



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. 11 n. 1
fevereiro 2023

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

“Pátria e Liberdade”: projeto político de Simón Bolívar e disputas de poder no âmbito das independências hispano-americanas do século XIX..... 7

“Pátria e Liberdade”: Simón Bolívar’s political project and power disputes within the Hispanic-American independences of the 19th century

“Patria y Libertad”: el proyecto político de Simón Bolívar y las disputas de poder en las independencias hispanoamericanas del siglo XIX

Mateus Webber Matos, Eduardo Ernesto Filippi

El conflicto armado colombiano y el cambio de estrategia de las Fuerzas Armadas en la lucha en contra de las FARC (2002-2010)25

The Colombian armed conflict and the change in strategy of the Armed Forces in the fight against the FARC (2002-2010)

O conflito armado colombiano e a mudança de estratégia das Forças Armadas no combate às FARC (2002-2010)

Francesco Mancuso

Interrogating the Health - Foreign Policy Nexus: The Nigerian Experience..... 47

Interrogando a Saúde - Nexo da Política Externa: a experiêncianigeriana

Interrogando el nexo entre la salud y la política exterior: la experiencia de Nigeria

Benjamin Anaemene

Macro-Regional Patterns of CSO Affiliation/ Participation within the UN-Civil-Society Framework: The Underrepresentation of the Developing World 65

Padrões Macrorregionais de Afiliação/Participação de OSCs no Quadro ONU-Sociedade Civil: A Sub-representação do Mundo em Desenvolvimento

Patrones macrorregionales de afiliación/participación de las OSC en el marco de las Naciones Unidas y la sociedad civil: la subrepresentación del mundo en desarrollo

Barry Mowell

**Las provincias argentinas a través del vínculo con China
(2014-2022): ¿hacia una reconfiguración de la doble periferia? 86**

Argentine provinces through the link with China (2014-2022): towards a reconfiguration of the double periphery?

Os estados argentinos através do vínculo com China (2014-2022): em direção a uma reconfiguração da duplo periferia?

Stella Juste

O massacre de Butcha, a Guerra na Ucrânia e o poder multimidiático 107

The Butcha massacre, the War in Ukraine and multimedia power

La masacre de Butcha, la guerra en Ucrania y el poder multimedia

Diego Pautasso, Rafael Algarte

Resenha da obra: GUÉGAN, Jean-Baptiste. Géopolitique du sport: une autre explication du monde. Paris : BREAL, 2ª Edição, 2022, 200p.

**ESPORTE E PODER: UMA PERSPECTIVA GEOPOLÍTICA
CONTEMPORÂNEA 127**

César Teixeira Castilho

"Pátria e Liberdade": projeto político de Simón Bolívar e disputas de poder no âmbito das independências hispano-americanas do século XIX



"Pátria e Liberdade": Simón Bolívar's political project and power disputes within the Hispanic-American independences of the 19th century

"Patria y Libertad": el proyecto político de Simón Bolívar y las disputas de poder en las independencias hispanoamericanas del siglo XIX

Mateus Webber Matos ¹
Eduardo Ernesto Filippi ²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n1p7-24.

Recebido em: 1º de fevereiro de 2022
Aprovado em: 03 de julho de 2023

RESUMO

No começo do século XIX, revoluções por independência irromperam em muitas colônias espanholas nas Américas. Um dos líderes e maiores expoentes desse período foi Simón Bolívar, militar venezuelano que idealizava um projeto político particular para a região. Dessa maneira, a pergunta que este trabalho pretende responder é: em que medida as disputas de poder dentro das elites locais interferiram no projeto político de Simón Bolívar durante as independências hispano-americanas do século XIX? O objetivo geral é analisar o projeto político de Simón Bolívar em meio à expulsão dos espanhóis das Américas e às disputas por poder subsequentes. Trata-se de pesquisa com abordagem qualitativa. Quanto aos procedimentos, caracteriza-se como pesquisa documental e bibliográfica. Para isso, foram acessadas fontes em espanhol, inglês e português. Os resultados indicam que, no decurso dos conflitos, prevaleceram forças contrárias ao idealismo de Bolívar, cabendo às elites locais o emprego do autoritarismo antes desempenhado pelos espanhóis.

Palavras-chave: Simón Bolívar; Independências; Projeto Político; Poder.

ABSTRACT

In the early 19th century, revolutions for independence broke out in many Spanish colonies in the Americas. One of the leaders and greatest exponents of this period was Simón Bolívar, a Venezuelan military officer who conceived a particular political project

1. Doutorando e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS). Especialista em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas (UFRGS, 2019). Bacharel em Relações Internacionais (UNIVALI, 2017). Graduando em História pela UFRGS (2023-). E-mail: mateus.webber@hotmail.com

2. Professor Titular - UFRGS/DERI (Departamento de Economia e Relações Internacionais). Doutor em Economia Política [Université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines, França, 2004], Mestre em Economia Rural [UFRGS, 1997], Bacharel em Ciências Econômicas [UFRGS, 1993]. Professor permanente nos Programas de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais [PPGEEI] e em Desenvolvimento Rural [PGDR]. Coordenador do PPGEEI [2023/2024]. E-mail: edu_292000@yahoo.com.br

for the region. Thus, the question this paper seeks to answer is: to what extent did power disputes within local elites interfere with Simón Bolívar's political project during the Spanish American independences of the nineteenth century? The general objective is to analyse Simón Bolívar's political project amidst the expulsion of the Spanish from the Americas and the subsequent power disputes. This is research with a qualitative approach. As to the procedures, it is characterized as documentary and bibliographical research. For this, sources in Spanish, English and Portuguese were accessed. The results indicate that, during the conflicts, centrifugal forces contrary to Bolívar's idealism prevailed, and it was up to local elites to employ the authoritarianism previously performed by the Spaniards.

Key words: Simón Bolívar; Independencies; Political Project; Power.

RESUMEN

A principios del siglo XIX, estallaron revoluciones independentistas en muchas colonias españolas de América. Uno de los líderes y máximos exponentes de este periodo fue Simón Bolívar, un militar venezolano que concibió un particular proyecto político para la región. Así, la pregunta que este trabajo pretende responder es: ¿hasta qué punto las disputas de poder en el seno de las élites locales interfirieron en el proyecto político de Simón Bolívar durante las independencias hispanoamericanas del siglo XIX? El objetivo general es analizar el proyecto político de Simón Bolívar en medio de la expulsión de los españoles de América y las posteriores disputas por el poder. Se trata de una investigación con un enfoque cualitativo. En cuanto a los procedimientos, se caracteriza por ser una investigación documental y bibliográfica. Para ello, se accedió a fuentes en español, inglés y portugués. Los resultados indican que, en el transcurso de los conflictos, prevalecieron las fuerzas centrífugas contrarias al idealismo de Bolívar, y a las élites locales les correspondió emplear el autoritarismo que antes ejercían los españoles.

Palabras clave: Simón Bolívar; Independencias; Proyecto político; Poder.

INTRODUÇÃO

A porção sul do continente americano enfrentava, no início dos anos 1800, conflitos sociais que eram fruto, em grande medida, da colonização espanhola. A exploração econômica do governo espanhol através da cobrança de impostos e a estratificação social representavam alguns dos obstáculos enfrentados pelos hispano-americanos. Ao menos um dos interesses das oligarquias da região coincidia com os de Simón Bolívar, na medida que vislumbravam uma América livre da dominação espanhola, capaz de produzir e comercializar suas commodities de maneira autônoma (Cardoso; Brignoli, 1983). As semelhanças parecem limitadas, uma vez que o projeto político e a ideologia de Bolívar eram muito mais abrangentes e inclusivos do que os idealizados pelas elites locais.

Tendo em vista o exposto acima, pergunta-se: em que medida as disputas de poder dentro das elites locais interferiram no projeto político de Simón Bolívar durante as independências hispano-americanas do século XIX? Dessa maneira, o objetivo geral desse trabalho é analisar o projeto político de Simón Bolívar em meio à expulsão dos espanhóis das Américas e as disputas por poder subsequentes. Em seguida, os objetivos específicos são segmentados em: 1) Contextualizar o projeto político de Simón Bolívar no cenário das independências hispano-americanas no século XIX; 2) Relacionar esse projeto e a ideologia de Bolívar às disputas

por poder durante as revoluções independentistas; 3) Compreender os resultados (políticos, econômicos e sociais) dessa relação para o desenrolar e encerramento dos conflitos.

Trata-se de pesquisa com abordagem qualitativa. Quanto aos procedimentos, caracteriza-se como pesquisa documental e bibliográfica. Procedimentos de análise dos dados: em relação aos documentos, como procedimento, houve a organização das informações a priori (conforme método dedutivo), posterior análise e elaboração de sínteses. Essas informações, depois de organizadas, foram confrontadas com a literatura. No que diz respeito ao referencial teórico, este trabalho foi baseado em algumas obras de autores e autoras seminais das seguintes áreas: Antropologia (Ribeiro, 2017), História (Stein, S.; Stein, B. 1977; Donghi, 1980; Mora, 2008) e Economia Política (Marx, 2006). Para além disso, será utilizado o conceito de "luta de classes" apresentada por Marx e Engels (2005) para melhor compreensão das disputas que permeavam as sociedades no contexto das independências.

Esse trabalho se justifica na medida que procura entender a ideologia de Simón Bolívar e seu projeto dentro de um ambiente de disputa por poder que, em última instância, moldaram, mais tarde, a formação das novas repúblicas e a perpetuação de desigualdades políticas e econômicas na América Latina. Por fim, os resultados deste estudo indicam que prevaleceram forças centrífugas contrárias ao idealismo de Bolívar, cabendo às elites locais o emprego do autoritarismo antes desempenhado pelos espanhóis. O anseio de Bolívar por uma integração regional foi suplantado por interesses fragmentários que acabaram por afastar (mais do que aproximar) as novas repúblicas sul-americanas.

O PROJETO POLÍTICO E A IDEOLOGIA DE SÍMON BOLÍVAR EM MEIO AOS PRIMEIROS FOCOS REVOLUCIONÁRIOS NA AMÉRICA ESPANHOLA

.....

¡Juro delante de usted; juro por el Dios de mis padres; juro por ellos; juro por mi honor, y juro por mi Patria, que no daré descanso a mi brazo, ni reposo a mi alma, hasta que haya roto las cadenas que nos oprimen por voluntad del poder español! (BOLÍVAR, 2009, p. 4).

As palavras, com características messiânicas, foram proferidas por Simón Bolívar em 1805, tendo a cidade de Roma como cenário e seu mestre Simón Rodríguez como ouvinte. Abalado por sua prematura viuvez e descrente quanto ao seu futuro, Bolívar enxergou na liberdade dos povos hispano-americanos uma razão para voltar à Venezuela – sua terra natal – e lutar pela independência da América do Sul frente à dominação espanhola. O momento histórico se mostrava propício. Em paralelo, Bolívar aproveitou sua aventura europeia para aperfeiçoar seus conhecimentos políticos a partir do contato com leituras de pensadores clássicos como Jean-Jacques Rousseau, John Locke, Montesquieu e Voltaire (Lynch, 2006).

Mais a oeste, os Estados Unidos haviam iniciado a ruptura das antigas colônias com a Inglaterra em 1776. Alguns anos mais tarde, em 1791, eclodiu a Revolução Haitiana que logrou a emancipação definitiva da

França no começo do século XIX. Além disso, Napoleão Bonaparte ocupava a Espanha em 1808, evento que enfraqueceu a capacidade espanhola de manter suas possessões ultramarinas. Com maior ou menor grau de influência, tais disrupções apresentaram um horizonte favorável às independências idealizadas por Bolívar. O alvorecer do século XIX foi caracterizado como o começo da Era Moderna na América do Sul, período de convulsões sociais que teria seu fim somente com a eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) (Brignoli, 2018).

O projeto político de Bolívar tinha muito de suas leituras e experiências europeias sem, no entanto, emular quaisquer ideais passados. Condições históricas diferentes, interesses sociais conflitantes, estruturas econômicas defasadas e, principalmente, anseios libertários mais amplos eram características que tornavam a revolução de Bolívar ímpar. Bolívar era um revolucionário sem amarras, sejam elas liberais, conservadoras, étnicas, religiosas ou culturais (Collier, 1983; Zeuske, 2018). Esses processos emancipatórios tiveram como estopim não somente o desejo pela soberania continental, mas também o iminente perecimento do sistema colonial e as contradições sociais internas às colônias (Mora, 2008).

O domínio do Antigo Regime sobre os territórios hispano-americanos estava ruindo. As autonomias política e econômica, sobretudo, eram as reivindicações mais prementes. Conceitos como hierarquia, submissão e costumes estavam sendo sobrepostos pelas lógicas iluministas de virtude e liberdade individual (Lynch, 2006). Em 1815, o próprio Bolívar (2009, p. 75) – em sua “Carta da Jamaica” – relatou o tratamento concedido ao seu povo pelos colonizadores: “Os americanos, neste sistema espanhol que está em vigor, [...] não ocupam outro lugar na sociedade que o de servos próprios para o trabalho, e quando muito, o de simples consumidores”³.

Seus planos para uma América pós-independência iam além da literatura europeia que Bolívar consumia. Em outras palavras, os clássicos não davam conta de sua amplitude revolucionária. Seja no campo ideológico, social, político ou econômico as transformações exigiam caminhos e destinos distintos daqueles tomados por outros líderes revolucionários. É certo que a independência dos Estados Unidos (1776), a Revolução Francesa (1789) e a Revolução Haitiana (1791) serviram de inspiração para Bolívar. No entanto, é necessária cautela na análise das influências de Bolívar, na medida que

A precisão no rastreamento de influências ideológicas e causalidade intelectual é notoriamente enganosa, não menos em um líder como Bolívar, cujas ideias eram meios para ação e cujas ações eram baseadas em muitos imperativos: políticos, militares e financeiros, bem como intelectuais. Insistir demais nas origens intelectuais da revolução de Bolívar e enfatizar demais a influência do passado é obscurecer sua verdadeira originalidade. Bolívar não era escravo dos exemplos franceses ou norte-americanos. Sua própria revolução foi única e, ao desenvolver suas ideias e políticas, ele não seguiu os modelos do mundo ocidental, mas as necessidades de sua própria América⁴ (Lynch, 2006, p. 29).

A despeito das lacunas que ainda pairam sobre alguns posicionamentos políticos de Bolívar, parece razoável afirmar que sua identificação era mais com um possível bloco de territórios hispano-americanos do

3. Traduzido do original pelo autor: “Los americanos, en el sistema español que está en vigor, [...] no ocupan otro lugar en la sociedad que el de siervos propios para el trabajo, y cuando más, el de simples consumidores”.

4. Traduzido do original: “Precision in tracing ideological influences and intellectual causation is notoriously elusive, not least in a leader like Bolívar, whose ideas were a means to action and whose actions were based on many imperatives: political, military and financial, as well as intellectual. To insist too much on the intellectual origins of Bolívar’s revolution and to overemphasize the influence of the past is to obscure his real originality. Bolívar was not a slave to French or North American examples. His own revolution was unique, and in developing his ideas and policies he followed not the models of the Western world but the needs of his own America”.

que com qualquer bandeira nacionalista. Ainda em sua carta redigida da Jamaica, Bolívar refutou a viabilidade dos regimes federalista, monárquico e democrático por acreditar que a América ainda não estaria pronta para tais modelos. Bolívar (2009, p. 81) tentou ainda uma previsão: “Vou arriscar o resultado de minhas reflexões sobre a sorte futura da América: não a melhor, mas a que seja a mais acessível”⁵. Os padrões políticos de Bolívar, portanto, podem ser considerados fluídos. Isso significa dizer que o local no qual ele se encontrava, as circunstâncias nas quais ele se colocava e as condições (políticas, econômicas e sociais) apresentadas eram alguns dos fundamentos de seus ideais (Lynch, 2006).

O conceito de “centralismo” foi, gradativamente, ganhando espaço no ideário de Bolívar (Castillo, 2009; Zeuske, 2018). Ao contrário de Napoleão, Bolívar não buscava construir um império ou uma hegemonia nas Américas, senão formar uma grande nação autônoma, apta a rechaçar ameaças externas e coordenar suas dinâmicas domésticas. Pode-se acreditar, desse modo, que “(...) seus ideais iam muito além da esfera do nacionalismo puro e simples, e bem na esfera do que veio a ser denominado ‘supranacionalismo’”⁶ (Collier, 1983, p. 48). Para isso, Bolívar contava com seu carisma e com o tom personalista aos quais foi recorrendo.

Bolívar considerou a viabilidade de mesclar o centralismo, o personalismo e a aristocracia com conceitos e estruturas republicanas. Sua tarefa inicial – lograr a independência – era considerada complexa. Os passos seguintes, entretanto, seriam ainda mais complicados. Engendrar a união de territórios que – apesar de partilharem heranças coloniais – possuíam poucos vínculos econômicos e políticos requeria uma postura ortodoxa. Bolívar entendia isso e sonhava com esta forma de governo que “(...) estava destinada a ser autoritária; a autoridade ali dominante se distinguiria do puro arbítrio porque estaria guiada pela virtude”⁷ (Donghi, 1980, p. 118).

Em realidade, havia duas forças em disputa. De um lado estavam as elites hispano-americanas que temiam o enfraquecimento de suas posições de privilégio. Em sintonia com essas classes, estavam os membros da Igreja Católica que instigavam a manutenção dos valores tradicionais da sociedade, sua estratificação e a autoridade como meio de controle social (Lynch, 2006). Por outro lado, Bolívar pregava a liberdade e a igualdade em seus discursos. Para além de políticas liberais ou conservadoras, Bolívar queria libertar a América e construir uma forma particular de governo.

