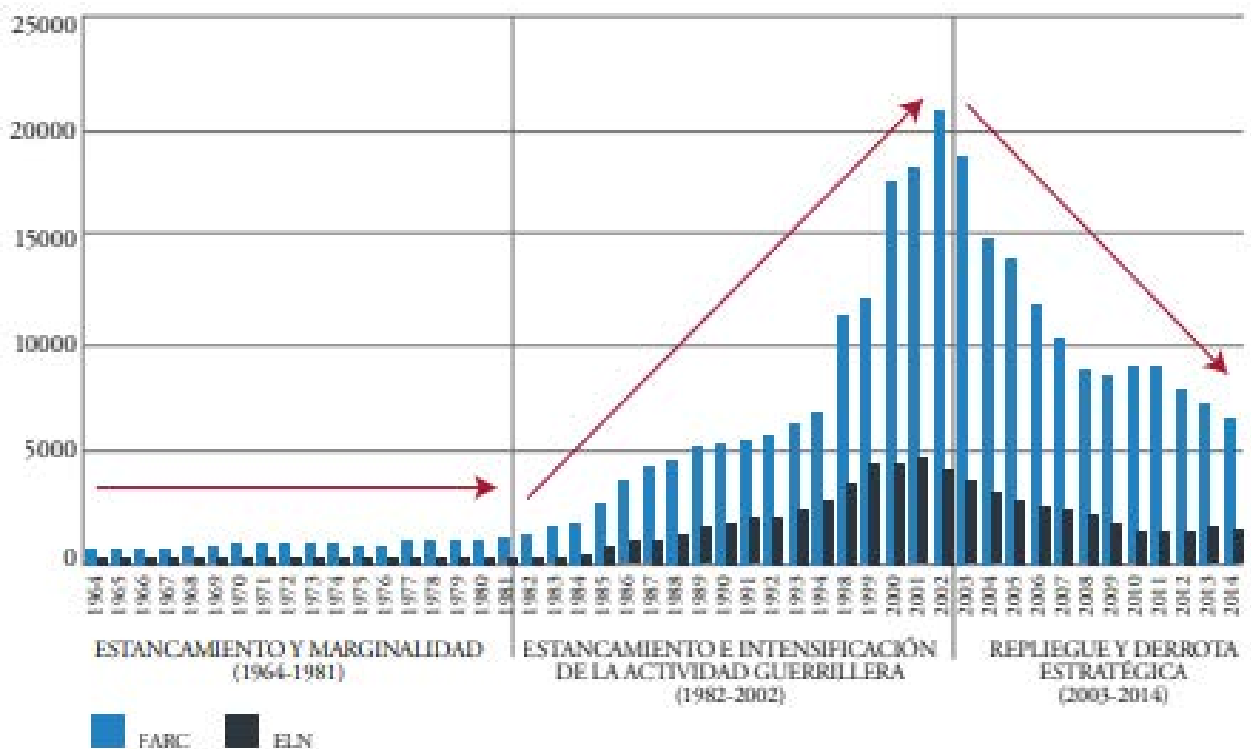
The strategy proposed by the Santos government, to advance the negotiation process with the FARC-EP, transitions between the perception of the head of state and the strategic culture shaped over decades of the negotiation process, which has left successes and misunderstandings, creating a state memory regarding methods and strategies to face future negotiations with guerrilla groups (GONZÁLEZ, 2021, pág. 111)

However, before proceeding with the argument of the previous statement, it must be specified the existence of material conditions conducive to undertaking a further attempt at the negotiating process. In the decade before the beginning of the Havana process, a change in the correlation of forces, state vs guerrilla groups, was evident in favour of the first actor.

Change driven, to a large extent, by the modernization of Colombian military forces, initiated even during the failed *Caguán* negotiations, the consolidation of the *Plan Colombia*, the beginning of patriot plans and consolidation, and by the strategy of direct confrontation during the administration of Alvaro Uribe (2002-2010). At the end of the first decade of the 21st century, The FARC-EP were in an unfavourable military and tactical position concerning the state military forces (GONZÁLEZ, 2021, pág. 111)

The FARC, by 2010 end up retreating in peripheral departments, mostly frontier ones such as *Norte de Santander, Arauca, Chocó, Nariño* and *Putumayo*, or others related to them such as *Cauca* or *Caquetá*. Its municipal scope has fallen to 160 municipalities – half of which, in 2002, and its volume of armed actions is 724, almost half that of 1,278 in 2002. In addition, its strength has been reduced by almost 50%, from nearly 17,000 fighters to just over 8,000 guerrillas (RÍOS, 2015, p. 70).

Graph 1: Evolution of the Number of FARC-EP and ELN members (1964-2014)

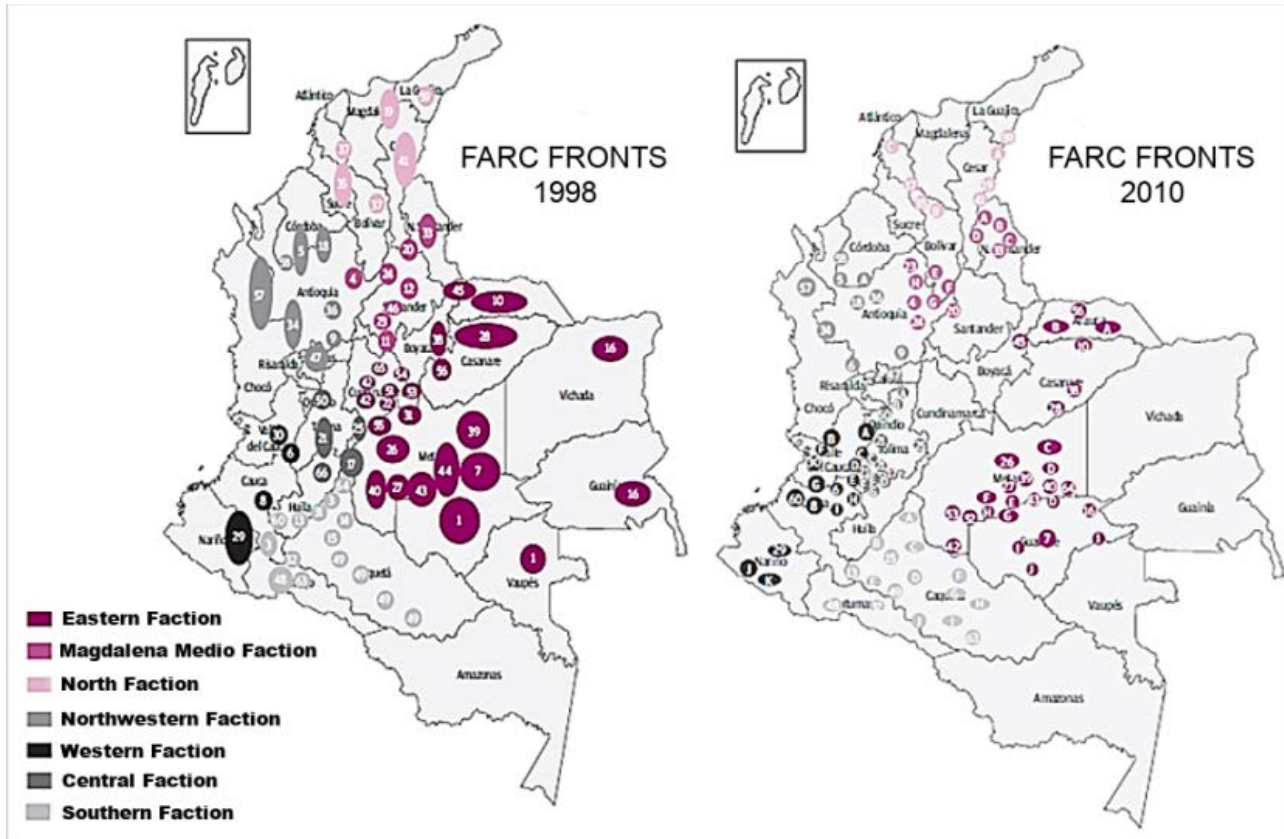


Source: (Echandia, 2015)

Despite the above, a definitive military defeat of the FARC-EP was not foreseen in the near time horizon. Military setbacks and the loss of members in their ranks generate a tactical retreat from this guerrilla group; they distance themselves from the main urban centres of the country and its surrounding areas, retreating to the jungle periphery and border areas. During this retreat, the FARC-EP retake the essence

of guerrilla warfare, a strategy they practised during the first decades of existence. The conflict would therefore enter a new, long-term stage (GONZÁLEZ, 2021, pág. 112)

Figure 1: FARC-EP's Territorial presence. 1998 and 2010



Source: (ECHANDIA, 2015)

Under this scenario, two options were presented to the political elite: to continue the strategy of confrontation employed in the last decade, or to take advantage of the change in the correlation of forces in favour of the state, in search of a negotiated solution.

In 2010, Juan Manuel Santos assumes the head of state, which, although elected under the political flags of this predecessor, Alvaro Uribe Vélez, a particular perception regarding the reality and future of the armed conflict with the FARC-EP, led to the design of a negotiating strategy with them.

Today we can talk about peace because my government's vision is integral: we do NOT fight to fight; we fight for peace [...] Today we can talk about peace thanks to the success of our military and police forces, and thanks to the growing presence of the state throughout the national territory [...] (SANTOS, 2012).

The next step was to define the methods and strategies for conducting the negotiations. In the public opinion and the country's political elites, the idea that the clearing zone was one of the reasons that led the *Caguán*⁵ process to failure, was established. It was an area in which, during the dialogues, the FARC-EP strengthened militarily, transferred

5. The so-called clearing zone covered an area of 42.000 km².

abducted from other parts of the country, consolidated their drug trafficking activity, and exercised territorial and social power more freely, to become a para-state organization with the ability to carry out exclusive state functions: public administration, construction of public infrastructure, regulations of commercial activities, settle disputes among area inhabitants, among others (GONZÁLEZ, 2021, pág. 113). Therefore, from hope and optimism at the beginning of these dialogues, over time, it became evident, the FARC-EP's scant will to reach a definitive agreement, the guerrilla group had a firm "determination to take advantage of the respective truces and to project their territorial expansion, which they otherwise considered irreversible" (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, 2014, p. 13)

In addition to the above, the media (REVISTA SEMANA, 1999), referred to the cleared zone as an independent republic, alluding to the areas of high influence of the guerrilla group that received this name in the 1960s, such as: *Tequendama, Urabá, Vichada, Territorio Vásquez, El Duda, Ariari, Guayabero, Pato, Riochiquito, Maruetaia*, among others (PENAGOS, 2013, p. 150).

Therefore, initiating a new negotiation process that would grant a zone free from the presence of state control, would entail high political costs and an increase in national mistrust of the new process. Then, instead of establishing a de-escalation zone, the decision was made to conduct dialogues outside the Colombian territory, which was a method of linking the international community. Thus, a direct way of linking foreign policy with the domestic policy of resolving the armed conflict was achieved (GONZÁLEZ, 2021, pág. 112).

Another learning of the *Caguán* process was in terms of the size of the agenda and the number of points to be addressed in the negotiations. As an example, the *Caguán* agenda was composed of twelve points and forty-seven subpoints. "In four years, both sides did not move beyond the first issue and no agreement was reached" (CHERNICK, 2015, p. 145), these points contained complex aspects, such as the revision of the economic and political structure of the state and the exploitation of natural resources, the reformulation of external debt, and international treaties, among others. Thus, the Havana agenda avoided these structural aspects of the state, seeking greater pragmatism and realism, by defining five points of discussion. "The first two items on the agenda such as the FARC-EP's historical claims: (1) the agricultural issue and (2) the political participation. Two other points as societal claims: (3) "solution to the problem of illicit drugs" and (4) victims; and the end of the conflict (5), addressed how the final agreement is implemented (REVISTA SEMANA, 2012).

However, in November 2011, months before the inception of the exploratory phase, the guerrilla group, in a letter addressed President Juan Manuel Santos, expressed the interest in resuming the *Caguán* agenda: "To question privatizations, deregulations, absolute freedom of trade and investment, environmental predation, market democracy, and military doctrine" (EL ESPECTADOR, 2012). To which, he closes any possibility of resuming that agenda, responding with a resounding: "¡Forget about a new Caguán!"

When necessary, we must be prepared to fight, and it was up to me – as Minister of Defense and as President – to fight illegal groups in my country. I did it effectively and forcefully when the ways of peace were closed [...] However, it is absurd to think that the end of conflicts is the extermination of the counterparty [...] The final victory for weapons–when there are non-violent alternatives – is nothing more than the defeat of the human spirit [...] To defeat by the weapons, to annihilate the enemy, to bring war until its last consequences, is to give up seeing, on the contrary, another human being, someone with whom one can speak (SANTOS, 2016).

Necessary but controlled internationalization

The end of the Colombian armed conflict, whether through the search for a negotiated solution or by military action, has permeated and influence Colombia's foreign policy over the last few decades. Until the late 1990s "the issue of armed conflict neither in its implications nor its resolution, was part of the country's international agenda. The country's strategic culture in this area was characterized by treating it as a domestic policy issue against which any external intervention was an unhelpful or desirable interference" (ROJAS, 2006, p. 86).

Precisely, before the process undertaken by Juan Manuel Santos, three negotiation processes had begun to end the conflict with the FAR-C-EP: the first, from 1984 to 1987 in *Uribe Meta* in the Belisario Betancur's government, then, between 1991 and 1992 in Caracas and Tlaxcala Mexico during the César Gaviria's administration, and the third, between 1999 and 2002 in the municipality of *San Vicente del Caguán* in the department of *Caquetá* during the Andres Pastrana's government. In the first two processes, the participation of international actors was null and in the dialogues of the *Caguán*, marginal (BEJARANO, 2017).

In the Andrés Pastrana Arango's administration, in the framework of the so-called diplomacy for peace, much of the country's international agenda focuses on the internationalization of the Colombian conflict in pursuit of a negotiated solution. In fact, it can be defined as an intermestic foreign policy, being closely related to the country's domestic policy (GONZÁLEZ, 2021, pág. 111).

On the one hand, diplomatic action focused on the *Plan Colombia*' approval which was initially anti-narcotics with an indirect link to the fight against subversive groups, but after 11th September 2001, it was linked to the fight against terrorism. Initially, it was intended to link a large part of the international community, especially the European countries, to the *Plan Colombia*, however, despite different meetings and presidential tours for this purpose, this initiative failed to gain the support of the old continent, being considered a militaristic initiative which could lead to a further escalation of the conflict and violation of Human Rights, despite being presented by the Colombian government "as the strategy that will enable the peace process to be consolidated through plans of economic recovery, strengthening democracy and the substitution of illicit crops, among others" (EL TIEMPO, 1999).

Even, the intention was to establish a donor table to channel funding to the *Plan Colombia*, the meeting would be held at the Spanish ca-

pital in July 2000, but due to the lack of consensus of the European countries and the objections to the *Plan Colombia*, the meeting in Madrid was focused no longer on obtaining financial resources for *Plan Colombia*, but on forming a group to support the negotiation process that initiated.

The diplomatic action of foreign policy “led to a significant support for government action for peace from governments and some non-governmental actors who form opinions worldwide” (GARCÍA, 2002, p. 191). In this sense, the tour of European countries stands out: Sweden, Norway, France, Spain, Italy and the Vatican, composed of a commission from the FARC-EP and the Colombian government (GONZÁLEZ, 2021, pág. 112).

The presence of international actors at the *Caguán* dialogue table consisted of two types of participations “The first is facilitation, which was in charge of Italy, Spain, Sweden and Norway; and the second, accompaniment, exercised by the same facilitating countries, accompanied by Costa Rica, Venezuela and Mexico” (MORENO, 2009, p. 151).

Table 1: The roles of participants in the negotiation process

Characteristics	Accompaniment	Facilitation	Arbitration
	Is an external observer. Clarifies the parties on points of which doubts arise during the development of the process. Seeks to create an environment of clarity and transparency of the actors involved.	Proposes techniques to solve the conflict. Is present at all stages of the negotiation process. Usually has a support team. Are essential and of leading character in the negotiation. Must know the issue, be impartial, creative and empathetic. Carries the thread of conflict.	The intervention of third parties, based on a discrepancy between them. Is not mandatory. Is confidential. Help the parties involved to make their decisions. Therefore, should not impose their own on any of the parties involved. Is not directly involved in the conflict.

Source: Own elaboration based on (FISAS, 2012)

In the age of Alvaro Uribe, under the so-called democratic security policy, foreign policy experienced a process of “securitization”, in which the armed conflict was articulated to the discourse and dynamics of the international war against terrorism, allowing the United States to be directly linked to the fight against subversive groups. This linkage allows a change in the character of the *Plan Colombia*: from an anti-narcotics plan to an anti-terrorist plan (GONZÁLEZ; MESA; YEPES, 2018, p. 92). This articulation can be understood as a result of the perception of foreign policy executives who interpreted this change in the international system, as an opportunity to link the country’s anti-subversive and anti-narcotics struggle, with international dynamics.

For the present, it is called conflict externalization, as those consequences caused by the dynamics of the conflict, capable of generating effects and repercussions outside the country’s borders; “contagion” effect. This situation generates greater resonance in the international media and greater attention both from governments of affected states, as well as from different international agencies and non-governmental organizations. On its side, the internationalization of the conflict is due to an

autonomous, strategic and intentional decision of the belligerent actors of the internal conflict. When such a decision comes from the state, it is positioned as a foreign policy strategy in the face of an internal situation. On the part of the non-state armed actor, internationalization is expressed through the so-called parallel diplomacy.

The internationalization of the conflict is aimed at the search of three main objectives: official discourse and diplomatic resources are directed towards the search for support and legitimacy of the negotiation process or during the confrontation. When seeking to delegitimize or isolate the opposing group internationally. Finally, when international actors, with a particular role, are explicitly and consciously included at any phase of the conflict; hostility or negotiation (CUJABANTE, 2016, p. 211) and (BORDA, 2012, p. 11).

The above conceptual differentiation is done to avoid confusion and to facilitate the proposed analysis which revolves around the internationalization of the conflict, perhaps the most rigorous analysis of the internationalization of the Colombian conflict. Sandra Borda (2012), presents a division into two types: military and political. The first of these, respond to “[...] the actors more likely to be invited by the state and insurgent organizations to participate in their conflict to obtain military and logistical support [...] to continue the war and to improve their military position against their adversaries”. Political internationalization occurs by involving “[...] non-committed neighbouring countries, European countries, international organizations and international non-governmental organizations [...] invited when parties are interested in obtaining political recognition and support, which usually happens, but not exclusively, during peace negotiations” (2012, p. 21-22). These two strategies are not mutually exclusive; they can be used simultaneously, such as the Santos administration’s decision to start negotiations amid the fighting.

Prior to the formal opening of negotiations in Havana, the FARC-EP sought to actively involve international organizations and third countries. Moreover, regional authorities such as the Andean Community of Nations (CAN for its acronyms in Spanish), and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC for its acronyms in Spanish), through press releases expressed to the Colombian government, the intention to actively participate in the negotiation process, in the face of this intentions, president Santos took the opportunity to reiterate that the search for peace is a matter for Colombia: “For now the best way to help is to do nothing, I said in my possession that peace is an internal Colombian matter and we, Colombians will solve it” (*EL TIEMPO*, 2011a). Later, in 2013, within the framework of the 68th session of the United Nations General Assembly, the Head of State again expresses an interest in limiting the participation of international actors in the negotiation process:

What we are asking to the UN and the international community is to respect the right of Colombia –and every nation– to seek peace [...] We ask that we continue to be accompanied in this effort by respecting our decisions, our way of doing things, and trusting that our actions have never been alien to the sensitivities of the international community (*CANCILLERÍA DE COLOMBIA*, 2013).

In addition to these FARC-EP initiatives, involving international actors, after releasing the French journalist Roméo Langlois, the guerrilla group sent with him a letter to the then-president François Hollande, urging the Gallic country to get involved in the search for peace in Colombia. However, the French president's response closed the possibility to that proposal, categorically noting that: "We want there to be a political resolution and that is all [...] We do not have to interfere with Colombia's political life" (*EL TIEMPO*, 2012a).

Also, several non-governmental organizations, both national and international, and recognized personalities: Piedad Córdoba and the Colombian organization for peace, to name a few, made proposals to bring the government and the FARC-EP closer, in search of a formal start of negotiations. Given this, the government was emphatic in pointing out, "I do not think it is appropriate for anyone to seek parallel channels to dialogue with the guerrillas, and I disallow any attempt to [...] When we consider that the moment exists and the opportunity is there, we will open that opportunity in the way we believe to achieve that goal" (*EL TIEMPO*, 2011b). This is in contrast to the *Caguán* negotiation process, where, as *Borda* and *Gómez* (2015, p. 166) state, the premise against president Pastrana's international actors in the negotiation process was "the more, the better" (the more actors, the more pressure over the FARC to remain on the negotiating table).

The attention and participation of the international community in the negotiation process in Havana can be understood, on the one hand, as a response to the externalization of the effects of the conflict, in border areas, and on the other, precisely to a decision of the country's foreign policy decision, of political and diplomatic internationalization of the conflict, through the explicit inclusion of international actors over specific roles.

Thus, during the beginning of the process the discourse of the country's foreign policy was turned, to a large extent to legitimizing the process before the international community: "Peace in Colombia is peace in the region" (*EL TIEMPO*, 2013a), "The support of the international community helps the process to move in the right direction; legitimizes the process" (*EL TIEMPO*, 2013a), words spoken by the Colombian Ambassador to Washington, Luis Carlos Villegas, before the U.S government and Juan Manuel Santos, respectively.

Colombian foreign policy sought to direct the participation of the different international actors towards the post-conflict process. "When the post-conflict arrives, we will have immense challenges to reintegrate the demobilized, to ensure the presence of the state in the areas affected by the conflict, and to guarantee citizen security. ¿What important would be then the contribution and competition of the international community, which we now call for! (CANCILLERÍA DE COLOMBIA, 2014)

The beginning of the negotiation process had such an international resonance, that together with Hugo Chávez' death, the resignation of Pope Benedict XVI, and the succession of whoever was the first Latin American Pope, Francis, was considered one of the most relevant historical events in the region in 2013, according to the annual survey conducted by the *Grupo de Diarios América* (GDA) (*EL TIEMPO*, 2013b).

Table 2: International support for the negotiation process.

Estates	International Organizations	Non-Governmental Organizations	Other Actors
<p>Ecuador, in the words of the then President Rafael Correa: “the best news for Latin America would be the end of the armed conflict in Colombia” (<i>EL TIEMPO</i>, 2013c)</p> <p>The United States, from the outset, expressed its support for the process but clarified that it would continue to persecute FARC-EP members with debts to the justice of that country. France, repeatedly, the chancellery of the Gallic country celebrated the different progress of the process by reiterating its support.</p> <p>Uruguay. In 2013 President José Mujica offers Uruguay to Juan Manuel Santos as an alternate venue for negotiations.</p> <p>Countries such as Brazil, Bolivia, Venezuela and Ecuador expressed their congratulations on every progress in the process</p> <p>Brazil, in the first days of October 2012. Gilma Rousseff’s government releases a document entitled: “Brazil and South America support the rapid end of the armed conflict in Colombia”, in which they express the support for the process that would begin in a few days, considering that it is an event of high relevance not only for Colombia but for all South America: qualifying the decision to initiate dialogues as a mature and patriotic decision (<i>EL TIEMPO</i>, 2012b)</p>	<p>European Union. During the negotiation process, it kept a distance, considering that this process was a matter for the state of Colombia and the guerrilla organization. However, since 2013, without specifying the amount, its pledge to finance the post-conflict scenario.</p> <p>Organization of American States (OAS)</p> <p>Inter-American Development Bank (IDB).</p> <p>World Bank (WB)</p> <p>Unasur. At the summit of Heads of State held in Lima in November 2012, they expressed their entire support.</p> <p>United Nations Organization. Both the General Assembly and the Security Council.</p>	<p>Global Action of Parliamentarians (PGA for its acronyms in Spanish) in December 2013 as part of a forum held in Bogota. In addition to their support, they offered to send a delegation, as a visit to the negotiating table.</p> <p><i>The Elders</i>, a group of global leaders such as Kofi Annan, Nelson Mandela, Desmond Tutu, Martti Ahtisaari; Jimmy Carter and Fernando Henrique Cardoso (Brazil) (<i>EL TIEMPO</i>, 2013d)</p> <p>International Committee of the Red Cross. On the visit of its Chairman, Peter Maurer, he expressed the committee’s for the process and the willingness to continue to be even in a post-conflict context.</p>	<p>Former President of the Spanish government, Felipe González.</p> <p>Oscar Arias, former President of Costa Rica and Nobel Peace Prize: “The world got bored with the war in Colombia”</p> <p>XXIII Ibero-American Summit in October 2013.</p> <p>Representative of the Vatican State, Pope Francis. In a private audience with Juan Manuel Santos, in May 2013, expressed his support for the processes and blessed it.</p> <p>Congressmen from the United States. Through a letter signed by near 14 Democratic congressmen and a Republican, express support for the process and asked Secretary of State, John Kerry to design a policy that would respond to needs emerging from it (<i>EL TIEMPO</i>, 2013e).</p> <p>José Luis Rodríguez Zapatero, former head of the Spanish government.</p>

Source: (GONZÁLEZ, 2021, págs. 126-127)

One of the reasons for the Colombian government’s control over the internationalization of the negotiation process is due to a pulse of force between the two sides of the conflict: on the side of the government, “so that the guerrillas could not tactically and strategically use the negotiating scenario to strengthen themselves in the military” (BEJARANO, 2017, p. 199).

Distrust between the parties involved in an armed conflict is perhaps the most complex barrier that must be overcome in the search for a negotiated solution. “The United Nations (UN) in coordinating the Monitoring and Verification Mechanism for the Bilateral and Definitive Ceasefire and Hostilities Agreement, and as a verification body for the abandonment of weapons by the guerrillas” (BEJARANO, 2017, p. 183).

The verification mission was established by the Security Council by resolution 2261 of 2016, which is established for 12 months and indicates the functions and purpose of the mission. Then, by resolution 2366 of 2017 the Security Council, at the request of the Government of Colombia and the FARC-EP, extends the mandate of the Verification Mission for an initial period of 12 months under the leadership of a Special Representative of the Secretary-General of the United Nations, who was entrusted inter alia, with reporting every 90 days on mission activities.

Conclusions

The internationalization of the negotiation process between the Colombian State and the FARC-EP was a purported and objective issue on the part of the government which through internationalization it sought to add political support, legitimacy to the process and cooperation in its different forms, in the face of post-conflict. However, the involvement of different actors in international society took place in a calculated, streamlined and measured manner. That is, internationalization of the process, but with clear restraints. In this regard, as demonstrated in the article, some states were involved, with clear roles and above all with little capability for autonomous decision-making on issues inherent to negotiation. On the other hand, to international actors who sought a more active role, the government, in a sort of strategic evaluation and relevance, discarded these participations. Other actors such as France, remained expectant, but without pretending active participation as considering the process to be exclusive to the sovereignty and self-determination of the Colombian State.

The decision to control the different international actors' participation was due to an objective of the Colombian foreign policy which can be read in the light of the theoretical developments of neoclassical realism under the intervening variable of leaders' perceptions and the states' strategic culture. As mentioned in the article, traditionally, the search for termination of the conflict through a negotiated solution was seen by the country's political tradition as an issue of domestic policy to be resolved by Colombia, therefore, this way of perceiving the solution to the conflict, means an element of that state memory, which permeated the Havana process.

On its part, strategic culture, depending on the circumstances, affects how foreign policy executives perceive particular situations; is that tradition of state behavior that often enlightens and guides state leaders. In this particular case, President Juan Manuel Santos told the media, that achieving peace with the guerrilla group was a country's internal matter. However, despite the controlled and sometimes limited role of Havana's negotiation process, the international actors' participation helped to generate security, which led to a break-up of the paradigms of distrust that delayed and hindered the implementation of the process in previous versions.