Com o objetivo de aprofundar o debate sobre esses conflitos, é interessante notar como Marx e Engels (2005) afirmam que a transição do feudalismo para a sociedade moderna não eliminou os “antagonismos de classe”. Ainda que a América Latina não tenha vivenciado o feudalismo de moldes europeus e que a teoria marxista tenha surgido para compreender uma realidade específica e diferente das que existiam nas colônias hispano-americanas, é importante notar que as relações de classe aqui seguiam tendências semelhantes às narradas pelos dois autores. A condição *sine qua non* para a manutenção do poder das elites econômicas e políticas é a concentração cada vez maior de riqueza (Marx; Engels, 2005) e a negação da mais valia às massas.

5. Traduzido do original: “Voy a arriesgar el resultado de mis cavilaciones sobre la suerte futura de la América: no la mejor sino la que sea más asequible”.

6. Traduzido do original: “(...) his ideals went well beyond the sphere of nationalism pure and simple, and well into the sphere of what has come to be termed ‘supranationalism’”.

7. Traduzido do original: “(...) estaba destinada a ser autoritaria; la autoridad allí dominante se distinguiría del puro arbitrio porque estaría guiada por la virtud”.

Ao fazer uma interpretação do pensamento de Montesquieu, Bolívar acreditava em instituições que fossem alicerçadas nos valores, costumes e identidades dos povos. Seriam ainda locais de expressão das demandas sociais e dentro dos quais a política cotidiana se desenrolaria (Lynch, 2006). Ainda que com traços paternalistas⁸, Bolívar (2009, p. 80) afirmava que esses espaços teriam o potencial de curar “(...) as chagas e as feridas do despotismo e da guerra”⁹.

Em consonância com a lógica de disputas de classes, Bolívar tinha de lidar com a dispersão geográfica da população venezuelana, característica comum da era colonial. Não obstante a ascensão de Caracas como um dos focos do império espanhol nas Américas, as comunicações entre o campo e as cidades eram precárias (Morse, 1990). Essas duas questões – conflitos de classe e dispersão geográfica – se inter-relacionavam. Caracas abrigava elites que, na tentativa de se distanciarem ao máximo das outras parcelas da sociedade, se comportavam de maneira a reforçar a posição de superioridade.

Essa conduta se tornava mais perigosa à medida que a população aumentava. De acordo com Iturrieta (2018), a Caracas dos anos iniciais do século XIX abrigava cerca de 700 mil habitantes, dos quais 500 mil eram, majoritariamente, escravos, indígenas e pardos. O problema residia no fato de as identidades entre esses grupos serem frágeis, muito em virtude do projeto dos colonizadores em demover as expressões culturais dos povos originais (Ríos, 2018). A estratégia de “dividir para conquistar”, dessa maneira, não foi utilizada pelos espanhóis somente em âmbito regional entre as várias colônias, como também nas esferas internas das sociedades, estabelecendo preconceitos e exclusão entre as diferentes classes.

OS ANOS FINAIS DO IMPÉRIO COLONIAL ESPANHOL NA AMÉRICA DO SUL

O objeto que permeava os debates e o clima pré-independência era, basicamente, um: o poder. No decorrer da década de 1810, a questão não girava tanto em torno da viabilidade da revolução, senão das dinâmicas de poder que seriam originadas após a expulsão dos espanhóis. Essa era uma das razões pelas quais Bolívar, em princípio, idealizou um governo centralista que, desde cima, produziria um sentimento nacional (Zeuske, 2018). As camadas populares, por sua vez, também enxergavam essas convulsões sociais como possibilidades de melhoria de vida. O sistema colonial estava prestes a desmoronar. A situação da região no período imediatamente às independências era tal que “(...) tínhamos filósofos como chefes, filantropia como legislação, dialética como tática, e sofistas como soldados. [...] A ordem social se sentiu extremamente comovida, e logo o Estado foi se encaminhando para uma dissolução universal, que, rapidamente, foi realizada”¹⁰ (Bolívar, 2009, p. 11).

Percebe-se, desse modo, que o objetivo era substituir o poder colonial pelos poderes aristocráticos locais. Os primeiros passos revolucionários foram dados pelos criollos, haja vista suas queixas recorrentes quanto às barreiras impostas pelo governo espanhol para a venda e o escoamento de suas produções (Albert, 1983; Acosta, 2006). De fato, percebe-se que

8. O paternalismo pode ser entendido como uma “política social orientada ao bem-estar dos cidadãos e do povo, mas que exclui a sua direta participação: é uma política autoritária e benévola, uma atividade assistencial em favor do povo, exercida desde o alto. [...] Para expressar tal política, nos referimos então, usando de uma analogia, à atitude benevolente do pai para com seus filhos “menores”” (Bobbio; Matteucci; Pasquino 1998, p. 908).

9. Traduzido do original: “(...) las llagas y las heridas del despotismo y la guerra”.

10. Traduzido do original: “(...) tuvimos filósofos por jefes, filantropía por legislación, dialéctica por táctica, y sofistas por soldados. (...) El orden social se sintió extremadamente conmovido, y desde luego corrió el estado a pasos agigantados a una disolución universal, que bien pronto se vio realizada”.

“(…) a maioria dos movimentos independentistas começaram como a rebelião de uma minoria contra uma minoria ainda menor, de criollos (espanhóis nascidos na América) contra peninsulares (espanhóis nascidos na Espanha)”¹¹ (Lynch, 2001, p. 118). Assim, não surpreende que Bolívar tenha sido uma figura relevante na organização dessas insurreições. Ao lado dos latifundiários estavam intelectuais hispano-americanos, encarregados de elaborar as bases legais e políticas das futuras repúblicas.

De uma maneira geral, os estratos da população mais explorados no transcórre do antigo regime se mostraram reticentes em apoiar a luta independentista em um primeiro momento (Acosta, 2006; Mora, 2008). Indígenas, escravos e pequenos comerciantes temiam não tanto pela luta libertária em si, senão pela possível manutenção – ou piora – de suas condições econômicas e políticas com uma eventual administração criolla. Sobretudo os escravos ingressaram no exército patriota dispostos a ajudar na derrocada do domínio europeu. As burguesias urbanas e portuárias buscavam expandir seus mercados consumidores ultramarinos, notadamente com a Inglaterra industrializada (Kohan, 2014). Já a Igreja Católica, como mencionado, tinha um posicionamento alinhado aos interesses da coroa espanhola, não obstante diversos padres tenham apoiado a causa revolucionária (Mora, 2008).

Em 1808, quando da ocupação da Espanha por Napoleão, tanto os espanhóis quanto os moradores de suas colônias – em um primeiro momento – se opuseram à dominação francesa e iniciaram planejamentos para restaurar o status quo ante (Rodríguez, 1998). Na Europa, havia um descontentamento com os desmandos de José Bonaparte, irmão de Napoleão e escolhido para governar a Espanha. A reivindicação popular era o retorno do rei Fernando VII e a saída das tropas francesas do território ibérico. Os americanos, por seu turno, logo após sinalizarem positivamente a um retorno da monarquia espanhola, viram esse momento como favorável ao início de um processo emancipatório.

Em algumas regiões hispano-americanas foram criados conselhos, compostos por criollos, que assumiriam o controle político enquanto a estabilidade não fosse restaurada na Europa. Em Quito, por exemplo, malgrado o insucesso de uma primeira iniciativa, em 10 de agosto de 1809 foi estabelecido um “Conselho Soberano” presidido pelo Marquês de Selva Alegre e que possuía intenções separatistas mais profundas (Mora, 2008). Após a libertação e o posterior regresso de Fernando VII ao trono espanhol em 1814, houve acentuação das insatisfações sociais nas colônias, o que levou à radicalização dos movimentos de independência a partir de então.

Mesmo antes de se tornarem independentes, as diversas cidades – que por fim se reuniram sob o nascente Estado do Equador – não partilhavam conceitos culturais, tampouco tinham grandes afinidades comerciais e produtivas. Quando, em 1809, a elite quiteña (residentes em Quito) se insurgiu, o posicionamento tanto das províncias da porção amazônica quanto da costeira foi de oposição e manutenção dos laços coloniais com a Espanha (Bushnell, 1985; Moreno, 1998; Mora, 2002). Essas divergências, futuramente, refletiriam em uma instabilidade social quando da formação do Estado do Equador em 1830.

11. Traduzido do original: “(...) la mayoría de los movimientos independentistas comenzaron como la rebelión de una minoría contra una minoría aun más pequeña, de criollos (españoles nacidos en América) contra peninsulares (españoles nacidos en España)”.

12. As Reais Audiências foram instituições criadas pelos espanhóis no século XIV e relacionadas ao cumprimento da Justiça em seus territórios europeus e em suas possessões ultramarinas. Conforme Rodríguez (1998, p. 7) “as unidades territoriais mais duradouras foram aquelas áreas administradas pelas audiências (altas cortes), frequentemente chamadas de reino. [...] As outras audiências da América Espanhola consistiam em Guatemala (América Central), Santa Fé de Bogotá (Nova Granada), Caracas (Venezuela), Quito, Charcas (Alto Peru), Lima (Peru), Santiago (Chile), Buenos Aires (Rio de la Plata), e Santo Domingo (o Caribe)”. No que diz respeito, especificamente, à Audiência de Quito é interessante notar que “Foi somente em 1563 que a coroa estabeleceu uma alta corte (audiência) na cidade de Quito para chefiar a recém implantada burocracia imperial” (ANDRIEN, 1995, p. 15).

13. Traduzido do original: “from faster natural increase and from migration from the sierra”.

A busca por unidade sociopolítica – particularmente entre as maiores cidades equatorianas: Quito, Guayaquil e Cuenca – se mostrou intrincada e incerta desde o início (Andrien, 1995; Mora, 2002). A animosidade, especialmente entre as duas primeiras, era antiga. Quito fora o centro político da audiência¹² sob o governo espanhol, enquanto Guayaquil – por ser uma cidade portuária – cumpria a função de escoar a produção interna. Cuenca se encontrava distante geograficamente e, desse modo, exercia funções periféricas nesse contexto. Essas diferenças foram aprofundadas no decorrer dos conflitos, intensificando as hostilidades entre as três cidades.

Nas questões produtivas também não foi diferente. Não houve alterações substantivas no curto e médio prazo (Deas, 1985; Mora, 2002; Acosta, 2006). A diversificação de culturas fez com que, no decorrer dos anos 1800, Guayaquil assumisse participação relevante na economia regional, tanto por suas plantações de cacau quanto pela presença do porto. Segundo Deas (1985), mesmo no período posterior à emancipação, a exportação de cacau de Guayaquil continuou representando de 50% a 65% do total de exportações. O incremento demográfico foi resultado, assim, “do crescimento natural mais rápido e da migração advinda da serra”¹³ (Deas, 1985, p. 513).

Já Quito, possuía um histórico na confecção de têxteis de lã e, em menor medida, no forjamento de ferrarias e na mineração (Cardoso; Brignoli, 1983). Ao longo da década de 1810, a serra manteve certo poder político e administrativo, mas viu sua representatividade econômica ser suplantada, em especial, por duas razões: o fortalecimento do mercado exportador de cacau da costa, impactado pelas medidas liberais do final do século XVIII; e pelo distanciamento da agora autônoma porção sul da Colômbia, principal parceira dos comerciantes quiteños (Moreno, 1998). Não obstante a crise econômica local, isso não significou que Quito tivesse se tornado inexpressiva do ponto de vista comercial, senão que voltara seus produtos para o abastecimento do mercado doméstico.

No que se refere aos movimentos revolucionários hispano-americanos, foram três os focos iniciais: Caracas, Buenos Aires e Cidade do México. A primeira, especialmente, se tornou um dos núcleos, visto que experimentou um crescente apelo por parte da coroa à época colonial, dados seu clima propício à agricultura e sua posição estratégica privilegiada (Morse, 1990). Essa estima se transformou na constituição de Caracas como um dos centros políticos e burocráticos das colônias hispano-americanas. Na segunda metade da década de 1800, todavia, os interesses de colônias e metrópole chegaram a um impasse definitivo. Para alguns autores, esse curto espaço temporal foi o mais importante para a Ibero América desde sua conquista (Stein, S.; Stein, B. 1977).

Para além da ocupação napoleônica à Espanha, o ano de 1808 é paradigmático também para as economias e trocas comerciais das colônias hispânicas na América. Com o bloqueio naval imposto por Napoleão, à Inglaterra coube a tarefa de procurar novos mercados fornecedores e consumidores. As então colônias hispano-americanas foram alguns dos alvos que, há algum tempo, já comercializavam com os ingleses, mesmo

que de maneira tímida e sob a repressão espanhola. A partir da ocupação napoleônica à Espanha estes intercâmbios se intensificaram.

Em uma análise preliminar, percebe-se que as características frágeis das economias hispano-americanas, no transcorrer do período colonial, eram consequência das diretrizes da metrópole. Muito embora esta afirmação não seja absurda, ela não está de todo correta. Ao considerar que as configurações política e econômica seguiam um padrão em todos os territórios coloniais espanhóis, outros aspectos deveriam ser os responsáveis pelas disparidades de desenvolvimento nas Américas. Prova disso é a proporção de 3:1 no valor dos bens totais produzidos (PIB) no ano de 1800 entre Cuba e Peru, por exemplo (Coatsworth, 2006). Isso mostra como tanto as variantes geográficas quanto a diversificação da pauta produtiva podem refletir nos resultados econômicos.

O cenário estrutural peruano – assim como o sul-americano em geral – não dispunha de transporte de qualidade e seguro – essenciais para investimento – e mão de obra qualificada (Albert, 1983). Além dos novos produtos que foram incorporados à realidade das colônias, os métodos ingleses de negociar – tais como rapidez, preços mais baixos e pagamentos em dinheiro – também exigiram certa adaptação por parte dos americanos (Donghi, 1991). É importante ressaltar que não só essas condições não foram satisfeitas como a entrada crescente de mercadorias inglesas gerou uma crise no já debilitado setor manufatureiro hispano-americano, sendo, dessa maneira, determinante para a desagregação das novas sociedades autônomas (Furtado, 1970).

Um dos casos em que a relação comercial com a metrópole espanhola alcançou níveis irreconciliáveis foi a Venezuela, o que evidenciou sua importância como um dos locais originários dos movimentos revolucionários. Reconhecidos pela produção de cacau, café, algodão e couro os latifundiários venezuelanos atribuíram à Inglaterra uma parceria mais confiável e politicamente estável do que os espanhóis (Lynch, 1985). O pacto colonial¹⁴, que vigorava desde o século XVI, estava se tornando insustentável. Além da diversificação dos mercados consumidores, as perspectivas para a concessão de crédito internacional também era um elemento de otimismo entre os latifundiários da região (Escosura, 2006).

Sob um olhar produtivo, Caracas caracterizava-se como uma cidade cuja diversificação era reconhecida no início do século XIX. Itens como tabaco, café, açúcar e corantes naturais – como o índigo (anil) –, pouparam a economia caraqueña de uma “cacaupendência”, sem, contudo, desbancá-lo de sua liderança como item mais cultivado (Mckinley, 1985). A incorporação de novos itens na pauta produtiva foi capitaneada pelas elites latifundiárias que viram essas novas colheitas como oportunidades de maiores rendimentos e abertura de novos mercados consumidores. Através de canais legais, foi possível comercializar todos estes gêneros – excetuando o cacau, cujo fluxo era direcionado quase que exclusivamente à metrópole – com as colônias caribenhas e com os Estados Unidos (Mckinley, 1985).

Como consequência dessa maior variedade e ampliação de culturas, intensificou-se o comércio escravista dentro da colônia. Para culturas como o açúcar e o café foram empregados essencialmente escravos,

14. Regime comercial que obrigava as colônias a comercializarem somente com suas respectivas metrópoles. Na visão de Fausto (1995, p. 56) “Tratava-se de impedir ao máximo que navios estrangeiros transportassem mercadorias da colônia, sobretudo para vender diretamente entre outros países da Europa. Inversamente, procurava-se também impedir que mercadorias, em especial as não produzidas na metrópole, chegassem à colônia em navios desses países. Em termos simplificados, buscava-se deprimir, até onde fosse possível, os preços pagos na colônia por seus produtos, para vendê-los com maior lucro na metrópole”.

tendo em vista os altos custos das contratações de mão de obra. Segundo Mckinley (1985), de 11 fazendas pesquisadas nos arredores que produziam açúcar, nove tinham escravos que representavam entre 35% e 50% do valor total dos meios de produção; esta porcentagem em relação às duas restantes girava em torno de 27%.

De qualquer modo, o que se percebe é que para as elites caraqueñas, os ideais abolicionistas – bem como a flexibilização da estratificação social e a liberdade de culto – eram assuntos tratados com cautela (Bushnell, 1985; Iturrieta, 2018). Isso pode ser entendido a partir da constatação de que brancos (espanhóis e criollos) representavam somente 20% da população venezuelana no começo dos anos 1800, contrastando com os 80% predominantes de negros, mestiços, indígenas e outros grupos marginalizados (Ríos, 2018). No que diz respeito à cidade de Caracas particularmente, a tabela abaixo pode elucidar algumas dessas discrepâncias de raça e demografia:

Tabela 1 – População de Caracas por raça, em milhares de habitantes (1785/7-1800/9)

Raça	1785/7	%	1800/9	%
Castas ¹⁵	147	44	197	46
Branco	79	24	108	26
Escravidados	53	16	64	15
Indígenas	53	16	56	13

15. Segundo Mckinley (1985, p. 9, tradução nossa) "A composição racial dessa população pode ser dividida em em quatro grandes categorias: brancos, mestiços ou negros descendentes de negros (os castas), escravos negros e índios".

Fonte: Adaptado de Mckinley (1985, p. 10).