BIBLIOGRAPHY

- BEJARANO, P. (2017). La verificación internacional: condición decisiva en la solución negociada del conflicto armado colombiano. *Opera*, 183-208.
- BORDA, S. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Ediciones Uniandes.
- BORDA, S., & Gómez, S. (2015). The internationalization of Colombia's Current Peace Process. From Isolation to Containment. En B. Bagley, & J. Rosen, *Colombia's political economy at the outset of the twenty-first century* (p. 163-262). New York: Lexington Books.
- CANCILLERÍA DE COLOMBIA. (24 de septiembre de 2013). Palabras del presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, ante la asamblea general de la organización de las Naciones Unidas en el 68 periodo de sesiones ordinaria.
- CANCILLERÍA DE COLOMBIA. (2014). Discurso del presidente Juan Manuel Santos ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el periodo 69° periodo de sesiones.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. (2014). *Guerrilla y Población Civil. Trayectoria de las Farc 1949-2013*. Bogotá: CNMH.
- CHERNICK, M. (2015). Santos, the FARC, and the Evolution of Peace Negotiations in Colombia. En B. Bagley, & J. Rosen, *Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century. From Uribe to Santos and Beyond* (p. 141-162). New York: Lexington Books.
- CUJABANTE, X. (2016). La comunidad internacional y su participación en los procesos de paz en Colombia. *Equidad y Desarrollo*, 207-222.
- ECHANDIA, C. (2015). Cincuenta años de cambios en el conflicto armado colombiano (1964-2014). *Polis*, 2-14.
- EL ESPECTADOR. (10 de enero de 2012). "Que se olviden de un nuevo Caguán": Juan Manuel Santos. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/se-olviden-de-un-nuevo-caguan-juan-manuel-santos-articulo-320196>
- EL TIEMPO. (1997). Paramilitares se habrían unido. *Archivo digital El Tiempo*. Recuperado el 24 de 7 de 2018, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-513963>
- EL TIEMPO. (26 de octubre de 1999). Unión Europea analiza plan Colombia. *El Tiempo*.
- EL TIEMPO. (3 de diciembre de 2011a). La paz es asunto interno y vamos a resolverlo los colombianos: Santos. *El Tiempo*.
- EL TIEMPO. (23 de mayo de 2011b). Santos rechazó mediación internacional para diálogo con las Farc. *El Tiempo*.
- EL TIEMPO. (1 de junio de 2012). Francia no interferirá en la política colombiana: Hollande. *El Tiempo*.
- EL TIEMPO. (4 de octubre de 2012b). Espaldarazo de Brasil a proceso con las Farc. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12283324>
- EL TIEMPO. (21 de diciembre de 2013a). Diálogos de paz, entre los hechos del año en la región, según sondeo. *El Tiempo*.
- EL TIEMPO. (12 de diciembre de 2013b). La Unión Europea financiará un escenario de posconflicto en Colombia. *El Tiempo*.
- EL TIEMPO. (25 de noviembre de 2013c). 'Somos más hermanos que nunca', le dijo Santos a Correa. *El Tiempo*.
- EL TIEMPO. (16 de noviembre de 2013d). Colombia se presenta ante Estados Unidos como una potencia regional. *El Tiempo*.
- EL TIEMPO. (29 de marzo de 2013e). Congresistas de EE. UU. firman respaldo al proceso en La Habana. *El Tiempo*.
- FAWCETT, L. (2012). Participación internacional en conflictos armados: los esfuerzos de las Naciones Unidas por lograr la paz de Colombia. En S. Borda, & F. Cepeda, *Proceso de paz en Colombia. Participación de actores internacionales* (p. 89-148). Bogotá: ECOE ediciones.
- FERNANDES, G. (2015). Política externa do governo Geisel (1974 – 1979): análise realista neo-clássica. *estudos internacionais*, 203-224.
- FISAS, V. (2012). Roles de un proceso de paz. *Semana*.
- GARCÍA, A. (2002). La política exterior del último cuatrienio: paz y conflicto en el centro de la agenda. *Políticas Públicas*, 191-217.

- GARCÍA, M. (1992). *De la Uribe a Tlaxcala. Procesos de Paz*. Bogotá: Cinep.
- GONZÁLEZ, C. (2021). *Política exterior colombiana, 2010-2018 entre la percepción de los tomadores de decisiones y la cultura estratégica*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana. Obtenido de <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/9047/Politica%20exterior%20colombiana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- GONZÁLEZ, C. H.; MESA, J. C.; MONTOYA, D. (2018). La Cooperación Sur-Sur como herramienta de la política exterior colombiana (2010-2015). *Reflexión Política*, 84-105.
- GONZÁLEZ, C. H.; MESA, J. C.; Yepes, C. (2018). La influencia del narcotráfico en la formulación y ejecución de la política exterior colombiana. *Escenarios; empresa y territorio* (9).
- GONZÁLEZ, C. H.; MUÑOZ, O. (2020). Enfoques teóricos para abordar la política exterior. En C. H. González, *Relaciones Internacionales: Política exterior, terrorismo, migración y conflicto en el sistema internacional actual*. Medellín: Centro editorial Esumer.
- GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA. (2013). ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Centro de memoria histórica.
- GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA. (2014). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá: Imprenta nacional.
- MEDINA, C. (2009). *Conflicto armado y procesos de paz en Colombia. Memoria de casos FARC-EP y ELN*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- MESA, J. C.; YEPES, C. (2020). Relaciones Internacionales y Conflicto Armado en Colombia: Análisis desde el modelo polemológico. En *Relaciones Internacionales: Política exterior, terrorismo, migración y conflicto en el sistema internacional actual* (págs. 139-176). Medellín: Centro Editorial Esumer.
- MESA, E. (2009). El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática. *Revista FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*, 39(110), 157-184.
- MORENO, C. (2009). Relaciones entre Colombia y Europa 1999-2002: alianzas y conflicto en la cooperación internacional. *CS*, 147-176.
- PENAGOS, J. (2013). El proceso de representaciones sobre las FARC. 1964. Los inicios. *Anagramas*, 145-162.
- REVISTA SEMANA. (2 de agosto de 1999). Más Allá de la Foto. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/mas-alla-de-la-foto/38484-3>
- REVISTA SEMANA. (1 de enero de 2012). Los puntos de la agenda. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-puntos-agenda/263987-3>
- RÍOS, J. (2015). Del Caguán a La Habana. Los diálogos de paz con las FARC en Colombia: una cuestión de correlación de fuerzas. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 63-83.
- RIPSMAN, N.; TALIAFERRO, W.; LOBELL, S. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- ROJAS, D. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Análisis Político*, 85-105.
- ROJAS, D. M. (2007). Estados Unidos y la Guerra en Colombia. En I. d. Internacionales, *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (Colección VITRAL ed.). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- SANTOS, J. (4 de septiembre de 2012). *Alocución del presidente de la República, Juan Manuel Santos sobre el 'Acuerdo General para la Terminación del Conflicto*.
- SANTOS, J. (10 de diciembre de 2016). *La Paz en Colombia: de lo imposible a lo posible. Palabras del presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, al aceptar el Premio Nobel de Paz*.
- SCHWELLER, R. (2004). Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security*, 159-201.
- TALIAFERRO, J. (2006). State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource Extractive State. *Security Studies*, 464-495.
- TICKNER, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales. *Colombia internacional*, 90-111.
- TOKATLIAN, J. G. (2000). Colombia at War: The Search for a Peace Diplomacy. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 14(2), 333-362.
- YEPES, C. (2018). Gobiernos Uribe y Santos. Dos políticas exteriores para la finalización del conflicto armado, 2006-2016. Caso FARC-EP. *Tesis para optar al título de magister en Derechos Humanos y Cultura de Paz*. Cali: Universidad Javeriana de Cali.



Paradiplomacia da Cidade de Dourados - MS: Um Estudo sobre os Desafios da Internacionalização dos Municípios de Médio Porte na Faixa de Fronteira¹

Paradiplomacy in the City of Dourados - MS (Brazil): A Study on the Challenges of Internationalization of Medium-Sized Municipalities in the Border Band

Tomaz Espósito Neto²
Aida Mohamed Ghadie³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n2.p78

Recebido em: 05 de junho de 2020
Aprovado em: 10 de janeiro de 2022

RESUMO

O objetivo do presente artigo é descrever a atuação paradiplomática do município de Dourados-MS, buscando identificar variáveis que influenciaram o processo de inserção internacional, bem como as (des)continuidades nesse processo, desde seu início em 2001 até seu abandono, em 2016. O estudo de caso foi conduzido conforme a proposta de Robert Yin (2015), por meio da descrição das ações internacionais e de uma análise qualitativa de uma bibliografia selecionada, documentos oficiais e entrevistas semiestruturadas, e fundamentado teoricamente pelo modelo de Soldatos (1990) e Salomón (2012). No caso de Dourados, o processo de internacionalização malogrou em função das seguintes variáveis: alteração da filiação política partidária dos mandatários municipais, agravada pela crise político-econômica após a deflagração da operação Urágano pela Polícia Federal; ausência de uma estrutura específica e quadros permanentes; e o afastamento paulatino da sociedade em relação à política municipal.

Palavras-chave: paradiplomacia; Dourados; cooperação descentralizada; fronteira.

ABSTRACT

The purpose of this article is to describe the paradiplomatic performance of the municipality of Dourados - MS (Brazil), seeking to identify the variables that influenced the process of international insertion, as well as the (dis)continuities in this process, from its beginning in 2001 until its abandonment in 2016. The case study was conducted according to the proposal of Robert Yin (2015), by means of the description of international actions and a qualitative analysis of a selected bibliography, official documents and semi-structured interviews, and was theoretically based on Soldatos (1990) and Salomón (2012) model. In this case, the internationalization process failed due to the following variables: change in political affiliation of municipal representatives, aggravated by the political and economic crisis after the outbreak of the Urágano operation by Federal Police; absence of a specific structure and permanent staff; and the gradual estrangement of society from municipal politics.

Keywords: paradiplomacy; Dourados; decentralized cooperation; border.

1. Esse texto é fruto das ações da Cátedra Jean Monnet da UFGD, projeto financiado pela Comissão Europeia. Outrossim, este trabalho está inserido nas atividades do projeto Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada (Edital PROCAD-Defesa 2019) com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Ministério da Defesa.

2. Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Integração Internacional, Conflito, Guerra e Paz, atuando principalmente nos seguintes temas: política externa brasileira, relações bilaterais entre o Brasil e o Paraguai. Desde 2014, é membro da REPRI- Rede de Pesquisa em Regionalismo e Política Externa (REPRI) que congrega pesquisadores de várias universidades brasileiras e instituições de pesquisa. E-mail: tomazeneto@gmail.com.

3. Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD). Especialista em Magistério do Ensino Superior pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Engenharia Civil, habilitação: Produção Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atuação Profissional: Docente do curso de graduação em Engenharia Civil no Centro Universitário da Grande Dourados - UNIGRAN, gestora de obras e projetos da Prefeitura Municipal de Dourados. Tem experiência na área de Engenharia Civil, com ênfase em Orçamentos e Fiscalização de Obras, atuando principalmente nos seguintes temas: estrutura de concreto armado, inovação, software, projeto legal, construção, habitabilidade e gerenciamento de obras, canteiros, planejamento. E-mail: a.beirute@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3714-0643>.

Introdução

Na segunda metade do século XX, a emergência do regionalismo (como a União Europeia); a expansão dos fluxos globais de pessoas, informações e comércio (bens e serviços) conhecida como globalização; a ascensão de novos atores (empresas e organizações não governamentais e transnacionais) e temas (como meio ambiente e direitos humanos); e a insuficiência de capacidade dos Estados centrais em lidar com os problemas globais tiveram um profundo impacto local (CASTELLS, 1999; SASSEN, 2002; KEOHANE; NYE, 2001). Diante desse cenário, observou-se uma paulatina descentralização política do poder em favor de entidades subnacionais, como províncias e municípios (BORJA; CASTELLS, 1996), sendo que alguns destes passaram a protagonizar novos papéis, como a condução de processos de internacionalização próprios, também conhecidos como paradiplomacia (PRADO, 2013) e cooperação descentralizada (PRADO, 2019). Por paradiplomacia entende-se:

[...] pode ser definida como o envolvimento dos governos subnacionais nas relações internacionais, através do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou *ad hoc*, com públicos estrangeiros ou com entidades privadas, com o objetivo de promover questões socioeconômicas ou políticas, assim como qualquer outra dimensão externa de suas próprias competências constitucionais [...] (SALOMÓN, 2012, p. 274).

A cooperação descentralizada consiste em “um instrumento de atuação internacional dos governos locais com outros atores internacionais, visando ao desenvolvimento e à participação mais ativa das comunidades locais nos ganhos mútuos das partes cooperantes” (CNM, 2009, p. 38).

Esse sistema de cooperação pode também ser explicado como: “[...] um conjunto de ações, atividades e programas de intercâmbio que são estabelecidos entre atores subnacionais pertencentes a dois ou mais estados nacionais” (BUENO, 2010), ou, segundo Gilberto Rodrigues (2009, p. 6), “trata-se da possibilidade de entes subnacionais ou não centrais, como Estados e Municípios, desenvolverem ações internacionais, no âmbito de suas competências, sob o amparo de molduras internacionais bilaterais ou multilaterais”. Essas ações dependem das características de cada entidade subnacional e de suas estratégias, no nível doméstico e internacional, e das competências que os mesmos possuem no marco político nacional, como no caso do Brasil (SALOMÓN, 2011; PRADO, 2016; MARIANO; MARIANO, 2005)⁴.

Soldatos (1990) classifica a relação entre o governo federal e a entidade subnacional em dois tipos distintos: ações internacionais do tipo cooperativas e ações paradiplomáticas paralelas ou substitutivas. As cooperativas são aquelas coordenadas pelo governo federal, enquanto as paralelas podem ocorrer de duas maneiras: de forma harmoniosa, com ou sem monitoramento do governo central, ou de conflito, o que evidencia a objeção do Estado perante a atuação de uma entidade subnacional no contexto internacional: “Co-operation (supportive) action in foreign policy is possible when subnational actions on the part of federated units are co-ordinated by the federal government” (SOLDATOS, 1990, p. 38). Assim, os entes subnacionais conseguem promover seus interesses internacionalmente – embora subordinados aos interesses de Estado –, dividir os custos, somar forças e recursos com o governo federal e buscar complementariedades (SOLDATOS, 1990, p. 42).

4. Nesse sentido, destaca-se a contribuição de autores do cenário internacional como Panayotis Soldatos (1990), que descreve a paradiplomacia como “uma atividade de política externa de uma unidade federativa”, enquanto na perspectiva de Noé Cornago Prieto (2004, p. 251) a paradiplomacia é definida como sendo “o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover outra dimensão externa de sua própria competência constitucional”.

Por sua vez, as ações paradiplomáticas substitutivas, também conhecidas como paralelas, são aquelas desenvolvidas pelos entes subnacionais sem a participação direta do governo central, podendo ou não apresentar conflitos e podendo evoluir com ou sem a supervisão do poder Central e/ou outros entes federativos (SOLDATOS, 1990, p. 38; RIBEIRO, 2009, p. 47).

Brian Hocking (1993, p. 200) apresenta alguns determinantes (como burocracia, acesso a recursos, entre outros) do processo de internacionalização dos atores não centrais, como municípios e estados subnacionais, a diplomacia multinível e a governança multidimensional dos processos de integração.

Os estudos sobre paradiplomacia ganharam evidência na América do Norte e na Europa através de pesquisas dedicadas a compreender a atuação de regiões como Quebec e Catalunha (RIBEIRO, 2009). Segundo Débora Prado (2018, p.139-40), caracteriza as relações exteriores antagônicas entre entes subnacionais, como a Catalunha, e o poder central, como a Espanha, de “protodiplomacia”. Essas relações antagônicas visam, por parte do ator subnacional, obter o reconhecimento da independência, dessa feita transformar protodiplomacia em diplomacia pura de um novo Estado. Prado (2018, Passim) apresenta a inadequação dos conceitos para a complexidades dos fenômenos paradiplomáticos, em especial do Sul Global.

No Brasil, os estudos paradiplomáticos é algo recente. Foram impulsionados pelo processo de redemocratização, cujos marcos principais foram a Constituição de 1988 e as eleições diretas de 1989, deu uma maior autonomia aos órgãos subnacionais (CASTELO BRANCO, 2011; ARAÚJO, 2012; RIBEIRO, 2009), e muitos começaram a aumentar sua presença internacional, como aconteceu com Rio de Janeiro-RJ e Porto Alegre-RS. Paulatinamente, essas ações foram reproduzidas entre municípios menores; ademais, várias dessas iniciativas estavam em consonância com as experiências de integração regional, como o Mercosul (SALOMÓN, 2012; PRADO, 2016; VIGEVANI *et al.*, 2004).

De acordo com alguns autores, a ação paradiplomática pode ser considerada uma atividade legal, isto é, encontra-se dentro do rol de competência dos governos não centrais estabelecidos, determinando assim o contexto constitucional do país (ARAÚJO, 2012; PRIETO, 2004).

Muito embora a falta de institucionalização da paradiplomacia na Constituição Federativa do Brasil de 1988, que manteve a centralidade da competência pelo exercício das atividades internacionais exclusivamente a cargo da União, a realidade demonstra que este fato não impediu a atuação das cidades brasileiras nas relações internacionais (CASTELO BRANCO, 2011; PRADO, 2013; RIBEIRO, 2009).

O pacto federativo institucionalizado na Carta Magna estabeleceu condições de autonomia que permitem aos estados federados e municípios⁵ mobilizarem-se no campo das atividades paradiplomáticas. Castelo Branco (2011) assevera que a autonomia das entidades federativas do Brasil pressupõe uma divisão de competências legislativas, administrativas e tributárias e que a Constituição Federal brasileira, ao estabelecer “as matérias específicas de cada um dos entes federativos, [...] poderá acentuar a centralização do poder, ora na própria Federação, ora nos demais entes não centrais” (CASTELO BRANCO, 2011, p. 86).

5. Competências dos entes federados segundo a Constituição Federal de 1988: União: Artigos 21 e 22; Distrito Federal: Artigo 32, § 1º. competência de Estado e de Município. Estados: Artigo 25 competência residual, isto é, tudo o que não lhe é vedado pela Constituição; Municípios: Artigo 30 (CNM, 2009).

Pode-se depreender desta exposição que, por seu lado, o Governo central define as pautas de interesse nacional global no sistema internacional, enquanto os demais entes federados, estados e municípios buscam atividades externas pontuais “de caráter comercial, cultural e econômico” – prossegue Castelo Branco, que defende ser este o contexto principal em que ocorre o desenvolvimento da paradiplomacia brasileira (CASTELO BRANCO, 2011, p. 87).

Os estudos brasileiros sobre a paradiplomacia municipal acompanharam esse movimento (BARRETO, 2004). Inicialmente, como em São Paulo-SP e Rio de Janeiro-RJ, foram analisadas as ações internacionais de capitais (MILANI; RIBEIRO, 2011; VIGEVANI, 2006a) e, a seguir, passaram a ser averiguadas cidades médias, como Uberlândia-MG (YAHN FILHO, 2019; FRÓIO, 2015). Mais recentemente, as pesquisas perquiriram municípios da faixa de fronteira⁶, em especial as cidades-gêmeas⁷ (BAUMGRATZ ; GHERLANDI, 2021), como Ponta Porã-MS (PRADO, 2019; GHADIE, 2019)⁸.

Usualmente, o foco desses trabalhos é no sucesso dessas inserções internacionais; os (in)sucessos são relegados a um segundo plano, negligenciando-se as valiosas lições que esses casos não tão bem-sucedidos possam conter. Esse é o caso de Dourados, cidade média no sul do Mato Grosso do Sul e próxima ao Paraguai, cuja estratégia paradiplomática não prosperou. Portanto, o presente texto busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: Por que o processo de internacionalização da cidade de Dourados foi descontinuado?

A partir desse contexto, o escopo do presente artigo é descrever a atuação paradiplomática das cidades médias localizadas na faixa de fronteira. Para tanto, faz-se um estudo de caso do município de Dourados-MS para apresentar o processo de formulação e execução de uma estratégia de inserção internacional, bem como as (des)continuidades nesse processo de internacionalização, do seu início em 2001 até o seu abandono em 2016.

A hipótese do presente trabalho é: (i) o processo de internacionalização do município de Dourados-MS, como a de outros municípios médios, se iniciou na gestão de Laerte Tetila (2001-2008), filiado ao Partido dos Trabalhadores. Essa inserção seguia as iniciativas nacionais propostas pelo Partido dos Trabalhadores, como a ativa participação no Mercocidades e no consórcio das Cidades Educadoras. No entanto, as iniciativas paradiplomáticas douradenses foram descontinuadas em função da mudança da elite política na gestão, com a ascensão de Ari Artuzi (2008-2010) do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e pela grave crise política, após a eclosão dos escândalos de corrupção, como a Operação Owari (2009) e a Operação Uragano (2010). Por fim, na administração Murilo Zauith (2011 – 2017), a Prefeitura adotou uma estratégia reativa à internacionalização de Dourados, isto é, com o menor envolvimento possível da administração pública;

(ii) concorreu, para esse processo de descontinuidade, a falta de uma estrutura organizada e servidores públicos municipais capacitados e dedicados ao processo de paradiplomacia. Outrossim, o distanciamento das entidades da sociedade civil organizada da gestão municipal, após as denúncias de corrupção, fez com que as iniciativas públicas não frutifi-

6. O artigo 20 da Constituição Federativa do Brasil define como faixa de fronteira os 150 km da área paralela à linha de fronteira. Nessa área, existe uma legislação específica que a diferencia do restante do território brasileiro, e a ela corresponde 10 % do território nacional.

7. “São adensamentos populacionais, cortados pela linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, e apresentam grande potencial de integração econômica e cultural assim como manifestações localizadas dos problemas característicos da fronteira. Aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Por esses motivos é que as cidades-gêmeas devem constituir-se em um dos alvos prioritários das políticas públicas para a zona de fronteira” (MACHADO, 2005, p. 12).

8. Os autores reconhecem a existência de inúmeros trabalhos importantes de autores brasileiros renomados sobre a temática da paradiplomacia. No entanto, não é objeto desse trabalho fazer uma revisão bibliográfica ampla sobre essa temática.

cassem. Persiste, em parte da elite econômica (empresariado do agronegócio) douradense, que o processo de internacionalização ocorreria somente pelas forças do mercado. Não sendo necessário, e nem desejável, a participação do poder público municipal.

Aqui optou-se pelo método histórico-descritivo (LAKATOS, MARCONI, 2001). O estudo de caso foi conduzido conforme o modelo de Robert Yin (2015), que sinaliza a relevância da descrição das ações internacionais, e contou com uma análise qualitativa de uma bibliografia selecionada e documentos oficiais. De acordo com Pascal Vennesson (2008, p. 226), um estudo de caso envolve um fenômeno, ou um evento, escolhido, conceitualizado e analisado empiricamente como a manifestação de uma classe mais ampla de fenômenos e eventos. Vennesson (2008, p. 226-227) apresenta ainda uma variedade de possibilidades de uso do estudo de caso, tais como: (i) descrição, (ii) interpretação, (iii) construção de hipóteses, (iv) teste de teorias.

O desenvolvimento do presente estudo de caso seguiu a seguinte trajetória: em primeiro lugar, foram selecionados alguns setores relacionados ao incentivo ao processo de internacionalização douradense, como a Secretaria Municipal de Finanças (SEMFI), Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SEMADE), Secretaria de Governo (SEGOV), entre outros. A seguir, durante as visitas, houve entrevistas semiestruturadas com funcionários públicos que tivessem alguma ligação com a prática das atividades paradiplomáticas. Em terceiro lugar, foram realizadas consultas ao sítio eletrônico do Município de Dourados em busca de dados primários, como atos oficiais tais como convocações para reuniões, decretos e nomeações publicadas no Diário Oficial do Município (DOM), e, por fim, foram consultados jornais regionais com o objetivo de identificar a divulgação e o alcance do processo de internacionalização.

A despeito da Lei de Acesso à Informação, os pesquisadores tiveram enorme dificuldade em encontrar documentos tais como atas, ofícios expedidos e acordos, os quais se acreditava estariam depositados nos arquivos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SEMADE) ou Gabinete do Prefeito – estruturas administrativas mais recorrentes quando não se tem uma estrutura institucional específica (CNM, 2009) –, e que seriam essenciais para reconstruir um registro histórico mais fidedigno. Outrossim, os funcionários que participaram das atividades de internacionalização foram contratados temporariamente, sendo exonerados ao final do mandato; portanto muitos não foram encontrados e/ou se recusaram a conceder entrevistas.

Os dados obtidos no sítio eletrônico da Prefeitura de Dourados-MS⁹ abrangendo o período temporal selecionado para estudo, conforme indicado anteriormente, permitiu apenas identificar atos oficiais tais como Extratos de Termo Aditivo do Programa Habitar Brasil HBB-BID (Convênio nº 4234/2004-AGEHAB), Decretos de nomeação e/ou exoneração de membros para comporem Unidade Executora Municipal dos programas identificados, como PNAFM (Decreto nº 1.490/2010), Rede Cidade Educadora, Rede Mercocidades, Convênios de Cooperação, cópia de Comunicação Interna nº 128/2015, entre Procuradoria Geral do Município e SEMA-

9. Site da Prefeitura de Dourados. <http://www.dourados.ms.gov.br>, 19 de fevereiro de 2019.

DES, entre outros. Não foi possível o acesso a documentos relevantes citados por entrevistados, tais como passagens aéreas, despesas para inserção nas Redes Cidade Educadora e Mercocidades e dívidas geradas (TETILA, 2016), o que impossibilitou a tabulação e criação de um banco de dados.

Além da introdução e das considerações finais, o presente artigo divide-se em duas partes: a primeira visa contextualizar a evolução da paradiplomacia no Brasil, em especial seus sucessos e desafios, e na segunda se realiza o estudo de caso das atividades paradiplomáticas em Dourados-MS, desde seu início até seu encerramento.

A paradiplomacia municipal no Brasil: agendas e resultados.....

O processo de globalização, o processo de redemocratização e o regime federativo no Brasil pós Constituição de 1988 foram essenciais para a expansão das iniciativas paradiplomáticas no cenário internacional (PRAZERES, 2009; JUNQUEIRA, 2015), cuja ênfase foi no campo *low politics* (como saúde e habitação social) da política internacional dos Estados centrais, mas de grande prioridade para os governos subnacionais (MORAIS, 2011).

A paradiplomacia municipal brasileira expandiu-se mais rapidamente do que a estadual pelos seguintes motivos: (i) a influência do movimento internacional de cidades, intensificado em 1996 com a realização da conferência das Nações Unidas Habitat II e em 2004, com a criação da Organização Mundial Cidades e Governos Locais (CGLU); (ii) a vitória nas eleições para governos municipais do Partido dos Trabalhadores (PT), no final do século XX em várias cidades, que difundiu um modelo de inserção para a paradiplomacia municipal (SALOMÓN, 2012).

Em 2008, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), por meio do programa Observatório da Cooperação Descentralizada, identificou cerca de trinta cidades brasileiras caracterizadas como entes subnacionais de grande ou médio porte, que entre 2005 e 2008 já tinham uma estrutura institucional na área de relações internacionais (CNM, 2009). A CNM mapeou outras 116 cidades que desenvolviam atividades paradiplomáticas sem ter uma estrutura administrativa específica, mas que possuíam um responsável para tal atividade. A pesquisa desenvolvida demonstrou que apenas 2,62% do total dos municípios brasileiros envolviam-se na atuação internacional, índice que expressa “um baixo nível de estruturas formais de relações internacionais” (ARAÚJO, 2012, p.77); todavia, essa atuação envolve mais de 30% da população do país (CNM, 2009).

Portanto, as ações de internacionalização municipal estavam centradas em cidades de grande e médio porte (JAKOBSEN, 2009, p. 25). Aliás, a CNM e associações internacionais, tais como a Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) e a Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), se empenham na desconstrução da crença de que a atuação internacional traz benefícios apenas para cidades maiores (CNM, 2009).

Segundo Salomón (2012), as estratégias subnacionais enfatizam os seguintes eixos: captação de recursos financeiros, cooperação internacional, participação em eventos no âmbito internacional e em conferências

de organizações internacionais, atuação ativa por meio de redes internacionais de cidades, viagens e missões comerciais no exterior e visitas de representantes oficiais de outros países, entre outros.

No Brasil, Rio de Janeiro (1987) e Porto Alegre (1994) foram pioneiros na internacionalização institucionalizada. Em 2001, a cidade de São Paulo estabeleceu a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI). Essa estrutura se transformou em modelo para a maioria dos órgãos de relações internacionais no Brasil, principalmente no caso daqueles governados pelos partidos de centro-esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Nesse modelo, as SMRI possuem o objetivo de captar recursos e atrair investimentos, além de representação institucional (RODRIGUES, 2009).

Muitos municípios brasileiros, principalmente os de porte médio, firmam acordos de cooperação internacional de irmanamento (cidades irmãs). Usualmente, os objetivos desses acordos são a cooperação técnica entre os municípios envolvidos, troca de informações e experiências em diversas áreas como a cultura e educação e a participação em redes transnacionais de governos locais (SALOMÓN, 2012a; YAHN FILHO, 2013; PRADO, 2016). A realização de boas práticas de gestão pública, além de incrementar a qualidade de vida da população, melhora a imagem internacional, podendo até mesmo atrair investimentos econômicos e comerciais (SALOMÓN, 2012a; PRADO, 2019; RIBEIRO, 2009).

A representação institucional, em reuniões de organizações e redes internacionais, tem um papel importante na paradiplomacia, pois permite a divulgação e a *advocacy* pelos interesses da cidade. Existe, ainda, o esforço de atrair e hospedar missões oficiais, como forma de fortalecer os laços entre os entes federados.

As cooperações descentralizadas internacionais têm contribuído para o desenvolvimento da paradiplomacia brasileira (SALOMÓN, 2012b; PRADO, 2019), e exercem grande influência na maneira dos governos municipais organizarem suas estratégias e estruturas paradiplomáticas. Dentre as redes, destacam-se a AICE, o Centro Internacional para o Desenvolvimento Estratégico Urbano, Cidades e Governos Locais Unidos, o Conselho Internacional para as Iniciativas Locais Ambientais (ICLEI) e a Rede Mercocidades. As redes de cidades são organizadas de forma horizontal e em torno de um interesse comum.

Por fim, não existe um padrão homogêneo de paradiplomacia, mas sim uma pluralidade de modelos, os quais abrangem uma gama diversa de ações, características e fatores que podem ser analisados sob vários prismas e circunstâncias (ARAÚJO, 2012).