Em contrapartida, em virtude de sua localização mais afastada dos centros insurgentes e sua relativa autossuficiência em termos econômicos e políticos, o território do Alto Peru (atual Bolívia) foi uma das últimas a receber a chegada do exército patriota. Enquanto isso, a população iniciou sua própria revolução em 1809. Em realidade, como na maioria das colônias espanholas, as revoltas partiram de grupos pertencentes às elites criollas, insatisfeitas com o governo monarquista. Inicialmente, a adesão de camadas populares ao movimento foi restrita (Klein, 2011), dadas as incertezas que acompanhavam esses eventos.

A ECLOSÃO DAS REVOLTAS

Ninguém faz revolução porque quer e ninguém deixa de evitá-la porque gosta (Ribeiro, 1983, p. 219).

Após o insucesso expansionista de Napoleão, o rei espanhol Fernando VII reassumiu o trono em 1814. Decidido a retomar o controle de suas colônias americanas, o monarca se apoiou em uma política autocrática e repressiva (Mora, 2008). Este foi mais um elemento que exacerbou as disputas entre hispano-americanos e espanhóis. Os primeiros – em especial, as elites – se viram, uma vez mais, aliados das posições de poder em suas próprias pátrias. Por mais fracionada que tenha se tornado a autoridade espanhola desde 1808, aos povos colonizados da América eram concedidos unicamente pequenos espaços de poder.

Diante dessa situação, em 1815, Bolívar (2009, p. 75) retratou a dominação espanhola, argumentando que aos hispano-americanos não eram atribuídos cargos como “vice-reis ou governadores, senão por causas muito extraordinárias; [...] militares, apenas como subordinados; nobres, sem privilégios reais; em suma, não éramos magistrados, nem financistas e quase nem mesmo comerciantes: tudo em violação direta de nossas instituições”¹⁶.

As independências hispano-americanas vieram e com elas a precarização das condições políticas, sociais e econômicas dos, agora, povos livres (Furtado, 1970; Stein, S.; Stein, B. 1977; Albert, 1983; Bushnell, 1985; Bulmer-Thomas, 2003; Coatsworth, 2006; Escosura, 2006; Klein, 2011). Sobretudo no interregno de 1810 a 1830, as mudanças – quando existentes – se mostraram negativas: a estratificação social permaneceu inflexível; houve grande dificuldade de abertura de novas linhas comerciais (Furtado, 1970); as cadeias produtivas locais foram prejudicadas pelo crescente fluxo de mercadorias inglesas; e, enfim, o vácuo de poder deixado pela ruína da dominação espanhola foi responsável por um ambiente político de guerra civil, como por exemplo na Colômbia.

Nos casos do Alto Peru e do Peru, esse intervalo também foi representativo do declínio da atividade mineradora, haja vista o estancamento dos fluxos comerciais com a Europa – em razão das guerras napoleônicas – e a eclosão dos focos revolucionários na América (Bulmer-Thomas, 2003). Parece haver um consenso na literatura quanto à deterioração da atividade mineira nessas regiões a partir dos anos de 1810 (Stein, S.; Stein, B. 1977; Tandeter, 2006; Klein, 2011). De acordo com a tabela 2, nota-se que o recuo da produtividade mineira na região de Potosí (em especial, de prata) foi de mais de 50% em um intervalo de cerca de 30 anos:

Tabela 2 – Média da produção de prata em Potosí (em marcos por ano)

Década	1790	1800	1810	1820
Potosí	385,000	300,000	200,000	150,000

Fonte: Elaborada com base em Klein (2011, p. 103).

Uma das causas, como já citado, para a queda da produção de minérios foi a perda de mão de obra. A supressão de regimes de trabalhos forçados, como por exemplo a mita¹⁷, contribuiu para o esvaziamento produtivo da região, especialmente em Potosí. Por ser a atividade comercial básica do Alto Peru, os efeitos sociais e econômicos no governo foram sentidos rapidamente. Além de ter se tornado um produto escasso, o preço do mercúrio, essencial para a mineração, dobrou entre o começo da década de 1790 e 1810 (Tandeter, 2006). Quanto ao número de minas ativas, estima-se que em Cerro Rico (Potosí) tenham se reduzido de centenas, por volta de 1803, para 50 em 1825 (Klein, 2011).

Estes eventos podem ter influenciado as relações externas dos governos da região. Apesar de alguns deles – tais como Bolívia, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e Venezuela – terem em comum a figura de Bolívar como líder revolucionário, suas diferenças de ordem cultural, econômica e social parecem ter sido fundamentais para a escolha de rumos

16. Traduzido do original: “virreyes ni gobernadores, sino por causas muy extraordinarias;[...] militares, sólo en calidad de subalternos; nobles, sin privilegios reales; no éramos, en fin, ni magistrados, ni financistas y casi ni aun comerciantes: todo en contravención directa de nuestras instituciones”.

17. Sistema de trabalhos forçados que consistia “em um determinado tempo de trabalho obrigatório que os indígenas homens adultos tinham que realizar. A Coroa distribuía esse tempo de trabalho, reservando-se parte dos mitayos para obras públicas e entregando os demais aos colonos espanhóis que necessitavam de mão de obra. Apesar de ser um trabalho forçado, eram pagos salários, os quais garantiam ao Estado que os indígenas dispunham de recursos para o pagamento do tributo” (MORA, 2008, p. 16, grifos nossos).

distintos. As ambições iniciais de Bolívar de reunir tais populações em uma grande nação esbarraram na negativa das respectivas elites locais. Na visão de Escosura (2006, p. 480) “O modo como a independência foi alcançada e o grau anterior de comprometimento com o mercantilismo colonial condicionaram a performance das novas repúblicas. A independência não nivelou as disparidades regionais”¹⁸.

18. Traduzido do original: “The way independence was achieved and the previous degree of commitment to colonial mercantilism conditioned the new republics’ performance. Independence did not level off regional disparities”.

Nem a unanimidade, tampouco a homogeneidade eram características das incipientes revoluções da América espanhola no transcorrer do decênio de 1810. O primeiro aspecto a ser considerado é que, mesmo dentro das próprias elites, havia discordância sobre a busca pela independência ou o retorno aos laços coloniais. Esses grupos se opunham à instalação das Juntas Governativas¹⁹, cujo objetivo era dar mais autonomia política às colônias. É significativa a menção de que todas as colônias hispano-americanas da parte sul do continente – excetuando somente o Peru –, instituíram tais Juntas para preencher o vácuo de poder deixado pela ausência da monarquia.

19. Assembleias compostas por hispano-americanos que, em teoria, assumiam uma posição de lealdade e dependência em relação ao rei espanhol Fernando VII, mas, na prática, operavam com autonomia.

Há um segundo fator relevante: a não unanimidade entre cidades e regiões rurais sobre as direções a serem seguidas. O resultado foi o desencadeamento de guerras civis que faziam não só as elites rivalizarem entre si, como também as áreas urbanas enfrentarem as massas interiores (Rodríguez, 1998). Os frágeis elos que uniam estas oligarquias são fundamentais para entender a construção dos Estados americanos pós 1830 (Furtado, 1970; Coatsworth, 2006), uma vez que foram agentes importantes na estruturação social.

Adicionalmente, as questões geográficas e climáticas devem também ser ressaltadas. A vastidão da América do Sul, a precariedade e até inexistência de infraestrutura de transporte e as diferentes condições climáticas impactaram os processos revolucionários. Tais aspectos favoreceram, por exemplo, regiões como Buenos Aires e Caracas a serem precursoras das rebeliões (Rodríguez, 1998). Outro exemplo foi a lentidão com a qual as notícias dos levantes independentistas americanos atingiram Lima, cidade voltada ao Pacífico. Cidades como La Paz, Quito e Santa Fé de Bogotá, por se encontrarem em altitudes significativas, sofriam com isolamentos temporários. Sendo assim, além dos conflitos civis, os fatores topográficos e as condições climáticas foram aspectos que prejudicaram o ritmo das revoluções.

Por gozar de vantagens como clima propício à agricultura e localização próxima ao porto de La Guaira – principal rota de saída das exportações – Caracas se consolidou na liderança produtiva regional, com destaque para as produções de cacau, café e anil. Por concentrar, na década de 1810, quase 800 mil pessoas – praticamente metade de toda a população venezuelana – e ter maior dinamicidade comercial, Caracas era responsável por quase 80% da produção de cacau, número que aumenta para quase 100% quando se trata de café e anil (Ríos, 2018).

Outros dois gêneros que merecem ser citados são o açúcar e o tabaco. Assim como o café, o açúcar exigia altos investimentos em mão de obra e infraestrutura, ao mesmo tempo que apresentava um complexo ciclo produtivo. Apesar destes fatores e de ser relativamente negligenciado, o açúcar era um dos itens essenciais para o comércio interno da

Venezuela (Mckinley, 1985). Comparativamente ao café e ao açúcar, o tabaco era uma cultura mais barata e mais rentável, com a vantagem de causar dependência no usuário, ensejando o aumento da demanda. Muito embora fosse considerado item de exportação, havia certa procura interna pelo tabaco. De acordo com Mckinley (1985), Caracas centralizava por volta de dois terços da produção, reunindo, em 1808, um grupo de até oito mil trabalhadores no Vale do Aráguá.

Além disso, os vínculos comerciais entre as regiões não apresentaram resultados positivos imediatos. É certo que, mesmo no decurso colonial, essas relações não se mostravam promissoras. Entretanto, havia uma expectativa de que a complementariedade das economias fomentasse maior fluxo comercial. A princípio, não foi o que ocorreu. Prioritariamente às trocas comerciais estavam os investimentos para a manutenção/expansão dos exércitos patriotas e em assegurar um mínimo de ordem institucional (Escosura, 2006). Mesmo porque as distinções, em termos produtivos, de disponibilidade de recursos e de capital entre as colônias não permitiu esboçar um modelo econômico padronizado.

Parte dessas disparidades, bem como as infraestruturas de transporte, podem ser consideradas heranças das restrições e repressões coloniais. Juntamente com todas estas condições, as rivalidades internas podem ter sido um dos aspectos que refrearam os focos revolucionários no Equador, por exemplo. O que não parece atrair tanta atenção é como as rivalidades interclasses dentro das maiores cidades influenciaram no adiamento da independência. Havia um hiato considerável entre as camadas mais pobres e as oligarquias. Estas últimas, além de estarem afastadas dos centros intelectuais, não demonstraram um ímpeto inicial para liderar sua emancipação (Bushnell, 1985).

Gerado esse ímpeto, as elites criollas amargaram derrotas iniciais. Os rebeldes vindos de Guayaquil – cuja emancipação foi anunciada em 1820 – acreditaram poder libertar outras partes da antiga audiência, o que não ocorreu. Passadas essas primeiras derrotas, o quadro da guerra estava prestes a ser alterado. Dois foram os fatores principais para o êxito das lutas posteriores: incorporação das reticentes parcelas da população que tratavam com desconfiança as posturas inclusivas das classes mais ricas e a chegada do reforço enviado por Bolívar e comandado pelo general Antonio José de Sucre (Mora, 2008). A chegada de Sucre foi o gatilho para a virada revolucionária e a derrota final do exército monarquista em 1822 na batalha de Pichincha.

Há, contudo, aqueles que assumem um posicionamento mais positivo desses eventos e enfatizam o sentimento de unidade regional resultante (Castillo, 2009). Haveria, portanto, uma identificação dos povos rebeldes em prol de uma supranacionalidade. Para Castillo (2009), os fatores operacionais e militares da guerra foram suplantados em importância pelo desejo de rompimento das repressões políticas às quais os revolucionários estavam submetidos. Isso se comprovaria, em parte, pelas modestas condições dos pequenos exércitos e pelas circunstâncias geográficas e climáticas enfrentadas. Ele argumenta, finalmente, que as vitórias patriotas se deram, em grande medida, graças aos “enormes erros

20. Traduzido do original: “enormes errores de Fernando VII y de los gobiernos absolutistas y liberales en Madrid desde 1815 en adelante”.

de Fernando VII e dos governos absolutistas e liberais em Madri desde 1815 em diante”²⁰ (Castillo, 2009, p. 443).

O que se pode constatar, todavia, é que, muito embora as revoluções tenham tido em comum ideais antimonarquistas e autonomistas, as demandas e os anseios divergiam nas variadas sociedades. Muito da instabilidade política advinda dos movimentos independentistas foi fruto da inabilidade das elites criollas em conduzir os assuntos públicos, tendo em vista a transferência improvisada das instituições e ordenamentos legais espanhóis pela Coroa para suas colônias (Coatsworth, 2006). Esses grupos tinham como ideais o liberalismo econômico adotado na Europa e a tentativa de desligamento do passado colonial. Uma outra vertente, mais inclusiva e heterogênea, buscava a inserção dos povos indígenas nas estruturas sociais e a construção de um imaginário cultural próprio (Furtado, 1970).

Em meio à saída de capitais estrangeiros, ao colapso fiscal em algumas economias, à limitação do comércio exterior e à redução da renda per capita, os movimentos revolucionários presenciaram um aprofundamento das fissuras entre seus comandantes (Bulmer-Thomas, 2003). Em 1815 – quando ainda guardava alguma ilusão em formar uma grande nação no subcontinente sul-americano, integrado por uma só língua, uma religião, um governo e uma origem histórica – Bolívar (2009, p. 84) já vislumbrava as disputas que irromperiam no seio de seu exército, considerando que “climas remotos, situações diversas, interesses opostos, caracteres diferentes, dividem a América”²¹. A tabela 3 mostra a contração (quase pela metade) das exportações latino-americanas para a Inglaterra, precisamente no período em que se iniciam os levantes revolucionários:

21. Traduzido do original: “climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América”.

Tabela 3 – Exportações latino-americanas para a Inglaterra, em milhares de libras (1794/6-1834/6)

Período	1794/6	1804/6	1814/6	1824/6	1834/6
Exportações AL-ING	275	1270	6227	3109	3380

Fonte: Adaptado de Escosura (2006, p. 494).

A despeito de (ou por causa de) algumas vitórias patriotas e do recuo do exército monarquista, as rupturas surgiram entre as alas dos altos oficiais e de burocratas que pretendiam manter as bases socioeconômicas das antigas colônias (Zeuske, 2018), com a diferença que não haveria mais a intervenção espanhola. Francisco de Paula Santander foi um dos generais que Bolívar encarregou de administrar a Grã-Colômbia (união dos atuais Panamá, Colômbia, Venezuela e Equador) desde Santa Fé de Bogotá. Santander foi um desses líderes que, cerrado em seu gabinete e privado do campo de batalha, deu início a reformas de cunho liberal, cujos resultados a curto prazo foram a piora da qualidade de vida da população e o afastamento dos ideais de Bolívar.

Esse distanciamento aumentou ao longo dos anos 1820, à medida que Santander se colocou ainda mais em oposição às diretrizes de Bolívar. Ambos, que nos primeiros anos revolucionários participaram de

importantes batalhas, compartilhavam agora poucos valores. O primeiro era fiel à lei, de conduta liberal na economia, extremamente religioso e dotado de uma perspectiva restrita, local; Bolívar, por seu turno, não se guiava por nenhum dogma religioso em específico, era sensível às necessidades sociais e vislumbrava seu projeto de um prisma mais amplo e integrativo (Kohan, 2014).

O que se viu imediatamente após a conquista das independências hispano-americanas foi um quadro crítico. Além da manutenção da rígida estratificação social, a precarização das condições de trabalho, o vácuo político e a crise econômica foram elementos que atingiram, principalmente, os indígenas e os escravos (Ribeiro, 2017). Com exceção da Bolívia (1826) e do Chile (1823), todos os territórios analisados só aboliram a escravidão perto da metade do século XIX (Escosura, 2006). O que se percebe é que ao invés de conduzirem à uma nova realidade e a transformações estruturais nas sociedades, as guerras de libertação foram sucedidas por sistemas que conservaram heranças coloniais (Stein, S.; Stein, B. 1977; Andrien, 1995).

Em âmbito regional, ainda havia uma tendência pela fragmentação da hispano-américa em repúblicas menores e autônomas, o que frustrou o plano de Bolívar. Não por acaso, os processos de rompimento se deram a partir de 1830, ano de sua morte. Nesta data, a antiga Grã-Colômbia foi desmembrada em Nova Granada (atuais Colômbia e Panamá), Equador e Venezuela. Peru e Bolívia, por sua vez, se separaram depois de uma rápida união entre 1836 e 1839. O que fora concebido para ser uma só nação, em poucos anos, se transformou em várias pequenas repúblicas, cujas despesas administrativas advindas da atomização geográfica e da ampliação de entidades políticas (Escosura, 2006) foram absorvidas pela população por meio de impostos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No transcurso desse estudo, buscou-se investigar o projeto político de Simón Bolívar em meio à expulsão dos espanhóis das Américas e as disputas por poder subsequentes. Para tanto, foram abordadas as revoluções que deram origem aos processos de independência das colônias espanholas nas Américas nos primeiros 30 anos do século XIX. A atuação de Bolívar nesses conflitos foi indissociável de seus desfechos, o que poderia apontar para um possível prosseguimento de seu projeto após a formação das novas repúblicas hispano-americanas. Em seguida a sua morte em 1830, todavia, o que se percebeu foram confrontos por poder e a conservação de antigas estruturas sociais.

Muito desse projeto de Bolívar era composto por ideais de arranjos de integração latino-americana, de emancipação dos povos coloniais e melhor equalização das riquezas entre as classes sociais. Acima de tudo, a palavra que unia muitos dos hispano-americanos e era repetida incansavelmente por Bolívar era liberdade. As repressões políticas, sociais e econômicas durante séculos haviam sido suportadas pelos povos colonizados que, quando muito, intentavam uma revolta que logo era reprimida com violência. Sob a liderança de Bolívar o cenário fora diferente.

Para lograr a libertação desses territórios, Bolívar dispunha de um perfil carismático, centralizador e autoritário. A liderança fora outro fator que contribuía para a consecução das independências. A eloquência com a qual discursava foi um elemento importante para os levantes e a adesão da população ao seu exército patriota. É difícil negar que as guerras de independência, em geral, resultaram em economias abatidas, setores produtivos em decadência e disseminação da pobreza. Percebeu-se que as disputas por poder entre as elites locais dentro da lógica das independências enfraqueceram a capacidade dessas regiões executarem o projeto político supranacionalista de Simón Bolívar.

Este trabalho pretendeu contribuir com estudos da história econômica, política e social da América Latina a partir do projeto integrativo de um dos maiores símbolos da liberdade e autonomia do subcontinente, Simón Bolívar. Essa perspectiva é carente de pesquisas na literatura brasileira, tendo em vista que não se partilha aqui de muitos dos elementos históricos e culturais em relação aos vizinhos latino-americanos. Foi possível constatar, contudo, que muito do que Bolívar idealizou e logrou (sobretudo no que diz respeito ao sonho de integração regional) permanece, ainda hoje, vivo em discursos e políticas de líderes da região. Desse modo, acredita-se que a pergunta de pesquisa foi respondida considerando que as elites criollas locais, logo após as independências, participaram ativamente da reconstrução das novas repúblicas e, de maneira geral, mantiveram as posições de poder deixadas pelos espanhóis após sua fuga.

Quanto às questões econômicas, ficou evidente que a América Latina contemporânea carrega um legado que data do período imediatamente após as independências. Tendo em vista os prejuízos causados pelas guerras de emancipação às atividades produtivas e a retração econômica desse momento histórico na quase totalidade do subcontinente, as novas repúblicas foram formadas com o desafio de retomar o crescimento econômico do final do século XVIII e início do XIX. Esse crescimento deveria ter em conta as novas configurações sociais, a autonomia política frente à Espanha e o novo arranjo político regional de ex-colônias recém-emancipadas. Tal fragmentação territorial foi de encontro ao projeto bolivariano e enfraqueceu a capacidade das novas repúblicas de fazer frente às grandes potências.

REFERÊNCIAS

- ACOSTA, Alberto. **Breve história econômica do Equador**. Brasília: Funag, 2006.
- ALBERT, Bill. **South America and the world economy from independence to 1930**. Londres: Macmillan Press, 1983.
- ANDRIEN, Kenneth. **The kingdom of Quito, 1690-1830: the state and regional development**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI Nicola; PASQUINO Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BOLÍVAR, SIMÓN. Contestación de un americano meridional a un caballero de esta isla [“Carta de Jamaica”]. VILA, Manuel Pérez (ed.). **Doctrina del libertador**. 3. ed. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, p. 66-87, 2009.
- BRIGNOLI, Héctor. **Historia global de América Latina: del siglo XXI a la independencia**. Madri: Alianza Editorial, 2018.

- BULMER-THOMAS, Victor. **The economic history of Latin America since independence**. 2. ed. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2003.
- BUSHNELL, David. The independence of Spanish South America. BETHELL, Leslie (ed.). **The Cambridge history of Latin America (volume III): from independence to c. 1870**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 95-156, 1985.
- CARDOSO, Ciro; BRIGNOLI, Héctor. **História econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.
- CASTILLO, Guillermo. **América Hispánica (1492-1898)**. Barcelona: Labor, 2009.
- COATSWORTH, John. Political economy and economic organization. BULMER-THOMAS, Victor; COATSWORTH, John; CONDE, Roberto Cortés (eds.). **The Cambridge economic history of Latin America (volume I): the colonial era and the short nineteenth century**. Nova Iorque: Cambridge University Press, p. 237-273, 2006.
- COLLIER, Simon. Nationality, nationalism, and supranationalism in the writings of Simón Bolívar. **The Hispanic American Historical Review**, v. 63, n. 1, p. 37-64, 1983.
- DEAS, Malcolm. Venezuela, Colombia and Ecuador: the first half-century of independence. BETHELL, Leslie (ed.). **The Cambridge history of Latin America (volume III): from independence to c. 1870**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 507-538, 1985.
- DONGHI, Tulio. **História da América Latina**. São Paulo: Círculo do Livro, 1980.
- DONGHI, Tulio. Economía y sociedad. BETHELL, Leslie (ed.). **Historia de América Latina: América Latina independiente, 1820-1870**. Barcelona: Editorial Crítica, p. 3-41, 1991.
- ESCOSURA, LEANDRO. The economic consequences of independence in Latin America. BULMER-THOMAS, Victor; COATSWORTH, John; CORTÉS CONDE, Roberto (eds.). **The Cambridge economic history of Latin America (volume I): the colonial era and the short nineteenth century**. Nova Iorque: Cambridge University Press, p. 463-504, 2006.
- FAUSTO, BORIS. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica da América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lia Editor, 1970.
- ITURRIETA, Elías. El siglo XIX, o los "tumbos" del republicanismo. ITURRIETA, Elías Pino (coord.). **História mínima de Venezuela**. Cidade do México: Turner, p. 87-140, 2018.
- KLEIN, Herbert. **A concise history of Bolivia**. 2. ed. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2011.
- KOHAN, Néstor. **Simón Bolívar y nuestra independencia: una lectura latino-americana**. Quito: Yulca Editorial, 2014.
- LYNCH, John. The origins of Spanish American independence. BETHELL, Leslie (ed.). **The Cambridge history of Latin America (volume III): from independence to c. 1870**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3-50, 1985.
- LYNCH, John. **América Latina, entre colonia y nación**. Barcelona: Editorial Crítica, 2001.
- LYNCH, John. **Simón Bolívar: a life**. Filey: Yale University Press, 2006.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- MCKINLEY, Peter. **Pre-revolutionary Caracas: politics, economy and society 1777-1811**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- MORA, Enrique. Ecuador desde 1930. BETHELL, Leslie (ed.). **Historia de América Latina: los países andinos desde 1930**. Barcelona: Editorial Crítica, p. 259-300, 2002.
- MORA, Enrique. **Resumen de historia del Ecuador**. Quito: Corporación Editora Nacional, 2008.
- MORENO, Christiana. **La Audiencia de Quito: aspectos económicos y sociales (Siglos XVI-XVIII)**. Quito: Abya-Yala, 1998.
- MORSE, Richard. El desarrollo urbano de la Hispanoamérica colonial. BETHELL, Leslie (ed.). **Historia de América Latina: América Latina colonial**. Barcelona: Editorial Crítica, p. 15-48, 1990.
- RIBEIRO, Darcy. **América Latina: a pátria grande**. 3. ed. São Paulo: Global Editora, 2017.
- RIBEIRO, Darcy. **O dilema da América Latina: estruturas de poder e forças insurgentes**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1983.

RÍOS, Manuel. Venezuela Colonial. ITURRIETA, Elías Pino (coord.). **História mínima de Venezuela**. Cidade do México: Turner, p. 21-86, 2018.

RODRÍGUEZ, Jaime. **The independence of Spanish America**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1998.

STEIN, Stanley; STEIN, Barbara. **A herança colonial da América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

TANDETER, Enrique. The mining industry. BULMER-THOMAS, Victor; COATSWORTH, John; CONDE, Roberto Cortés (eds.). **The Cambridge economic history of Latin America (volume I): the colonial era and the short nineteenth century**. Nova Iorque: Cambridge University Press, p. 315-356, 2006.

ZEUSKE, Max. **Simón Bolívar, sua posição na história e na atualidade**. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, v. 12, n. 2, p. 10-30, 2018.

El conflicto armado colombiano y el cambio de estrategia de las Fuerzas Armadas en la lucha en contra de las FARC (2002-2010)



The Colombian armed conflict and the change in strategy of the Armed Forces in the fight against the FARC (2002-2010)

O conflito armado colombiano e a mudança de estratégia das Forças Armadas no combate às FARC (2002-2010)

Francesco Mancuso ²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n1p25-46.

Recebido em: 9 de novembro de 2021

Aprovado em: 10 de julho de 2023

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar el cambio de estrategia de las Fuerzas Armadas de Colombia en la lucha en contra de FARC. Para alcanzar dicho objetivo se ha utilizado una metodología cualitativa que con un diseño investigativo flexible ha permitido analizar la estrategia de recuperación territorial utilizando diferentes perspectivas teóricas. En los primeros años 2000, el gobierno colombiano planteó una nueva estrategia para mejorar las capacidades de las Fuerzas Armadas, aumentando la especialización de combate en los diferentes escenarios territoriales de Colombia. Esta estrategia favoreció la recuperación territorial y debilitó los grupos insurgentes, principalmente la guerrilla de las FARC que durante los años '90 expandió su control territorial, amenazando los centros vitales del Estado. Para analizar estas acciones esenciales resultan los postulados de Salas Salazar sobre la territorialización del conflicto colombiano. Por otra parte, la periferalización del conflicto colombiano causó una de las más importantes crisis entre países. La visión del Estado colombiano hacia las consecuencias de la Operación Fénix permite analizar el desempeño colombiano para obtener ventajas de las acciones en contra de la guerrilla, aunque estas causen problemas diplomáticos con los estados vecinos en el corto plazo.

Palabras Claves: FARC; Fuerzas Armadas de Colombia; Conflicto Interno Colombiano.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyse the change in strategy of the Colombian Armed Forces in the fight against the FARC. To achieve this objective qualitative methodology has been used that, with a flexible research design, has allowed the analysis of the territorial recovery strategy using different theoretical perspectives. In the early 2000s, the Colombian government proposed a new

1. El presente artículo es un producto derivado del proyecto de investigación de alto impacto código IMP DER 2928, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Militar Nueva Granada.

2. Tiene un Doctorado en Geopolítica de la Universidad de Pisa, Italia. Actualmente es Profesor Asistente en la Universidad Militar Nueva Granada, sede Calle 100

strategy to improve the capabilities of the Colombian Armed Forces, increasing combat specialization in the different territorial scenarios of Colombia. This strategy favoured territorial recovery and weakened the insurgent groups, mainly the FARC guerrilla. This group expanded its territorial control, threatening the vital centres of the State. I use the studies of Salas Salazar on the territorialization of the Colombian conflict to analyse these actions. On the other hand, the peripheralization of the Colombian Conflict caused one of the most important crises between countries. The vision of the Colombian State towards the consequences of Operation Fenix allows us to analyse the Colombian performance to obtain advantages from the actions against the guerrillas, even if they cause diplomatic problems with neighbouring states in the short term.

Key Words: FARC; Colombian Military Forces; Colombian Internal Conflict.

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a mudança de estratégia das Forças Armadas da Colômbia na luta contra as FARC. Para atingir este objetivo, foi utilizada uma metodologia qualitativa que, com um desenho de pesquisa flexível, permitiu analisar a estratégia de recuperação territorial sob diferentes perspectivas teóricas. No início dos anos 2000, o governo colombiano propôs uma nova estratégia para melhorar as capacidades das Forças Armadas, aumentando a especialização de combate nos diferentes cenários territoriais da Colômbia. Essa estratégia favoreceu a recuperação territorial e enfraqueceu os grupos insurgentes, principalmente a guerrilha das FARC que durante a década de 1990 ampliou seu controle territorial, ameaçando os centros vitais do Estado. Para analisar essas ações essenciais, os postulados de Salas Salazar sobre a territorialização do conflito colombiano. Por outro lado, a periferização do conflito colombiano provocou uma das mais importantes crises entre países. A visão do Estado colombiano diante das consequências da Operação Fénix permite analisar a atuação colombiana para obter vantagens das ações contra a guerrilha, mesmo que causem problemas diplomáticos com os Estados vizinhos no curto prazo.

Palavras-Chave: FARC; Forças militares colombianas; Conflito interno colombiano

INTRODUCCIÓN

La década de los '60, fue un periodo de grandes cambios para la región latinoamericana. El triunfo de la revolución cubana abrió una nueva perspectiva política, económica y social para los países de la región. Esta situación chocó, con la realidad política colombiana caracterizada por gobiernos que eran insensibles a las necesidades de la población. Esto llevó a una radicalización de las protestas y favoreció la creación de movimientos separatistas fuertemente ideologizados. La creación del Frente Nacional en Colombia aumentó la tensión social no permitiendo la llegada al poder de partidos o movimientos políticos diferentes al Partido Conservador o Liberal. Estos dos partidos eran los responsables de la más grave ola de violencia que el país había vivido hasta el 1964. Es así como, el gobierno del conservador Guillermo León Valencia se compromete en la realización de una reforma agraria y afirma de respetar las solicitudes que los campesinos envían al gobierno por medio de las instauraciones de Republicas campesinas. Mientras se realizan estas declaraciones el gobierno organiza la operación militar "Soberanía" que prevé el desalojo forzado de los campesinos asentados en Marquetalia y la extinción de las Repúblicas

Campesinas. De estos hitos originan las FARC que en un primer momento fueron conocidas como “Bloque Sur”. La fortaleza de las FARC radicaba en territorios controlados desde su fundación y en el desarrollo de economías ilegales utilizadas para financiar la lucha armada; con el pasar del tiempo el discurso político del grupo guerrillero se matizó para favorecer sus intereses económicos. La incapacidad del Estado colombiano en crear una estrategia clara de lucha favoreció la expansión territorial del grupo.

En las décadas de los '80 y '90, las FARC aumentaron paulatinamente la cantidad de territorio controlado moviéndose desde las periferias del país hasta las zonas centrales aumentando el nivel de desafío político militar para el gobierno. No obstante, la desmovilización del movimiento guerrillero M-19 y la creación de una nueva constitución, las otras guerrillas y en particular las FARC seguían atacando con éxito las posiciones estatales. Por lo tanto, el nuevo siglo se abre para el Gobierno Colombiano con un grave dilema: luchar para recuperar el control de vastas zonas del país bajo influencia de las FARC o sucumbir. Por lo tanto, los dos principales actores analizados en el artículo son el Estado colombiano, que a partir de los primeros años 2000 reacciono con fuerza a las ofensivas guerrilleras que habían caracterizado las décadas anteriores, y las FARC. Los dos actores se encontraban en una situación totalmente opuesta en el 2000, el Estado había sido obligado a la defensiva lanzando pequeños ataques que apuntaban a retrasar la avanzada guerrillera más que recuperar territorio. Por otro lado, la guerrilla de las FARC tenía una infraestructura que estaba dedicada a soportar futuros ataques y al no tener posiciones defensivas estaba vulnerable a ofensivas estructuradas por parte del Estado. En esta situación, las Fuerzas Armadas de Colombia reorganizadas y equipadas con nuevos sistemas de armas y con nuevas capacidades de lucha en contra de la guerrilla se alistaban a librar los primeros golpes a las FARC. Para realizar los primeros operativos se adoptó un nuevo acercamiento operativo basado en el conocimiento político, social y geofísico del territorio. Esto permitió diferenciar los operativos estableciendo objetivos diferentes y diferentes maneras de acercarse a la población.

La recuperación territorial y el desplazamiento de las FARC hacia zonas de frontera favorecerá el estadillo, en 2008, de las más grandes crisis internacionales en América del Sur en el siglo XXI; estudiando dicha crisis es posible analizar las nuevas capacidades políticas del gobierno colombiano para solucionar crisis que surgieran a causa de la lucha en contra de las FARC. El objetivo del presente artículo es analizar el cambio de estrategia de las Fuerzas Armadas de Colombia en la lucha en contra de FARC que permitió al Estado colombiano recuperar amplias zonas del país entre el 2000 y el 2010; el periodo temporal escogido permite analizar como las Fuerzas Armadas de Colombia pasaron de una casi parálisis operacional y una postura defensiva a una ofensiva.

MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

El conflicto armado colombiano ha sido abordado principalmente desde tres perspectivas de estudio: la violencia, los intereses económicos y la perspectiva territorial. Los violentólogos (Salas Salazar, 2015) se

han enfocado en las causas objetivas que han desencadenado la violencia, identificando entre las principales: una estrecha correlación entre violencia y desigualdad social, y el carácter semi-represivo del régimen colombiano. Sobre este punto, Villamizar (2017) considera que Colombia fue una democracia suspendida, durante la guerra fría, debido al abuso de los presidentes del Frente Nacional en declarar Estado de Sitio.

Desde la perspectiva económica, Salas Salazar (2015) y Collier y Hoeffler (2004) afirman que los actores violentos, organizados o no organizados, carecen de una ideología de referencia y buscan exclusivamente aumentar sus beneficios económicos. Rubio (2001) y Sánchez Torres y Núñez (2001) han afirmado que las causas objetivas son insuficientes para explicar el nivel de violencia en el país, y que es necesario analizar los intereses económicos de los actores involucrados en el conflicto. Vélez (2001) explicó la expansión de las FARC y el ELN utilizando las características económicas de los municipios en los cuales hacían presencia. Por lo tanto, utilizar la perspectiva económica es útil para entender las dinámicas que llevaron los grupos a expandirse económicamente, pero son poco útiles para analizar las relaciones de poderes territorial.