Vigevani (2006a) aponta, como um dos principais problemas da paradiplomacia, a dinâmica do *stop and go*, ou seja, ocorrem por vezes descontinuidades de ações, seja pela alteração da elite governante e as consequentes alterações das prioridades e forma de conduzir a agenda política, seja pela dispersão das atividades no cotidiano governamental (JUNQUEIRA, 2015, p. 79). Do mesmo modo, a falta de uma estrutura permanente, composta por funcionários de carreira, afeta a inserção internacional dos municípios; afinal, a despeito do desenvolvimento institucional e das inovações no campo da gestão da paradiplomacia regional, “capacity-building and institutional-building at local level play a key role in the process” (MILANI; RIBEIRO, 2011, p. 34).

Ao realizar o estudo de caso da cidade de São Paulo, Vigevani e Prado (2010, p. 47) corroboram a hipótese aqui apresentada de que a ação paradiplomática municipal depende da importância dada por cada governante à agenda internacional:

Esta característica relaciona-se a três elementos principais: a) a dinâmica *stop and go*; b) as dificuldades de institucionalização da atividade internacional dos entes federativos no Brasil e c) a influência partidária na determinação das ações internacionais, ainda que esta não seja unidirecionada.

Leonardo Mèrcher e Alexsandro Pereira (2018), ao analisar caso da Cidade do Rio de Janeiro, propõe um modelo de análise da paradiplomacia brasileira, a partir das seguintes dimensões: gestão política, mercado, institucional, internacional. No entanto, inexistem outros estudos, com modelo citado.

O processo de internacionalização da Prefeitura de Dourados-MS:
atores, estrutura e agenda

A cidade de Dourados tem uma população de aproximadamente 222 mil pessoas e está localizada no cone sul do estado do Mato Grosso do Sul, próxima à fronteira com o Paraguai. É considerada uma cidade média, sendo a segunda maior do estado e polo regional de serviços, como educação superior e saúde. O agronegócio, em especial o cultivo de soja e milho, é a força motriz preponderante da economia regional. Por suas características, Dourados possui elementos para a estruturação de uma estratégia paradiplomática, “sobretudo no ambiente fronteiriço brasileiro e do Mercosul” (PRADO, 2016, p. 70).

No período analisado, a cidade viveu um momento de descontinuidades políticas, com as mudanças na administração municipal e, principalmente, com a eclosão da operação Uragano em 2010 e a prisão do prefeito, do vice-prefeito, de oito vereadores e parte do alto Secretariado Municipal. Houve também alteração no espectro político da administração municipal, da centro-esquerda (Partido dos Trabalhadores-PT) para a centro-direita (Democratas-DEM).

Pode-se dividir a atuação internacional de Dourados em dois períodos. O primeiro (2001-2008) corresponde à fase inicial das ações paradiplomáticas, quando as práticas municipais foram conduzidas de forma coordenada e paralela à proposta do governo federal, muito próxima ao modelo apresentado por Soldatos (1990). O alinhamento político partidário entre prefeito, governador e presidente, todos do Partido dos Trabalhadores, refletiu na união dos entes federados em torno de temas de interesse comum, tais como acesso a financiamentos internacionais, inclusão social, integração regional, fortalecimento da economia local, entre outros. O segundo período (2009-2016) foi marcado por uma retração das iniciativas de internacionalização e uma ação externa reativa, provocada por atores (como municípios) de outros países.

O segundo período da atuação internacional douradense se inicia com a eleição de Ari Artuzi, do PDT, para a prefeitura municipal, o que causou uma ruptura no processo de alinhamento entre as três hierarquias de governo: federal, regional e local (2001-2008). Outrossim, os fun-

cionários comissionados foram exonerados, e a ausência de uma estrutura e mesmo da participação ativa de servidores de carreira fez com que as iniciativas fossem relegadas a um segundo plano.

Na sequência de fatos, entre os anos de 2009 e 2010, houve duas operações deflagradas pela Polícia Federal para investigar esquemas de corrupção e fraudes em licitações, com o envolvimento de empresários, agentes políticos e funcionários públicos do Executivo e Legislativo municipal. A operação denominada Uragano, já referida anteriormente, resultou na prisão dos governantes, entre outros, e culminou na renúncia do prefeito Artuzzi e do seu vice-prefeito (TCU, 2018), e houve intervenção direta do Poder Judiciário na gestão municipal, nomeando o juiz Eduardo Machado Rocha como prefeito interino, em setembro de 2010 (DOURADOS, 2010). A consequente incerteza político-orçamentária fez com que praticamente todas as políticas públicas de médio e longo prazo fossem paralisadas, quando não abandonadas.

Entre 2011 e 2016, após a renúncia de Artuzzi, Murilo Zauith assumiu a prefeitura de Dourados. No entanto, o novo prefeito não priorizou a paradiplomacia como uma das variáveis para enfrentar a difícil situação orçamentária após a gestão Artuzzi e a crise econômica brasileira, e tampouco foi criada uma estrutura institucional para cuidar dos assuntos internacionais. Assim, a inserção internacional se deu de forma reativa e não propositiva (GHADIE, 2019).

Claramente, o partido dos governantes exerceu influência nas estratégias paradiplomáticas da cidade, provocando a descontinuidade das políticas municipais da área além de modificar objetivos e eixos de atuação (PRADO, 2013).

Voltando à primeira fase de internacionalização (2001-2008), a Prefeitura de Dourados procurou captar recursos por meio de organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e ampliou a representação oficial com visitas a parceiros externos, recepção de missões estrangeiras e a assinatura de acordos de “irmanamento” e cooperação técnica com cidades de perfil econômico-social similar. Além disso, a cidade participou em programas de redes e associações internacionais, como Cidades Educadoras e Mercocidades, conforme pode se observar no Quadro 01.

Quadro 01 – Ações pontuais desenvolvidas no primeiro período (2001-2008).

Atividades	Ações	Ganhos pontuais
Captação de recursos junto a Organismos Internacionais (BID)	Programa Habitar Brasil BID -	Contribuir para elevar os padrões de habitabilidade das famílias, em especial daquelas com renda mensal de até três salários mínimos.
Participação em Associações de cidades	Projeto Cidade Educadora	Melhorar a qualidade de vida de seus habitantes.
Participação em Redes transnacionais de cidades	Mercocidades	Canal de influência e participação relevante.
Prêmios Boa Prática	Destaque em educação; Destaque em gestão pública municipal.	Marketing internacional
Acordo de Cooperação Técnica Internacional com outro país (Portugal)	Participação do prefeito Laerte Tetila em treinamento de gestão pública de estágio em gestão pública.	Melhoria da gestão pública que impacta diretamente na administração da cidade e visibilidade política.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ou seja, a agenda internacional municipal foi, em grande medida, pautada pelo programa federal. Pode-se explicar o “envolvimento dos prefeitos petistas no movimento internacional das cidades, por um lado, pela preponderância dos líderes de esquerda nesse movimento e, por conseguinte, pela sintonia política entre este e o PT” (SALOMÓN, 2012, p. 279). Existiu, portanto, pouco espaço para iniciativas fora da pauta oficial (GHADIE, 2019).

No tocante a captação de recursos destaque para o Programa Habitar Brasil BID-HBB, criado a partir do contrato de repasse de recursos financeiros celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, e o município de Dourados. Com interveniência do Estado do Mato Grosso do Sul, objeto do Convênio 007/2002, celebrado por intermédio da Secretaria de Estado de Infra-estrutura e Habitação e o município de Dourados, assinado e ratificado na data de 29 de maio de 2002, entre outros (AGEHAB, 2019).

O Projeto HBB trouxe alguns benefícios para o município, tais como a revisão da Política Habitacional de Interesse Social (PHIS), criação de um Banco de Dados em sistema digital, além da concretização da remoção de famílias em situação de vulnerabilidade social, que residiam em assentamentos caracterizados como subnormais, proporcionando-lhes moradia e melhores condições de vida, entre outros (AGEHAB, 2019).

No âmbito das Cidades Educadoras, em 2005, o Prefeito José Laerte Tetila deu início ao projeto para a filiação da cidade na Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE)¹⁰. O objetivo era reunir os melhores projetos para melhorar a qualidade de vida, para que, a partir daí, fossem divulgados e servissem de incentivo para, posteriormente, formarem um círculo virtuoso para a reprodução de novas ideias.

A coordenação política ficou a cargo de um comitê gestor do projeto Cidade Educadora, capitaneado pelo assessor especial do governo por Wilson Valentim Biasotto. Além de um comitê central, foram estabelecidos vários comitês locais ou setoriais para tratar de temas como saúde, educação, cultura, esporte, trânsito e meio ambiente.

Conforme o coordenador do projeto, William Biasotto (2012, p.1), a ideia inicial era transformar a cidade em uma grande escola. Assim, todos os seus habitantes seriam, simultaneamente, educandos e educadores, a fim de fortalecer a compreensão da sua relação e responsabilidade individual com o espaço público. Segundo Biasotto (2012, p. 2), de 2005 a 2008 foram iniciados vários projetos, como seminários e oficinas, sob o lema “Dourados: Cidade Educadora” para se discutir problemas como a educação para o trânsito e a conservação do meio ambiente, entre outros. O esforço reuniu até 89 representantes de órgãos públicos e entidades da sociedade civil douradense¹¹, e mais de 100 projetos desenvolvidos, alguns dos quais foram inclusive apresentados em congressos internacionais e protocolados no site oficial da AICE, o que trouxe certo prestígio para a cidade de Dourados (BIASOTTO 2012).

Segundo Ghadie (2019, p.104). dentre as ações empreendidas, destacam-se: a) o 1º Congresso Dourados Cidade Educadora (11 a 15 de junho de 2007), “Desenvolvimento Regional Sustentável: a economia focada em

10. Segundo Ghadie (2019, p. 105), o conceito de Cidades Educadoras foi criado na cidade de Barcelona na Espanha, a partir de 1990, quando representantes de governantes da região estabeleceram o objetivo comum de trabalhar em projetos e atividades para melhorar a qualidade de vida de seus habitantes. Quatro anos mais tarde, durante a realização do III Congresso em Bolonha, foi formalizada a Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE), que mantém a sede até hoje em Barcelona. Constituída como uma estrutura permanente para a colaboração entre os governos locais que têm como compromisso a Carta de Princípios das Cidades Educadoras, até o ano de 2016 já possuía 488 cidades membros, localizadas em 36 países de diferentes continentes.

11. Uma das reuniões realizadas pelo Comitê Central no ano de 2006 contou com a presença dos membros de órgãos públicos e representantes de 83 entidades da sociedade civil, entre os quais estão: Centro de Formação de Condutores, Embrapa, Fundação Terceiro Milênio, Departamento de Trânsito do Mato Grosso do Sul (DETRAN), 2º Grupamento de Bombeiros de Dourados, Sindicato dos Moto-taxistas, Exército Brasileiro, Coordenadoria Municipal da Defesa Civil, e outros.

direitos humanos e cidadania”, que discutiu o papel das Universidades na construção da Cidade Educadora, reafirmando o propósito da adesão de Dourados junto à Associação Internacional das Cidades Educadoras; b) aquelas relacionadas à comunidade indígena, seja na educação ambiental, seja na luta contra o preconceito presente na região; e, entre estas, o projeto Cultivando o Verde, realizado nas escolas da rede municipal da aldeia indígena Bororó (BIASOTTO, 2012).

Por conseguinte, teve início o processo para participação de Dourados na rede Mercocidades, que partiu de um convite do governo federal para fortalecer a rede (TETILA, 2016), em consonância com os esforços da diplomacia do governo Lula para aumentar a integração regional multidimensional e pós-liberal (RIBEIRO, 2009; RÍOS, VEIGA, 2007).

Fundada em 1995, a partir de uma visão política, fundamentada na proposta de criação de uma associação de cidades do processo integracionista do Mercosul, a Mercocidades é uma rede de cooperação horizontal que proporciona a inclusão dos municípios no processo de integração. A rede é formada atualmente por 349 cidades membros de dez países do continente sul-americano: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Equador, Peru e Colômbia. Dessas, mais de 100 cidades são brasileiras e que, unidas, formam um universo de mais de doze milhões de habitantes, empenhados em encontrar soluções para problemas mais locais (ARAÚJO, 2012).

Apesar de existir a preocupação também com o âmbito econômico, o principal intuito da Rede é a integração cultural e social, de modo que o foco se dá na troca de informações e experiências entre as cidades membro, bem como no desenvolvimento, em parceria, de projetos para a melhoria das cidades, preservação do meio ambiente, estímulo à participação da população na política, na economia e no convívio social, visando à constituição de cidades integradas, inclusivas e participativas (MERCOCIUDADES, [s. d.]). A importância da participação de entidades subnacionais na integração regional decorre do fato de que estas encontram-se mais próximas à realidade local, ou seja, conhecem as demandas da população melhor do que os próprios governantes nacionais, estando mais aptas a atendê-las.

Nesse viés, a inserção internacional das cidades tem papel relevante no estímulo à integração regional, que por sua vez tem como objetivo fortalecer os Estados por meio da cooperação econômica, política, social e cultural. Isso se dá por meio da articulação da Rede no sentido de promover o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida das suas populações – como no caso do Mercosul – para assim inserir-se nos debates e tomadas de decisões que ocorram no interior do bloco, o que possibilita um canal de ação e influência relevante para os governos locais. Dessa maneira, o que por um lado permite à Rede estabelecer um “diálogo com o Mercosul, enviando-lhe recomendações” (GOMES, 2016, p. 242), por outro lado a legitima como ator no processo integracionista, coadunando para que os governos municipais tornem-se protagonistas deste processo, adquirindo voz e espaço de atuação (GOMES, 2016).

Mesmo não atuando diretamente na estrutura institucional do bloco, a Rede visa cumprir sua função de articulação, organização e desen-

volvimento da cooperação entre as cidades da região em torno de programas e projetos de interesse comum. Para tanto, conta com a coordenação de uma das cidades associadas e a subcoordenação de outras, que devem organizar e realizar reuniões periódicas e atividades pertinentes às suas temáticas.

Para que um município se torne associado é necessário que os chefes de governo das cidades membros aprovelem a entrada do novo parceiro, que deve emitir uma carta assinada pelo prefeito à Secretaria Executiva da Rede, sediada em Montevidéu, além de atender e se enquadrar às normas e exigências do Estatuto das Mercocidades (GHADIE, 2019, p.55)

Esse foi o procedimento seguido pelos agentes públicos municipais de Dourados, a partir do convite para se associar à Rede Mercocidades, contemplando assim uma das ações internacionais da entidade subnacional identificada durante a pesquisa.

Um dos aspectos positivos que se vislumbra para uma cidade associada é a possibilidade de participar de seleções de financiamento de projetos, que são realizados com fundos próprios da Mercocidades, com apoio econômico e técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da AUCI. Como exemplo cita-se o Programa de Cooperação Sul-Sul, que em 2018 selecionou quatro projetos de iniciativas coordenadas pelas cidades de Santa Fé, San Justo, Rosário e Montevidéu, em pareceria com Córdoba, Concepción, Peñalolén e Santiago de Chile, com recurso de até US\$ 7.000 (dólares americanos) para sua realização (GHADIE, 2019, p.56)

Como se evidencia nesta abordagem, diversas são as oportunidades e motivações para que uma entidade subnacional fronteiriça, portal do Mercosul como no caso de Dourados, adote uma perspectiva que se contrapõe à clássica exclusividade do Estado central no domínio pleno da política internacional, abrindo caminho na seara crescente de atuação internacional dos governos subnacionais. Em algumas situações, inclusive, essa iniciativa pode seguir o incentivo do governo central e regional, como foi o caso da inserção de Dourados na Rede Mercocidades (TETILA, 2016).

A partir dessa premissa, em 2007, o prefeito Laerte Tetila solicitou ao assessor Wilson Biasotto, total empenho para a filiação da cidade também junto à Rede, e no ano seguinte Dourados foi aceita como cidade-associada. Dentre as vantagens obtidas, pode-se sublinhar sua participação em unidades temáticas e atividades de interesse do município, como cooperação internacional descentralizada (ARAÚJO, 2012). No entanto, o ex-prefeito, em entrevista a um dos autores, mencionou como exemplo o êxito de uma empresa do ramo de confecções que, a partir de participação ativa na rede, deixou de ser “fundo de quintal” de venda de porta em porta para se tornar uma empresa exportadora (TETILA, 2016). Isso demonstra o desconhecimento dos *stakeholders* sobre a importância da rede Mercocidades.

A cidade continua como membro associado, embora sua atuação permaneça inativa (MERCOCIUDADES, [s. d.]), e sua desvinculação sequer foi efetuada. A tesouraria do Município não soube informar a situação real de inadimplência frente à Rede (SEMFI, 2018). Assim como no

caso “Cidade Educadora”, aqui também a mudança de gestão municipal afetou o andamento das ações internacionais junto à Mercocidades.

Apesar de breve, a experiência douradense com as atividades paradiplomáticas rendeu reconhecimento internacional de boas práticas; inclusive, a Prefeitura de Dourados recebeu o título de destaque em educação, concedido pela Lebrum Cultural de Portugal, em 2005 (TETILA, 2016). Nesse mesmo ano, a cidade recebeu também o título de destaque em gestão pública municipal pelo Instituto Ambiental Biosfera de Portugal e pelo Instituto Brasileiro de Estudos Especializados, de repercussão nacional e internacional, conforme publicado no Diário Oficial do Município na data de 30 de junho de 2008. Por fim, o Prefeito Laerte Tetila realizou estágio de dez dias em gestão pública na cidade de Coimbra, a convite da municipalidade portuguesa (TETILA, 2016).

Entre 2009 e 2016 ocorre a segunda fase da internacionalização, que se caracteriza por ações mais reativas, isto é, o poder público municipal passa a responder a demandas externas. Destaca-se o recebimento de visitas oficiais estrangeiras, como a vinda em 2012 do vice-ministro de Indústria e Comércio do Paraguai, Sr. Oscar Stark Robledo, na “Missão Técnico-Empresarial do Paraguai a Dourados”, para tratar de experiências de industrialização e cooperação técnica.

Com a mudança de gestão, o município não deu continuidade ao processo. O projeto Cidade Educadora sofreu uma retração até finalmente ser interrompido. Em 2011, o prefeito Murilo Zauith (que assumiu após a renúncia de Artuzi) nomeou a vice-prefeita Dinaci Vieira Marques Ranzi para a Coordenadoria do Programa Cidade Educadora, com a missão de buscar recompor as comissões e reestabelecer o elo com a sede da rede em Barcelona. No entanto, não se registrou nenhum avanço no programa para além da recomposição do Comitê Local Central e do Comitê Temático de Trânsito.

Em 2014, Murilo Zauith recebeu uma comitiva presidida pelo governador da cidade japonesa de Wakayama com a finalidade de estreitar e fortalecer os laços entre os dois países. No mesmo ano foi firmado o acordo entre as cidades de Kearney e Dourados, com apoio da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS). Assinado pelas autoridades, o pacto versa sobre o estabelecimento de uma Relação Internacional para Amizade e Cooperação, que tem por objetivo ampliar as relações bilaterais.

Conforme os aspectos legais estabelecidos na Constituição de 1988, os acordos de irmanamento não têm valor de lei; todavia, representam o interesse das cidades irmãs em desenvolver ações conjuntas no cenário internacional (CNM, 2009). Por valorizar o potencial dessa parceria, esse instrumento jurídico pode se tornar um fio indutor para o desenvolvimento local (JAKOBSEN, 2009, p. 25-6). A articulação e a participação conjunta dos entes federativos (União, Estado e Municípios) são de suma importância para dinamizar a paradiplomacia e a cooperação descentralizada. Uma “cidade com vocações para tal” não deve ser “isolada, é preciso contar com a visão estratégica de outras esferas de governo, que percebem nesta vocação uma possibilidade de ampliar suas vantagens competitivas” (YAHN FILHO, 2013, p. 70).

No caso de Dourados, no entanto, os acordos de irmanamento¹² não são aproveitados e permanecem sem ações efetivas. Não há plano ou estratégia paradiplomática; tampouco existe articulação sólida com as outras esferas da administração pública. Há, desse modo, uma situação pendular e de descontinuidade da atuação internacional por causa da mudança de gestão política, isto é, com uma “carência de alinhamento político entre os diversos órgãos e instâncias” (RIBEIRO, 2009, p. 129).

Do mesmo modo, os órgãos da sociedade civil, como a Associação Comercial e Empresarial de Dourados (ACED), se afastaram do poder municipal em função dos escândalos de corrupção generalizada e dos serviços precários prestados pelas instituições públicas municipais. Assim, se reforça o “dilema do governante, em conciliar objetivos individuais de sobrevivência político-eleitoral com os interesses coletivos”, que se faz presente na tomada de decisão de qualquer política pública, seja ela doméstica ou externa (LIMA, 2000, p. 278-279).

A fragilidade da inserção internacional da Prefeitura de Dourados pode ser percebida pela inexistência de uma estratégia, ou mesmo de um plano institucional, de paradiplomacia, com engajamento de outros atores, com estrutura, meta e ações. Não enseja, portanto, qualquer compromisso ou obrigatoriedade do governante sucessor em prosseguir com a ação internacionalizada preconizada pelo seu antecessor (MORAIS, 2011).

O processo de internacionalização de Dourados teve uma forma passiva, atrelado aos objetivos do governo federal, principalmente aos interesses do Partido dos Trabalhadores (PT), caracterizado pelo “caráter subalterno, imposto e frágil” (RIBEIRO, 2009, p. 48).

Verifica-se a existência da dinâmica *stop and go*, isto é, alternância de períodos de progresso e outros de paralização ou retração, na paradiplomacia douradense (VIGEVANI *et al*, 2004; SALÓMON, 2012a, p. 280). Essa descontinuidade é patente na paralização e ruptura das interlocuções com as redes Mercocidades e Cidade Educadora, após a mudança de gestão.

A internacionalização foi relegada a um segundo plano da gestão municipal, tornando-se uma simples prática esporádica e pontual, em lugar de ser tratada como uma política pública que abre novos horizontes para os atores subnacionais. Isso denota a baixa compreensão dos benefícios e vantagens da paradiplomacia.

Considerações finais

No final do século XX assistiu-se ao crescimento da paradiplomacia e da cooperação descentralizada de entes subnacionais brasileiros, a partir dos processos de globalização, da emergência do regionalismo, do fim da bipolaridade e da redemocratização dos países da América Latina.

Os estudiosos desse fenômeno começaram a analisar as iniciativas de internacionalização nas grandes metrópoles brasileiras, como Porto Alegre e Rio de Janeiro. Posteriormente, as investigações se centraram nas cidades médias e de regiões metropolitanas, como Santo André e Uberlândia, e, mais recentemente, os municípios situados na faixa de fronteira passaram a ser objeto de pesquisas, como Ponta Porã e Dourados (PRADO, 2019; GHADIE, 2019).

12. Acordos de irmanamento são iniciativas paradiplomáticas entre entidades subnacionais com vistas a incentivar a aproximação e a cooperação técnica nas mais diversas esferas. Normalmente, é um estágio prévio à realização de projetos de interesses comuns e cooperação descentralizada (GHADIE, 2019, p. 85).

São instrumentos paradiplomáticos para a inserção no cenário global, entre outros: a participação em redes internacionais, associações de cidades e governos locais; o desenvolvimento de programas de cooperação técnica descentralizada entre localidades; acordos de irmanamento entre cidades com o mesmo perfil; o intercâmbio de informações e de melhores práticas; a promoção de missões comerciais (SALOMÓN, 2012).

Outrossim, a literatura especializada apresenta uma série de ações no mesmo sentido: alinhamento com as diretrizes internacionais do governo federal; constituição de estruturas e alocação de servidores do quadro permanente; envolvimento da sociedade civil organizada com o projeto.

O presente estudo abordou a evolução da paradiplomacia do município de Dourados entre 2001 e 2016, constatando dois grandes períodos de sua inserção internacional: o primeiro, de 2001 a 2008, marca o início e o ápice da inserção paradiplomática douradense, com participação ativa em redes internacionais e a tentativa do envolvimento das organizações da sociedade civil; o segundo, de 2009 a 2016, caracteriza-se pelo declínio e pela perda de empuxo das iniciativas de inserção internacional municipal. Por conseguinte, a cidade, a despeito de se encontrar na faixa de fronteira e de ser um dos epicentros da integração regional, tornou-se cada vez mais reativa.

Foram identificadas algumas variáveis que contribuíram para a descontinuidade do processo de internacionalização douradense, como: a alteração da filiação política partidária dos mandatários municipais, agravada pela crise político-econômica após a deflagração da operação Uragano pela Política Federal, que revelou um complexo esquema de corrupção; a ausência de uma estrutura específica de quadros permanentes; e o afastamento paulatino da sociedade em relação à política municipal.

Conclui-se que a cidade de Dourados passou por um processo de internacionalização *stop and go*. A primeira fase foi impulsionada pelo alinhamento político-partidário entre as diversas esferas federativas (Município, Estado e União), como se pode perceber pelo convite formulado pelo governo federal para que a cidade se associasse à rede Mercocidades. A mudança do perfil político da elite governante municipal, no entanto, fez com que a agenda paradiplomática fosse colocada em segundo plano. O ápice da crise política foi a Operação Uragano, com a divulgação do esquema de corrupção generalizada e a consequente prisão da alta cúpula da administração do Poder Executivo e Legislativo douradenses e seus desdobramentos, como a grave crise político-econômica municipal que se arrasta até os dias atuais.

Outra constatação foi de que não houve uma estrutura burocrática institucionalizada, ou mesmo uma equipe de funcionários do quadro permanente responsável pela gestão das atividades paradiplomáticas, e tampouco verificou-se um plano de médio prazo e um orçamento perene para as ações de internacionalização. Consequentemente, a troca de gestão acarretou a perda de todo conhecimento e contatos acumulados ao longo da administração Tetila.

Isso dificultou sobremaneira o trabalho de pesquisa, já que os documentos e dados referentes às iniciativas da paradiplomacia em Doura-

dos, quando os há, se encontram dispersos e difusos em diferentes órgãos governamentais do Município. Isto denota o descaso ou falta de conhecimento sobre a atuação internacional por parte dos gestores públicos. Afinal, há que se frisar que os interesses comuns dos cidadãos podem ser fortalecidos por intermédio das relações internacionais municipais, a partir de dois princípios: “complementação à política externa do governo central e diplomacia pública” (JAKOBSEN, 2009, p. 26).

Por fim, houve um desapontamento geral em relação ao processo de internacionalização que motivou o afastamento da sociedade civil organizada, seja pela falta de retorno de toda energia e tempo investidos, seja pelo abandono e falta de continuidade das ações devido à mudança de gestão, seja pelos grandes casos de corrupção, ou, ainda, pela crença por parte do empresariado do agronegócio de que a internacionalização ocorreria somada a forças do mercado.

Foram apresentadas aqui as dificuldades e as variáveis que redundaram na descontinuidade do processo de internacionalização de Dourados, mas, a despeito disso, os autores acreditam que existe um enorme potencial para a paradiplomacia municipal. Diversos elementos, como recursos humanos, naturais e econômicos estão presentes. No entanto, é preciso que a Prefeitura, por meio de um diálogo franco e permanente, consiga engajar as forças políticas e organizações públicas, como as universidades e instituições privadas locais, e associações de classe, tais como a Associação Comercial e Empresarial de Dourados (ACED), em torno de um projeto. Ademais, deve-se constituir um órgão na estrutura municipal capaz de garantir recursos humanos e financeiros para esse plano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGEHAB - Agência da Habitação do Município de Dourados. Projeto Habitar Brasil BID-HBB. Entrevista realizada com uma servidora da instituição em jan. 2019.
- ARAÚJO, I. V. de. **A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo**, 2012. 100 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo.
- BAUMGRATZ, D.; GHERLANDI, P. E. S. . Paradiplomacia como ferramenta para desenvolvimento das cidades-gêmeas da fronteira brasileira. **Revista Alamedas** (unioeste. toledo), v. 9, p. 155-160, 2021.
- BARRETO, M. I.. Inserção internacional de governos locais. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 59, p. 12-16, 2004.
- BIASOTTO, W. V. “Pai da Cidade Educadora” conta como foi a elaboração do projeto em Dourados. [09 de abril de 2012]. Dourados: **Dourados News**. Entrevista concedida a Maryuska Pavão.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. In: **Novos Estudos – CEBRAP**. São Paulo, nº45, pp.152-166, 1996.
- BUENO, Ironildes. Paradiplomacia Contemporânea: trajetórias e tendências de atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA. Brasília. UNB, 2010.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTELO BRANCO, Á. C. **Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional**. 1. reimpressão. Curitiba: Juruá Editora, 2011.
- CNM. **Estudo: Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil / Confederação Nacional dos Municípios**. Brasília: CNM, 2009. 128 p.
- FRÓIO, L. R.. Abrindo a caixa preta da paradiplomacia: um estudo do modus operandi da atuação internacional dos estados brasileiros. In: **5º Encontro Nacional da ABRI**, 2015, Belo Horizonte. Anais eletrônicos do 5º Encontro Nacional da ABRI, 2015.