Las dos perspectivas abarcadas anteriormente no tienen en cuenta un factor central en cada conflicto, es decir el factor geográfico, entendido como el territorio en el cual la población civil, el Estado y los grupos irregulares interactúan. El Estado colombiano se consideraba el único dueño del territorio y creía que los movimientos guerrilleros eran bandas criminales con un fuerte carácter ideológico. Por el contrario, estos grupos representaban nuevas formas de ejercer control a nivel territorial y desarrollar redes de poder locales. Para desarticularlos no solo era necesario desplegar tropas sino tener capacidades para entender las diferentes dinámicas territoriales a nivel local. Para alcanzar el objetivo propuesto en el presente artículo utiliza la territorialidad, presentada en los postulados de Salas Salazar (2010, 2015, 2016) para el análisis de las dinámicas territoriales y de Ortega (2014) para el análisis de la crisis internacional desencadenada el primero de marzo de 2008. La territorialidad se puede definir como el nivel de control sobre una determinada porción de territorio por parte de una persona, grupo guerrillero, multinacional, Estado o bloque de Estados (Salas Salazar, 2010). En este sentido, según Pécaut (2008) el territorio ha sido fundamental para el desarrollo del conflicto interno colombiano. Las zonas con más alta intensidad de conflicto son aquellas con polos económicos o con recursos naturales fácilmente explotables (Ríos, 2016). La presencia de un actor sobre un territorio estratégicamente relevante y su expansión hacia otras zonas crea corredores estratégicos. Los corredores estratégicos se dividen en tres niveles: nacional, regional y subregional o local (Ríos, 2016), y son utilizados como una red donde los actores mueven recursos, establecen bases operativas, y aumentan su relación con la población civil. Cuando dos o más corredores confluyen en un mismo lugar se genera un territorio estratégico. Este territorio tiene una importancia geoeconómica a causa de la presencia de cultivos ilícitos o recursos naturales. Al mismo tiempo, este territorio puede tener relevancia geoestratégica porque permite moverse con rapidez en la región o fuera de ella. En estas áreas, la territorialidad

se identifica con tres características: acciones militares, violaciones de derechos humanos y búsqueda de poder local. Desde esta perspectiva, se puede analizar la estrategia que el Estado colombiano plantea a partir de los primeros años 2000 para enfrentar el fenómeno guerrillero y obligar a las FARC a replegar en sus zonas de retaguardia donde tenían menos posibilidades de movimiento.

La estrategia del Estado colombiano para perseguir a las FARC causó la más grande crisis internacional entre dos Estados de América del Sur en el Siglo XXI, cuando el primero de marzo del 2008 se desarrolló la Operación Fénix. Para analizar dicha crisis se ha utilizado el enfoque teórico de Ortega (2014), que define una crisis internacional como tensión en tiempo de paz, en la que están comprometidos intereses importantes de dos o más estados y si no es bien manejada, puede escalar a un conflicto mayor (Ortega, 2014). Una crisis puede prever un despliegue de fuerzas armadas y la utilización de estas últimas, dependiendo de la situación en el territorio. Las crisis internacionales pueden ser utilizadas por los Estados para alcanzar objetivos políticos, económicos y/o de potencia. Para que la crisis se mantenga dentro de sus límites y no se transforme en un conflicto abierto, es necesario tener una estrategia clara para su reversibilidad; es decir, restablecer la situación política habiendo logrado los objetivos establecidos con un manejo controlado de los acontecimientos y evitando la estallada del conflicto. Para que esta situación se pueda verificar es necesario que las partes involucradas mantengan abiertas las comunicaciones para empezar negociaciones (Verdugo, 2004).

La pregunta de investigación que orientó el desarrollo del presente trabajo es: ¿cómo el cambio de estrategia en la lucha en contra de las FARC permitió a las Fuerzas Armadas de Colombia recuperar amplias zonas del país? La nueva estrategias de lucha en contra del grupo guerrillero se sustenta en una la renovada ofensiva militar que tiene sus fundamentos en la aprobación y aplicación del Plan Colombia. Este Plan comportó una significativa mejora cualitativa y cuantitativa de los sistemas de armas y de las capacidades militares de lucha antiguerrilla de las Fuerzas Armadas de Colombia. Para mejorar la eficacia de los operativos militares se adoptó un acercamiento a las operaciones basado en las diferentes realidades territoriales, esto favoreció la flexibilización de la herramienta militar.

La metodología utilizada para la realización de este artículo es de tipo cualitativo y se basa en la recopilación de las principales fuentes bibliográficas que abarcan el conflicto armado desde la perspectiva de la territorialidad y de la adaptabilidad de los actores a las características territoriales; así como sobre la posible solución a crisis internacionales que se pueden desencadenar en el marco de un conflicto interno que desborda las fronteras. Esta metodología favorece un acercamiento holístico a la estrategia implementada por parte de las Fuerzas Armadas de Colombia a partir de los primeros años 2000. De esta manera es posible analizar el actuar de la herramienta militar analizando la influencia del Plan Colombia, del Plan Patriota y de la crisis del primero de marzo del 2008 con Ecuador. En este sentido los postulados de Salas Salazar ayudan a dar una nueva visión sobre el conflicto y el actuar de las Fuerzas Armadas de Colombia y de los grupos insurgentes. Las fuentes bibliográficas consultadas fueron

utilizadas para obtener información acerca de la nueva estrategia del Estado colombiano que, basándose en la territorialidad, ha obligado las FARC a adoptar una postura defensiva haciéndolas replegar en sus zonas de retaguardia. Territorializando el conflicto es posible entender cuáles son los factores que inciden principalmente en la definición de las lógicas de poder a nivel local. Esto a su vez se traduce en creación o identificación de las diferentes realidades que la sociedad y los actores involucrados en el conflicto deben enfrentar.

El acercamiento holístico al fenómeno permite incluir en el análisis los postulados de Ortega (2014) al momento de analizar la crisis entre Colombia y Ecuador desencadenada por el Operativo Fénix del primero de marzo de 2008. El manejo de las crisis requiere una visión amplia de los intereses de los Estados y con Ortega (2014) es posible analizar las relaciones causa – efecto de los comportamientos de los Estados y las acciones para solucionar una crisis; si el Estado que la desencadenó logra devolver la situación, a la existente ante de la crisis, maximizando sus beneficios esto se traduce en un aumento de poderío económico, político o militar en una región.

Al mismo tiempo, utilizando esta metodología es posible incorporar hallazgos que no se podían prever en la fase inicial de la investigación. En este sentido, la edad los jefes sea del Estado que de las FARC representó un factor interesante al momento de establecer estrategias y entender la situación a nivel nacional e internacional. El Estado colombiano tenía uno de los presidentes más jóvenes de su historia. Esto favoreció una formulación más rápida de las estrategias de combate favoreciendo un ulterior acercamiento con Estados Unidos, en particular después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Por otro lado, las FARC seguían teniendo como jefe a alias Marulanda, ya anciano y con una forma mentís operativa que estaba anclada a una vieja concepción de la guerra. Su incapacidad en leer la evolución de los eventos favoreció un más rápido colapso de las estructuras de las FARC en el centro del país.

LA SITUACIÓN MILITAR A FINALES DEL SIGLO XX

A finales del siglo XX, la situación interna de Colombia se encontraba en un punto de ruptura, el fracaso de los diálogos del Caguan, terminado en el triste episodio denominado de la “Silla Vacía” cuando alias Marulanda, jefe en ese entonces de las FARC, no se presentó al encuentro con el presidente Pastrana para iniciar un diálogo de paz. Este incidente fue uno de los peores golpes a la credibilidad de las instituciones colombianas demostrando la debilidad de las instituciones colombianas y la fortaleza de una guerrilla en constante expansión como lo eran las FARC. Desde el 1958, con el discurso del Teatro Patria realizado por el ex presidente Albero Lleras Camargo, se creó una fractura entre el mundo político y las fuerzas militares del país. Tanto que la estrategia de lucha en contra de la guerrilla, hasta los primeros años 2000 se puede resumir en desplegar las Fuerzas Militares en todos los escenarios donde hay presencia de grupos insurgente. Con este tipo de estrategia el gobierno demostraba no entender las características territoriales de Colombia, en

algunos casos caracterizadas por climas extremos, ni la necesidad de tener hombres entrenados y acostumbrados en luchas en ese tipo de territorios. Además, las Fuerzas Armadas de Colombia se enfrentaban a organizaciones guerrilleras que utilizaban estas zonas para establecer campamentos, y desarrollar y mejorar las capacidades operativas, militares e ideológicas (Villamizar, 2017).

Enfocando la atención sobre las FARC, este grupo se asienta en la Cordillera Oriental donde está ubicada Bogotá. Sin embargo, a pesar de la ubicación estratégica, al final de la década de los '70 eran consideradas como una guerrilla secundaria en Colombia (Villamizar, 2017). Para entender el desarrollo y los cambios tácticos y estratégicos de este grupo, se requiere analizar la sexta conferencia de las FARC, desarrollada en 1978, así como la séptima y octava conferencia, que se llevaron a cabo en 1982 y 1993 respectivamente. En la sexta conferencia se da el salto de una guerrilla de defensa a una guerrilla de ataque, favoreciendo la expansión nacional del grupo. Sin embargo, es en la séptima conferencia cuando se expone claramente la idea del plan estratégico que se convertirá en la columna vertebral de las acciones políticas y militares de la guerrilla por las siguientes dos décadas (Ugarriza; Pabón, 2017). De acuerdo con los documentos de esta conferencia, se busca ampliar el número de frentes y en especial radicalizar la confrontación con el estado. En 1982, las FARC contaban con 17 frentes y en el plan se establece la idea de llevarlos a 50. Al mismo tiempo, el grupo guerrillero planeaba un aumento de su pie de fuerza; la idea era pasar de dos mil a cerca de veinte mil efectivos. La estrategia de las FARC no era solo militar, sino que se sustentaba también en el sector político y económico. En el primer caso se traza la ruta para crear estructuras políticas adicionales a los frentes militares. Mientras que, a nivel económico, las FARC se enfocaron en el narcotráfico y el secuestro de personas (Ugarriza; Pabón, 2017). En la octava conferencia se estableció llegar a 60 frentes y tener una fuerza de combate de 30 mil hombres. Dentro de la misma lógica manifestada en años anteriores, 15 mil de esos hombres estarían ubicados en la cordillera oriental confirmando la ambición de las FARC de controlar esta cordillera para rodear a Bogotá. Al mismo tiempo, se planteó un salto cualitativo en la lucha contra el estado, para consolidarse como un ejército y presentarse como un actor armado de carácter beligerante. A nivel económico, cada frente tenía tareas y cuotas de eficiencia económica para ser autosostenible. Con esta nueva estrategia, la ofensiva de las FARC durante los años 90 parecía imparable, con las Fuerzas Armadas de Colombia obligadas a operar a la defensiva (Ugarriza; Pabón, 2017).

Por otra parte, la red fluvial colombiana permitió a los grupos guerrilleros utilizar los ríos poco patrullados por la Armada Nacional en la década de los '90 (International Institute for Strategic Studies, 2000). Esta situación dificultó los operativos terrestres y aumentó la capacidad de movilidad del grupo insurgente. De la misma manera, la Fuerza Aérea no tenía suficiente equipamiento para proteger a la Armada y al Ejército y para garantizar el soporte necesario para el combate (International Institute for Strategic Studies, 2000). Esta situación fue favorecida por la política del presidente Pastrana, que en un extremo intento de alcanzar la

paz creó zonas desmilitarizadas (Ugarriza; Pabón 2017).

Dado el fracaso de las negociaciones de paz, Pastrana modificó su estrategia y presentó a Colombia ante la comunidad internacional como un posible estado desestabilizador de los equilibrios regionales (Tickner, 2007) para obtener ayuda económica y militar. El primer país en intervenir fue Estados Unidos, pues no podía permitir la existencia de un estado fallido en su zona de influencia exclusiva. Así, en el año 2000, el presidente Clinton y el presidente Pastrana firmaron el Plan Colombia para combatir el narcotráfico y aumentar la fortaleza de las instituciones colombianas. El presidente Uribe, elegido en 2002, hizo énfasis en la guerra contra las FARC y en la recuperación territorial por parte del Estado. Para alcanzar estos dos objetivos se utilizaron los fondos asignados para el Plan Colombia. Mientras que, a nivel político, el gobierno de Estados Unidos y la Unión Europea declararon a las FARC grupo terrorista (Rojas, 2007). Esta declaración permitió a Colombia recibir ayuda económica y política por parte de Estados Unidos para el Plan Colombia, y en el marco de la Guerra Global contra el Terrorismo.

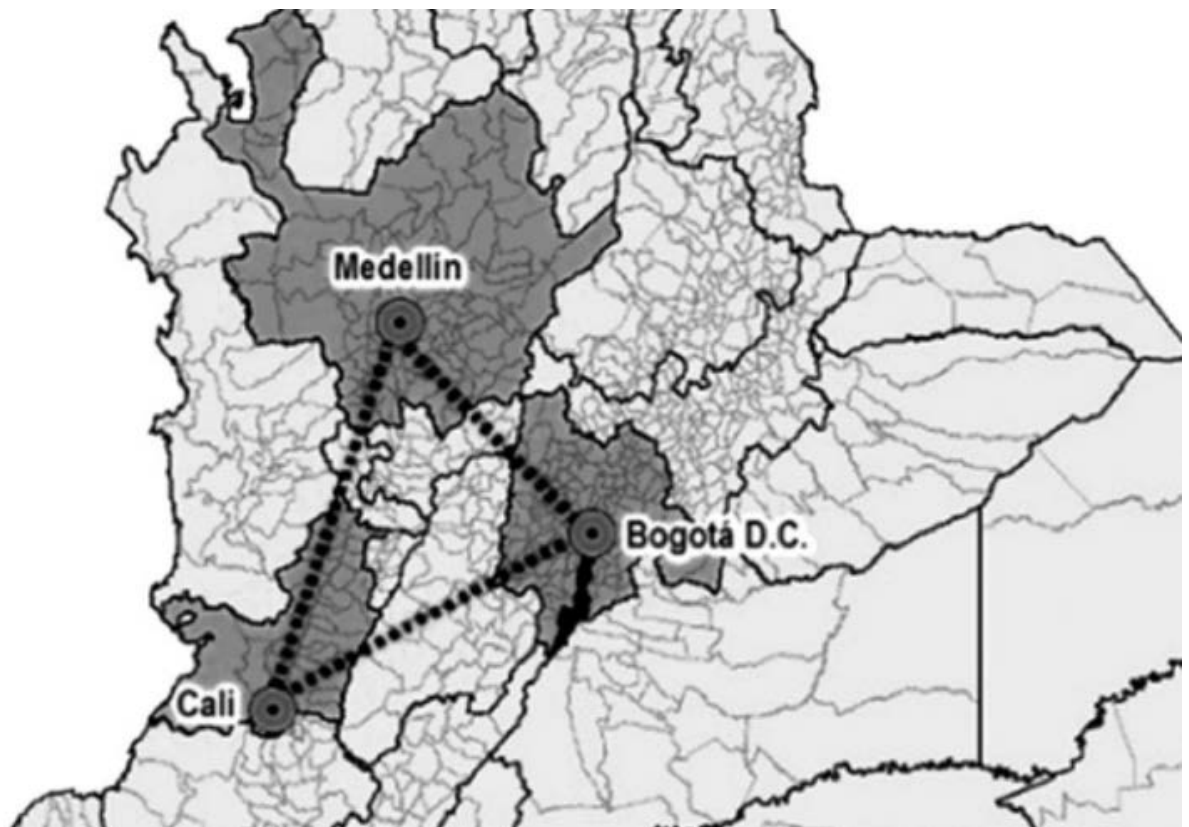
Los años 2000, el cambio de estrategia de las Fuerzas Armadas Colombianas y las primeras ofensivas en contra de las FARC

El Plan Colombia preveía el envío de 7.5 billones de dólares por parte de Estados Unidos, que debían ser empleados para la inversión militar y social (Isacson, 2008). A cambio, Colombia se comprometió a invertir otros 4 billones de dólares para mejorar sus fuerzas militares (Isacson 2008). De los fondos recibidos, el 82% fue utilizado para mejorar las Fuerzas Armadas del país y dotarlas de nuevos equipos, el 7% para favorecer programas de desarrollo agrícola alternativo (para la sustitución de cultivos de coca), el 4% para ayudar a la población más vulnerable, otro 4% para la reforma de la justicia y el respeto de los derechos humanos, el 2% para favorecer un aumento del respeto de las normas y solo el 1% para el desarrollo de programas sociales (Stockholm International Peace Research Institute, 2005).

En sus últimos dos años, la administración de Pastrana se limitó a controlar la situación territorial para no permitir a las FARC nuevas conquistas. Mientras tanto, el Secretariado General de la guerrilla perfeccionaba su plan de ataque final al centro del poder del Estado. El objetivo era conquistar el *heartland* del Estado Colombiano que se encuentra en el triángulo entre las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín (Ugarriza; Pabón 2017) para doblegar cualquier tipo de resistencia por parte del gobierno, puesto que las tres ciudades son símbolos del estado colombiano. Bogotá es la capital y representa el centro de poder político y administrativo. Mientras que Cali es una de las ciudades más industrializadas del país y se interconecta con el principal puerto de Colombia en el Pacífico. Por otra parte, Medellín estaba recuperando rápidamente su tejido económico y social tras la derrota del cartel de Pablo Escobar. Para conquistar estas ciudades, las FARC planearon estrategias diferentes. En Cali, este grupo guerrillero controlaba los cerros cerca de la ciudad y se preparaba para penetrar en el casco urbano, rodeando la ciudad por completo. En Bogotá, el grupo insurgente estaba ubicado en la zona Oriental, principalmente en el municipio de La Calera que se encuentra en uno de los cerros que

dominan la ciudad. Al mismo tiempo, empezaba a operar en los barrios del sur de la ciudad para consolidar sus posiciones antes del ataque. A diferencia del cerco a Cali, en Bogotá las FARC dejaron como vía de escape a los miembros del gobierno y a la Fuerza Pública, la salida por el Norte de la ciudad. Esta decisión tenía un doble objetivo; por un lado, disminuir el número de bajas entre las tropas de las FARC, garantizando una vía de escape a las fuerzas armadas desplegadas para la protección de la ciudad. Por otro lado, reducir al mínimo la destrucción de edificios gubernamentales en la capital del país (Ugarriza; Pabón 2017). Según el plan de ataque de las FARC, el gobierno debía tener la posibilidad de alcanzar la ciudad de Cartagena en la costa del Caribe y desde el aeropuerto de la ciudad abandonar el país. La estrategia en Medellín preveía infiltrar los barrios más pobres de la ciudad para acercarse al centro de poder de la ciudad. De hecho, las FARC tenían presencia en la Comuna 13, una de las zonas más pobres y deprimidas de la ciudad. Ahí tenían laboratorios para la producción de la pasta de coca y depósitos de armas. En el mapa 1, se identifica el *heartland* de Colombia

Mapa 1 - El heartland de Colombia



Fuente: (Mayorga; Hernández, 2018)

Por su parte, en el 2002 la nueva administración de Uribe desarrolló operaciones limitadas durante ese primer año, para fortalecer las Fuerzas Armadas y permitir un aumento de la confianza entre sus integrantes. Para el desarrollo de estas actividades, las Fuerzas Armadas empezaron a utilizar los nuevos conocimientos y sistemas de armas obtenidos con el

Plan Colombia. La operación más importante en 2002 fue Orión, llevada a cabo entre el 16 y el 18 de octubre en la Comuna 13 de Medellín, en la que se eliminó el cerco guerrillero de esta ciudad. Antes de esa misión, las oficinas de inteligencia lanzaron más de 60 operativos para identificar a los jefes guerrilleros, y los lugares de abastecimiento de armas y de pasta de coca (Giraldo, 2008). El éxito de este operativo demostró la mejora de las capacidades de las Fuerzas Armadas.