- GHADIE, A. M. G. **A inserção internacional das cidades médias na faixa de fronteira: o caso da cidade de Dourados.** 2019. 146f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) - Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados.
- GOMES, J. F. A contribuição da Rede Mercocidades para o desenvolvimento da integração fronteiriça junto ao Mercosul: o papel da paradiplomacia municipal sulamericana na concretização da integração regional em zonas de fronteira. **RELACult-Revista Latino Americana de Estudos em Cultura e Sociedade.** Rio Grande, RS. Ed. Especial, v. 02, p. 638-653, dez. 2016.
- HOCKING, Brian. **Localizing foreign policies. Non-central governments and multilayered diplomacy.** Basingstoke: Macmillan Press.1993.
- JAKOBSEN, K. Poder local e relações internacionais. In: RODRIGUES, G. M. A; XAVIER, M. et al. (Orgs). **Cidades em relações Internacionais: análises e experiências brasileiras.** São Paulo, 2009.
- JUNQUEIRA, C. G. B. A criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 21, p. 71-83, 2015.
- KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and interdependence.** 3. ed. New York: Longman, 2001, 334 p.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. de. **Fundamentos de metodologia científica.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- LIMA, M. R. S. de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000, p. 279. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf> Acesso em jan. 2019.
- MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes. Cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (Org.). **Continente em chamas.** Globalização e território na América Latina. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- MARIANO, K. P. L.; MARIANO, M. P. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E. (Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Fapesp, 2005. p. 131-160. 331 p.
- MERCOCIUDADES. Coordenadores do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL. [s.d.] (“sem data”). Disponível em: <<https://mercocidades.org/pt-br/mercocidades/>> Acesso em 27 jan. 2019.
- MÈRCHER, L.; PEREIRA, A. . Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública: modelo de análise aplicado ao caso da Cidade do Rio de Janeiro. **Carta Internacional** (USP), v. 13, p. 195-222, 2018.
- MILANI, C. R.S.; RIBEIRO, M. C. M . International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. **BAR - Brazilian Administration Review**, v. 8, p. 21-36, 2011.
- MORAIS, M. C. A. de. **Paradiplomacia no Brasil: uma abordagem sobre a inserção internacional de municípios paraibanos a partir do programa plano diretor.** 2011. 129 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa.
- PRADO, D. F.M.. **A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro.** Carta Internacional, v. 13, p. 137-168, 2018.
- PRADO, H. S. A. de. **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul.** Dourados: Editora UFGD, 2013.
- PRADO, H. S. A. de. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.** 2016. 318 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- PRADO, H. S. A. de. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil.** 1. ed. Curitiba: Ithala, 2019.
- PRAZERES, T. L. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: RODRIGUES, G. M. A; XAVIER, M. et al. (Orgs). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras.** São Paulo, 2009.
- PRIETO, N. C. **O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-pacífico: a Diploma-**

cia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E. et al. (Orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUSC, 2004. p. 283- 312. 331p.

RIBEIRO, M. C. M. **Globalização e novos atores**: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: Edufaba, 2009.

RÍOS, S.; VEIGA, P. M. da. **O Regionalismo Pós-Liberal, na América do Sul**: Origens, Inicativas e Dilemas. Série Comércio Internacional. CEPAL Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2007.

RODRIGUES, G. Internacionalismo municipal. In: RODRIGUES, G. M. A; XAVIER, M. et al. (Orgs). **Cidades em relações internacionais**: análises e experiências brasileiras. São Paulo: FASM, 2009, p. 35–56.

SALOMÓN, M.. Paradiplomacy in the developing world; the case of Brazil. In: Amen, Mark; Toly, Noah; McCarney, Patricia; Seghers, Klaus. (Org.). **Cities and Global Governance. New Sites for International Relations**.. Londres: Ashgate, 2011, v. , p. 45-68.

SALOMÓN, M. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R.S. (Orgs.) **Política externa brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012a.

SALOMÓN, M. Em que medida a Cooperação Descentralizada pode ser integrada na dimensão Sul-Sul da Política Externa Brasileira? **Mural Internacional (Online)**, v. 3, p. 9-15, 2012b.

SASSEN, S.. Locating Cities in Global Circuits. **Environment & Urbanization**, 14, 13-30, 2002.

SEMI - Secretaria Municipal de Finanças do Município de Dourados. Entrevista 1, realizada com membro representante da tesouraria municipal em set. 2018.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H.J. & SOLDATOS, P. **Federalism and international relations**: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990, p. 34-53.

TCU. **Boletim do Tribunal de Contas da União de deliberações dos colegiados do TCU e relatores - v. 1, n. 1** - Brasília: TCU, 2018.- Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/9D/43/EA/23/7676A710B55B7E97E18818A8/BTCU_121_de_02_07_2021_Delibera%C3%A7%C3%B5es.pdf> Acesso em 28 fev. 2019.

TETILA, J. L. A paradiplomacia em Dourados. Entrevista realizada no município de Dourados em maio de 2016.

VENNESSON, P. Case studies and process tracing: theories and practices. In: PORTA, D. D.; KEATING, M. (Eds.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. New York: Cambridge University Press, 2008.

VIGEVANI, T.; WANDERLEY, E. L.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUSC: Fundação Editora da UNESP; São Paulo: EDUSC, 2004, p. 251-282.

VIGEVANI, T.; PRADO, D. F. M. Ações e problemas da Paradiplomacia no Brasil. In: MAIRA, L. (Org.). **La Política Internacional Subnacional en America Latina**. Buenos Aires: Zorzal, 2010.

VIGEVANI, T.. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro. Caderno CEDEC (São Paulo), São Paulo, v. 80, p. 12-29, 2006.

YAHN FILHO, A. G. **Relações internacionais e atores subnacionais**: região metropolitana de Campinas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2013.

YAHN FILHO, A. G.. **A inserção internacional da cidade de Uberlândia-MG: um processo em evolução**. Brazilian Journal of International Relations, v. 8, p. 69-96, 2019.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.



Critical Discourse Analysis and Lexical Semantics: An Interdisciplinary Interpreting of the US and China Defense White Papers

Análise Crítica do Discurso e Semântica Lexical: Uma Interpretação Interdisciplinar dos Livros Brancos de Defesa dos EUA e da China

Análisis Crítico del Discurso y Semántica Lexical: Una Interpretación Interdisciplinaria de los Libros Blancos de Defensa de EEUU y China

1. PhD in Portuguese Language from the Pontifical Catholic University of Sao Paulo (PUC-SP). Professor at the Air Force University (UNIFA). E-mail: karina-coelhpires@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1445-4885>

Karina Coelho Pires¹
Rafaela Araújo Jordão Rigaud Peixoto²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n2.p96

2. Postdoctoral Researcher in Corpus Linguistics at the University of Sao Paulo (USP), and PhD in Language Studies from the Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-Rio). Researcher and Translator at the Department of Airspace Control (DECEA), and Professor at the Air Force University (UNIFA). E-mail: rafaela.peixoto@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3504-8405>

Recebido em: 04 de novembro de 2021
Aprovado em: 05 de dezembro de 2022

ABSTRACT

There have been new facets of multilateralism, which have motivated the realignment of traditional power relations established globally, especially regarding the United States and China. This new strategic environment can be observed in changes made to the Brazilian National Defense White Paper (LBDN) of 2020, as well as in the dialectic between white papers of the United States (2017), and China (2019). To investigate these realignments and their possible impacts on the Brazilian defense sector, the analysis was carried out in two phases: (1) analysis of the general characteristics of the Defense White Papers by the USA and China; and (2) comparison of discourses conveyed in chapters on international cooperation in each Defense White Paper. Speech patterns were analyzed according to rationales of Lexical Semantics and Critical Discourse Analysis. As a result, elements of semantic fields, intertextuality and modality in discourse were pointed out as parameters that could contribute to the evaluation of cooperation and deterrence/dissuasion actions to be adopted by the USA and China in the 21st century.

Keywords: Identity; Defense Studies; Critical Discourse Analysis.

RESUMO

Novas facetas de multilateralismo emergiram e motivaram o realinhamento de tradicionais relações de poder estabelecidas globalmente, principalmente entre os Estados Unidos e a China. Esse novo ambiente estratégico pode ser observado nas mudanças feitas no Livro Branco de Defesa Nacional do Brasil (LBDN)

de 2020, como também na dialética entre os Livros Brancos dos Estados Unidos (2017) e da China (2019). Para investigar esses realinhamentos e seus possíveis impactos no setor de defesa brasileiro, a análise foi realizada em duas fases: (1) análise das características gerais dos Livros Brancos de Defesa dos EUA e da China; e (2) comparação dos discursos apresentados em capítulos sobre cooperação internacional em cada Livro Branco de Defesa. Os padrões de discurso foram analisados conforme os arcabouços teórico-metodológicos da Semântica Lexical e da Análise de Discurso Crítica. Como resultado, elementos de campos semânticos, intertextualidade e modalidade no discurso foram apontados como parâmetros que poderiam contribuir para a avaliação das ações de cooperação e deterrence/dissuasão a serem adotadas pelos EUA e pela China no século XXI.

Palavras-chave: Identidade; Estudos de Defesa; Análise de Discurso Crítica.

RESUMEN

Nuevas facetas de multilateralismo han surgido y han motivado el realineamiento de las tradicionales relaciones de poder establecidas globalmente, principalmente entre Estados Unidos y China. Este nuevo entorno estratégico se puede observar en los cambios realizados en el Libro Blanco de Defensa Nacional de Brasil (LBDN) de 2020, así como en la dialéctica entre los Libros Blancos de Estados Unidos (2017) y de China (2019). Para investigar estos realineamientos y sus posibles impactos en el sector de defensa brasileño, el análisis se realizó en dos fases: (1) análisis de las características generales de los Libros Blancos de Defensa de Estados Unidos y de China; y (2) comparación de los discursos presentados en capítulos sobre cooperación internacional en cada Libro Blanco de Defensa. Los patrones de discurso fueron analizados conforme los marcos teórico-metodológicos de la Semántica Lexical y del Análisis de Discurso Crítico. Como resultado, elementos de campos semánticos, intertextualidad y modalidad en el discurso fueron apuntados como parámetros que podrían contribuir para la evaluación de las acciones de cooperación y deterrence/dissuasión a ser adoptadas por EEUU y por China en el siglo XXI.

Palavras clave: Identidad; Estudios de Defensa; Análisis de Discurso Crítico.

INTRODUCTION

In recent decades, the world has witnessed the unfolding of new facets of multilateralism, which have motivated the realignment of traditional power relations established globally. In this context, the Asian continent stands out as the main motivator of this realignment, particularly regarding the relationship between countries in this geographical place, and the United States (US) and China.

Whereas the US and China have great economic and political influence nowadays, it is essential to understand their context of global action in the field of defense and international cooperation, with the purpose of allowing Brazil to anticipate strategies to deal with new multilateral contexts.

In this sense, it is necessary to go through a more complex and detailed analysis about stances shown in the White Papers published by the US and China, with interdisciplinary contributions, in order to expand perceptions that may be relevant for the performance of the Brazilian Defense sector.

According to these assumptions and based on methodological rationales of critical discourse analysis and lexical semantics, this paper

aimed at identifying defense approaches adopted by the US and China, according to the publicized in their White Papers, dated 2017 and 2019, respectively. To this end, the analysis unfolded in two phases: (1) analysis of general characteristics of Defense White Papers by the US and China; and (2) comparison of discourse conveyed in chapters on international cooperation in each Defense White Paper, in addition to Closing remarks on both White Papers.

1 INTERNATIONAL COOPERATION AND DETERRENCE/DISSUASION: A GEOPOLITICAL PANORAMA.....

One of the purposes of the International Relations field is to analyze the world scenario regarding the hierarchical classification of great and medium powers. Among the various thinkers who dedicate themselves to the interpretation of phenomena on the international stage, some defend Eurocentric perspectives and, more recently, the possible emergence of a Chinese School of International Relations is argued (Cf. CUNHA et al, 2018).

In this sense, this article seeks to contribute to an understanding of the quest for the position of power of the US and China within the international system in the 21st century, taking into account the Chinese rise and the decline of the US in this century. We understand that the US, aiming to maintain its world hegemony, intends to control the Chinese economic strengthening. China, for its part, opposes hegemonism and power politics, by declaring its military power and development as a ballast for peaceful development.

Within this panorama, Nogueira (2019) argues that there is a Chinese economic leadership and a US military supremacy, so there is not only one hegemonic state, but two states that would concentrate much of the international power.

Therefore, it is necessary to describe how some forms of cooperation are made evident in the discourse. For this reason, as a way to bring a broader context to the debate, we present some visions of cooperation and deterrence in the international relations of the US and China, starting with the South China Sea, a current hotspot of dispute.

The South China Sea is a semi-enclosed marginal sea, which is part of the Pacific Ocean and comprises China, Taiwan, the Philippines, Vietnam, Brunei, Indonesia and Malaysia, having access through the Malacca Strait and the Taiwan Strait. Due to its geological formation, it has oil and natural gas deposits in its bed, although still difficult to explore; in addition to being one of the most important trade routes in the world. These factors have led, in recent decades, to increased claims for portions of the South China Sea.

Aguilar and Fakhoury (2019) state that the disputes surrounding the South China Sea not only involve countries claiming territory in this field, but also the two major world powers and international and regional organizations, as the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). In this sense, countries involved in the conflict have signed agreements in order to increase their military power in relation to China and/or dissuade more aggressive Chinese posture.

The authors highlight the position of some countries such as: India, which has a medium- and long-term strategy of making its defense industrial base self-sufficient; Japan, which outlined in its Defense Plan (2013) the acquisition of new war materials (destroyers, submarines, unmanned aerial vehicles, fighter planes and new helicopters) until 2019; and Australia, which publicized in its 2009 defense document their intent of modernizing and strengthening its naval forces (air defense, strategic attacks, special forces, intelligence, Ultramarine and Antarctic warfare force).

Regarding India, which has rivalry with China and Pakistan, relations with Japan have been established and there has been integration with the Indian Ocean Rim Countries Association (IOR-ARC). As for Japan, it is opposed to Chinese growth and has maintained relations with the US since the end of WWII with the guarantee of stability provided by them. Australia, also supported by the US since the end of WWII, is a member of a security alliance that encompasses Australia, New Zealand and the US, although China is a major trading partner to Australia.

When considering the South China Sea as a strategic point for these three countries, Aguilar and Fakhoury (2019) say that any threat to this point, however distant, is seen as a threat close to the security and interests of the three countries. Thus, freedom of navigation has been defended and the Chinese stance of aggression has been condemned.

Vietnam, after problems with China due to the 2014 Oil Platform Crisis, has increased its defense cooperation policies since the late 1990s, when it became a member of ASEAN, strengthening relations with India on security issues, establishing a Strategic and Extensive Partnership for Peace and Prosperity in Asia with Japan, and building strong ties with the US on bilateral defense relations. Therefore, Vietnam primarily has defensive purposes, but its policy of alliances is related to the increasing Chinese assertiveness in the region.

Malaysia also maintains defense agreements with strategic partners, eg with the US, but it also conducts military exercises with China and India. The protection of Malaysian interests is ensured through an agreement involving Australia, New Zealand, Singapore and the United Kingdom, as well as an agreement with Brunei to resolve border disputes. The Philippines have cooperation agreements with China, but guarantees the US rotational access to military bases in the country. And Taiwan has a treaty with the US to defend the country in the event of an external attack, although it is engendering efforts to integrate with the Chinese economy. Besides the relationship with these countries, China also fosters interaction with African countries for both economic and defense matters.

As can be seen, the South China Sea has strategic dynamics involving several actors with particular interests in the region, and there have been moves by the US and China, with policies of deterrence in the region, as opposed to efforts of other countries to establish strategic partnerships in defense, to protect their claims against Chinese growth.

On the other hand, in the Korean Peninsula, defined by its strategic condition of “outpost between great powers” (SARAIVA; AMARAL, 2019, p. 18), cooperation is bringing together the Democratic Peo-

ple's Republic of Korea and the US. This is a US foreign policy strategy for East Asia and the Middle East, to increase control over global oil, and the long-term growth conditions of China and other rising Asian powers.

Regarding cyberspace, an analysis by Maier (2018) on the US policy for this sector during the Obama and Trump administration highlighted international cooperation. The US sought leadership in the cyber field through multilateral environments, but also, at the same time, launched cyber espionage operations against its partners, which countered multilateral rhetoric and unilateral and aggressive action.

In this field, China has established a policy of space cooperation (CEPIK, 2011), aimed at increasing Beijing's international influence without other major powers overreacting, as a way to postpone possible militarization of space, and also seek to build partnerships with regional countries still beginning space projects, as in the case of Latin America (CUNHA et al, 2018).

In view of this, we emphasize it is essential to note that a rigid categorization of actors favorable or contrary to country X or Y is insufficient to understand the reality of cooperation and deterrence/dissuasion issues. Some institutions called think tanks, particularly in the US, work to encourage Sino-American relations on some topics, although they maintain different positions regarding other points (PONTES, 2020). In Brazil, the think tank called Brazilian Center for International Relations (CEBRI) also acts to encourage discussion about global interdependence and demystify biased positions. In the US, China is recognized as important for the maintenance of the great American strategy. To understand this interrelation, it is necessary to address concepts of identity and hegemony.

2 IDENTITY AND HEGEMONY: PERSPECTIVES ON WESTERN AND EASTERN WORLDS

One of the concerns of the Critical Discourse Analysis (CDA) is investigating how the discursive clash between identities occurs. The hegemonic struggle over identification modes consists of a struggle between stabilization and destabilization of identity constructions. Fairclough (2003) states that identification should be understood as a dialectical process in which discourses are inculcated into identities, since identification presupposes representation, in terms of presumptions, about what one actually is.

The concept of Hegemony adopted by the CDA is the one conceptualized by Gramsci and used by Fairclough (2016): "hegemony" is characterized as leadership and as domination in the economic, political, cultural and ideological domains of a society, that is, the dominance exercised by the power of a group over others.

In this research, identity, as aligned with Cultural Studies, is considered as "the source of meaning and experience of a people" (CASTELLS, 2018, p. 54). Thus, we discuss the formation of identity in the contemporary political, economic and social scenario, and the affirmation of an

identity as part of a chain of denials, differences, and affirmations, or a chain of denials about other identities (SILVA, 2014).

In this sense, concepts of identity and difference are mutually determined, as acts of linguistic creation: they are constructions of the social world, actively produced in speech, in texts and interactions. As they are symbolic constructions, Silva (2014) states that they are subject to power relations and struggles for their redefinition. In other words, identity is constructed from difference, the perception of oneself and the other, and the exclusion of the other, by valuing the self to the detriment of the other (WOODWARD, 2014).

Along with this perspective, it is important to highlight that dominant cultures tend to project their own interpretation of other cultures. As Said (1990) explains, the Western identity became stronger precisely through its contrast with the Eastern identity, which used to be considered a sort of second-class society. Even nowadays sometimes interactions with citizens from the “Eastern world” are highly impacted by cultural simulacra (Cf. PEIXOTO, 2019).

From this perspective, we will look at the dialogue between the US and China Defense White Papers as a dialectical construction of identity and difference.

3 METHODOLOGY

In this paper, the methodology was carried out in two phases: (1) analysis of general characteristics of Defense White Papers by the US and China; and (2) comparison of discourse conveyed in chapters on international cooperation in each Defense White Paper, namely Chapter VI “Actively Contributing to Building a Community with a Shared Future for Mankind” (pages 42 to 51) in the Chinese document, and Pillar IV “Advance American Influence” (pages 37 to 54) in the US document, in addition to “Closing remarks” in both White Papers.

As mentioned before, the discourse patterns were analyzed according to methodological rationales of lexical semantics (L’HOMME, 2020; PEIXOTO; PIMENTEL, 2020) and critical discourse analysis (FAIRCLOUGH, 2003), aligned with perspectives of international cooperation and deterrence/dissuasion (CUNHA et al, 2018; AGUILAR & FAKHOURY, 2019), and identity and hegemony (CASTELLS, 2018; SILVA, 2014; WOODWARD, 2014; SAID, 1990).

Concerning the lexical semantic approach, semantic labels were created to express how lexical and semantic contents are related in the specialized discourse in the field of International Relations. As a full extensive lexical semantic analysis would be too long for this paper, the use of this rationale intended to offer an overview of discursive approaches, so the selected terms and their corresponding semantic labels are presented in Section 5 and briefly discussed in subsections 6.1 and 7.1. As for the critical discourse analysis, the theoretical and methodological assumptions are introduced in the following section and more broadly discussed in analyses of subsections 6.2 and 7.2 later in this paper.

4 CRITICAL DISCOURSE ANALYSIS (CDA)

The studies of discourse and identity serve as a basis for the investigation of the constructions of identities in the discourses in general and, in this article, specifically in the discourses presented in the White Defense Documents of China and the US. By highlighting our interest in language and its complex relationship with society, we characterize our research as discursive analysis.

Critical Discourse Analysis (CDA) is at the center of the search for understanding the construction of meanings, the relations between language and society. For this reason, this theoretical aspect is the means by which we conduct the processes of reflection and analysis on the identity presented by China and the US in their defense books in relation to performance and global cooperation. The CDA contributes to debate issues related to control, power and institutional manipulation, providing, as stated by Magalhães (2005), theoretical and methodological contributions to interpret and explain language in socio-historical contexts.

Thus, through the notions of ideology, identity, power and hegemony, it is possible to understand the discourse as a reproducing and/or producing social inequalities and struggles for power. In this sense, CDA assumptions are related to assumptions of the Social Sciences, in order to study language as a social practice.

When we understand that the discourse reflects social standards, we see that the discourse will reflect and reproduce the transformations that occur in society (Cf. NOGUEIRA, 2019). Therefore, the analysis of texts produced in the field of defense, particularly the Defense White Papers by China and the US, are relevant contributions to understand the global scenario of defense policies.

This production of meaning interwoven in the social process is characterized as an interdisciplinary and transdisciplinary theoretical-methodological approach. In this sense, Fairclough (2003) points out that speeches are part of social events, such as part of a White Paper on National Defense. For the author, the discourses have causal effects, among which the most prominent are the ideological effects: sustain or even change ideologies and identities.

In his 2003 work, Fairclough proposes to analyze the three ways in which discourse figures in social practices: gender, discourse and styles. The actional meaning is associated with the concept of gender, as ways of acting and interacting in social events; the representational meaning, to the concept of discourse, as ways of representing different aspects of the world in a particular way; the identificational meaning, the concept of style, as ways of being, of identity construction, that is, the way in which people identify with each other.

Based on a textually-oriented analysis, Fairclough (2003) proposes to investigate the constitution of meanings in discourses from the perspective of Systemic-Functional Linguistics (SFL). Then we chose to analyze the ways in which discourse figures in social practices, especially the way of being, intertwined with the identificational meaning, since we are interested in the way in which China and the US identify with each

other. The identificational meaning of discourse relates to the process of constructing identities, referring to the way of being or to the identities in their linguistic and semiotic aspects. For Fairclough (2003), the way the individual writes reveals who he is, and how people identify and are identified by others.

Styles are manifested through different linguistic characteristics such as pronunciation, intonation, accent, rhythm, vocabulary and metaphor. For Fairclough (2003), the categories of analysis that can be associated with the identificational meaning are modality and evaluation, which we use in this research and we will further discuss.

The modality (if what is said is true/necessary/possible) is seen as the way in which people engage when making statements, questions, offers or demands, as there are different ways of making a statement, a question, a demand and a supply, which materialize different commitments. Modality is important in the structuring of identities, since the way a person engages in social interaction is a significant part of what (s)he is.

To analyze evaluation in discourse, we used the appraisal category, through the system proposed by the Sidney School of SFL. This category analyzes what concerns the speaker's impressions regarding different aspects of the world, what pleases or dislikes him/her, what (s)he considers relevant or not and is materialized in textual traits as statements of appraisal, statements with deontic modality (obligation) or statements with verbs of affective mental process and presumptions of affective value.

According to this theoretical perspective, in any text, the author must indicate his/her level of commitment to what is being stated, as a modality feature. For Halliday (1985), modality must be considered from intermediary levels ranging from absolute assertion to absolute negation. In a different direction, Fairclough (2016) considers both assertion and negation to be part of a categorical modality; and he also adds another distinction: objective and subjective modalities. In the objective modality, it is not clear-cut if the statement would be (a) a point of view of the author; (b) a universal perspective of the author's point of view; (c) another individual's point of view just presented by the author; or (d) the point of view of a group. In the subjective modality, it is made clear by the author that the point of view expressed is his own.

By using the appraisal analysis in CDA, we can systematically show how readers and listeners are dynamically positioned before seemingly neutral statements, in a negative or positive way. In the analysis, we prioritize the attitude subsystem, because we understand attitudes occupy a central place in the appraisal process, being able to reveal the types and levels in which appraisal is developed and expressed in discourse (ALMEIDA, 2010).

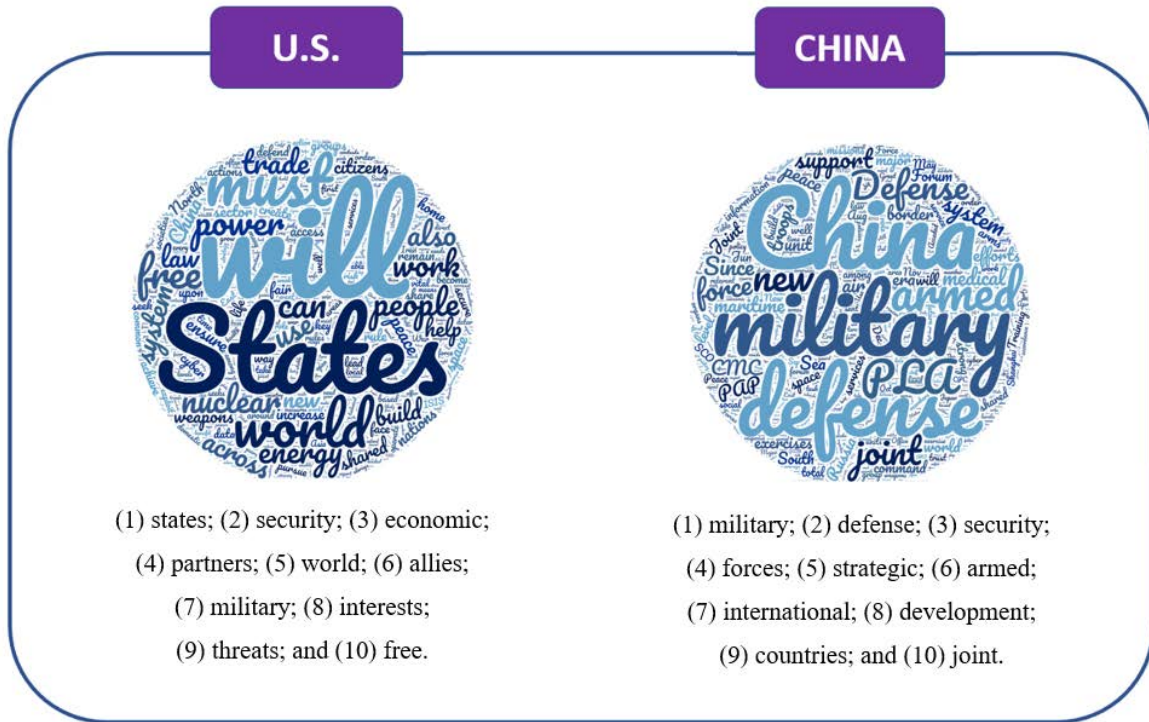
5 GENERAL CHARACTERISTICS OF U.S. AND CHINA WHITE PAPERS

To best understand the context in which ideas of international cooperation were expressed in the two White Papers, a previous analysis of the whole text is carried out, then the selected chapters are analyzed

more thoroughly in terms of a general outline and a general terminological profile of the documents.

The general terminological discourse pattern of both texts, regarding the whole document, are described in Figure 1, as follows:

Figure 1. General terminological profile of the U.S. and China White Papers and main relevant words in each document



SOURCE: Authors' own elaboration.

For this analysis, terms were selected according to statistical built-in standards of *AntConc* software (ANTHONY, 2018), which ranks most frequent terms based on the relevance of its relation to other frequent words in the document. In addition to that, terms which did not have contextual significant meaning were also disregarded, as in the case of 'states' (for the US document) and country names, as 'China'.