Animado por los resultados del operativo Orión, el gobierno aprobó el Plan Patriota. Este plan preveía el despliegue por un tiempo indefinido de 27 mil hombres con el objetivo de desarticular las FARC y golpear su retaguardia (Echandía; Bechara, 2006). Cuando se realiza la estructuración de este plan, hay algunas incógnitas: la primera y más importante es si las Fuerzas Armadas, solas serán suficientes para someter a la guerrilla e imponer la voluntad del Estado sobre todo su territorio. Además, cuanto más avanzan las Fuerzas Armadas cuanto más la guerrilla cambia su modalidad operativa para dificultar el despliegue de las Fuerzas Armadas (Echandía; Bechara, 2006). A nivel geopolítico, los operativos apuntaban a quitar territorio y reducir el tamaño de los diferentes Frentes de las FARC para poderlos aislar y destruir singularmente; a nivel geoeconómico era importante recuperar los territorios donde el grupo guerrillero desarrollaba sus actividades criminales para disminuir sus capacidades de financiación. Es así como la primera operación de este Plan fue Libertad I, que se inició en junio de 2003 con el objetivo de romper el cerco de Bogotá y ocupar el Sumapaz, que representaba el *heartland* de las FARC. Desde este territorio, el grupo guerrillero había lanzado sus operaciones más exitosas y había establecido fuertes vínculos con las comunidades locales. Las Fuerzas Armadas tenían la orden de destruir la mayor cantidad posible de frentes de las FARC para desarticular las capacidades operativas del grupo guerrillero (Ugarriza; Pabón, 2017). Siguió la operación Libertad II, que se desarrolló a partir del 31 de diciembre de 2003. Ésta permitió la liberación total del departamento de Cundinamarca de la presencia de las FARC. Dos factores principales contribuyeron al éxito de estas dos operaciones; primero, las FARC estaban desprotegidas en caso de ataque de las Fuerzas Armadas puesto que se encontraban en posición de ataque y no habían preparado posiciones defensivas (Ugarriza; Pabón, 2017). Este hecho, se debió a que durante la década de los noventa el grupo guerrillero no había perdido un enfrentamiento contra las Fuerzas Armadas. Segundo, la infraestructura que las FARC habían construido en los territorios de reciente conquista debía permitir al grupo avanzar rápidamente; en consecuencia, era vulnerable en caso de ataque.

Por otro lado, las Fuerzas Armadas modificaron por completo su estrategia utilizando las Fuerzas de Despliegue Rápido. Estas nuevas fuerzas estaban entrenadas para efectuar combates de gran intensidad durante más de un semestre (International Institute for Strategic Studies, 2008). Además, el uso de nuevos equipos garantizó la flexibilidad de empleo de la fuerza terrestre y la posibilidad de abastecimiento constante. Se utilizaron los soldados campesinos que debían principalmente reducir el flujo de suministros a los frentes de las FARC de primera línea (Ugarriza; Pabón, 2017). Con las operaciones Libertad I y II la organización guerrillera fue

derrotada de manera contundente; así, la nueva situación en el territorio obligó a las FARC a retirarse de Cundinamarca para preparar la defensa de sus zonas estratégicas.

La victoria en Cundinamarca permitió a las Fuerzas Armadas implementar otros dos planes: Cóndor y Meteor. El primero tenía como objetivo mejorar las estructuras de mando del Ejército, así como de las tropas, enfocándose en aumentar el nivel de profesionalización de sus miembros (Stockholm International Peace Research Institute, 2011). El segundo plan se encargaba de garantizar la seguridad vial de los colombianos. Esta acción pretendía desmoralizar a las tropas de las FARC, demostrando que el Estado no solo estaba capacitado para derrotarlas, sino que estaba aumentando su presencia en el país para garantizar a los civiles la posibilidad de desplazarse de manera segura.

Durante el plan Colombia se habían asignado fondos a las Fuerzas Armadas, el pie de fuerza del Ejército de 101 mil efectivos en el 2000 (International Institute for Strategic Studies, 2000) a más de 237 mil en el 2010 (International Institute for Strategic Studies, 2010). Este aumento fue el primer paso para mejorar las capacidades del Ejército en la lucha contra las FARC. Además, se mejoró el equipamiento, garantizando flexibilidad y nuevas capacidades de despliegue rápido (International Institute for Strategic Studies, 2010). En esta primera parte de la contraofensiva estatal dos factores jugaron un rol primordial en el éxito de los operativos. Primero, el Estado planteó sus operativos teniendo en cuenta las particularidades geográficas del territorio, lo que permitió mejorar el empleo de las Fuerzas Armadas. En particular, se favoreció el empleo de hombres acostumbrados a pelear en un determinado escenario geográfico y climático. De esta manera las Fuerzas Armadas desarrollaron mejores capacidades de reconocimiento territorial y atacaron las tropas de las FARC sin ser identificadas antes del ataque. Segundo, las adquisiciones de sistemas de armas se plantearon teniendo en cuenta el territorio. Se favoreció la adquisición de nuevos helicópteros para el transporte tropas y el ataque al suelo para garantizar a las Fuerzas Armadas el apoyo necesario para la prosecución de los operativos. Al mismo tiempo se mejoró la fuerza naval y aérea, construyendo nuevos buques para el patrullaje marítimo y fluvial y actualizando los cazas Kfires para el ataque al suelo.

EL DESARROLLO DEL PLAN PATRIOTA EN LA SELVA

.....

La segunda parte del Plan Patriota preveía atacar a las FARC en su retaguardia realizando operativos conjuntos en las zonas de selva del país. El Ejército siguió mejorando sus capacidades de despliegue rápido, mientras que la Armada aumentó su presencia en los ríos. Esta colaboración entre fuerzas permitió apoyar de manera efectiva los operativos terrestres, garantizando el apoyo logístico e impidiendo a los guerrilleros de las FARC el uso de los ríos como una posible vía de escape. Por su parte, la Fuerza Aérea operaba con bombardeos y ametrallamiento a baja cuota, garantizando un soporte constante para el avance del Ejército. La situación para el grupo guerrillero se tornó crítica, al punto que las FARC fueron obligadas a enfrentarse de manera frontal con las Fuerzas

Armadas. Esto, en términos estratégicos, aumentó el desequilibrio entre las fuerzas en conflicto, puesto que cuando una fuerza no convencional se enfrenta directamente contra la fuerza pública, la mejor capacidad de fuego y maniobra lleva a una contundente victoria de esta última (Luttwak, 2001). Además, las acciones de infiltración del Ejército en la selva hicieron perder a las FARC su ventaja operativa basada en el conocimiento territorial. Las derrotas que sufrió el grupo guerrillero en la selva conllevaron la pérdida de contacto con la población civil, dificultando así su propaganda. En un intento extremo de retrasar el avance del Ejército, el grupo guerrillero activó campos minados, aumentando de esta manera las bajas entre la población civil, sin disminuir la intensidad de la ofensiva militar (Ávila, 2009). Así, la población aumentó su sentimiento de rechazo hacia el grupo guerrillero. Además, los campos minados destruyeron enteros tejidos sociales locales obligando a la población a desplazarse hacia las grandes ciudades. De hecho, la población de las zonas más afectadas por el conflicto ha sido víctima dos veces. Por una parte, las personas fueron obligadas a dejar sus hogares (Vargas, 2013) y, por otra parte, en las ciudades no encontraron oportunidades laborales. Esta situación causó a su vez un aumento del tamaño de los barrios más pobres donde imperan los grupos criminales urbanos (Bello, 2000).

A pesar de la ofensiva militar que se expandía a todo el país, las FARC alistaron líneas de defensa que resultaron insuficientes para bloquear las acciones de las Fuerzas Armadas. De esta manera, estas últimas en poco tiempo aumentaron su presencia en todos los departamentos donde históricamente se encontraban las FARC. Durante el 2004, el grupo guerrillero fue obligado a replugar. Si bien las Fuerzas Armadas siguieron la operación de reconquista territorial, en febrero de 2005, las FARC atacaron la base de los Infantes de Marina en Iscuandé, Nariño. En esta instalación militar se encontraban hombres que todavía no habían terminado el entrenamiento. Con esta operación, el grupo guerrillero demostró sus capacidades para seguir en guerra a pesar de las derrotas sufridas (Hernández, 2007). El ataque a una base con personal en formación demostró la debilidad de las FARC, en comparación con el pasado. A pesar de las grandes victorias reportadas, las Fuerzas Armadas empezaban a tener problemas en cuanto al número de soldados evacuados por enfermedades tropicales, heridos y muertos. Con esta nueva situación, las Fuerzas Armadas tuvieron que reorganizarse antes de planear otros ataques (Ugariza, Pabón 2016).

Durante el 2006 y el 2007, las FARC siguieron ejecutando operaciones aisladas en el intento constante de disminuir la penetración de las Fuerzas Armadas en sus territorios. Sin embargo, el objetivo de estas últimas ya se había modificado definitivamente y preveía la desarticulación de las líneas de mando de las FARC para reducir las capacidades operativas del grupo. De esta manera, se favoreció la llegada de nuevos directivos con quienes establecer un diálogo (Ugarriza, Pabón, 2017).

Las actividades de las Fuerzas Armadas obligaron a las FARC a desplazarse desde las zonas centrales del país hacia las zonas periféricas. Las FARC tenían sus zonas de repliegue estratégico en los departamentos meridionales y orientales de la Colombia. En estas zonas existían corredores

estratégicos que permitían salir con rapidez de Colombia con bajas posibilidades de ser interceptados. En este sentido, los operativos militares se acercaron a las fronteras del Estado. Así, se aumentó el riesgo de un posible contagio del conflicto a los países vecinos, en particular, Ecuador y Venezuela. Durante los años '90, los dos estados tuvieron buenas relaciones con el gobierno colombiano y establecieron estrategias para cooperar con las Fuerzas Armadas de Colombia, con el objetivo de bloquear el paso fronterizo a las guerrillas para no permitir su reorganización en las zonas de frontera. En los primeros años 2000, los cambios de administración en Venezuela y en Ecuador llevaron a un enfriamiento de las relaciones con el gobierno colombiano. Las nuevas administraciones mantenían una posición ambigua con respecto a las FARC (Fermín, 2009). Las FARC aprovecharon esta situación para reorganizar sus fuerzas en la zona de frontera entre Ecuador y Colombia, evitando las persecuciones de las Fuerzas Armadas de Colombia.

EL 2008, EL AÑO NEGRO DE LAS FARC Y LA OPERACIÓN FÉNIX

En este escenario de creciente desconfianza entre Colombia y Ecuador se desarrolló la operación Fénix para la captura o eliminación de alias Raúl Reyes, uno de los máximos jefes del grupo guerrillero. Esta operación desencadenó una de las peores crisis regionales a causa de la violación de la frontera de Ecuador efectuada por las Fuerzas Armadas de Colombia (Otálvora, 2008).

La operación empezó el 27 de febrero de 2008, cuando las autoridades de Colombia interceptaron una llamada satelital entre el presidente Chávez de Venezuela y alias Raúl Reyes (Ortega, 2014). La inteligencia colombiana identificó el punto de comunicación de Raúl Reyes y montó la operación. El desafío principal fue la incertidumbre sobre el tiempo de permanencia del jefe guerrillero en la zona de recepción de la llamada. Por ello, el primero de marzo de 2008, aviones de Colombia bombardearon un campo de las FARC, que se encontraba en territorio ecuatoriano, a 2 km de la frontera. Posteriormente, helicópteros colombianos desembarcaron tropas para ocupar el campo, liberar a los rehenes y capturar o eliminar a Raúl Reyes (International Institute for Strategic Studies, 2009). La operación fue una obra maestra de inteligencia y demostró las nuevas capacidades de las Fuerzas Armadas colombianas, caracterizadas por tener alta movilidad, capacidad de efectuar operaciones nocturnas y tener fuerzas de inteligencia de primer nivel (Ardila; Amado, 2010). En el mapa 2 se identifican las zonas donde se desarrolló la operación Fénix.

Mapa 2 - La operación Fénix.



Fuente: (Priest, 2013)

El presidente Correa protestó con fuerza en contra de esta violación a la soberanía de su país, que definió como injustificada (Fermín, 2009). A esta queja se unió Chávez, quien ordenó el envío de diez batallones a la frontera de Venezuela con Colombia para reaccionar ante cualquier eventual operación colombiana en territorio de Venezuela (International Institute for Strategic Studies, 2009). El canciller colombiano señaló que no se había violado la soberanía del estado vecino, sino que apelando al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, su país ejerció el derecho a la autodefensa eliminando un peligro como Raúl Reyes (Ortega, 2014).

De acuerdo con Ortega (2014), el gobierno de Colombia estaba en pleno conocimiento del riesgo que este tipo de operativo comportaba, por lo tanto, planeó una estrategia para que la tensión no llegara a desbordar, generando un conflicto abierto. El Estado colombiano, para evitar una escalada, planteó una estrategia que se basaba sobre dos pilares. Por un lado, mantener abiertas las comunicaciones entre los dos gobiernos para reducir el impacto de la crisis, por otro lado, demostrar el poderío alcanzado por el Estado colombiano en la lucha en contra de la guerrilla. El objetivo final del gobierno era hacer regresar las relaciones con Ecuador a las existentes antes del Operativo Fénix, pero manteniendo las ventajas conseguidas con el desarrollo de la operación militar. Para lograr la desescalada del conflicto, el gobierno colombiano planteó una serie de acciones que se basaban desde la demostración del poder político

hasta lo militar. Cada acción en las semanas después del primer de marzo había sido cuidadosamente planeadas. Por lo tanto, según Ortega (2014), se pueden identificar diez puntos políticos y militares que facilitaron la ejecución de la operación Fénix y que también dieron paso a la solución de la crisis generada:

El gobierno colombiano gozaba de un significativo apoyo popular, que en caso de fracaso de la operación habría permitido contener el descontento

Se destacaron las capacidades del gobierno de Uribe para generar el consentimiento de la población y aumentar el prestigio internacional de Colombia. De una parte, a pesar de los problemas internos (Costa, 2010), nunca se percibió al gobierno de manera negativa por su fuerte acción contra la guerrilla. De otra parte, la recuperación territorial finalizó el debate en el Departamento de Estado de Estados Unidos sobre la consideración de Colombia como un estado fallido (Ugarriza; Pabón 2016).

Las FARC fueron declaradas organización terrorista por parte de Estados Unidos y la Unión Europea, lo que permitía enmarcar la operación en la estrategia de guerra global contra el terrorismo

Con la definición de las FARC como grupo terrorista se obtuvo el apoyo incondicional de Estados Unidos y un aumento de los fondos destinados para el apoyo a las Fuerzas Armadas (International Institute for Strategic Studies, 2005). Esta declaración permitió una internacionalización del conflicto colombiano que era percibido como una amenaza para la estabilidad mundial. Además, las FARC fueron identificadas como un grupo narcotraficante que con su producción de pasta de coca favorecía el enriquecimiento de las organizaciones criminales más grandes del mundo tales como la 'Ndrangheta de Italia (Saviano, 2013).

Raúl Reyes era un objetivo militar de gran importancia

Para el gobierno colombiano era importante la lucha contra los frentes de las FARC y la eliminación de los jefes de este grupo. De esta manera se quería disminuir las capacidades de combate de esta guerrilla y destruir la cohesión de la organización. Para alcanzar estos objetivos el gobierno de Colombia aprobó el Plan Patriota y el Plan Espada de Honor. Así, el cumplimiento de las metas planteadas en estos dos planes obligó a las FARC a sentarse en una mesa de diálogos.

Existía la sospecha a nivel internacional de que Venezuela y Ecuador apoyaban de alguna manera a las FARC, o permitían a esta organización quedarse en sus territorios

La operación Fénix era la ocasión para encontrar pruebas sobre la relación entre las FARC y los gobiernos de Venezuela y Ecuador, por ello, el gobierno colombiano aprobó la operación. Entre el material incautado se encontró información sobre el financiamiento de las FARC

a la campaña electoral de Correa. Se descubrió además que José Ignacio Chauvin, ex secretario de gobierno de Ecuador, durante la administración de Correa, se encontró siete veces con alias Raúl Reyes, aunque no se saben los objetivos de las reuniones (Ardila; Amado, 2010). Además, la eliminación de Raúl Reyes fue el golpe más duro que la fuerza pública de Colombia dio a las FARC, pues se eliminó el segundo al mando del grupo guerrillero y uno de los hombres con más contactos internacionales de la organización (Ugarriza, Pabón 2017).

Era probable que las fuerzas militares de Ecuador no patrullaran esa zona de frontera

Con este operativo se resaltaron las nuevas capacidades de inteligencia de las Fuerzas Armadas para obtener información sobre las FARC y sobre las Fuerzas Armadas de los países vecinos. De esta manera, se supo que las Fuerzas Armadas de Ecuador no ejercían un control constante en la frontera ni tenían la capacidad de un rápido despliegue (International Institute for Strategic Studies, 2011).

Estados Unidos apoyaría o cooperaría con las fuerzas colombianas en caso de conflicto

Se identificaron las relaciones privilegiadas que el gobierno colombiano tenía con Estados Unidos. En los primeros años 2000 Colombia fue el único país de la región con un gobierno de derecha, lo que le permitió acreditarse como un país confiable para implementar la política de influencia regional de Estados Unidos. De esta manera Colombia fue identificada como un aliado estratégico de dicho país. En 2009, la administración del presidente Uribe aprobó el *Defence Cooperation Agreement* (DCA). Así, las tropas de Estados Unidos tenían acceso a siete bases militares colombianas ubicadas en puntos estratégicos de su territorio (Stockholm International Peace Research Institute, 2011). En el mapa 3 se reporta la ubicación de las bases en el DCA.

En 2010, la administración del presidente Santos eliminó este acuerdo, pues la prioridad era la de establecer políticas de acercamiento con los países vecinos para normalizar el rol de Colombia en la región (Stockholm International Peace Research Institute, 2011).

Mapa 3 - Las bases del Acuerdo de Cooperación en Defensa entre Colombia y Estados Unidos.



Fuente: (Isacson, 2010)

Ecuador no tenía las capacidades para un despliegue rápido de sus fuerzas en caso de ataque

Según Clausewitz, táctica y estrategia son dos conceptos conectados entre ellos. La estrategia hace referencia a las acciones planeadas para el entero teatro de operaciones, mientras que la táctica hace referencia a las actividades relativas a una zona reducida del campo de batalla (Clausewitz, 2005). Esto significa que un buen estratega debe utilizar la información táctica para planear acciones que permitan alcanzar el objetivo estratégico con el mínimo esfuerzo. En este sentido, el gobierno colombiano utilizó la información que poseía a nivel táctico, es decir la posición de alias Raúl Reyes, para alcanzar el objetivo estratégico de debilitar el secretariado de las FARC. Otro factor que permitió el éxito de la misión fue la rapidez con la que se planeó la operación, pues no permitió a las FARC conocer sobre la interceptación del teléfono de alias Raúl Reyes. Las Fuerzas Armadas de Ecuador tampoco tuvieron tiempo de estudiar los movimientos de las Fuerzas colombianas en la frontera.

Las capacidades de las Fuerzas Armadas de Colombia habían mejorado en todos los sectores, particularmente en las operaciones especiales nocturnas

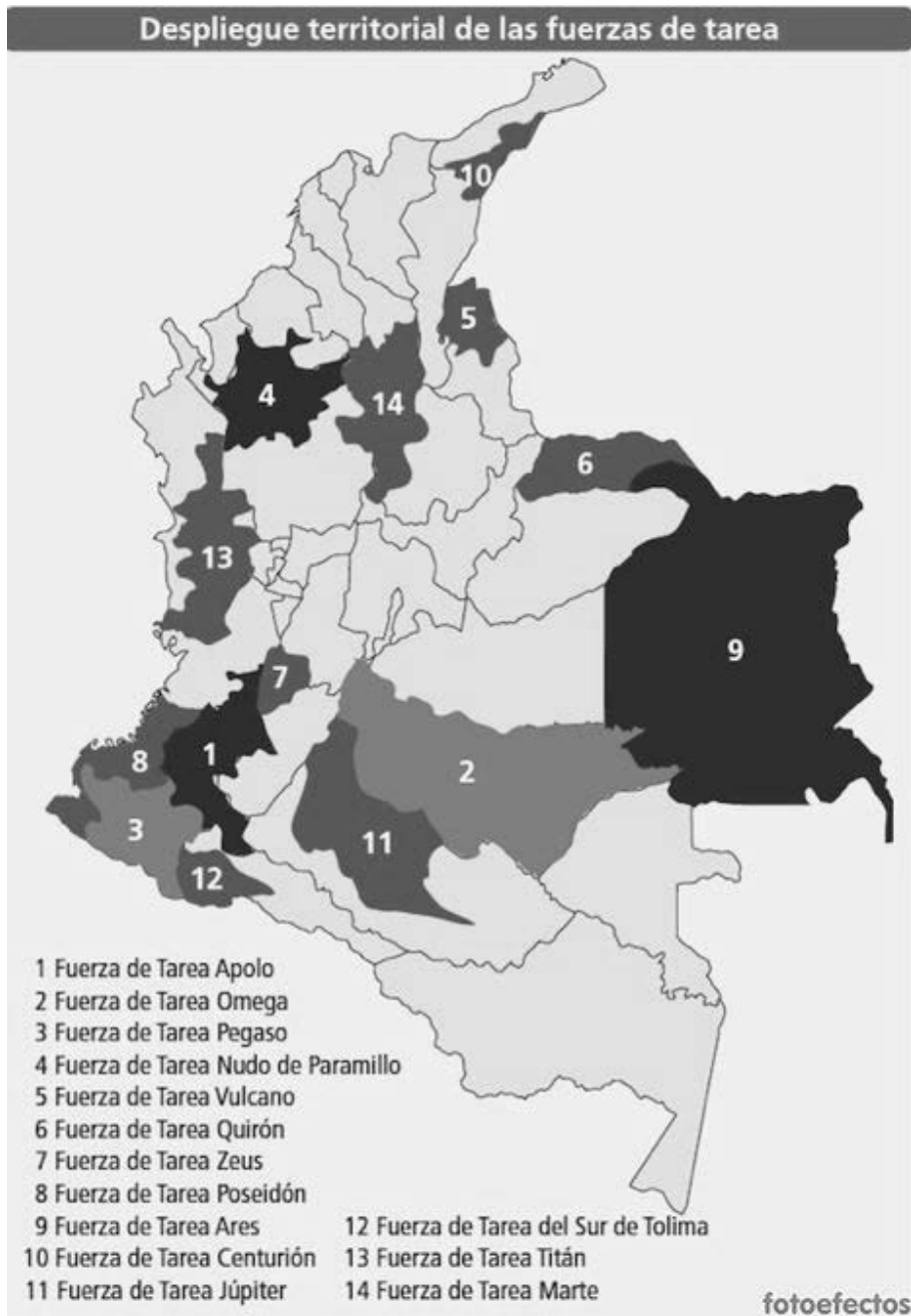
Las nuevas capacidades de las Fuerzas Armadas de Colombia no se debían exclusivamente a la ayuda estadounidense, sino también a las estrechas relaciones entre Israel y Colombia. Israel ha vendido al país suramericano paquetes para el entrenamiento de tropas y nuevos aviones no tripulados Hermes para el patrullaje aéreo y el control territorial (International Institute for Strategic Studies, 2013); la empresa *Israeli Aerospace Industries* modernizó los cazas Kfir y vendió a Colombia otros trece cazas (International Institute for Strategic Studies, 2009).

El planteamiento de la operación preveía un rápido aumento de la tensión regional

El gobierno colombiano conocía los riesgos de la operación Fénix y la posibilidad de desencadenar una grave crisis con Ecuador. Por esta razón, en la cumbre del 8 de marzo de 2008, Uribe se encontró con el presidente Correa (Belandria, 2011), para abrir paso a una solución diplomática, lo que permitió disminuir la tensión entre los dos países. Además, se aisló al presidente Chávez quien tenía un discurso militarista y agresivo contra Colombia.

El sistema de inteligencia colombiano debía probar sus nuevas capacidades

La operación Fénix fue un banco de prueba para las futuras operaciones de inteligencia y permitió mejorar las capacidades de las Fuerzas Armadas Colombianas. La experiencia adquirida en el campo facilitó el desarrollo de la operación Jaque, cuyo objetivo era infligir un duro golpe a la credibilidad de la organización guerrillera, liberando algunos de los rehenes más importantes detenidos por las FARC. Para seguir debilitando el grupo guerrillero se crearon nuevas fuerzas de tarea conjunta desplegadas en el territorio, véase el mapa 4.



Fuente: (Donadio, 2016)

Estos operativos han generado una periferalización de la Violencia que a partir de la segunda mitad de los años 2000 se enquistaba en las zonas más aisladas y lejanas del centro de poder (Ríos, 2016). Esta situación creó una dolbe y diferente lectura sobre el conflicto, para los colombianos que vivían en las grandes ciudades o cerca de ellos, se tradujo en una sensible reducción de la violencia, mientras que para la población rural los índices de violencia se quedan muy altos, no obstante la firma del acuerdo de paz (Ríos Sierra, 2016).

CONCLUSIONES

Entre los grupos guerrilleros que han surgido en Colombia, el único en poner en riesgo la supervivencia del estado ha sido la guerrilla de las FARC. El grupo demostró no solo capacidades para derrotar varias veces a las Fuerzas Armadas de Colombia sino también de tener, hasta los primeros años 2000, capacidades para aprender de las derrotas que había sufrido ocasionalmente. Para ello, las FARC mejoraron sus capacidades militares y de financiación. Este grupo guerrillero alcanzó a tener en sus filas 18 mil hombres; la base de su economía era el narcotráfico y el secuestro de personas. Además, las FARC desarrollaron un profundo conocimiento del territorio en el cual operaban. Así, fue posible aumentar la efectividad de los ataques en contra de las fuerzas gubernamentales.

Por otro lado, el Estado colombiano, hasta los primeros años 2000, fue incapaz de luchar con éxito en contra de esta guerrilla. Algunos hechos simbólicos, como la “silla vacía” o la creación de las zonas de despeje para favorecer un diálogo con el grupo guerrillero demuestran esta debilidad. Esta situación obligó al gobierno a utilizar las Fuerzas Armadas exclusivamente en operaciones de defensa para la protección de las principales ciudades, dejando amplias zonas del país sin la protección del Estado. Fue a partir de los primeros años 2000, con la aprobación del Plan Colombia que el Estado empezó a tomar conciencia de sus fortalezas. Esto permitió a la administración del gobierno Uribe (2002 – 2010) empezar operativos de largo alcance para reducir el control territorial del grupo guerrillero y debilitarlo. La capacidad de hacer declarar las FARC como grupo terrorista aumentaron los lazos con Estados Unidos, tantos que el presidente Bush en 2003 envió nuevas financiaciones a Colombia procedentes del fondo antiterrorismo de Estados Unidos. El hecho que las FARC fueron consideradas como grupo terrorista aumentó la atención también de los Estados Europeo que financiaron de manera creciente la lucha en contra de este grupo guerrillero. La gestión de la crisis del primero de marzo de 2008 demostró no solo las nuevas capacidades militares de Colombia sino también las nuevas competencias políticas adquiridas por parte del Estado colombiano. Para solucionar la crisis, Bogotá aceptó un aumento de la retórica anti-norte americana por parte de Ecuador y Venezuela sin protestar; por otro lado, activó todos los canales a su disposición para solucionar la crisis desde una posición de fuerza. La finalización de la crisis permitió observar cómo los presidentes de Ecuador y Venezuela, simpatizantes de las FARC, fueron obligados a reconocer la peligrosidad de este grupo también para sus países. Esta situación abrirá el paso a los primeros acercamientos entre el gobierno colombiano y las FARC en los años sucesivos.

Para lograr los objetivos estratégicos establecidos, el estado utilizó sus Fuerzas Armadas en manera novedosa. Los operativos se realizaban después de acciones de inteligencia para mejorar el empleo de la fuerza y alcanzar los objetivos en el menor tiempo posible. Al mismo tiempo, la estructura militar colombiana se modernizó, adquiriendo nuevos sistemas de armas que se pudieran utilizar en un territorio como el de Colombia y mejorando el entrenamiento de sus fuerzas. En particular, los helicópteros permitieron un transporte rápido y seguro de hombres y equipos para luchar contra el

grupo guerrillero. Los helicópteros garantizaron soporte operativo y transporte de todos los insumos necesarios para el desarrollo de los operativos.

Al mismo tiempo, el gobierno estableció una estrategia para seguir ejerciendo control en las zonas de reciente conquista. En este sentido, se destacó la creación de fuerzas de tarea conjunta que operan en las zonas donde el estado históricamente no tuvo presencia. De esta manera, fue posible reducir los lazos entre la guerrilla y la población. En conclusión, la fortaleza de las FARC en los años '90 no se debió a sus capacidades, sino principalmente a la debilidad del gobierno para luchar en contra de este grupo. Mientras que se puede identificar la primera década de los años 2000, como el momento en cual el gobierno empezó a tomar conciencia de su potencial y fortalezas permitiéndole debilitar al grupo guerrillero para después obligarlo a sentarse a una mesa de diálogo finalizada con éxito en 2016.

REFERÊNCIAS

.....

ARDILA Martha; AMADO Juan Andres. Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos: 2008 – 2009, año crítico con Ecuador y Venezuela. **Revista Oasis**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

ÁVILA, Ariel. La guerra de las Farc y la guerra contra las Farc. **Revista Arcanos** n. 15, 2009.

BELANDRIA, María Teresa. Venezuela y Colombia, avances y retrocesos en su relación. Impacto en America Latina. **Revista Nuevo Mundo**, vol. 2, n.7, p. 79-100, 2011.

BELLO, Martha Nubia. Las familias desplazadas por la violencia: un tránsito abrupto del campo a la ciudad. **Trabajo Social**, [S. l.], n. 2, p. 113–123, 2000. Disponible em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/32863>.

COLLIER Paul; HOFFLER Anke. **Greed, and Grievance in Civil War**. Oxford Economic Papers, vol. 56, no. 4, 2004.

COSTA, Alessandro. Fortezza Colombia. Sapere, 2010.

DONADIO, Marcela. Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe, Edición 2016. Buenos Aires: RESDAL, 2016.

ECHANDÍA CASTILLO Camilo; BECHARA GOMEZ Eduardo. Conducta de la guerrilla durante el gobierno de Uribe Vélez: de las lógicas de control territorial a las lógicas de control estratégicos. **Análisis Político**, [S. l.], v. 19, n. 57, p. 31–54, 2006. Disponible em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46271>.

FERMÍN, Eudis. La crisis diplomática en America Latina: la incursión colombiana en el territorio ecuatoriano. **Revista Venezolana de Analisis de Conyuntura**, vol.15, n.15, p. 55-81, 2009.

GIRALDO RAMÍREZ, Jorge. La Conflicto armado urbano y violencia homicida. El caso de Medellín. 2008. Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, n. 5, p. 99-113, 2008.

ISACSON, Adam. El Plan Colombia: concecuencias no deseadas. **Foreign Affairs: Latinoamérica**, vol.8, n.1, p. 47-54, 2008.

ISACSON, Adam. **Don t Call it a Model - On Plan Colombia's tenth anniversary, claims of "success" don't stand up to scrutiny**. United States of America: Washington Office of Latin America. 2010.

INTERNACIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance 2000/2001**. Londres: Oxford University Press, 2000.

INTERNACIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance 2005/2006**. Londres: Routledge Taylor and Francis Group, 2005.

INTERNACIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance 2008**. Londres: Routledge Taylor and Francis Group, 2008.

INTERNACIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance 2009**. Londres: Routledge Taylor and Francis Group, 2009.

INTERNACIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance 2010**. Londres: Routledge Taylor and Francis Group, 2010.

INTERNACIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance 2011**. Londres: Routledge Taylor and Francis Group, 2011.

- INTERNACIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance 2013**. Londres: Routledge Taylor and Francis Group, 2013.
- LUTTWAK, Edward. **Strategia, la lógica della guerra e della pace**. Rizzoli, 2013.
- MAYORGA José Mario; HERNÁNDEZ, Laura. Medición de la cobertura y la accesibilidad del espacio público en Bogotá, Medellín y Cali. **Cuadernos de Vivienda y Urbanismo**, vol. 11, n. 22, 2018.
- ORTEGA PRADO, Rodolfo. Diplomacia en crisis internacionales. La operación Fénix. **Memorial del Ejército de Chile**, n. 492, p. 15-28, 2014.
- OTÁLVORA, Edgar. La diplomacia militar en Suramérica: Alianzas y Rupturas en 2008. Caracas: **ILDIS**, 2008. Disponible en: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoEdgarotalvoraFinal.pdf>
- PÉCAUT, Daniel. **Las FARC, ¿una guerrilla sin fin o sin fines?** Bogotá: Norma, 2008.
- PRIEST, Dana. Covert action in Colombia. **The Washington Post**, 21 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/sf/investigative/2013/12/21/covert-action-in-colombia/>
- ROJAS, Diana Marcela. Plan Colombia II: ¿más de lo mismo? **Colombia Internacional**, n.65, pp. 14 – 37, jan. – jun., 2007.
- RÍOS SIERRA, Jerónimo. La periferalización del conflicto armado colombiano (2002 – 2014). **Revista de Estudios sobre espacio y poder Geopolítica(s)** vol.7, n.2, p. 251–275, nov. 2016.
- RUBIO, Mauricio. Violencia y conflicto en los noventa. **Coyuntura Social**, Madrid, n.22, p. 151-186, 2011.
- SALAS SALAZAR, Luis Gabriel. Corredores y territorios estratégicos del conflicto armado colombiano: una prioridad por territorializar en la geopolítica de los actores armados. **Perspectiva Geográfica**, vol. 15/2010, p. 9-36, 2010.
- SALAS SALAZAR, Luis Gabriel. Lógicas territoriales y relaciones de poder en el espacio de los actores armados: un aporte desde la geografía política al estudio de la violencia y el conflicto armado en Colombia, 1990-2012. **Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía**, vol. 24, núm. 1, p.157-172, jan.-jun., 2015.
- SALAS SALAZAR, Luis Gabriel. Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia. **Revista Bitácora Urbano Territorial**, vol. 26, núm. 2, p. 45 - 57, jul.-dez., 2016.
- SÁNCHEZ TORRES, Fabio; NÚÑEZ, Jairo. Determinantes de la violencia en un país altamente violento: el caso de Colombia. **Coyuntura Económica**, vol. 31, p. 91-116, 2001.
- SAVIANO, Roberto. **Zero Zero Zero**. Milano: Gruppo Feltrinelli Editore, 2013.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security. Estocolmo: Oxford University Press, 2005.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security. Estocolmo: Oxford University Press, 2011.
- TICKNER, Arlene Beth. INTERVENCIÓN POR INVITACIÓN: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. **Colombia Internacional**, n. 65, p. 90-111, 2007.
- UGARRIZA Juan Esteban, PABÓN AYALA Nathalie. **Militares y guerrillas: la memoria histórica del conflicto armado en Colombia desde los archivos militares 1958 – 2016**. Bogotá: Ediciones Universidad del Rosario, 2017.
- VARGAS VALENCIA, Fernando. Minería, conflicto armado y despojo de tierras: impactos, desafíos y posibles soluciones jurídicas. **Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista**. Bogotá: Contraloría general de la Republica, p. 57 – 88, 2013.
- VÉLEZ, María Alejandra. FARC – ELN: evolución y expansión territorial. **Revista Desarrollo y Sociedad**, n. 47, pp. 151 – 225, 2001.
- VERDUGO MUÑOZ, Juan Carlos. Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional. **Colección de Investigaciones ANEPE Nº 25**. Santiago: ANEPE, 2004.
- VILLAMIZAR, Darío. **Las guerrillas en Colombia: Una historia desde los orígenes hasta los confines**. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial, 2017.
- CLAUSEWITZ, Karl Von. **Della Guerra**. Milano: Mondadori, 2005.