After the selection of the 10 most frequent and relevant terms in each chapter analyzed in the US White Paper and in the China White Paper, the three most relevant collocates (called 'combinatorics' in the lexical semantic theory) were retrieved and classified according to semantic labels created, as shown below:

Table 1. Semantic labels attributed to occurrences related to the selected terms

01	Activity	It refers to an action of execution or implementation. Eg: '~ dialogue'
02	Application	It refers to an applied material or financial resource. Eg: '~ access'
03	Asset	It refers to an available potential resource. Eg: '~ potential'

04	Association	It refers to the interrelation between two elements, in an associative or cooperative way. Eg: ‘~terrorism’
05	Characteristic	It refers to an intrinsic characterization, generally attributed by an adjective or adjective phrase. Eg: ‘aspiring ~’
06	Characteristic / Association	It is a label that combines the labels CHARACTERISTIC and ASSOCIATION. Eg: ‘~ channels’
07	Characteristic / Type	It is a label that combines the labels CHARACTERISTIC and TYPE. Eg: ‘~ strategy’
08	Circumstance	It refers to a physical or contextual circumstance for or during a given situation. Eg: ‘~ stagnation’
09	Location	It refers to the location of a facility or activity. Eg: ‘across the ~’
10	Location / Reference	It is a label that combines the labels LOCATION and REFERENCE. Eg: ‘~ offices’
11	Management	It refers to the management or planning of some action or activity, or to an entity that is in charge of managing it. Eg: ‘institutional ~’
12	Principle	It refers to a principle of general nature, which is common sense. Eg: N/A
13	Purpose	It refers to a direct or indirect purpose for the accomplishment of something. Eg: ‘~ ministers’
14	Reference	It refers to an entity, namely referred to or in comparison to something. Eg: N/A
15	Related Term (RT)	It refers to two terms that are directly related in discourse. This label is commonly associated with other labels. Eg: N/A
16	RT / Activity	It is a label that combines the labels RELATED TERM and ACTIVITY. Eg: ‘~ and political challenges’
17	RT / Asset	It is a label that combines the labels RELATED TERM and ASSET. Eg: ‘~ and open seaways’
18	RT / Association	It is a label that combines the labels RELATED TERM and ASSOCIATION. Eg: ‘allies and ~’
19	RT / Circumstance	It is a label that combines the labels RELATED TERM and CIRCUMSTANCE. Eg: ‘~ turbulence and instability’
20	RT / Principle	It is a label that combines the labels RELATED TERM and PRINCIPLE. Eg: ‘[shared] ~ and way of life’
21	Scope	It refers to the scope of some activity or its influence. Eg: ‘~ trade organization’
22	Scope / Normative	It is a label that combines the labels SCOPE and NORMATIVE. Eg: ‘~ law’
23	Type	It refers to the type or category of a given item. This label is commonly associated with other labels. Eg: ‘trading ~’
24	Type / Purpose	It is a label that combines the labels TYPE and PURPOSE. Eg: ‘border ~’
25	Variation Factor	It refers to a variation factor of spatial or quantitative nature. Eg: ‘dozens of ~’

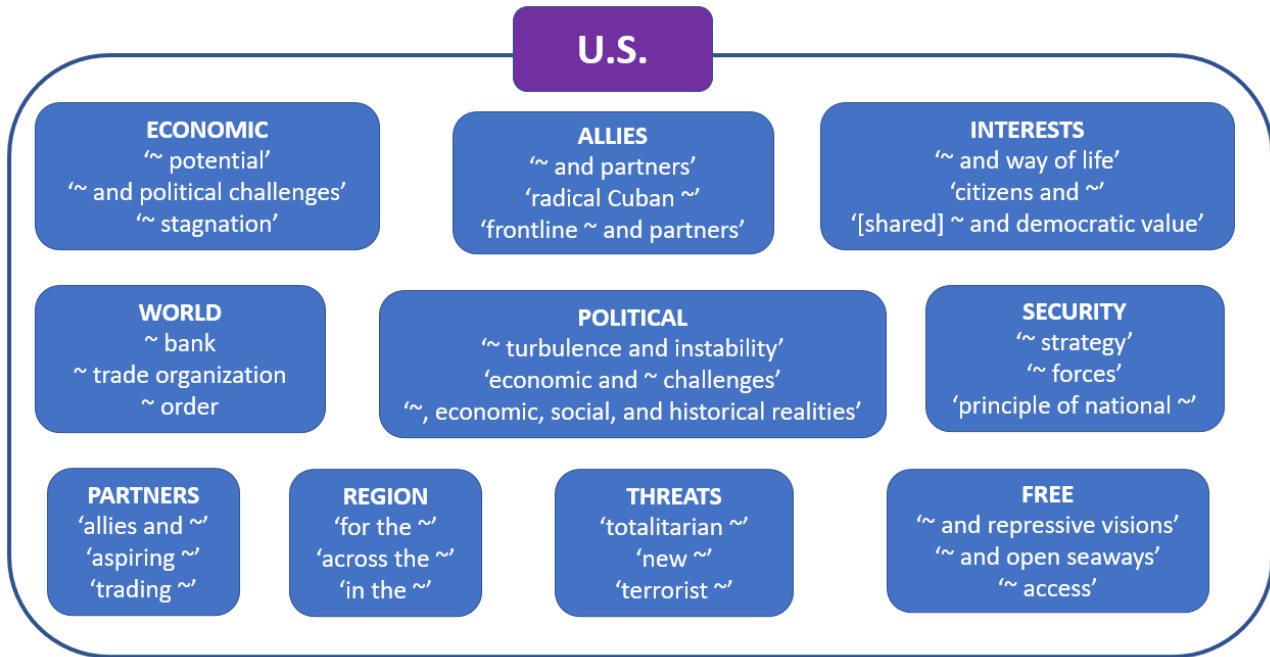
SOURCE: Authors’ own elaboration (based on PEIXOTO; PIMENTEL, 2020)

All combinatorics related to the 10 selected terms in each chapter in the U.S. and China White Papers are presented and discussed in subsection 6.1, as follows, and in subsection 7.1.

6 U.S. DEFENSE WHITE PAPER

6.1. Lexical semantic analysis

Figure 2. Lexical semantic patterns of terminology in the US Defense White Paper



SOURCE: Authors' own elaboration.

Words used in the US document are more related to political intent, by mentioning ideal principles which should be followed by Humanity, as in the case of 'citizens and ~' and 'principle of national ~'. In this way, possible negative attitudes, such as threats, are also contrasted with this perspective, as in the case of 'terrorist ~'. The overall approach is assuming a collective perspective to needs of the world, in a way it can be addressed by US policies, including defense policies.

This U.S. discursive approach is more thoroughly debated in subsection 6.2, as follows.

6.2. Critical discourse analysis

The title of chapter IV, "Advance American Influence", highlights the approach the chapter will develop. The term 'influence' refers to the action that someone or something has towards something else, namely power, control or authority. Thus, when we say that one person has an influence on others, it means that (s)he serves as a model or that (s)he interferes with other people's way of acting or thinking. The particular structures of the relations between the senses of a word are forms of hegemony. For Fairclough (2016), hegemonies are produced and reproduced in speech.

Thus, the title presupposes some ‘influence’ exercised by the US, which should be expanded. The choice of the objective modality, in the chapter’s title, allows partial perspectives (particular discourses) to be universalized, to generate an effect of universalization of the perspective (discourse) defended in the text: the ‘influence’ of the US on the world stage. In addition, the commitment to the expansion of such influence is also reflected.

Subsequently, the text positively evaluates the ‘influence’ of the US in the world: “America’s Influence in the world as a Positive force” and corroborates the intention of expanding its influence on the world stage: “This Administration has the Confidence to compete to Protect our values and interests and the fundamental Principles that underpin them.”

Chapter IV starts with the following statement: (1) “Above all, we value the dignity of every human life, protect the rights of every person, and share the hope of every soul to live in freedom. What is who we are.” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 37). This excerpt (1) presents a presumption of value, which reveals how the document presents the US. In the passage, a categorical modality is, once more, chosen: “What is who we are”, which allows the idea to be universalized and taken as truth. Thus, it is taken as true, considering the statements “value the Dignity”, “Protect the Rights” and “share the Hope”, which point to the idea that the US follows a democratic rule of law, because the values presented are principles of the democratic rule of law.

Later, excerpt (2) is presented: “Around the world, nations and individuals admire what America stands for. We treat people equally and value and uphold the rule of law.” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 37), and reaffirms the positive assessment of the US position in the world, as well as the characteristic attributed to the US and positively evaluated: “uphold the Rule of law”.

During the Cold War, a totalitarian threat from the Soviet Union motivated the free world to create coalitions in defense of liberty. Today’s challenges to free societies are just as serious, but more diverse. State and non-state actors project influence and advance their objectives by exploiting information, democratic media freedoms, and international institutions. Repressive leaders often collaborate to subvert free societies and corrupt multilateral organizations. (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 37).

In excerpt (3), the document points to a threat during the Cold War, the Soviet Union, and states that coalitions were formed to defend freedom – an evaluative presumption that regards the Soviet Union as a repressive nation. Then the passage points to today’s challenge: they are repressive leaders who want to subvert free societies and corrupt multilateral organizations. In other words, the passage makes a negative assessment of some world leaders (repressive) who try to make other nations repressive and still evaluates some multilateral organizations as corrupt. In this way, two threats are identified: repressive leaders and corrupt multilateral organizations.

In the following paragraph, the text makes a further positive assessment of the US: “We lead by example”. Implicitly, this valorous presumption points to an opposition between leading by force vs. leading by

example: (4) “We are not going to impose our values on others.” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 37).

Next, when making use of the categorical modality, excerpt (5) makes a positive evaluation of the coalitions that were established with countries that, jointly, hold more than half of the world’s GDP, and that no adversary will be able to establish such successful coalitions: (5) “Together, the United States and our allies and partners represent well over half of the global GDP. None of our adversaries have comparable coalitions”. (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 37).

At the end of the first section of the analyzed chapter ends, American values are defended again:

We will continue to champion American values and offer encouragement to those struggling for human dignity in their societies. There can be no moral equivalency between nations that uphold the rule of law, empower women, and respect individual rights and those that brutalize and suppress their people. Through our words and deeds, America demonstrates a positive alternative to political and religious despotism. (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 38).

The passage also presents a positive assessment of the US stance in defending the rule of law and its principles, and makes a negative assessment of states that do not respect the principles of the democratic rule of law. Finally, it presents the US as a positive alternative against political and religious despotism.

In the topic called “Encourage Aspiring Partners”, there is a positive assessment of the US performance in relation to partners, by classifying it as “unprecedented and Exceptional”, particularly mentioning regions and countries benefiting from the American coalitions: Western, Central and Eastern Europe; and South Korea and Japan. These coalitions are emphasized in the discourse of the US White Paper, which presents contemporary challenges of these partnerships, as highlighted below:

Today, the United States must compete for positive relationships around the world. China and Russia target their investments in the developing world to expand influence and gain competitive advantages against the United States. China is investing billions of dollars in infrastructure across the globe. Russia, too, projects its influence economically, through the control of key energy and other infrastructure throughout parts of Europe and Central Asia. The United States provides an alternative to state-directed investments, which often leave developing countries worse off. The United States pursues economic ties not only for market access but also to create enduring relationships to advance common political and security interests. (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 38).

There is a discourse on the competition for positive coalitions on the world stage, opposing alleged state interests of Russia and China, to declared US free-market interests. Here, the deontic modality, expressed in “must compete for Positive relationships around the world”, reveals the high degree of commitment to the obligation to compete on the world stage in search of spaces, which are being disputed by China and Russia. In opposition, the US is assessed positively by establishing coalitions to establish lasting relationships and ensure political and security interests for all parties.

In the next excerpt, characteristics that the US expects from its allies are highlighted, based on criteria for the country to establish alliances:

The United States will promote a development model that partners with countries that want progress, consistent with their culture, based on free market principles, fair and reciprocal trade, private sector activity, and rule of law. [...] Unlike the state-directed mercantilism of some competitors that can disadvantage recipient nations and promote dependency, the purpose of U.S. foreign assistance should be to end the need for it. The United States seeks strong partners, not weak ones. (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 38-39).

Thus, these criteria are evaluated positively to the detriment of the interests of “some competitors”, who, as stated in the text, practice mercantilism and want to disadvantage their allies by making them dependent.

Concluding the section, a niche including Africa, Latin America and Asia is indicated, to be explored in the endeavor to expand the market for US companies. A positive assessment of the US initiative is made in terms of investments, as opposed to a negative assessment of what it calls “authoritarian states”, classified as corrupt businessmen, and of opaque, exploitative and low-quality nature:

The United States and its partners have opportunities to work with countries to help them realize their potential as prosperous (...) American-led investments represent the most sustainable and responsible approach to development and offer a stark contrast to the corrupt, opaque, exploitive, and low-quality deals offered by authoritarian states. (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 39).

Based on the analysis carried out, the following characteristics of the discursive construction conveyed in the U.S. White Papers are highlighted:

Figure 3. Characteristics of the discursive construction conveyed in the U.S. White Papers

01	The US claims to have great influence on the world stage
02	The US aims to expand its influence on the world stage
03	The US is a democratic rule of law
04	Today’s enemies are repressive leaders and corrupt multilateral organizations
05	The US leads by example
06	The main allies of the US are: Western Europe, Central and Eastern Europe, South Korea and Japan
07	The US disputes with China and Russia over positive coalitions on the world stage
08	China and Russia dedicate their efforts to weakening the US
09	The US strengthens its allies, its competitors make its allies dependent
10	The US has a sustainable and responsible approach towards its partners, authoritarian states engage in corrupt, opaque, exploitative and low-quality businesses
11	The regions likely to be explored in the venture to expand the US market are Africa, Latin America and Asia

SOURCE: Authors’ own elaboration.

To deepen the understanding of these outstanding characteristics, particularly regarding the intersections with hegemony and identity, it is possible to cite the debate of Castells (2018) about the loss of influence of the nation-state and the prosperous advance of global capitalism. The author clarifies that the US, due to the issues presented at the beginning of the 1990s, joined the global trend towards a multilateral system of international administration. However, this occurred through asymmetrical multilateralism, where veto power over common policies was maintained.

In addition, the author points out that global security for the US, a factor that assumed greater importance after the attacks of September 11, 2001, depends on the cooperation of governments around the world. During that period, the country offered Russia and China an agreement to help defend the US and, in return, they would have a prominent place in the world that was being reformulated, with expectation of US hegemony. Castells (2018) calls the US the last sovereign nation state.

In relation to identity, it is necessary to remember that the meanings produced by representations project the senses that we give to our experience and to what we are. Thus, representation, understood as a cultural process, establishes individual and collective identities, guaranteeing the influence of hegemonic culture. For example, on the cultural scene, Castells (2018) states that although Hollywood films and rock music continue to be influential, opinion polls show growing discomfort towards the US. At the same time, we are witnessing the increasing advance of Korean culture, with Hallyu, deconstructing North American hegemony on the cultural scene.

As demonstrated in the text of the US White Paper and in the discursive analysis discussion, we observe the US attempts to assert the primacy of an identity, to guarantee its hegemony in the face of the growing context of the globalized world and of shared governance.

In this sense, the US White Paper on Defense not only places Russia and China as devalued opposition, but also claims an extremely positive US identity. In this way, the construction of this identity is linked to social and material conditions, with Russia and China marked as enemies. The expected effects of such an identity process, according to Woodward (2014), are the exclusion and material disadvantages of the enemy.

And Castells (2018) emphasizes that new power relations should be understood as the ability to exercise control over global instrumental networks based on specific identities, or rather from the perspective of global networks, to subjugate identities for the achievement of transnational goals.

In view of these arguments, we agree with Castells (2018) when he stresses that the stability of what he calls the “networked state” depends on the loss of individual sovereignty. The assertion of sovereign rights by some would be contradictory to the proposal of a globalized world, and could lead to a crisis of global governance.

7. CHINA WHITE PAPERS

7.1. Lexical semantic analysis

Figure 4. Lexical semantic patterns of terminology in the China Defense White Paper



SOURCE: Authors' own elaboration.

The terminological patterns shown in this figure indicate a more governmental perspective, by specifically referencing military semantic frames, i.e. occurrences related to the term 'military', as well as hierarchical conceptual representations, related to the term 'level', as in occurrence 'mid-and-junior ~ officers'.

Similarly to the US White Paper, China also has many references to issues that are common interest to many nations in the world, as fighting terrorism and contributing to peacekeeping operations (as referred to by the term 'troop contributing ~'). However, the Chinese approach emphasizes compliance with procedures that are jointly debated by international institutions and non-governmental organizations. When referring to the term 'cooperation', occurrences such as '~ within the framework of the SCO' and 'win-win ~' presupposes some sort of contestation regarding unilateral practices which would mostly serve hegemonic countries or blocs. This is also corroborated by expressions containing the term 'international' and 'development', which emphasize compliance with principles of global governance.

These findings are more detailed in the critical discourse analysis carried out in the next subsection.

7.2 Critical discourse analysis

Regarding the title of the chapter of the China Defense White Paper analyzed in this research, “Actively Contributing to Building a Community with a Shared Future for Mankind”, the term ‘contributing’ indicates the perspective of cooperation, for the implementation of the proposed defense policy. The use of the adverb ‘actively’, particularly from the perspective of the modality, reveals a high commitment to the act of contributing. Thus, China clearly demonstrates its commitment to cooperation with a ‘Shared Future’, referred to by Castells (2018) as ‘shared governance’.

The first paragraph of that Chapter is as follows:

Building a community with a shared future for mankind conforms to the trends of the times for peaceful development, and reflects the common aspirations of all peoples throughout the world. China’s armed forces have responded faithfully to the call for a community with a shared future for mankind. They are actively fulfilling the international obligations of the armed forces of a major country, comprehensively promoting international military cooperation for the new era, and striving for a better world of lasting peace and common security. (PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, 2019, p. 31).

In this excerpt (10), the text presents two categorical and objective modalities, when it states that the ‘Shared Future’ is a trend of peaceful development times, which reflects the common aspirations of all the peoples of the world. Thus, the use of such modalities tends to universalize the perspective presented in the discourse. Later, in the same excerpt, the high commitment to a ‘Shared Future’ is ratified by modulating the verb ‘reply’ (“responded Faithfully”) and by modulating the verb ‘fulfill’ (“actively fulfilling”).

Then the section title “Resolutely Upholding the Purposes and Principles of the UN Charter” presents modality, once again, by the use of the adverb ‘resolutely’, to positively evaluate the purposes and principles of the UN.

The first paragraph of the section lists a number of positive assessments of China’s conduct towards the UN, and all evaluations are supported by modality through the use of adverbs, which reveals a high commitment to action, as in occurrences ‘unswervingly endorses’, ‘resolutely upholds’, ‘firmly maintains’, ‘participates extensively’, and ‘actively engages’, as shown in excerpt (11):

As a founding member of the United Nations and a permanent member of the UNSC, China unswervingly endorses the central role of the UN in international affairs, and resolutely upholds international law and the basic norms governing international relations based on the purposes and principles of the UN Charter. It firmly maintains multilateralism, advances democracy in international relations, participates extensively in global security governance, actively engages in arms control and disarmament, and endeavors to offer Chinese proposals for resolving major issues and formulating important rules. (PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, 2019, p. 31).

This excerpt also emphasizes their efforts to participate in dialogues on issues important to the world, offering Chinese proposals. In the following paragraph, positive evaluations refer to China’s performance in some specific cases:

China has played a constructive role in the political settlement of regional hotspots such as the Korean Peninsula issue, the Iranian nuclear issue and Syrian issue. China opposes hegemony, unilateralism and double standards, promotes dialogues and consultations, and fully and earnestly implements UNSC resolutions. China has actively participated in multilateral dialogues and negotiations on cyberspace and outer space, and pushed for the formulation of widely accepted international rules that are fair and equitable. (PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2019, p. 31).

This action is evaluated as having been a constructive action in the question of the Korean Peninsula, in the Iranian question and in the question of Syria; and is opposed to actions carried out according to the convenience of interests of other countries, with unilateralism and double standards. Such actions are evaluated negatively, as they were carried out in disagreement with guidelines and clauses of UN treaties. In addition, there is also a positive assessment of China's performance in cyberspace and outer space, as a way of trying to propose international rules that are favorable to all parties.

In the section entitled "Building a New-Model Security Partnership Featuring Equality, Mutual Trust and Win-Win Cooperation", the text presents a number of existing military agreements and partnerships, and makes a positive assessment of the country's willingness to cooperate militarily with the whole world to ensure world security and peace. The China-Russia relationship is particularly highlighted and evaluated positively, as important for maintaining global stability, as it is intended to be a "Comprehensive Strategic Partnership of Coordination for a new era".

Then, the positioning in relation to the US is evaluated positively, based on a non-confrontational attitude; through coordination, cooperation and stability actions with the US. At the same time, it makes a negative assessment of the US stance towards Taiwan by stating its opposition to

The Wrong Practices and provocative activities of the US side regarding Arms Sales to Taiwan, sanctions on the CMC Equipment Development Department and its leadership, illegal entry into China's territorial waters and maritime and air spaces near relevant islands and reefs, and wide-range and frequent close-in reconnaissance. (PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2019, p. 32).

In addition, the Chinese White Paper's speech also positively evaluates China's relationship with neighboring countries, specifically those that make up the ASEAN bloc, as well as the Chinese relationship with countries in Europe, Africa, Latin America, the Caribbean and the South Pacific. Towards this direction, excerpt (14) suggests China's effort to promote more transparent debate on defense actions, by expanding "mechanisms for information release", and convening press conferences, as highlighted below:

China's armed forces work to improve mechanisms for information release to comprehensively and objectively explain China's national defense and military development to domestic and international audiences. In April 2011, China's MND started to convene monthly press conferences to release important information on national defense and the military. Since 2012, multiple thematic press conferences have been held to brief on important events such as national defense and military reform and downsizing the PLA. The MND has organized multiple visits to and interviews with PLA units and academic institutions for nearly 100 domestic and foreign media. Since they were launched in May 2015, the official Weibo and WeChat accounts of the MND Information Office have attracted over 6 million followers. (PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2019, p. 34).

The following sections “Building a Regional Security Cooperation Architecture”, “Properly Coping with Disputes over Territory and Maritime Demarcation” and “Actively Providing International Public Security Goods” positively assess, respectively, China’s relations with neighboring countries towards regional cooperation; the use of diplomacy for the peaceful settlement of disputes over South China Sea territory towards cooperation for regional security; and the contributions of China in partnership with the UN to the guarantee and maintenance of peace, by sending troops and carrying out various investments.

At the conclusion of the chapter, the White Paper of China ratifies the convictions about the shared future for humanity and emphasizes being an alternative to hegemonic attitudes. In this last paragraph, the categorical modality highlights China’s high degree of commitment to the realization of what they call “Chinese Dream of national rejuvenation”, declaring that they have military capabilities to prevail over all the threats and challenges that may arise for the realization of such a dream.

Based on the analysis carried out, the following characteristics of the discursive construction conveyed in the China White Papers are highlighted:

Figure 5. Characteristics of the discursive construction conveyed in the China White Papers

01	Cooperation with shared governance
02	High degree of commitment to the shared future of Humanity
03	High degree of commitment to the UN
04	Negative assessment of hegemony, unilateralism and a posture of convenience
05	Military cooperation with various regions in the world
06	Transparency regarding military power
07	Participation in international organizations
08	Peaceful resolution of disputes in the South China Sea
09	High degree of commitment to the realization of the Chinese Dream

SOURCE: Authors’ own elaboration.

China’s conception of a shared future of Humanity converges with Castells’ argument (2018) about the first years of the 21st century, about the emergence of new organizational forms, new procedures for taking power and new principles of legitimacy. The globalization of economic activities, media, crime, social protest and terrorism has weakened the instrumental capacity of the nation-state.

China affirms its high degree of commitment to the shared future, standing against hegemony, unilateralism and the attitude of conve-

nience. In this context, under the perspective of Castells (2018), the US would be the main challenge for multilateralism, given the unilateralism manifested in its environmental policy, in trade negotiations and in the incentive to wars.

Just as the US points to China and Russia as current threats, China also points to the US as its enemy, and declares willingness to cooperate, manage peace, maintain dialogues with all regions of the world, clearly defending the Chinese perspective of maintaining multilateral interactions as a necessary mechanism to maintain the balance of the world.

Another interesting point is that the US White Paper identifies “corrupt multilateral organisations” as another possible threat to the US. It is important to recall that, after the Iraq War, the US came to question the United Nations-centered international governance system, due to the resistance of the Security Council majority to the US unilateral decision to attack Iraq. China, on the other hand, has made a number of positive assessments of the UN and has declared its high degree of commitment to multilateral organizations, primarily the UN system.

FINAL REMARKS

The analysis of the selected chapters contained in the US Defense White Paper and the China Defense White Paper allowed us to identify a linguistic resource called intertextuality. This resource seeks to be a sort of bridge between two discourses, by using a source text as reference, i.e. the creation of a text based on another previous one. In this sense, the Chinese Defense White Paper makes use of the reference “American Dream” in their own Chinese document.

The American Dream is understood as the proposal that the US would be the “land of opportunity”, a country where anyone who is prepared and willing to work can be successful. Americans take pride in this neoliberal concept that is densely rooted in their culture, and value hard work, determination, and the ability to be successful and become rich.

The Chinese Dream, on the other hand, is defined as aiming at international peace and development, in an international order that would be fairer and more reasonable, by offering guarantees, interdependence and defense of common interests, in order to reduce the conflicts of the world.

Thus, when taking into account the initial statement of the Chinese document, that “the world is moving towards building a community with a shared future for humanity, with times of peaceful development, reflecting the common aspirations of all peoples throughout the world”, the Chinese Dream would be the affirmation of “new times” as opposed to the “old times” of the American Dream. It is important to highlight, though, that it was not aimed at making comparisons or identifying theoretical similarities and distinctions between the American Dream and the Chinese Dream, but just pointing out how, linguistically speaking, the Chinese White Paper makes use of intertextuality to replicate the American discourse, then create a counternarrative.

The dialectic of the ideas proposed by both Defense Books is centered on a perspective of cooperative efforts for the common good. Howe-

ver, it is urgent to highlight that the definition of “common interests” can be influenced by specific interests. In this way, the understanding of this reference can vary greatly and take on possible meanings of preserving the planet from a global warming process; avoiding global epidemics such as COVID-19; preserving financial stability; protecting the world from crime and terrorism; preserving peace, or eradicating hunger. Thus, we agree with Castells (2018), who state that the definition of what exactly constitutes a public good, which becomes the goal of this “shared future”, is, per se, a power relationship.

In both documents, published by the US and by China, categorical and objective modalities are identified. For Fairclough (2003), if a text presents a high density of categorical and objective modalities, the conveyed nuances aimed by this text is the universalization of its perspective, which is tacitly taken as true.

Therefore, as defended by Resende and Ramalho (2016), if a text presents a large quantity of categorical modalities (which entails great commitment by the author), and mostly objective modality (without objective foundation for commitment), there is universalization of the perspective of the discourse uttered by the author. Universalization, as explained by Thompson (2011), is the *modus operandi* of ideology. For this author, it is through this strategy that institutional agreements serving personal interests are presented as if they were serving collective interests. These are therefore strategies to establish or sustain power, as defended by Thompson (2011), because the meaning of the discourse may serve to establish or maintain relations of domination.

REFERENCES

- AGUILAR, S. L. A.; FAKHOURY, R. M. M. As dinâmicas de cooperação militar no mar do sul da China. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 25, n. 1, p. 197-225, 2019.
- ALMEIDA, F. S. P. *A avaliação na linguagem: os elementos de atitude no discurso do professor – Um exercício em Análise do Discurso Sistêmico-Funcional*. São Carlos: Pedro and João Publishing, 2010.
- ANTHONY, L. *AntConc Homepage*. 2018. Available from : <<http://www.laurenceanthony.net/software/antconc/>>. Access on: 27 Nov. 2020.
- CASTELLS, M. *O poder da identidade: a era da informação*. v. 2. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.
- CEPIK, M. A política da cooperação espacial chinesa: contexto estratégico e alcance internacional. *Revista de Sociologia Política*, v.19, supplementary number, p. 81-104, 2011.
- CUNHA, G. L.; CABRAL, S. B.; QUEIROZ, F. A. de; KOSTIN, S. Uma releitura epistemológica das relações entre China e América Latina a partir do setor de Ciência Tecnologia e Inovação. *REPATS – Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, v. 5, n. 2 p. 739-763, 2018.
- FAIRCLOUGH, N. *Analysing discourse: textual analysis for social research*. London: Routledge, 2003.
- FAIRCLOUGH, N. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: University of Brasilia, 2016.
- HALLIDAY, M. A. K. *An Introduction to functional grammar*. London: Edward Arnold Publishers. London, Continunn. 1985.
- L'HOMME, M. *Lexical Semantics for Terminology: An introduction*. Amsterdam / Philadelphia: John Benjamins Publishing Company, 2020.
- MAGALHÃES, I. Análise do Discurso Publicitário. *Revista da ABRALIN*, v. 4, n. 1 and 2, p. 231-260, 2005.

MAIER, F. De Obama a Trump: o contínuo da política cibernética estadunidense. **Caderno de Relações Internacionais**, v. 9, n.16, p. 109-138, 2018.

NOGUEIRA, A. Z. G. **O papel de estados hegemônicos na provisão de bens públicos globais: uma abordagem em teoria dos jogos**. Master's thesis, University of Sao Paulo, 2019.

PEIXOTO, R. A. J. R. **Avaliação projetada no discurso de chineses e de brasileiros: simulacros culturais**. Doctoral dissertation in Letters / Language Studies, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro, 2019.

PEIXOTO, R. A. J. R.; PIMENTEL, Janine Maria Mendonça. Aeronautical Meteorology in Aeronautical Language and in Aviation Language: a hybrid field? **The ESPECIALIST**, v. 41, n. 4, p. 1-24, 2020.

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's National Defense in the New Era**. Beijing: Foreign Languages Press, 2019.

PONTES, R. M. **A China na grande estratégia dos Estados Unidos da América: da contenção à histórica política de engajamento**. Master's thesis, State University of Campinas, 2020.

RESENDE, V. M.; RAMALHO, V. **Análise de discurso crítica**. São Paulo: Contexto, 2016.

SAID, E. **Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

SARAIVA, R.; AMARAL, T. O equilíbrio de poder no leste asiático e a reaproximação entre as Coreias: a mais recente fase de cooperação (2017-2018), **Revista Conjuntura Austral**, v. 10, n. 50, p. 5-25, 2019.

SILVA, T. T. da (Editor), **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

THOMPSON, J. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. Petrópolis: Vozes, 2011.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of the United States of America**. Washington D.C., 2017.

WOODWARD, K. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. In: SILVA, T. T. da (Editor). **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

Maquiavel e as Relações Internacionais: tradução aberta, para o português, da palestra “Machiavelli,” de Martin Wight (1959-60).



Machiavelli and the International Relations: Portuguese translation of the lecture “Machiavelli,” by Martin Wight (1959-60).

Maquiavelo y las Relaciones Internacionales: traducción al portugués de la conferencia “Maquiavelo”, de Martin Wight (1959-60).

1. Doutor em Teoria Jurídico-Política e Relações Internacionais pela Universidade de Évora, em Portugal.
E-mail: dutra@aeroboero.com

Leonardo Dutra¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n2.p118

Recebido em: 11 de abril de 2022

Aprovado em: 17 de outubro de 2022

RESUMO

As ideias de Martin Wight sobre a ligação da teoria política clássica com o comportamento dos agentes internacionais influenciaram decisivamente as teorias sobre a política internacional. São exemplos deste reflexo a perspectiva construtivista proposta por Alexander Wendt, a proposta de uma sociedade de estados de Hedley Bull, entre outras. O presente artigo oferece alguma das ideias propostas por Wight nos seminários proferidos por ele na *London School of Economics* entre 1959 e 1960 (publicados em forma de livro na edição de Gabriele Wight e Brian Porter em 2005). Os pensamentos de Wight estão presentes neste artigo na forma de uma tradução comentada do primeiro capítulo da obra² deste autor sobre o pensamento e a influência de Maquiavel nas Relações Internacionais. A presente tradução para a língua portuguesa proporciona o acesso ao pensamento de Wight para o público não falante da língua inglesa, contextualiza o pensamento de Wight pela inserção original de comentários explicativos a respeito de assuntos relacionados à década de 1950, bem como, verifica os argumentos do texto de Wight oriundos da obra *Il Principe*, de Maquiavel, escrito em italiano e editado por L. Arthur Burd em 1891.

Palavras-Chave: Teoria Política, Relações Internacionais, Martin Wight, Maquiavel.

ABSTRACT

Martin Wright's thoughts about the influence of the classical Political Theory on the behaviour of the international actors had a strong effect on several

2. WIGHT, Martin. *Four Seminal Thinkers in International Theory: Machiavelli, Grotius, Kant, and Mazzini*. New York: Oxford University Press, 2005, 166 p.

theories about International Relations. Alexander Wendt’s Constructivism and Hedley Bull’s ideas about an International Society are examples of the impact of Wight in the theory of International Relations. This essay presents some of the ideas of Martin Wight that were delivered at the *London School of Economics* between 1959 and 1960. These lectures were registered in form of a book in 2005 (edited by Gabriele Wight and Brian Porter) and a commented translation of the first chapter of this book¹ is the central theme of this essay. The present translation into Portuguese provides access to Wight’s thought for the non-English-speaking public; contextualizes Wight’s thought by the original insertion of explanatory comments on issues related to the 1950s; and verifies the arguments of the Wight’s essay from Machiavelli’s *Il Principe*, written in Italian and edited by L. Arthur Burd in 1891.

Keywords: Political Theory, International Relations, Martin Wight, Machiavelli.

RESUMEN

Los pensamientos de Martin Wright sobre la influencia de la Teoría Política clásica en el comportamiento de los actores internacionales tuvieron un fuerte efecto en varias teorías sobre Relaciones Internacionales. El constructivismo de Alexander Wendt y las ideas de Hedley Bull sobre una sociedad internacional son ejemplos del impacto de Wight en la teoría de las relaciones internacionales. Este ensayo presenta algunas de las ideas de Martin Wight que fueron entregadas en la *London School of Economics* entre 1959 y 1960. Estas conferencias se registraron en forma de libro en 2005 (editado por Gabriele Wight y Brian Porter) y la traducción comentada del primer capítulo de este libro¹ es el tema central de este ensayo. La presente traducción al portugués ofrece acceso al pensamiento de Wight para el público no angloparlante, contextualiza el pensamiento de Wight mediante la inserción original de comentarios explicativos sobre temas relacionados con la década de 1950, así como verifica los argumentos del texto de Wight a respecto del *Il Principe* de Maquiavelo, escrito en italiano y editado por L. Arthur Burd en 1891.

Palabras clave: Teoría Política, Relaciones Internacionales, Martin Wight, Maquiavelo.

Maquiavel

03 de maio de 1469 – 22 de junho de 1527

Introdução³

De toda a obra de Maquiavel apenas uma pequena parte é usualmente conhecida. Pode-se dizer que todos os grandes pensadores transcendem qualquer tipologia, e em Ciências Sociais, generalizações podem ser descritas como um tipo de abstração, de conveniência mental, consequentemente, um conceito irreal.

Tipologias ou generalizações precisam ser contrastadas com o real, com toda a complexidade das pessoas a que se atribui uma teoria e com as suas possíveis contradições. E aparentemente quando um nome passa a ser usado adjetivamente como uma Escola ou uma linha de pensamento, o adjetivo acaba adulterando o pensamento original do titular.

Grócio não era um Grociano, nem Keynes um Keynesiano; Freud não era Freudiano e nem Marx um Marxista. Maquiavel não era simplesmente Maquiavélico⁴. A expressão ‘Maquiavélico’ tornou-se um adágio durante o século XVI significando alguém lisonjeiro, um tipo

3. Na presente tradução comentada da obra de Martin Wight é realizada a conferência dos argumentos oriundos da obra *Il Principe*, de Maquiavel, escrito em italiano (edição de L. Arthur Burd). Ainda, foi realizada a inserção de algumas contextualizações sobre assuntos relacionados à década de 1950 (original neste artigo), referentes à história britânica, entre outras questões. Estas inserções estão identificadas entre [colchetes] no texto.

A presente tradução também contou com a gentil colaboração da tradutora britânica Julie Dutra, que efetuou a revisão do texto com vistas à confirmação do exato significado das ideias originais de Martin Wight.

Por fim, sobre as notas de rodapé, ‘Notas da edição em português’ referem-se às anotações do deste tradutor sobre o texto original publicado em 2005, e ‘Notas da edição em inglês’ referem-se aos comentários dos editores da obra em língua inglesa.

4. Nota da edição em português: Foi utilizada neste ponto a expressão ‘Maquiavélico’ pela real popularidade da palavra como um adjetivo a uma linha de pensamento na língua portuguesa. Entretanto, é importante salientar a intenção de Wight em caracterizar a palavra ‘Maquiavélico’ como um adjetivo a um tipo de perversidade, em contraponto ao adjetivo Maquiaveliano, de pouca popularidade em português, mas que poderia indicar pessoas com um ideal político descrito pela obra de Maquiavel. Para Wight, o que se aproximar da expressão Maquiaveliano, pode ser mais bem descrito em suas três tradições ou categorias políticas: Realismo, Racionalismo e Revolucionismo; respectivamente fazendo referência à Maquiavel, Grócio e Kant, entre outros. Cf. Martin Wight, *Four Seminal Thinkers in International Theory* (Oxford: Oxford University Press, 2005), Anexo I, p.122.

5. Niccolò Machiavelli, *The Prince*, cap. VIII.

Nota adaptada da edição em inglês: Esta citação e as outras subsequentes de *O Príncipe* foram retiradas das notas pessoais de Martin Wight. Em sua maior parte, as citações parecem ter sido livremente adaptadas da Edição da Everyman's Library de 1908 (tradução para o Inglês de W. K. Marriott, Londres: J. M. Dent) embora algumas vezes as palavras pareçam ser claramente de Wight.

Nota da edição em português: Assim como na edição original, as citações foram verificadas no texto original em italiano, editado por L. Arthur Burd com introdução do Lorde Acton, *Il Principe* (Oxford: Clarendon Press, 1891). Para esta citação, cf. Burd. p. 233.

Nota da edição em inglês: Para Wight, 'habilidade política' pode ser caracterizada como *virtù*, uma palavra usada por ele de muitas formas. A expressão é usada frequentemente no sentido de influência, condução, habilidade ou bravura, todavia nesta citação possui conotação de 'virtude moral'. Cf. Quentin Skinner e Russell Price, Ed., *The Prince* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988) p. 31n.

6. Maquiavel, *The Prince*, cap. XXI, Ev. p. 180, Burd pp. 342-343.

7. *Ibid.*, cap. XXVI, Ev. p. 216, Burd p. 371.

8. Nota da edição em português: Entre 18 e 24 de abril de 1955 reuniram-se na Conferência de Bandung (Indonésia) os líderes de vinte e nove estados afro-asiáticos, quase todos recentemente descolonizados. Cf. Philippe Moreau Defarges, *As Relações Internacionais desde 1945* (Lisboa: Gradiva, 1997), p. 37.

9. Nota da edição em português: Primeira Conferência de Estados Africanos Independentes (1958), Accra (Gana).

10. Nota da edição em inglês: linguagem também utilizada posteriormente a respeito da Guerra Civil Irlandesa, bem como, nos conflitos da Cisjordânia ou Margem Ocidental.

de impostor, uma pessoa sem princípios na política, uma definição para um tipo de assassino sorrateiro, ou para um mestre na diplomacia para se obter o sucesso.

Naturalmente que a origem deste pensamento pode ser encontrada em Maquiavel, mas existe muito mais que isso em seu pensamento. Se Maquiavel pode ser qualificado como Maquiavélico, ele era um 'Maquiavélico plus'. Além disso, é possível apontar uma pequena passagem de sua obra como argumento contrário ao Maquiavelismo popularmente conhecido: "Não se pode chamar de habilidade política [ou *virtù*] a supressão de seus concidadãos, a traição de seus aliados, a deslealdade, a crueldade ou as ações sem nenhum escrúpulo. Métodos como estes podem construir um império, mas não podem conduzir alguém à glória."⁵

Considerando que em linhas gerais uma regra prudente da política do poder é o não-alinhamento com uma grande potência que pode vir a tratá-lo da forma como a Rússia tratou a Romênia em 1878, ou como a Alemanha tratou a Itália durante a Segunda Guerra Mundial, ou como Stálin tratou a antiga Tchecoslováquia em 1948, contrasta Maquiavel:

"Mas quando um estado [príncipe] declara-se francamente a favor de um dos lados em uma guerra, a tempo de ajudá-lo a vencer, e em uma situação em que o vencedor se torna tão poderoso a ponto deste seu aliado ficar ao seu critério, ele, o estado vencedor, ainda terá uma obrigação para com este comparte, assim como, um laço de respeito. E os homens nunca são tão desonestos a ponto de cometer tal ingratidão oprimindo seu aliado. Além disso, as vitórias nunca são tão absolutas que o vencedor possa não demonstrar consideração ao seu comparte, especialmente com respeito à justiça."⁶

Ainda, um exemplo de um Maquiavel 'não Maquiavélico':

"Que a Itália possa finalmente ver o seu libertador! Não se pode descrever o afeto com que ele seria recebido em todas as províncias que sofreram sob as invasões estrangeiras, com que sede de vingança, com que obstinada fé, com que devoção, com que lágrimas o receberão. Quem se negaria a abrir-lhe a porta? Quem iria recusar-lhe apoio? Que inveja se oporia à sua ação?... Este domínio bárbaro é abominável para todos nós."⁷

Esta é a linguagem da paixão que, como em Bandung⁸ e Accra⁹ durante a década de 1950, é utilizada com pouco ou nenhum senso de razão por seus agentes.¹⁰

O Método Indutivo

Em sua obra, Maquiavel se absteve do uso do método *a priori* utilizado em seu tempo e o substituiu pelo método indutivo, colocando a sua análise a partir do *ser*, dos fatos, e não de um *dever-ser* ou do que seria um ideal.

"Como minha intenção é escrever algo útil para quem estiver interessado, pareceu-me mais apropriado abordar a verdade efetiva das coisas, e não imaginar o que poderia ser um ideal. Muitos já conceberam estados [repúblicas e principados] jamais vistos, e de cuja existência real nunca se soube. Entretanto, considerando que o modo como vivemos é tão diferente daquele como deveríamos viver, quem despreza o que se faz

e se além ao que deveria ser feito aprenderá a maneira de se arruinar, e não de se preservar.”¹¹

Este ponto salienta uma proposital e decisiva separação do método escolástico, a qual Maquiavel divide o mérito com Guicciardini e Vettori.¹²

O aparecimento do Humanismo Renascentista na política trouxe consigo a suposição fundamental de que ‘o homem é a medida de todas as coisas’. O *Príncipe* de Maquiavel foi a primeira obra sobre política a rejeitar o transcendentalismo até então em costume, e no ensaio *Discursos Sobre a Primeira Década de Tito Lívio*, ele chega a argumentar que um governante, mesmo que revolucionário, precisa sustentar as aparências das antigas instituições: “Ele precisa fazer isso porque os homens em geral são mais influenciados pelo aspecto das coisas do que pelo que elas realmente são, ou seja, são frequentemente mais afetados pelas aparências do que pela própria realidade.”¹³ Isso é o mesmo que afirmar que as massas seguem ilusões em sua maioria e assim, buscam quimeras como o desarmamento nuclear¹⁴, porém, um governante ao contrário do povo, precisa ser um realista.

O Método Histórico

Apesar da singularidade no uso do método indutivo, não foi a partir dele que Maquiavel autoafirmou sua originalidade. No prefácio da obra *Discursos* ele inicia com uma de suas mais elevadas demonstrações de originalidade, expressando uma das mais sublimes autopercepções de estar fazendo algo realmente novo na história do pensamento político, ao comparar a si próprio a Cristóvão Colombo no descobrimento de um novo continente: “Ainda que, devido à inveja inerente à natureza humana, seja tão perigoso descobrir novos métodos e caminhos quanto partir em busca de novos mares e terras desconhecidas, eu decidi embarcar em uma nova linha de pensamento ainda não explorada por nenhuma outra pessoa.”¹⁵

Este novo caminho traçado por Maquiavel foi registrar pela primeira vez os princípios da política a partir de precedentes históricos. A Antiguidade, escreveu ele, realizou obras com grande distinção nos campos da arte, jurisprudência e medicina; deste modo, estátuas antigas puderam ser copiadas, as decisões de antigos juristas civis foram confirmadas, e antigos experimentos e prescrições médicas foram repetidas, no entanto em política, “não houve nenhum príncipe ou república que conduzisse seu comando a partir de algum exemplo da antiguidade”.¹⁶ Assim, Maquiavel adotou o extraordinário recurso de escrever comentários sobre o historiador romano Tito Lívio. “Estas anotações consistem nas conclusões que eu cheguei comparando eventos antigos com modernos... de modo que as pessoas que as leem possam mais facilmente obter ensinamentos práticos a partir do estudo da história.”¹⁷

Como afirmado por Maquiavel, a História pode ser descrita como um grande celeiro de importantes antecedentes, uma vez que consiste em um mecanismo periódico de recorrências.¹⁸ Os estados são governados por leis predestinadas à ascensão e a decadência, e desta forma, os ensinamentos retirados da experiência política histórica são valiosas lições,

11. *Ibid.*, cap. XV, Ev. p. 121, Burd. pp. 283-284.

12. Francesco Guicciardini (1483-1540), Francesco Vettori (1474-1539), *historia-dores e amigos de Maquiavel*.

13. Maquiavelli, *The Discourses of Niccolò Maquiavelli*, tradução Leslie J. Walker (London: Routledge & Kegan Paul, 1950) livro I, disc. 25, vol. I, p. 272.

14. Nota da edição em português: O texto apresentado por Wight em meados de 1959-60 faz referência ao problema clássico da Guerra Fria nos anos 60 em uma época conhecida como ‘o degelo’ (1953 – 62). O contexto internacional pode ser ilustrado por eventos como a morte de Stalin, o armistício na Coreia em 53, a questão de Suez em 56, a ruptura sino-soviética consumada em 60, a acentuada competição econômica Leste-Oeste, entre outros. Cf. Philippe Moreau Defarges, *As Relações Internacionais desde 1945* (Lisboa: Gradiva, 1997), pp. 25-33.

15. *Ibid.*, livro I, disc. 25, vol. I, p. 205.

16. *Ibid.*, p. 206.

17. *Ibid.*

18. Cf. Herbert Butterfield, *The Statecraft of Machiavelli* (London: G. Bell and Sons Ltd, 1940), pp. 28, 30, 71.

apresentadas como preceitos de uma natureza quase que científica. As diversas situações políticas podem ser classificadas a partir de um número recorrente de problemas que são passíveis de um número de soluções teóricas adequadas. Esta é a característica do método de pensamento dos seguidores de Maquiavel, e como escreveu Bolingbroke, “penso que História é a Filosofia ensinando por meio de exemplos.”¹⁹

19. Cf. Henry St John Viscount Bolingbroke, *Letters on the Study and Use of History* (London: A. Millar, 1752), vol. I p. 15; veja também David Hume, ‘An Inquiry Concerning Human Understanding’, *Essays and Treatises* (Edinburgh: Bell and Bradfute, 1825), vol. II, seção VIII, pp. 83-84; e Machiavelli, *The Discourses*, livro III, disc. 43, vol. I, p. 575.

Crítica Metodológica

A metodologia utilizada por Maquiavel pode ser comparada ao método dedutivo em Kant e em Rousseau e com a combinação do método inicialmente dedutivo e posteriormente indutivo encontrado em Grócio. Maquiavel apresentou um procedimento baseado no método histórico, o mesmo que em Grócio é algumas vezes censurado por seus inúmeros casos de dependência às autoridades sem o emprego de um sentido crítico, contudo, note a importante ressalva anotada por Grócio a respeito de Aristóteles:

Aristóteles merecidamente detém um lugar de destaque entre os filósofos, se tivermos em conta a ordem como ele aborda os assuntos, a sutileza de suas distinções, ou o peso de suas razões. Quem dera que esta superioridade não tivesse sido transformada, alguns séculos atrás, em algum tipo de tirania que fez com que a verdade, que Aristóteles devotou tão fiéis serviços, fosse mais reprimida do que o próprio nome de Aristóteles!

De minha parte... (não juro lealdade a nenhum filósofo) porque... (não existe) seita filosófica alguma que a visão tenha compreendido toda a verdade, assim como, nenhuma que não tenha percebido algum aspecto da verdade...

Nosso objetivo é devotar consideração a Aristóteles, porém, em respeito ao próprio Aristóteles, reservando a mesma liberdade que em sua devoção a verdade ele permitiu reservar a si próprio em consideração aos seus mestres.²⁰

Ou como foi relatado pelo próprio Aristóteles: “*Amicus Plato, sed magis amica veritas.*” (Platão é admirável para mim, porém mais admirável ainda é a verdade).²¹

Contudo, Maquiavel utiliza o método histórico sem sentido crítico. Seus exemplos são retirados de contextos históricos e aplicados em sua forma bruta na política de seu tempo. Maquiavel devotou adoração à Roma e aos seus precedentes. Neste sentido, é possível argumentar que Maquiavélicos na aceção de uma escola de pensamento tendem a não utilizar um senso crítico em sua metodologia: Darwinistas aplicados ao fator social aproveitaram a teoria da evolução da biologia sem nenhum sentido crítico para a ‘luta pela existência’, Freudianos utilizaram a psicanálise de forma metodológica não-crítica para a civilização e seus problemas, e analistas linguísticos aplicam a linguística desprovida de senso crítico na Filosofia Política.

O mesmo instrumento metodológico [foi aplicado] à política internacional, simplificando tal tema: o artifício utilizado por Edward Carr em seu livro *Vinte anos de Crise*, pode ser descrito como pertencente a este

20. Hugo Grotius, ‘Prolegomena to the Law of War and Peace’, *De Jure Belli ac Pacis Vol. II The Translation: On the Law of War and Peace*, tradução de F. W. Kelsey (Oxford: Clarendon Press, 1925), nº 42, 45, pp. 24, 26.

21. Citação atribuída a Aristóteles no original em grego, *The Oxford Dictionary of Quotations*, 3ª edição (London: Geoffrey Cumberlege, Oxford University Press, 1982, nº 12, p. 12).

quadro conceitual, especificamente na antítese entre a utopia e a realidade, vontade própria e determinismo, teoria e prática.²² Contudo, Morgenthau reproduz a falta de sentido crítico na metodologia utilizada por Maquiavel, assim como pode ser caracterizado na Santa Aliança como a forma de garantir a ideologia [do sistema de congresso de Viena], bem como, Castlereagh atuando sozinho pelos interesses nacionais [do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda].²³ Kantianos por outro lado, começam por repudiar qualquer tipo de autoridade ou qualquer metodologia fora dos princípios do pensamento puro, porém, se tornam escravos de livros sagrados: Jacobinos como seguidores dos escritos de Rousseau e os Comunistas como seguidores de Marx.

A Natureza ‘Má’ dos Homens

Partindo dos movimentos cíclicos das sociedades históricas em direção ao comportamento dos indivíduos, Maquiavel argumenta que o homem, isoladamente, tem uma natureza essencialmente má. Existem algumas famosas afirmações sobre este assunto na obra *O Príncipe*: “Porque se pode dizer dos homens em geral, que eles são ingratos, instáveis, falsos, covardes e ambiciosos...”²⁴ E um pouco adiante, “E se os homens fossem totalmente bons, seria desejável confiar neles, mas porque eles são maus, e não confiarão em você, você não deve se sentir obrigado a confiar neles.”²⁵

Ainda, na obra *Discursos*, Maquiavel registra: “Nada é mais frívolo e inconstante do que as massas – *la moltitudine*.”²⁶ E ainda destaca “...como os homens são facilmente corrompidos e transformam sua maneira de ser, por mais bem educado que sejam.”²⁷

Mas parece provável que Maquiavel tenha hesitado nesta formulação, uma vez que a palavra ‘mau’ é usada de diferentes formas. Isto pode ter ocorrido em virtude de ele não estar afastado da discussão sobre a política como um espectador ou um juiz, fazendo avaliações morais como uma simples testemunha, no entanto, Maquiavel está inserido na política em questão, tentando descrever o lado humano e as possibilidades desta política.

Para Maquiavel é inútil fazer julgamentos morais sobre a natureza humana, uma vez que ela é o que é – o elemento supremo da política. A única afirmação significativa a ser feita sobre a natureza humana é o que pode ser arranjado com esta natureza, ou como ela pode ser moldada e manipulada. A seguinte afirmação sobre o assunto foi registrada por um dos modernos seguidores de Maquiavel, James Burnham, usando para isso a expressão ‘tragédia’:

Haverá aqueles que encontrarão nesta tese (que o capitalismo irá mudar para uma sociedade gerencial) uma revigorada prova para o que eles irão chamar de tragédia essencial da situação humana. Entretanto eu não vejo como este significado da situação humana em sua totalidade pode ser chamado de trágico ou cômico. A comédia e a tragédia ocorrem apenas interiormente às circunstâncias humanas. Não existe contexto que consiga analisar estas circunstâncias como um todo, pois a situação humana é meramente como é.²⁸

22. E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939* (London: Macmillan & Co., 1939).

23. Nota da edição em português: O Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda foi um estado monárquico criado em 1801 a partir de outros dois reinos: Reino da Grã-Bretanha (formado pela fusão anterior entre os reinos da Escócia e da Inglaterra em 1707) e o Reino da Irlanda. Esta formação terminou com a independência do Estado Livre Irlandês em 1922.

24. *The Prince*, cap. XVII, Ev. p. 134, Burd p. 292.

25. *Ibid.*, cap. XVIII, Ev. p. 142, Burd p. 303.

26. *The Discourses*, livro I, disc. 58, vol. I, p. 341.

27. *Ibid.*, p. 310.

28. James Burnham, *The Managerial Revolution* (London: Putnam, 1942), p. 271.

Comparando com Oakeshott como publicado no *Cambridge Journal*,
A vida humana não é trágica, mesmo se considerada em seu todo ou em partes; a tragédia pertence às artes e não à vida.”²⁹

29. M. J. Oakeshott, 'Scientific Politics',
Cambridge Journal, vol. 1, n° 6 (1948),
p. 356.

Amor-Próprio, Interesse Pessoal e a Luta pelo Poder

Uma importante passagem de *Discursos* de Maquiavel aponta a existência de um núcleo para a política:

...sempre que não houver motivos para os homens lutarem, eles lutarão em decorrência de sua ambição; e tão poderosa é a influência que a ambição exerce sobre o coração humano que eles nunca desistiram de lutar, não importando quão alto eles já tenham chegado. A razão disso é que a natureza tem constituído homens que, embora todas as coisas sejam objetos de desejo, nem todas elas são alcançáveis, e então estes desejos sempre excedem o poder de realização pessoal, resultando que os homens estão sempre insatisfeitos com o que possuem... Daí surge às vicissitudes da fortuna dos homens, pois, tendo em conta que alguns possuem desejo de terem cada vez mais, assim como, outros têm medo de perder o que já possuem, hostilidades e guerras são iniciadas resultando na ruína de uma província e na exaltação dos seus rivais.³⁰

30. *The Discourses*, livro I, disc. 37, vol. I, p. 295.

Curiosamente, o argumento aqui é muito parecido com o utilizado por Thomas Hobbes em sua obra *Leviatã*:

A Felicidade é composta da progressão contínua do desejo de um objeto para outro... De modo que em primeiro lugar, sustento como uma inclinação geral de toda a humanidade um perpétuo e apreensivo desejo de poder, que se extingue somente com a morte. Isto não ocorre porque os homens sempre desejam deleites cada vez mais intensos do que já alcançaram ou por serem incapazes de se satisfazer com um poder moderado, isso ocorre porque os homens não podem garantir uma quantidade de poder suficiente para viver bem, tendo em conta o que eles têm no presente, sem a aquisição de mais poder. Disso resulta que reis, que possuem um poder maior que os outros homens, agem para garantir seu domínio dentro de seus reinados por meio de leis, ou em solo estrangeiro, por meio de guerras.³¹

31. Thomas Hobbes, *Leviathan*, Ed. Michael Oakeshott (Oxford: Basil Blackwell, 1946), pp. 63, 64.

Assim, os homens atacam outros homens e estados despojam estados: “Os homens, como costumava dizer o Rei Fernando, comparando-os com algumas pequenas aves de rapina, possuem um desejo tão forte de capturar a presa a ponto de a natureza sempre estimulá-los a prosseguir. Não percebendo com isso outras aves ainda maiores que eles, pairando sobre suas cabeças, prontas para atacar e matar.”³²

32. *The Discourses*, livro I, disc. 40, vol. I, p. 309.

Esta passagem pode ser comparada com o postulado Grociano da sociabilidade do homem. Embora Grócio surpreendentemente nunca tenha mencionado Maquiavel, é possível que ele estivesse com ele em mente ao argumentar contra Carnéades (215-129 a.C.) e em outra situação contra Gabriel Vásquez, (1551-1604). Vásquez afirmou que o homem deseja a segurança do estado como seu próprio interesse, cada um colocando seu bem-estar acima do conjunto dos homens, no entanto, argumenta Grócio:

Desejamos a partir de nossos próprios interesses, e sobre a segurança do nosso estado, não a desejamos meramente por motivos próprios,

mas também para o bem dos outros... (alguns argumentam que a amizade tem origem só nas necessidades, no entanto) somos levados espontaneamente pela nossa própria natureza às amizades. A consideração aos outros frequentemente me adverte, ou às vezes até me conduz a depositar os interesses de todos acima dos meus próprios interesses individuais.³³

Ele ainda sustenta que a maioria das pessoas estaria mais satisfeita evitando um desastre para o seu país do que para si mesma, e que a maior parte dos homens, se tivessem escolha, iria preferir perder seus próprios lares a mantê-los pelo preço de uma catástrofe geral.³⁴

Para Grócio, o altruísmo é um impulso autônomo da natureza humana, o que para Maquiavel, tem o significado de um amor-próprio projetado em outras situações. Para os seguidores de uma Teoria Utilitarista (J. S. Mill) o altruísmo é o amor-próprio inteligentemente expandido.³⁵

A Primazia da Contradição

Subjacente a discussão sobre uma visão política a partir da luta pelo poder, existe um assunto pertencente à Filosofia pura que pode ser caracterizado por dois níveis distintos: o primeiro está relacionado ao critério negativo – e logo não positivo da política. Como exemplo, é possível fazer um questionamento sobre uma definição de ‘segurança’. Maquiavélicos afirmarão que a experiência essencial da política internacional é a insegurança, ou seja, dirão que não existe de fato uma condição de ‘segurança’, mas somente diferentes níveis de insegurança. Logo, definem ‘segurança’ em relação aos eventos de insegurança e a partir da relativa ausência de insegurança. De forma parecida, ‘paz’ pode ser definida somente em relação à guerra, ‘bom’ em relação ao ‘mau’, e a satisfação em relação à frustração. Na ficção, James Bond argumenta que a boa vida de um cidadão pacato e patriótico possui forma e significado somente se comparada aos bandidos internacionais que ele persegue. Na trama após ter matado ‘Le Chiffre’ – o agente comunista e mafioso francês, James Bond reflete: “Em sua existência maldosa que tolamente eu ajudei a destruir, [Le Chiffre] criou um modelo de maldade, pelo qual, e somente em razão do qual um arquétipo oposto de bondade pôde existir.”³⁶

Por esta perspectiva, os critérios e as normas possuem um caráter negativo, e ainda neste padrão lógico, podemos usar um conhecido exemplo de um louco, que bate em sua própria cabeça com um bastão acreditando que isso servirá como um alívio quando ele parar de bater.

No entanto, existe um nível mais profundo de pura metafísica no que tange a este assunto: ‘A Primazia da Contradição’. Qual seria a natureza derradeira das coisas? Qual seria a essência do universo? Aparentemente Pitágoras manifestou a seguinte resposta: harmonia, melodia, e ritmo – ou números, pela razão que os números misteriosamente refletem a mais profunda harmonia da natureza. Contudo, isso é uma filosofia religiosa, e se a pergunta acima for respondida pela palavra ‘Deus’, estaríamos comprometidos com a harmonia como a realidade última das coisas. Também, se a resposta fosse harmonia, então por que tudo cresce, modifica e decresce? Mexe, colide e conflita? Por que não existe uma estabilidade perpétua e inalterada?

33. Hugo Grotius, *On the Law of War and Peace*, livro II, cap. I. ix, p. 177.

34. *Ibid.*

35. John Stuart Mill, *Utilitarianism, Liberty, and Representative Government* (London: Dent, 1929), pp. 47-48.

36. Ian Fleming, *Casino Royale* (London: Pan, 1955) p. 145.

Heráclito, aproximadamente uma geração antes de Pitágoras, apresentou outra resposta: A essência das coisas é a mudança, o movimento e o fluxo. Parecem existir duas principais ideias para Heráclito: em primeiro lugar que “Πάντα ῥεῖ καὶ οὐδὲν μένει” (A única coisa que não muda é que tudo muda).³⁷ Não se pode pisar duas vezes nas mesmas águas de um rio. (Como seria possível pisar uma vez no mesmo rio? Pois, ele muda a cada instante. Como é possível ter conhecimento sobre alguma coisa) [já que tudo muda]. Questão abordada por Platão, aluno de um aluno de Heráclito.³⁸

A segunda ideia de Heráclito é o conflito e a tensão mútua. Sob esta perspectiva tudo é um campo de batalha composto de forças opostas – caracterizado fundamentalmente por uma instabilidade – e desta forma, há apenas uma estabilidade relativa quando é formada uma balança de poderes opostos, ou seja, “a guerra é a mãe de todas as coisas.”³⁹ Tradicionalmente Heráclito era conhecido como um filósofo ‘choroso’ em decorrência de sempre encontrar uma razão emotiva para a vida humana.

Mas o que isso tudo tem a ver com Maquiavel? Nada: Maquiavel não era um metafísico, apesar disso, alguns de seus seguidores abordaram o assunto em questão. Neste sentido, Hegel pode ser metaforicamente descrito como uma ‘grande estação de trem’ da filosofia política, aonde a linha principal vinda de Maquiavel encontra os trilhos de Kant, partindo daí apenas um caminho conjunto advindo destas duas origens.

Nesta metáfora, nem todos que vem de Kant passam por Hegel, bem como, nem todos que partem de Maquiavel o fazem, mas a estação principal que junta estas duas linhas – Hegel, possui um tráfico fantásticamente alto.

Na obra *Science of Logic*⁴⁰ Hegel trabalha com a teoria da contradição: é um preconceito da imaginação ordinária que a contradição tenha menos essência e imanência do que a identidade, mas de qualquer forma, “a contradição [em disposição de essência e imanência] deve ser entendida como a mais profunda e essencial”. Porque identidade só determina o ‘imediate e simples’ ou o ‘Ser-morto’, “enquanto a contradição é a raiz de todo o movimento e vida, o que existe somente na medida em que contém a contradição de que tudo muda e possui impulso e atividade.”⁴¹

Esta ideia fascinou revolucionários do século XIX, como Ferdinand Lassalle (1825 – 1864), filho de um comerciante Judeu na Breslávia.⁴² Edmund Wilson o descreveu da seguinte forma:

(Na) Universidade de Berlin, ele saturou a si próprio com Hegel, a ponto de se levantar às quatro da manhã para ler suas obras, (e então) foi levado pelo sentimento de que ele estava se realizando com a Ideia Hegeliana do Mundo dos Espíritos. “Através da filosofia”, ele escreveu para seu pai, “Eu me tornei a razão autocompreendida, ou seja, Deus consciente de si mesmo.”⁴³

Ele passou anos escrevendo um livro sobre Heráclito (publicado em 1858), a quem ele entendeu ser o precursor de Hegel. Lassalle fundou a Associação Geral dos Trabalhadores Alemães em 1863, tratou Bismarck como principal alvo de uma grande potência rival e ainda foi precursor do fascismo. Ferdinand Lassalle morreu em um duelo no ano de 1864.⁴⁴

Outra figura igualmente intoxicada pelas ideias de Hegel foi Mikhail Bakúnin (1814-1876). Ele foi para Berlim procurando provar atra-

37. Citado por Platão em *Cratylus* (402a) *The Oxford Dictionary of Quotations*, 3ª ed. (London: Geoffrey Cumberlege, Oxford University Press, 1982, n. 5p. 246.

38. Cf. Clement C. J. Webb, *A History of Philosophy* (London: Thornton Butte-rworth Ltd, 1937), pp. 16-17.

39. Benjamin Farrington, *Greek Science* (London: Penguin Books, 1949), vol. I, pp. 35ff.

40. Nota da edição em português: A obra *Science of Logic* (Ciência da Lógica) foi publicada originalmente em duas partes no idioma alemão. A primeira em 1812 sob o título *Die objektive Logik*, e a segunda em 1816 como *Die Subjektive Logik*, formando posteriormente a obra *Wissenschaft der Logik* (Ciência da Lógica).

41. Friedrich Hegel, *Science of Logic*, tr. W. H. Johnston and L. G. Struthers (London: George Allen and Unwin Ltd, 1929), vol. II, p. 67.

42. Nota da edição em português: Breslávia é uma cidade da Polônia, conhecida como Wrocław em Polonês

43. Edmund Wilson, *To the Finland Station* (London: Martin Secker and Warburg Ltd, 1941), p. 233.

44. Veja também Isaiah Berlin, *Karl Marx* (London: Thornton Butterworth Ltd, 1939), pp. 188-9.

vés da dialética a primazia do negativo sobre o positivo. Bakúnin finalizou um famoso ensaio para um periódico Hegeliano no ano de 1841: “Deixe-nos colocar a nossa confiança, por este motivo, no espírito eterno que quebra e destrói somente porque é a incomensurável e a eterna fonte criativa de tudo o que vive. O desejo de destruir é propriamente um desejo criativo.”⁴⁵ Bakúnin teve visões da conflagração em êxtase: “toda a Europa, incluindo São Petersburgo, Paris e Londres, transformada em uma enorme montanha de lixo.”⁴⁶

Herzen registrou uma história de Bakúnin em uma de suas viagens de Paris para Praga, onde ele se deparou com a Revolta dos Camponeses Alemães que andavam em volta de um castelo fazendo muito barulho sem saber exatamente como agir. Bakúnin saiu de sua carruagem sem desperdiçar seu tempo fazendo perguntas, e prontamente enfileirou os revoltosos (ele tinha sido um oficial de artilharia na Rússia), que acabaram por colocar fogo nos quatro cantos do castelo. Então, Bakúnin seguiu sua viagem,⁴⁷ o que foi literalmente um gesto de soberba aos moldes de Heráclito.

Bakúnin ainda se desentendeu com Marx sobre o controle da Primeira Internacional Socialista. E igualmente, o sucesso da Comuna de Paris de 1871 vislumbrou Bakúnin: Ele entrou em passos rápidos na sala do grupo... bateu na mesa com seu bastão e gritou: “Bem meus amigos, Tulherias está em chamas. Bebidas por minha conta para todos!”⁴⁸

Em seus últimos dias na Itália, velho e doente durante o ano de 1876, um amigo tocou Beethoven para ele. “Tudo passará, e o mundo perecerá, mas a Nona Sinfonia irá permanecer.”⁴⁹

Talvez isso seja somente uma expressão da primazia da harmonia e do revolucionismo romântico. No entanto, “Bakúnin se diferencia de Marx assim como a poesia se diferencia da prosa.”⁵⁰

Quando Proudhon (1809 – 1865) publicou sua ‘Filosofia da Miséria’ (*La Philosophie de la Misère*) oferecida à Marx, ele [Marx] pensou que o socialismo burguês poderia ser perigoso: “Não refutar os erros é o mesmo que encorajar a imoralidade intelectual.”⁵¹ Marx redigiu um grande ataque à Proudhon: a ‘Miséria da Filosofia’ (1847), que foi a primeira exposição da filosofia Marxista ao mesmo tempo que “o mais amargo ataque de um pensador sobre outro desde as celebradas polêmicas do Renascimento.”⁵²

Esta situação ainda é imensamente engraçada, uma vez que Marx estava preocupado em mostrar que Proudhon não entendia exatamente a dialética Hegeliana. Proudhon compreendia a questão como a luta entre bem e o mal, formulando a seguinte problemática: preserve o lado bom e elimine o mal.

Entretanto, disse Marx, desta forma o processo dialético teria o seu fim. “O que constitui o processo dialético é a coexistência de dois lados contraditórios, os quais se conflitam e se fundem em uma nova categoria. As muitas formulações deste problema, a partir do entendimento de que um lado pode eliminar o outro lado, destrói o processo dialético.”⁵³

Isto sugere a primazia da contradição. “O progresso genuíno não é constituído pelo triunfo de um lado sobre a ruína do outro lado, mas devido à luta propriamente dita, que acaba resultando necessariamente na destruição de ambos os lados.”⁵⁴

45. Mikhail Bakúnin in Gustav A. Wetter, *Dialectical Materialism*, tr. Peter Heath (London: Routledge & Kegan Paul, 1958), pp. 335-336.

46. Wilson, *To the Finland Station*, p. 267.

47. *Ibid.*

48. *Ibid.*, p. 281.

49. *Ibid.*, p. 283.

50. Isaiah Berlin, *Karl Marx*, p. 105.

51. Karl Marx in Isaiah Berlin, *Karl Marx*, p. 113.

52. *Ibid.*, p. 113; veja também Wilson, *To the Finland Station*, p. 115.

53. Karl Marx, ‘The Poverty of Philosophy’, in Emile Burns, ed., *A Handbook of Marxism* (London: Victor Gollancz Ltd, 1935), p.358.

54. Berlin, *Karl Marx*, p. 113.

Nos estudos Filosóficos de Lênin durante a Primeira Guerra Mundial no período em que ele permaneceu na Suíça, bem como, em suas 'Anotações Filosóficas' publicadas em 1933, existem passagens de Hegel, Feuerbach, Lassalle sobre Heráclito, e Aristóteles.⁵⁵

55. Cf. Wetter, *Dialectical Materialism*, p. 119.

No texto, Lênin cita uma passagem de *Science of Logic* de Hegel, colocando pesadas anotações à margem do texto e sublinhando a referência da contradição como a fonte de todos os movimentos.⁵⁶

56. *Ibid.*, p. 335.

Isso foi necessário para o materialismo de Lênin. A metafísica compreende o movimento como um elemento oriundo de um impulso exterior, o que implica na existência de uma causa primeira [anterior]. Lênin afirmou que esta questão possui movimento próprio e que uma real contradição é inerente às coisas: "A dialética em sentido próprio é o estudo da contradição na natureza dos acontecimentos como eles são."⁵⁷

57. V. I. Lenin, 'Philosophical Notebooks' in Wetter, *Dialectical Materialism*, p. 146.

No entanto, Hegelianos e Marxistas não são os únicos descendentes de Maquiavel, e a doutrina da primazia da contradição, que é a contrapartida metafísica da doutrina política da luta pelo poder, pode ser verificada em sua forma crua no niilismo das rapsódias bárbaras do Fascismo e do Nazismo. (Que talvez representem a aproximação do revolucionismo kantiano com um Maquiavelismo passional).

Mas para o Marxismo a primazia da contradição é conscientemente percebida como um princípio básico, o que ilustra em um nível metafísico a tenacidade e a flexibilidade da Teoria Marxista.

O Poder como Antecedente às Leis, aos Costumes e à Justiça.....

Maquiavel argumenta que a maldade da natureza humana, a insensatez da população, e a tendência das sociedades a se degenerar podem ser reguladas ou até controladas em certos níveis através das leis, as quais uma vez estabelecidas, perduram em virtude de provocarem a imitação nos homens

...os homens nunca fazem o bem a menos que a necessidade os conduza para isso; mas quanto eles são livres para escolher e podem fazer tudo o que querem a confusão e a desordem se instala excessivamente em todos os lugares. Consequentemente, é dito que a fome e a pobreza fazem os homens trabalharem, assim como, as leis os fazem bons... e quando estes bons costumes se desmembram, as leis... se tornam necessárias.⁵⁸

58. *The Discourses*, livro I, disc. 3, vol. I, p. 217.

Neste ponto aparentemente os costumes são anteriores às leis, contudo, costumes e leis não são propriamente distintos: "as leis são necessárias apenas para a manutenção dos bons costumes, logo, se as leis existem para serem observadas, elas necessitam dos bons costumes."⁵⁹ Além disso, elas pressupõem algum poder:

59. *Ibid.*, livro I, disc. 18, vol. I, p. 258.

Os principais pilares de todos os estados... são boas leis e boas armas; e como não pode haver boas leis onde o estado não está bem armado, segue que onde os estados estão bem armados eles possuem boas leis. Eu deixarei de lado a discussão sobre leis e vou começar a falar das armas.⁶⁰ A segurança de todos os estados está baseada na boa disciplina militar, e... onde esta disciplina não existe, não podem existir boas leis ou nada que possa ser bom.⁶¹

60. *The Prince*, cap. XII, Ev. p. 97, Burd pp. 253-255.

61. *The Discourses*, livro III, disc. 31, vol. I, p. 551.

Desta forma, o entendimento de Maquiavel sobre a origem da noção de justiça é puramente político. No início, quando os homens eram

poucos, eles viviam espalhados; quando eles se multiplicaram, com vistas a se defenderem melhor, eles “começaram a procurar um homem mais forte e mais corajoso que o resto deles, fizeram deste homem seu líder, e passaram a obedecê-lo.

E então os homens aprenderam a distinguir o que é honesto e bom daquilo que é perverso. Assistir alguém ferir seu benfeitor provocou ódio e simpatia nos homens, uma vez que eles viram que as mesmas injúrias colocadas contra seu benfeitor poderiam ter sido feitas para eles próprios, e desta forma, leis e formas de punição foram desenvolvidas. “A noção de justiça passou a existir.”⁶²

Isto é a repetição da ideia de Políbio e igualmente é muito Hobbesiano: “antes que os nomes dos justos e injustos possam existir, deve haver algum poder coercitivo capaz de obrigar os homens... para a execução de seus pactos.”⁶³

É ainda possível fazer uma comparação com Edward Carr em seu capítulo sobre o estabelecimento das leis no livro *Vinte anos de Crise*. Após a superficial abordagem sobre o naturalismo contra a Teoria Realista, Carr propõe uma síntese – novamente uma expressão da Teoria Realista:

O Direito Internacional é uma função da comunidade política das nações, e a lei existe em função de uma ordem política dada. Antes de todas as leis há um imprescindível pano de fundo político, e a derradeira autoridade das leis deriva da política. Desta forma, qualquer ordem moral derivada do cenário internacional precisa estar baseada em alguma hegemonia de poder.⁶⁴

De maneira semelhante Hans J. Morgenthau em seu livro *In Defense of the National Interest* escreveu: “existe uma profunda e negligenciada verdade escondida em um ditado extremo de Hobbes, de que os estados criam a moralidade da mesma forma que as leis, logo, não existem nem leis nem moral exterior ao estado.”⁶⁵ Já na obra *Dilemmas of Politics* ele modifica este comentário, e recua devido a crítica:⁶⁶

Reverendo o assunto no periódico *International Affairs*, escrevi que em seu primeiro livro Morgenthau aprovou a doutrina Hobbesiana.⁶⁷ Ele então revidou escrevendo que não aprovara tal teoria: Morgenthau chamou tal afirmativa de ‘ditado extremo’, ou seja, colocou o peso de sua própria explicação na palavra ‘extremo’ ao contrário de ‘profunda e negligenciada verdade’.

Segue que um Maquiavelismo mais sofisticado pode em alguns casos admitir a existência de valores morais, contudo, irá compreender tais valores como relativos à própria natureza destes valores.

A moralidade é referente à natureza da segurança. Isto não é exatamente a sobreposição do poder, como dito por Grócio, no entanto, significa que o poder permite o aparecimento até mesmo da moralidade.

É possível ainda fazer uma comparação do assunto com a expressão clássica do princípio básico do materialismo talhado por Karl Marx: “Não é a consciência do homem que determina a sua existência, mas ao contrário, é a sua existência social que determina a sua consciência.”⁶⁸

Neste caso, se a Grã-Bretanha tivesse sido Grociana, seria unicamente devido a um incorrigível senso de segurança ou falta de temor. Pela ausência de uma fronteira continental e pela razão de nunca ter sido

62. *Ibid.*, livro I, disc. 2, vol. I, pp. 212-213.

63. Hobbes, *Leviathan*, p. 94.

64. Carr, *The Twenty Years' Crisis*, pp. 228, 229, 231 e 213.

65. Hans. J. Morgenthau, *In Defense of the National Interest* (New York: Alfred J. Knopf, 1951), p.34.

66. Hans. J. Morgenthau, *Dilemmas of Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1958), pp. 81-83.

67. Martin Wight, ‘Philosophy and Politics’, *International Affairs*, vol. 35, nº 2 (Abril de 1959), pp. 199-200.

68. Marx, ‘A Contribution to “the Critique of Political Economy”’, 1859, in *A Handbook of Marxism*, p. 372; veja também Wetter, *Dialectical Materialism*, p. 32.

69. Neville Chamberlain em discurso na Casa dos Comuns, 22 de fevereiro de 1938, *Hansard's Parliamentary Debates*, vol. 332, col. 223.

70. Rebecca West, *Black Lamb and Grey Falcon* (New York: The Viking Press, 1944), p. 883.

71. Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, tr. Charles Forster Smith (London: W. Heinemann Ltd, 1953), livro iii, cap. LXXXII, Loeb vol. ii, p. 143.

72. Nota da edição em português: A informalidade da sentença neste caso deve-se ao texto fazer referência a um seminário proferido por Wight, assim como o restante do livro.

73. Nota da edição em português: Wight faz referência à obra *Otelo, o Mouro de Veneza* (originalmente *Othello, the Moor of Venice*) de William Shakespeare, escrita por volta do ano 1603. A história gira em torno de quatro personagens: Otelo (um general mouro que serve o reino de Veneza), sua esposa Desdêmona, e outros dois militares, Cássio e Iago; abordando uma variedade de temas, como racismo, amor, ciúme e traição.

invadida desde que a Inglaterra se tornou uma nação, Chamberlain pôde dizer: “É possível uma grande nação fazer o que um país pequeno ou fraco não pode sempre se permitir fazer – mostrar nobreza.”⁶⁹

Ainda, como observou Rebecca West: “... negociação é uma arte segura de ser praticada somente em anos de abundância, quando existe um excesso que pode ser confortavelmente barganhado pela participação dos elementos envolvidos. Em tempos de pobreza uma nação deve estabelecer as condições necessárias para sua própria preservação, e assim, aniquilar todos que não outorguem tais condições.”⁷⁰

Esta passagem retoma Tucídides: “...durante a paz e a prosperidade, estados e indivíduos possuem sentimentos suaves porque os homens não são forçados a aguentar condições de terrível necessidade, no entanto, durante a guerra, que rouba dos homens o fácil fornecimento de suas necessidades diárias, é criado na maioria das pessoas um temperamento que corresponde a tais situações, logo, a guerra pode ser caracterizada como rígido professor.”⁷¹

Aparentemente a verdade existencial deste assunto parece ser a grande dificuldade que a análise Grociana tem em interpretar a política internacional, especialmente no contexto da guerra nuclear. O que levanta a questão: Grocianos podem apenas resguardar seus princípios se abandonarem seu tradicional campo de batalha e retirarem-se para as vizinhanças de Gandhi?

A Causalidade na Complexidade Política

A mais profunda compreensão que fundamenta a Filosofia Maquiavélica é o ‘senso de proporção’. Isso corresponde ao que para os Grocianos é a percepção da complexidade moral na política. Porém, não se incomode com o assunto, e de qualquer forma, também não me incomode com isso.⁷² Maquiavel aparentemente fala sobre a problemática da atribuição de responsabilidade moral na política, porém, considera apenas uma desmedida complexidade para este assunto: as múltiplas causas, as correntes cruzadas, os acidentes, os resultados não intencionais e as ironias da política – os desvios. Note que ele ainda sustenta o argumento sobre a quantidade de linhas de causalidade que convergem para a produção de um simples resultado, e como um simples evento ou ato irá irradiar, produzindo resultados divergentes. Maquiavel fala de como os homens pretendem atingir um efeito e produzem um resultado oposto, e como o mesmo ato, em circunstâncias diferentes, irá produzir muitos efeitos diferentes. Este é o cenário especial da vida política que se obtém da leitura de Maquiavel, e a ‘ironia’ pode ser caracterizada como a categoria em que se enquadram os filósofos Maquiavélicos. Creio que a palavra ‘ironia’ não é propriamente encontrada na obra de Maquiavel, no entanto, ironia política é de fato o que ele estudou com muito afeto.

A ironia é a categoria de Maquiavel ao mesmo tempo em que a tragédia é a categoria de Grócio. ‘Tragédia’ implica um ponto de vista fora do drama político, no qual experimentamos, por exemplo, admiração pela nobreza de Otelo, pena pelos fracos, e terror pela maldade de Iago⁷³. Traduzindo para a história, é possível admirar os principais objetivos de

Atenas ou da Liga das Nações, sentir pena pela derrota dos ideais de Lorde Cecil na questão da Etiópia, ⁷⁴ experimentar o terror da destruição de Melos⁷⁵ ou nas enormidades de Hitler e Stalin.

Admiração pela nobreza e terror da crueldade implica pontos de vista morais, enquanto pena pelos fracos e sofrimento, sugere identificação própria. Portanto, é difícil adotar uma opinião trágica sobre a política, porque a ‘política’ está relacionada a uma situação em que nós estamos envolvidos, onde ainda podemos atuar e afetar os resultados. E de qualquer maneira, é o lugar onde não conhecemos os resultados porque o drama ainda não foi terminado. Para se tornar completamente trágica, a política precisa ser uma ‘política morta’ – a história, como a tragédia de Atenas e a Liga das Nações.

De tal modo, a ironia é de fato o esqueleto da tragédia despojada da sua moral e da sua roupagem transcendental. Na literatura ela é o empenamento de uma opinião em decorrência de seu contexto. Uma personagem possui um significado a partir de uma fala, mas para nós, tendo em conta o contexto e os desfechos que a personagem não sabe, percebemos suas falas com um sentido diferente. Como no passeio arranjado por MacBeth para Banquo ser assassinado, onde ele disse genialmente: “Não deixe de vir a nossa festa – Milorde, eu não irei.” ⁷⁶

Isto é uma ironia aos moldes de Sófocles entre outras mais complexas que existem. A ironia pode ser entendida na política quando homens de estado perseguem finais e depois recuam sobre eles, indo para o lado oposto. Hugh R. Wilson na obra *Diplomat between Wars*, afirma que a política norte-americana era de ‘enorme importância’ para a Liga das Nações durante a crise na Manchúria, ⁷⁷ o que torna irônico o receio norte-americano de compromisso e envolvimento, no entanto, ao se recusar a qualquer empenho naquele momento, a política norte-americana se viu envolvida e tornou o próprio envolvimento na luta contra Japão ainda mais acentuado.

É igualmente irônico que a Grã-Bretanha e a França tenham entrado na guerra em 1939 para restaurar a balança de poderes na Europa, destruindo o Nazismo Alemão e se unindo a União Soviética para este propósito. O irônico nisso tudo é que o desfecho da guerra resultou em uma Europa ainda mais desbalanceada pelo poder de Stalin como tinha acontecido com Hitler.

Em seu livro *The Irony of American History*, Reinhold Niebuhr coloca “a necessidade de utilizar a ameaça de destruição atômica como um instrumento para a preservação da paz... (como) um elemento trágico em nossa situação contemporânea.” ⁷⁸

Isso não é trágico, mas unicamente irônico. Não é trágico porque nós estamos envolvidos nesta situação e não podemos nos separar deste problema. Uma visão trágica necessariamente possui um movimento, ou um ritmo: em primeiro lugar um ponto de vista externo ao drama – distanciado, e então uma proteção própria no drama – uma identificação. E por último, o descobrimento da relevância universal do drama, o reconhecimento de possuir uma verdade sobre toda a humanidade, incluindo nós mesmos. Isto é a purificação, o reconhecimento próprio que acaba por trazer um profundo entendimento da espécie humana.

74. Cf. F. P. Walters, *A History of the League of Nations* (London: RIIA and Oxford University Press, 1952), vol. II, pp. 648ff.

75. Nota da edição em português: Aqui a referência do autor é ao Diálogo Meliano, uma passagem da obra de Tucídides sobre a *Guerra do Peloponeso* (*History of the Peloponnesian War*).

76. William Shakespeare, *Macbeth*, Ato 3 Cena 1.

77. Hugh R. Wilson, *Diplomat between Wars* (London: Longmans, Green & Co., 1941), p. 260.

78. Reinhold Niebuhr, *The Irony of American History* (London: Nisbet & Co. Ltd, 1952), prefácio, pp. ix-x.

79. Discurso de Lorde Robert Cecil: “A Liga está morta, longa vida às Nações Unidas”. Durante a última Assembleia da Liga no Palácio das Nações, Genebra, Abril de 1946. Cf. Walters, *A History of the League of Nations*, vol. II, p. 815.

Nós admiramos a compaixão de Édipo, de Otelo, ou de Lorde Cecil e dos homens da Liga das Nações⁷⁹, porque nós nos identificamos nas pessoas deles, reconhecemo-nos neles. No entanto, não existe este movimento de trágico entendimento em relação a nossa situação contemporânea. A única emoção que podemos sentir sobre a ameaça de destruição atômica como um instrumento para a paz é pena de nós próprios, o que não é uma emoção trágica. Entre todas as emoções é notoriamente a mais impura e não purificante, exatamente o oposto do reconhecimento próprio como parte da humanidade. Niebuhr, um Maquiavélico cristão (veja o Anexo I) em seu livro *Irony of American History* (1952), falsifica a relação entre ironia e a tragédia, mostrando a falta de habilidade Maquiavélica para entender a natureza da tragédia.

Se um conhecedor da ironia na vida política é solenemente deslumbrado com o assunto, se ele fala sobre a ironia trágica, ele pode ser caracterizado como um Maquiavélico ‘fraco’ – um cristão. Se ele é fascinado e intelectualmente interessado por isso, ele é caracterizado como um Maquiavélico central, assim como o próprio mestre. Mas se ele se diverte com a ironia da vida política ele é um Maquiavélico extremista, um cínico, um homem que aprecia os sofrimentos e as dificuldades dos outros.

Maquiavélicos não entendem a natureza da tragédia da mesma forma. Grocianos são incapazes de entender a estrutura ou a textura da ironia, a qual possui uma série de vertentes.

A primeira delas é a respeito da ironia ser um mero acidente. César Bórgia tomou várias precauções antes da morte de Alexandre VI: ele exterminou seus inimigos na medida do possível, conquistou a nobreza de Roma, conquistou o Colégio dos Cardeais⁸⁰ e começou a adquirir um poder territorial autossuficiente (que ele não chegou a conquistar completamente).

Ele pode também ter produzido o novo Papa, ou ao menos vetado um Papa não satisfatório para o contexto. Maquiavel recorda: “No dia que Julio II foi eleito, ele me contou que tinha pensado em tudo que poderia acontecer no acontecimento da morte de seu pai, e havia encontrado a solução para tudo, exceto que ele não havia previsto que, ao acontecer a morte de seu pai, ele próprio estaria a ponto de morrer.”⁸¹

Igualmente neste século ocorreu uma incerteza na posse do vice-presidente dos Estados Unidos, quando Truman foi escolhido no lugar de Wallace em 1944⁸², bem como, a doença não esperada de [Robert Anthony] Eden, no auge da Guerra de Suez no ano de 1956.

Outra vertente da ironia histórica é a múltipla ou a cumulativa causalidade para um único resultado. Desta forma, existem muitos equívocos na política de Luis XII na Itália, uma vez que ele destruiu as pequenas forças, engrandeceu um grande poder – o papado, e atraiu uma potência estrangeira – a Espanha. Ainda, ele próprio não se instalou na Itália e nem colonizou o território, além disso, enfraqueceu o povo de Veneza. “Qualquer efeito pode acontecer devido à pluralidade de causas”, registra Maquiavel, “de maneira que, se qualquer uma destas causas faltarem, o efeito não acontecerá.”⁸³

A colocação acima é verdadeira? Existem muitas causas para o acontecimento da Primeira Guerra Mundial: o nacionalismo dos Eslavos

80. Nota da edição em português: Também conhecido contemporaneamente como Sacro Colégio Pontifício.

81. *The Prince*, cap. VII, Ev. pp. 61-62, Burd pp. 226-227.

82. Nota da edição em inglês: Cf. Roy Jenkins, *Truman* (London: Collins, 1986), p. 62; Richard Lawrence Miller, *Truman: The Rise to Power* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1986), pp. 383-384; e William E. Pemberton, *Harry S. Truman* (Boston: Twayne Publishers, 1989), pp. 33-34.

83. *The Discourses*, intro. IX, axioma VII, vol. I, p. 98.

do Sul, o militarismo Austríaco, a rivalidade Russo-Austríaca nos Bálcãs, o desejo francês de recuperar a Alsácia-Lorena, assim como, a rivalidade naval Anglo-Germânica. Talvez se alguma destas causas não tivesse ocorrido, uma guerra mundial poderia não ter acontecido.

Uma terceira via [da ironia] é a causalidade única capaz de formar resultados opostos, ou o paradoxo. Os seguidores das ideias Marxistas são simpáticos a esta vertente: a burguesia criou simultaneamente uma economia mundial única e a extrema anarquia internacional. A Guerra dos Sete Anos deu o Canadá para a Grã-Bretanha, retirou a urgência da defesa das Treze Colônias, no entanto, produziu uma situação para a existência de um exército permanente no território e aumentou o problema constitucional dos impostos, o que acabou por resultar na revolução e na independência [dos Estados Unidos].

A perseguição aos Judeus por Hitler ajudou à formação do estado de Israel, bem como, resultou no predomínio do realismo e do pensamento geopolítico nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, e na proeza Soviética na pesquisa e desenvolvimento no campo militar – resultados que não eram as intenções de Hitler.

Uma quarta linha de pensamento sobre a ironia é a auto frustração, ou o fracasso. Os homens ao perseguirem um resultado acabam por produzir outros. Assim, observou Maquiavel na obra *O Príncipe*: a invasão francesa na Itália produziu a grandeza da Igreja e a ascensão da Espanha, assim como, a ruína italiana pode igualmente ser atribuída a estes fatos.⁸⁴ O mesmo argumento serve para o Japão, que ao tentar conquistar a China, fez muito para torná-la a grande potência do Oriente, ao invés do próprio Japão.⁸⁵

Ainda, uma quinta vertente na ironia histórica é que a mesma política em diferentes circunstâncias irá produzir efeitos diferentes.⁸⁶

Por último, a sexta linha de pensamento é que políticas contrárias em diferentes circunstâncias podem produzir o mesmo efeito. Este argumento é discutido em um sentido divertido e sem intenção na obra *Discursos* (livro III), quando Maquiavel discute o que seria mais eficaz, se os árduos métodos ou se alguma metodologia mais suave. Ele cita exemplos onde humanidade, bondade, decência comum e generosidade pagaram os dividendos da política, mencionando o caso em que Fabrício rejeitou a proposta para oferecer veneno à Pirro.⁸⁷

Apesar disso, Aníbal obteve fama e vitória por métodos exatamente opostos: crueldade, violência, rapinagem e traição, o que confundiu e fascinou Maquiavel: “Portanto, eu concluo que não importa realmente como um general se comporte, desde que sua eficiência seja tão grande que compense a maneira como ele age, independente se é desta ou daquela maneira... em ambos os modos existem defeitos e perigos, a menos que estes sejam corrigidos por uma notável eficiência.”⁸⁸

Duas doutrinas estão implícitas nesta passagem formando o princípio central do pensamento de Maquiavel. O princípio inicial é denominado ‘virtù’, que pode ser tecnicamente chamado de virtuosismo – ‘eficiência’ na citação acima – com amplos limites de lealdade ao estado ou a um líder. A palavra é derivada do Latim ‘virtus’, o caráter apropriado para ‘vir’.⁸⁹

84. *The Prince*, cap. III, Ev. p. 27, Burd p. 199.

85. Nota da edição em inglês: A intervenção Anglo-Francesa na guerra de Suez em 1956 é um grande exemplo deste tipo de ironia, assim como muitos outros. Com a intenção de destruir o nacionalismo Árabe de Nasser, a intervenção acabou por fortificar enormemente esta ideologia.

86. Nota da edição em inglês: Martin Wight não registrou em seus manuscritos exemplos sobre esta vertente, deixando um espaço em branco nas suas anotações. Contudo, podemos mais uma vez citar o malfadado caso de Suez, contrastando os efeitos da intervenção de [William Ewart] Gladstone no Egito em 1882 com a de [Robert Anthony] Eden em 1956.

87. Cf. *The Discourses*, livro III, disc. 20, vol. I, p. 524.

Nota da edição em português: Pirro (318–272 a.C.) rei de Épiro e da Macedônia foi um dos principais opositores a Roma em seu tempo. Caio Fabrício Luscino, foi um político e militar da República romana, que após a derrota dos romanos ao rei Pirro de Épiro na batalha de Heracleia, negociou a paz com Pirro.

88. *Ibid.*, livro III, disc. 21, vol. I, pp. 525, 527.

89. Nota da edição em inglês: Na língua inglesa a ideia talvez seja mais bem expressa no poema de Kipling chamado ‘If’ [em português ‘Se’] – com sua última linha conclusiva. Em seus conselhos para um jovem aspirante a homem, seus sábios assessores mundanos defendem a sua ousadia ao invés da cautela, assim o poema exalta o espírito Maquiavélico de ‘virtù’.

Nota da edição em português: Em relação à palavra ‘vir’ em Latim, como citada na explicação de Wight, ela possui a tradução de ‘homem’ para o português.

90. *The Discourses*, livro III, disc. 2, vol. I, pp. 464-465; veja também livro II, disc. 23, p. 425, e vol. II, p. 129.

91. Nota da edição em inglês: Durante a Guerra de Suez, [Robert Anthony] Eden consultou Montgomery, que mais tarde recontou a ocasião em uma entrevista de um canal de televisão da seguinte forma: Montgomery – “Primeiro-Ministro. O que você está tentando fazer?” Eden – “Derrubar Nasser.” Montgomery – “Então você precisa ir para o Cairo. Esqueça o Canal e consiga Cairo!” Isto é uma ilustração das recomendações de Maquiavel. Os objetivos de Eden eram Maquiavélicos, mas seus instintos era Grocianos, como convinha a um político liberal do ocidente. Os instintos de Montgomery eram diretamente Maquiavélicos.

92. *The Prince*, cap. VII, Ev. p. 54, Burd p. 213.

Nota da edição em inglês: Para Shakespeare, “alguns nascem grandes, alguns conseguem grandeza, e a alguns a grandeza lhes é imposta.” (Twelfth Night, Ato 2, Cena 5).

93. *The Prince*, cap. XXI, Ev. p. 181, Burd p. 344-345.

94. *The Discourses*, livro I, disc. 6, vol. I, p. 255.

95. *The Prince*, cap. XXV, Ev. p. 203, Burd p. 358.

96. A. J. Taylor, *Bismarck: The Man and Statesman* (London: Hamish Hamilton, 1955), pp. 70, 115.

Nota da edição em inglês: Existe um exemplo mais recente vindo da Alemanha, disse Hitler, em um discurso em Munique em março de 1936: “Eu vou com a certeza de um sonâmbulo ao longo do caminho traçado para mim pela Providência”. Cf. Ian Kershaw, *Hitler* (London: Allen Lane, The Penguin Press, 1998), vol. I, p. 591.

O próprio Wight chamou a atenção para isso em seu ensaio ‘Germany’ em *The World in March 1939*, observando que aquilo era “talvez a mais terrível sentença que ele [Hitler] já proferiu, expressando a ameaça de um passo irresistivelmente revolucionário, que era propriamente uma das causas da desmoralização em seus adversários.

Martin Wight, ‘Germany’, in Arnold Toynbee and Frank T. Ashton-Gwatkin, eds., *The World in March 1939* (London: Oxford University Press, 1952), p. 347. Para a referência citada: Hitler, *Discursos* (N. H. Baines, ed.)ii, I307.

Uma marca da expressão ‘virtù’ e da eficiência política é não seguir o caminho do meio. Repetidamente em *Discursos* Maquiavel escreve: “Indubitavelmente o meio termo seria o melhor, se fosse possível a sua adoção. Como, porém, eu estou convencido que este meio termo é impraticável...” é melhor não estar comprometido inteiramente com um príncipe nem fazer guerra abertamente a ele.⁹⁰

A Guerra de Suez é um bom exemplo de um meio termo mal escolhido. Um julgamento Maquiavélico deste fato seria que a escolha de um caminho intermediário era tudo o que estava errado com esta situação. Existe uma tendência Maquiavélica a favor do extremismo e da crueldade, da ação firme e decisiva, ao passo que a tendência Grociana neste caso seria a favor da moderação.⁹¹

O segundo princípio de Maquiavel é ‘fortuna’. Existem duas formas de ascensão para se tornar um príncipe, disse Maquiavel – através da habilidade ou através de um favor ou sorte (*per virtù o per fortuna*).⁹²

‘Fortuna’ expressa à ideia que a causalidade na complexidade política é tão grande que acaba por ofuscar o cálculo completo, e assim, somente as probabilidades podem ser calculadas. Como Maquiavel registrou em *O Príncipe*: “Nunca deixe que qualquer Governo imagine que possa escolher cursos perfeitamente seguros; preferencialmente deixe que ele tenha expectativas de ter muitas dúvidas nestes caminhos, porque isto é provado em assuntos comuns, que nunca se procura evitar problemas sem correr em direção a outro problema.”⁹³

E novamente na obra *Discursos*:

...em todos os assuntos humanos se nota, quando se examina de perto, que é impossível remover uma inconveniência sem o aparecimento de outra... Por isso em todas as discussões se deve considerar qual alternativa envolve menos inconveniências e se deve adotar esta alternativa como o melhor caminho, porque nunca se encontra um assunto que é claro e que não seja passível de questionamentos.⁹⁴

No capítulo XXV de *O Príncipe* Maquiavel registra que às vezes, tendo em consideração as resoluções políticas de seu tempo, é tentado a acreditar que os assuntos humanos estão além do controle do homem, e ainda, tende a acreditar que estas questões são conduzidas somente por Deus ou por sorte: “Apesar disso, para não extinguir nossa liberdade de escolha, eu acho que na verdade a fortuna é o árbitro da metade das nossas ações, no entanto, ela ainda nos deixa conduzir a outra metade, ou talvez, pouco menos que isso.”⁹⁵

Isto expressa uma experiência universal da política, embora com uma curiosa estimativa quantitativa sobre o papel da decisão dentro da estrutura das necessidades. Fortuna pode ser descrita como um rio inundado, destruindo tudo, no entanto, diques e barreiras podem ser levantados contra ele. Como A. J. Taylor cita o próprio Bismarck na biografia dele: “O homem não pode criar a corrente de eventos. Ele pode apenas flutuar nela e se conduzir,” e igualmente: “um estadista não pode criar nada sozinho. Ele deve esperar até escutar os passos de Deus ressonando através dos eventos, e então saltar e agarrar a ponta do manto dele.”⁹⁶

“Eu acredito” disse Maquiavel em *O Príncipe* “que nós obtemos sucesso quando nossos caminhos são adequados ao tempo e às circunstân-

cias, e ainda, que nós não obtemos sucesso quando estas condições não são estabelecidas.”⁹⁷ Também, esta ideia de ‘fortuna’ pode ser verificada no comentário de Napoleão: “Eu quero Marechais com sorte.”

Para Maquiavel a chave para o sucesso oportunista é cultivar a capacidade de julgamento dos eventos, estar preparado, não esperando que as coisas sempre sejam favoráveis. E ser ousado, não tendo medo no momento de uma ação decisiva.⁹⁸

Então o que é ‘fortuna’, a deusa pagã Τύχη, ‘sorte’? Para Maquiavel significava o casual, o incalculável, ou o acidente nos assuntos humanos.

Anexo I

As Três Tradições no Cristianismo

Maquiavélicos	Grocianos	Kantianos
São Paulo	São Pedro = Marcos Tomismo	São João
Santo Agostinho		Joaquinismo IV
O estado existe porque os homens são maus Compelle intrare I		Franciscanos Espirituais
Nominalistas	Neo-Escolásticos	Calvino
Lutero II	Hooker	Puritanismo
Niebuhr III		Quakers
Erastianismo		Evangélicos V

^I Nota da edição em inglês: “Obriga-os a entrar” uma frase retirada de Lucas xiv.23 e usada como um ditado por Santo Agostinho para justificar o recurso da coerção das autoridades cristãs (igreja ou estado) para aqueles em erro, confusão ou dúvida. A partir da queda, o homem está moralmente inválido e precisa de um remédio amargo.

^{II} Luteranismo é equivalente ao Maquiavelismo no Cristianismo.

^{III} Niebuhr é um Maquiavélico Cristão.

Nota da edição em inglês: Com uma base Luterana

^{IV} São Joaquim (1145 – 1202) foi um místico italiano que proclamou o reino do Espírito Santo.

^V Nota da edição em inglês: Intensa Atividade Missionária Evangélica de origem Americana na antiga União Soviética, especialmente na Rússia, lar da histórica Igreja Ortodoxa por mais de mil anos; deve ser entendida como uma religião contrarrevolucionária.

97. *The Prince*, cap. XXV, Ev. p. 205, Burd p. 360. Veja também *The Discourses*, livro III, disc. 9, vol. I, p. 496.

98. Nota da edição em inglês: Wight também registrou a passagem do final do capítulo XXV de *O Príncipe* na qual a submissão da ‘fortuna’ para aqueles que procuram dominá-la é comparada ao sucesso de um agressivo cortejo masculino, praticado pelos jovens. Aqui novamente Napoleão, natural da Córsega e de ascendência Toscana, que possuía o italiano como língua materna, e que igualmente era de algum modo um compatriota de Maquiavel três séculos depois da sua existência, conseguiu exemplificar o que Maquiavel significava: todo o início de sua carreira pode ser visto como o triunfo de um brilhante e ousado oportunista, realizado no espírito revolucionário de *‘Toujours de l’audace!’*



Percursos Diplomáticos, Sociais e Literários: as Contribuições Intelectuais de Guimarães Rosa

1. É politólogo pela PUC-GO. Atualmente, é docente da Faculdade de Ciências e Tecnologia, da Universidade Federal de Goiás. Pesquisa os temas relações internacionais, ética, direitos humanos, movimentos sociais e indústria 4.0.
E-mail: murilochv@yahoo.com.br

Murilo Vilarinho¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n2.p136

Recebido em: 24 de outubro de 2021

Aprovado em: 02 de maio de 2022

A obra *Guimarães Rosa: diplomata* foi publicada, primeiramente, em 1987, quando do vigésimo aniversário de morte de Guimarães Rosa (1908-1967), momento em que foi homenageado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), já que havia sido um singular diplomata brasileiro. O livro, em sua terceira edição revisada, foi idealizado e escrito pela embaixadora Heloísa Vilhena de Araújo, diplomata brasileira, quem estudou, em profundidade, o pensamento literário e diplomático de Guimarães Rosa, fruto de tese doutoral sobre o assunto no *King's College* de Londres, bem como de pesquisa e análise de documentos sobre o diplomata, nos arquivos do Itamaraty.

Em *Guimarães Rosa: diplomata*, a embaixadora Heloísa Vilhena de Araújo, especialista em Guimarães Rosa, apresenta ao leitor um livro que não se concentra apenas na trama literária e poética do romancista de *Grande Sertão: Veredas*, mas também no seu fazer diplomático, quase platônico, quando esteve à frente da Casa Barão do Rio Branco, a serviço da República Federativa do Brasil. Sobre o significado da expressão “platônico”, Araújo (2020, p.12) comenta:

Assim, não excluindo interpretações possíveis de outros pontos de vista, a interpretação “platônica”, em sentido lato, da vida e da obra de Guimarães Rosa permitiu, em vista do material pesquisado, esclarecer maior número de áreas de sua personalidade, fornecendo, ao mesmo tempo, um arcabouço que sustenta e integra a atividade multifacetada do autor, em vários níveis de sua existência.

No que se refere à carreira diplomática, nota-se que é assunto que ganha destaque nessa obra, já que, segundo a autora, é aspecto pouco estudado no trato ao conhecimento de Guimarães Rosa. Nesta terceira edição, a embaixadora, além de ater-se ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, também inseriu um caderno de fotografias do diplomata e escritor, algo não presente nas edições anteriores.

No que concerne ao livro, ele foi lançado na Coleção História Diplomática da FUNAG, contando com oito partes (capítulos), distribuídos em 268 páginas, nas quais se é contada a trajetória do literato em termos de atividade diplomática e, também, literário-intelectual. Ele é redigido em terceira pessoa do singular, cujo foco recai sobre a figura de Guimarães

Rosa. Em termos de estrutura, o livro é dividido em *Agradecimentos*, em que se tece uma breve apresentação que remonta ao ano de 1987, quando foi publicado, pela primeira vez, em Brasília. Nesse sentido, a autora embaixadora Heloísa Vilhena de Araújo conservou, portanto, a seção original. Nela, dentre as várias considerações, destaca-se o agradecimento feito ao embaixador Marcos Azambuja, quem, naquela época, presidiu a FUNAG, e solicitou à embaixadora um trabalho sobre o escritor, para fazer parte do projeto de recuperação da memória do MRE.

As demais partes que conformam o livro são distribuídas da seguinte forma: Parte I *Introdução*, Parte II *Filologia e hermenêutica*, Parte III *Eternidade e história*, Parte IV *Justiça e direito*, Parte V *Formação e técnica*, Parte VI *Construção e crítica*, Parte VII *O diplomata e o homem*, Parte VIII *Conclusão: nacional e internacional, Bibliografia e Anexos*. No que se referem aos anexos, podem ser descritos os seguintes títulos, que são verdadeiros documentos sobre a atuação diplomática de Guimarães Rosa: *Memorandum para o embaixador do Brasil em Berlim*, *Relatório da visita ao Centre d'essai d'alesmes*, *Nota nº 92, de 25 de março de 1966 da Embaixada do Brasil em Assunção*, *Relatório político da Embaixada em Paris*, *Memorandum sobre correção linguística*, *Notas para o programa do concurso de provas do IRBr*, *Memorandum da Divisão do Orçamento e da Secretaria do IRBr*, *Troca de correspondência com Jorge Kirchhofer Cabral*. Por fim, há um *Caderno de fotos* inserido pela embaixadora, ao final, desta nova edição.

Na Parte I *Introdução*, são feitas breves considerações sobre Guimarães Rosa, considerando-se o aniversário de sua morte, àquela época, ano de 1987. Tais notas falam sobre sua literatura que, apesar de bastante estudada, ainda há muito a ser explorada. Além disso, a redação e atuação diplomática de Guimarães Rosa são indicadas como perspectivas que precisam ser mais exploradas pela intelectualidade, pois carecem de investigação e de reflexões responsáveis. Nessa primeira parte, a autora descreve como foi a abordagem dos documentos, para produzir o livro, que foi encomendado pelo embaixador Marcos Azambuja. Ela sublinha que, ao fazer a leitura sobre o material documental, percebeu, em Guimarães Rosa, o homem justo em atitudes, conforme consta do pensamento platônico na *República*. Desse modo, são palavras de Araújo (2020, p.11):

Passados vinte anos da morte de João Guimarães Rosa, a literatura crítica relativa à sua obra literária é considerável. Nada foi feito, entretanto, sobre outro aspecto de sua atividade – a carreira de diplomata. A linguagem e a criação literária de Guimarães Rosa estão amplamente estudadas, conquanto ainda não se tenha esgotado o manancial que sua obra representa para a crítica. Longe disso. A redação e a atuação diplomática de Guimarães Rosa, entretanto, esperam sua vez.

Na Parte II *Filologia e hermenêutica*, a embaixadora inicia o capítulo falando sobre uma entrevista que Guimarães Rosa concedeu a Günter Lorenz, em Gênova, em janeiro de 1965. Nela, o escritor falou de sua postura íntegra, ética (platônica) e renovadora que regia sua vida. Essa caracterização regia sua vida de médico e, também, de poeta. Para ele, a língua era capaz de renovar o mundo. Sua obra, portanto, e sua vida eram aspectos que se intercambiavam. Conclui-se que a vida de Guimarães Rosa é a linguagem, que também está presente no seu fazer diplomático-ético.

A autora, então, assevera “O escritor, portanto – de minutas diplomáticas ou de literatura –, é aquilo que escreve” (ARAÚJO, 2020, p. 34).

Em se tratando da Parte III *Eternidade e história*, Heloisa Vilhena de Araújo comenta sobre o distanciamento de Guimarães Rosa enquanto diplomata do político. Para ela, a diplomacia contempla a essência política. Sendo assim, Guimarães Rosa, em sua atuação em Hamburgo, descreve o domínio avassalador do político na Alemanha nazista. A tirania da política, em suma, para ele, é injustiça. No consulado, em Hamburgo, atuou em favor dos judeus. Sua atuação era diplomática, não política, pois política era a abordagem do nazismo. O escritor separava diplomacia da política, pautando-se pelo viés de que a política serve a interesses particulares, não comutativos. Esse entendimento pode ser confirmado no excerto que se segue:

Ao perseguirmos a especificidade da atuação de João Guimarães Rosa como diplomata, deparamos, de imediato, este desligamento, que ele expressivamente opera, entre o diplomata e o político. Desligamento problemático, porquanto a carreira de diplomata é, em essência, uma atividade política. Como e por que Guimarães Rosa opera essa separação? Como consegue fazê-lo, tendo estado em situações – cônsul em Hamburgo de 1938 a 1942 – em que a totalidade da vida, em seus aspectos privados e públicos, estava dominada pelo político? O próprio Guimarães Rosa descreve esse domínio avassalador do político na Alemanha nazista, em seu conto “O mau humor de Wotan”. Nesse conto, fica claro o totalitarismo, a tirania da política na vida da Alemanha, penetrando os rincões mais escondidos da vida da população. É a esse totalitarismo que ele se refere quando diz a Lorenz, que lhe perguntara sobre sua atividade em Hamburgo em favor dos judeus perseguidos pelo nazismo, “eu, o homem do sertão, não posso presenciar injustiças”. A tirania do político é, para ele, injustiça. (ARAÚJO, 2020, p.36).

Na Parte IV *Justiça e direito*, a escritora trata-se do Guimarães Rosa justo, para quem as vontades das partes devem prevalecer e conformam o todo harmônico. Assim devem ser as relações de direito, ou seja, destituídas do uso da força ou da imposição uníssona da vontade sobre as demais. Neste capítulo, fica exposto a forma por meio da qual o romancista compreendia a atuação diplomática, isto é, essa deveria, sempre, primar pela boa convivência internacional, pelas obrigações convencionais, pelo respeito aos tratados. Nota nº 92, de 25 de março de 1966, da Embaixada do Brasil em Assunção, parágrafo 104, fica clara essa postura de Guimarães Rosa, porque ele defende que, no que se refere aos acordos de limites com o Paraguai o mútuo acordo entre as partes- Brasil e Paraguai- deve ser endossado, precipuamente, pois a orientação básica na diplomacia deve seguir “[...] em direção à harmonia e ao diálogo nas relações internacionais não significa, entretanto, complacência e passividade, e não exclui, ao contrário, exige, atividade e firmeza nas negociações.” (ARAÚJO, 2020, p.54).

No tocante à Parte V *Formação e técnica*, ocupa-se de um momento da carreira de Guimarães Rosa, quando foi convidado a participar da confecção das avaliações para o Concurso de Provas do Instituto Rio Branco, em 1952. Naquela ocasião, o diplomata apresentou ao Diretor do Instituto a ideia de que o exame, como tinha de ter a finalidade de avaliar os conhecimentos de base na “formação da personalidade do candidato” (ARAÚJO, 2020, p.56), o que revelaria a curiosidade intelectual e a vocação cultural e consciência humanística do indivíduo. em suma, em Guimarães Rosa, segundo a embaixadora Araújo (2020, p.57):

[...] a realidade propriamente humana – histórica, que é, como vimos, [...] o campo da atividade diplomática – é a realidade pensada, os fatos concretos articulados pelo pensamento numa totalidade significativa. O diplomata – o “sonhador” – busca, nessas condições “criar” a realidade, fazer a história, por meio do pensar os fatos. Por isso é que Guimarães Rosa se preocupa, na formação do diplomata, com o desenvolvimento dessa capacidade de pensar, o que não é a mesma coisa que o simples raciocínio técnico, limitado a um campo do conhecimento. Pensar, para ele, inclui a imaginação, o que não é a mesma coisa que a simples fantasia, fabulação relativamente independente dos fatos concretos. Pensar é a utilização da imaginação na articulação desses fatos, da imaginação que leva em consideração o concreto, que depende dele e que lhe dá sentido. É construir.

Sobre a Parte VI *Construção e crítica*, a embaixadora Heloísa Vilhena Araújo referencia a postura restauradora, construtora, isenta de agressividade de Guimarães Rosa. O diplomata mostra-se avesso a qualquer tipo de ação cega e violenta. Essa natureza do romancista de *Grande Sertão: Veredas* fica nítida nas ideias expressas por Araújo (2020, p.59-60):

O fato de a postura básica de Guimarães Rosa, até aqui assinalada, ser aquela do restaurador, do construtor, torna necessário fugir do perigo de idealizar sua atuação, isentando-a de qualquer agressividade. Ao restaurar, Guimarães Rosa destrói: uma coisa não pode ser feita sem a outra. Como foi possível verificar no que se refere ao seu conceito de justiça, a restauração, para Guimarães Rosa, exige mesmo uma destruição: não uma destruição cega e violenta, mas uma refutação ponderada e raciocinada, expressa com firmeza: “Vossa Excelência, que tem perfeita ciência da gravidade do assunto, conhece, não menos...” Na verdade, é a ação cega e violenta que é refutada – destruída, desarmada – pelo exercício do pensamento. O pensar desliga a ação do imediatismo, torna-a objetiva, desvincula-a do emocionalismo subjetivo e do fanatismo. Com isso, não se quer dizer que a desligue do sentimento, mas sim do instinto cego, por um lado, e da idealização, por outro. A ação de Guimarães Rosa é uma constante desconstrução tanto do intempestivo e do violento, quanto da tentação de hipostasiar ideias, da abstração. Assim, não tenta forçar a realidade num leito de Procusto, em nome de um ideal abstrato de perfeição, inatingível, mas faz espaço para a admissão de imperfeições e falhas, que procura remediar com justiça.

Na Parte VII *O diplomata e o homem*, visualiza-se o Guimarães Rosa simples e genuíno em suas relações humanas e em seu ser. Heloísa Vilhena Araújo, ao enfatizar esse lado do escritor, buscou uma ilustração interessante do momento em que ele tomou posse como chefe da Divisão de Fronteiras, em 1956. Naquela época, a sua declaração de bens e valores resumia-se a Cr\$ 900.000,00. A diplomata brasileira emprega parte de uma entrevista de Guimarães Rosa a Günter Lorenz, por meio da qual o mineiro de Cordisburgo enuncia:

[...] não me envergonho em admitir que Grande sertão me rendeu um montão de dinheiro. Não me interessa o dinheiro: venho de um mundo onde ele não adianta muito; lá se necessita de pão, armas, cavalos, e ainda se pratica o comércio de troca. Naturalmente, não fico infeliz, quando tenho dinheiro suficiente para viver como quero. Mas não nego esse fato. A esse respeito, quero dizer uma coisa: enquanto eu escrevia Grande sertão, minha mulher sofreu muito porque nessa época eu estava casado com o livro. Por isso dediquei-o a ela, para lhe agradecer sua compreensão e paciência. Você sabe que tenho uma mulher maravilhosa. Como sou um fanático da sinceridade linguística, isto significou para mim que lhe dei o livro de presente, e portanto todo o dinheiro ganho com esse romance pertence a ela, somente a ela, e pode fazer o que quiser com ele [...]. (COUTINHO apud ARAÚJO, 2020, p. 66).

A Parte VIII *Conclusão: nacional e internacional* encerra a obra em questão. Nessa seção, apresenta-se, em tom de fechamento, que a diplomacia, assim como as letras, foi um dos aspectos da existência e Guima-

rães Rosa. Sua personalidade justa e platônica performou seu fazer diplomático, da mesma forma que o fazer literário. A diplomacia, enfim, “[...] segundo suas próprias palavras, contribuiu para torná-lo, sem sombra de dúvida, um cosmopolita”, conforme consta do entendimento da embaixadora Heloísa Vilhena de Araújo (2020, p.70). Sua passagem pelo mundo inspirou sua brasilidade (em constante construção, algo em aberto) e sua brasilidade inspirou sua atuação internacional, para além de sua essência regional – um mineiro do sertão.

Para requintar esse argumento, Araújo (2020,p.71) enuncia que:

A “brasilidade” de Guimarães Rosa, como se verifica pelas citações acima, é, ao mesmo tempo, rigorosamente determinada, específica – o sertanejo de Minas Gerais –, e não paroquial, escapando ao provincialismo, pois Goethe também foi um sertanejo. Com efeito, a “brasilidade” de Guimarães Rosa é feita predominantemente de Europa – e é encontrada, não no aspecto puramente regionalista, no sentido estreito, de sua vida e obra, mas sim numa maneira de comportar-se no mundo, num estado de espírito, em que a mente e o coração estão intimamente unidos, integrados, harmonizados.

Em face da leitura e análise do livro *Guimarães Rosa: diplomata*, percebe-se a significância em se lançar em uma terceira edição o escrito que é de interesse não apenas de intelectuais em seus estudos de aprofundamento dos temas literatura, diplomacia, Guimarães Rosa; mas acima de tudo de indivíduos que almejem entrever os demiurgos (o literato de Cordisburgo certamente faz parte desse panteão) de uma *intelligentsia* que conformaram a imagem do Brasil. Nesse sentido, nota-se que a obra discute vários aspectos que circunscreveram a vida e a produção de Guimarães Rosa, de forma mais adensada e voltada para eixos pouco discutidos, por exemplo, a ação e postura diplomática do romancista.

Por fim, no livro, é perceptível que o lado justo e nobre do escritor, algo angariado pela construção do eu, ao longo de sua vida, impregnou, positivamente, seu fazer literário e diplomático- o que conferiu a ele um modo especial de condução dos assuntos internacionais, quando pertencente ao quadro do MRE. Guimarães Rosa foi um diplomata no ápice da palavra, pois exerceu com cautela, serenidade, inteligência, cosmopolitismo, justiça, profissionalismo a salvaguarda dos interesses nacionais no estrangeiro. A obra é um convite ao leitor interessado a mergulhar no universo, por detrás das entrelinhas, que respaldou as veredas da vida do idealizador de *Grande Sertão*.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ARAÚJO, Heloísa Vilhena de. *Guimarães Rosa: diplomata*. 3. ed. rev. - Brasília: FUNAG, 2020. 268 p. - (Coleção História Diplomática) ISBN 978-85-7631-837-8