Interrogating the Health - Foreign Policy Nexus: The Nigerian Experience



Interrogando a Saúde - Nexo da Política Externa: a experiêncianigeriana

Interrogando el nexo entre la salud y la política exterior: la experiencia de Nigeria

Benjamin Anaemene¹

1. Dr Benjamin Anaemene, Department of History and International Studies, Redeemer's University Nigeria. E-mail: anaemeneb@run.edu.ng

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n1p47-64.

Recebido em: 16 de julho de 2022

Aprovado em: 07 de novembro de 2023

RESUMO

O nexosaúde - política externa é exploradonesteartigo por meio de um estudo de caso da Nigéria que interroga a motivação para a diplomacia da saúde e demonstra as instituições e mecanismos para suaconduta. O objetivodesteartigo é demonstrarcomo a Nigéria, desde a conquista da independênciaem 1960, atribuiuimportância à utilização da saúdecomoinstrumento de promoção da política externa. O artigoutiliza o método primário e secundário de coleta de dados. Os dados primáriosforamobtidos a partir de entrevistasorais e reportagens de jornaisdiários. Alémdisso, baseia-se emmateriais dos Arquivos da OMS emGenebra e dos ArquivosNacionais, Ibadan. Os dados secundáriosforamobtidos de livros, artigos de periódicos, publicaçõesgovernamentais e da internet. Os dados geradosforamanalisados por meio de análisedescritiva e de conteúdo. O artigoconclui que a experiêncianigerianarevela as ligações entre saúde e política externa. Oscompromissos de saúdena forma de ajuda, assistência e cooperaçãosãousados comouma forma de soft power que cumpreobjetivos de política interna e externa, incluindosegurança, crescimentoeconômico e outros interesses. a condução da diplomacia da saúde da Nigéria. De qualquer forma, essesfatoresconstituem um pesoalbatroz para osdiplomatas da saúdeenfrentarem as dificuldadesapresentadas pela disseminação global de doençasinfecciosas.

Palavras-chave: Saúde; Política estrangeira; Nigéria; Diplomacia; Diplomacia da saúde

ABSTRACT

The health - foreign policy nexus is explored in this article through a case study of Nigeria that interrogates the motivation for health diplomacy and demonstrates the institutions and mechanisms for its conduct. This article demonstrates how Nigeria since the attainment of independence in 1960 has attached importance to utilising health as an instrument for promoting foreign policy. It utilizes the primary and secondary method of data collection. The primary data were obtained from oral interviews and daily newspaper reports. It further draws upon materials from the WHO Archives in Geneva and National Archives,

Ibadan. Secondary data were sourced from books, journal articles, government publications and the internet. The data generated were analysed using descriptive and content analysis. The Nigerian experience reveals the linkages between health and foreign policy. Health engagements in the form of aid, assistance and cooperation is used as a form of soft power that fulfills domestic and foreign policy goals including security, economic growth and other interests. However, institutional pluralism, divided responsibilities and non-professionalisation of health diplomats have marred the conduct of Nigeria's health diplomacy. These factors constitute weighty albatross to health diplomats in meeting up with difficulties presented by the global spread of infectious disease.

Keywords: Health; Foreign policy; Nigeria; Diplomacy; Health diplomacy

RESUMEN

El nexo entre la salud y la política exterior se explora en este artículo a través de un estudio de caso de Nigeria que cuestiona la motivación de la diplomacia en salud y demuestra las instituciones y los mecanismos para su conducta. El objetivo de este artículo es demostrar cómo Nigeria, desde la consecución de la independencia en 1960, ha concedido importancia a la utilización de la salud como instrumento para promover la política exterior. El artículo utiliza el método primario y secundario de recopilación de datos. Los datos primarios se obtuvieron de entrevistas orales e informes de periódicos diarios. Además, se basan en materiales de los Archivos de la OMS en Ginebra y los Archivos Nacionales de Ibadan. Los datos secundarios se obtuvieron de libros, artículos de revistas, publicaciones gubernamentales e Internet. Los datos generados fueron analizados mediante análisis descriptivo y de contenido. El artículo concluye que la experiencia de Nigeria revela los vínculos entre la salud y la política exterior. Los compromisos de salud en forma de ayuda, asistencia y cooperación se utilizan como una forma de poder blando que cumple objetivos de política interior y exterior, incluidos la seguridad, el crecimiento económico y otros intereses. Sin embargo, el pluralismo institucional, las responsabilidades divididas y la falta de profesionalización de los diplomáticos de la salud han obstaculizado la conducta de la diplomacia sanitaria de Nigeria. En cualquier medida, estos factores constituyen un obstáculo importante para los diplomáticos de la salud a la hora de hacer frente a las dificultades que presenta la propagación mundial de enfermedades infecciosas.

Palabras llave: Salud; La política exterior; Nigeria; Diplomacia; diplomacia de la salud

INTRODUCTION: EMERGENCE OF HEALTH IN FOREIGN POLICY

Health concerns have become a significant issue in international politics. Regardless of the unprecedented upsurge in the health and foreign policy discourse much of the emerging literature has focussed on the theoretical underpinnings of the field or particular aspects of the health foreign policy linkage. There is little in-depth analysis in the existing literature to advance knowledge on how individual countries engage with health as a foreign policy issue. This phenomenon is investigated in this article through a contextual analysis of Nigeria that interrogates the motivations for health diplomacy and elucidates the institutions and mechanisms for its conduct.

It is incontrovertible that health received little consideration in foreign policy and international relations mainly due to its focus on applied concerns of power politics, diplomacy and foreign policy, which has resulted in the preoccupation with peace and security. Consequently, health has been categorised as 'low politics.' (Weber, 1997; Fidler, 2016; Khazatzade-Mahani;

Ruckert; Labonte, 2018), in the hierarchy of foreign policy functions. Classifying foreign policy objectives as high and low politics has been a long-standing distinction in the field of international relations (Morgenthau, 1962). Health was seen as a social welfare function performed by states. Thus, international health activities were perceived to involve ‘technical, scientific, non-political endeavours which were outside the purview of the state’s national security, economic interests and concerns about countries and regions of strategic importance’ (Fidler, 2005). Apparently, international health has been viewed as purely humanitarianism.

However, Fidler has argued that health has not always been at the margins of low politics, as health arose as a foreign policy issue in the context of countries promoting their economic interest (Fidler, 2005). The links between health and foreign policy were born out of the expansion of trade, particularly between Europe and the outside world. With increased trade came the risks of diseases spreading in Europe. Thus, the tension between the promotion of trade and health development could not be resolved by introducing quarantine measures at the national level. Instead, international cooperation was sought, resulting in negotiating a series of conventions on trade and health referred to as the International Sanitary Conventions (McInnes; Lee, 2012). The practice of linking international health with humanitarianism and human dignity developed only after powerful states’ commercial interest in international health cooperation dwindled, in the years after the Second World War (Goodman, 1971).

Health prominence in the foreign policy functions of security, economic interest, political and economic development and human dignity can be attributed to the governance transformation taking place within and among countries. This is traceable to the end of the Cold War and globalisation, which highlighted the importance of health as a critical element of development, good governance and security. The importance of health is underscored by the redefinition of national security to include issues of health to make the concept of health security more relevant to the challenges states face in the post-Cold War era. For instance, in 2000, the United Nations Security Council adopted a resolution identifying HIV/AIDS as a threat to international peace and security (United Nations Security Council, 2000). Health was the subject of three of the eight-millennium development goals. The 2030 Agenda for sustainable development recognised from the start the importance of health. Health is covered under SDG 3, “Ensure healthy lives and promote wellbeing for all ages” (United Nations General Assembly, 2015). It is also critical to delivering other sustainable development goals, mostly because good health is fundamental to human potentials’ realisation. Besides, health has achieved unique recognition as a critical determinant of socio-economic progress. The protection and promotion of health has also become an independent marker of good government at national and international levels. All these have given health an entry into studies of foreign policy and international relations.

Indeed, one key initiative that explored the nexus between health and foreign policy was the global health and foreign policy initiative launched in September 2006 when the Foreign Affairs Ministers from France, Norway, Indonesia, Senegal, South Africa and Thailand announced the

commencement of a process of cooperation on health and foreign policy. They argued that “health is one of the most important, yet still broadly neglected long term foreign policy issues of our time” (Oslo Declaration, 2007). The Ministers agreed to make an impact on health “a point of departure and a defining lens that each country would use to examine key elements of foreign policy and development strategies”. The Oslo Declaration was acknowledged by the UN General Assembly, where Resolution 64/108 ‘recognised the close relationship between global health and foreign policy’ (United Nations General Assembly, 2010). By 2006 global health issues had begun to occupy a significant position on the G-8 agenda. For instance, during the St Petersburg G-8 Summit in 2006 the leaders pledge to ensure greater cooperation in the areas of global health emergencies and response, as well as improve disease surveillance and monitoring and stepping up public awareness of efforts to combat disease (Frist, 2007).

The US government also affirmed the link. In 2009, President Barack Obama launched his Global Health Initiative arguing that the US cannot isolate itself from the rest of the world and still expect the best nor ignore the public health challenges beyond the US borders (White House, 2009). Examples of how health concerns have entered the realm of foreign policy are abundant. The outbreak of severe acute respiratory syndrome (SARS) in 2003, the HIV/AIDS pandemic, the 2014 Ebola outbreak in West Africa, the spread of Zika virus, bioterrorism and the recent Covid-19 pandemic are all seen as direct threats to national security and foreign policy interests because of their ability to threaten international stability (Feldbaum, 2009; Elbe, 2010; Michaud; Kates, 2013; Rushton, 2019; Harman, 2020).

The goal of this article is to demonstrate how Nigeria since the attainment of independence in 1960 has attached importance to utilising health as an instrument for promoting foreign policy. The Nigerian experience reveals the linkages between health and foreign policy. Health engagements in the form of aid, assistance and cooperation is also used as a form of soft power that fulfils domestic and foreign policy goals including security, economic growth and other interests. It is no gainsaying that the hierarchy of foreign policy functions of national security, the global economy, political and social development and the protection and promotion of human dignity through humanitarianism and human right policies are echoed in Nigeria’s international health relations. Its avowed foreign policy interests include socio-economic and political ties with its immediate West African neighbours, particularly on domestic health security issues focusing on ECOWAS and the African Union, Nigeria’s cooperation in the field of health with key bilateral actors (Britain, the United States and Japan) and a commitment to global citizenship through membership in multilateral organisations outside Africa, including the UN, the WHO, European Union, and the Commonwealth. The threats of infectious diseases to human health and economic activities have caused an intensification and organisational formulation of Nigeria’s health diplomacy at the bilateral and multilateral level. Such diplomacy has gone beyond pandemics’ threats and has established a basis for developing a more extensive set of cooperative relationships. The article utilizes the primary and secondary method of data collection. The primary data were obtained from oral interviews and

daily newspaper reports. It further draws upon materials from the WHO Archives in Geneva and National Archives, Ibadan. Secondary data were sourced from books, journal articles, government publications and the internet. The data generated were analysed using descriptive and content analysis.

THEORETICAL UNDERPINNING

This article is anchored on two theories, namely realism and constructivism. Analysing health diplomacy efforts through the prism of international relations operationalised through realist and constructivist frameworks helps to comprehend better the motivation that drives states, particularly Nigeria, to utilise health to pursue its foreign policy goals. According to the realist, states actions are driven by the pursuit of power (Jervis, 1998; Griffiths, 2007). The realists believe that the conduct of international relations is the outcome of the choices of states operating as independent actors rationally pursuing their interest in a system of sovereign states. Joshua Goldstein (2005) summarised the realists framework in three propositions; 1. States are the most important actors; 2. They act as rational individuals in pursuing national interest, and 3. They act in the context of an international system lacking central government. Under this framework state's use of health in foreign policy is seen to promote its national interest. In this wise, disease prevention and control serve to protect national security and economic power.

In contrast, constructivism sees the world and what we can know about the world as socially constructed. It holds that shared ideals and values – independent of national interest, hold influence in international relations (Theys, 2017). Constructivists posit that the behaviour of states in international relations is shaped by complex cultures. In fact rule governed interactions shape states' interest and identities. For constructivists, norms help states pursue their selfish interest in mutually beneficial ways and overcome collective goods problems. Norms define how states conceive their interests and identities (Katzenstein, 1996; Onuf, 1989). Thus, states' conception of its interest, its presentation on the international stage and its behaviour can change due to interstate interactions. States, like, people come to see themselves as others see them. Diplomatic interactions can affect how states formulate their political influences and articulate interests. Hence, health diplomatic processes become more than mechanical conduits for articulating and defending predetermined interests. They have become avenues through which states and non-state actors construct and express their ideas, interests and identities.

Significantly, Nigeria's use of health as a foreign policy tool is not merely a natural and inevitable development arising from what is happening in the real world. Instead, the motivations are made or socially constructed in such a way as to reflect the ideas, interests and relative power of individuals and communities. These communities are not merely states, governments or political actors but can include other groups such as practitioners and academic disciplines within the health and international relations fields (McInnes; Lee, 2012).

NIGERIA AND INTERNATIONAL HEALTH ORGANISATIONS

Nigeria's membership of international health organisations reflects a religious implementation of one of its foreign policy principles. The fourth principle of Nigeria's foreign policy – multilateralism, explains Nigeria's enthusiastic and instinctive search for membership in key international organisations globally and at regional levels (Olusanya; Akindele, 1986). Nigeria believes that international organisations provide numerous opportunities for multilateral negotiations and collaboration among states and could be used by the country to its advantage. In line with its avowed foreign policy principle, Nigeria joined a host of international health organisations such as the World Health Organisation. This suggests that a significant characteristic of Nigeria's diplomacy at independence was multilateral diplomacy. This was particularly true in the field of health. In recent years, the cross-border transmission of infectious diseases has facilitated cooperation among countries. Therefore, international health organisations have become ideal fora for states to deliberate on global and national health challenges. In this regard, Nigeria joined the International Health Organisations to participate in international health decision-making processes actively.

Nigeria and the World Health Organisation

The World Health Organisation (WHO) is the UN-designated specialised agency in health and plays a leading role in coordinating international health activities. The World Health Organisation has played a central role in Nigeria's health development since its inception in 1948. In doing this, the WHO also acted beyond its original mandate. Nigeria became an associate member of the WHO in 1956. However, much was not achieved both before and during associate membership because Nigeria was sovereign void. Since the attainment of independence in 1960, Nigeria has been actively involved in the WHO's activities.

In 1979, the World Health Organisation formally designated the National Orthopedic Hospital Igbobi Lagos and the Aro Mental Hospital Abeokuta as WHO collaborating centres. The two hospitals' designation was in recognition of their potentials to perform the three main functions of providing various services to the people of Africa in general and Nigeria in particular, conducts research and offer training in their specific fields. On training, the hospital facilities would encourage African countries to stop sending their scholars to Europe and reduce the brain drain from the continent. Besides, the WHO also contributed to manpower development through fellowship awards to Nigerians to train in various fields. Many Nigerians received training under this scheme in public health, health education, nutrition, statistics, public health, nursing, occupational health, leprosy control among others. The smallpox eradication programme and the control of cholera were outstanding achievements in the assistance of the WHO for diseases control in the country. Other WHO assisted campaigns was directed against malaria and tuberculosis among others.

Nigeria has shown her commitment to attaining the WHO goals through its financial contributions to the organisation's Regular Budget Funds (RBF) from 1961 to 2007. The constitution states that WHO is primarily

financed by its member states' assessed contribution calculated according to the United Nations Scale of ability to pay based on Gross National Product (GNP) and population (WHO, 1948). Between 1961 and 2007, Nigeria contributed a total sum of \$14,248,242.72 to the WHO's Regular Budget Fund. It is important to note that despite Nigeria's civil war from 1967 – 1970 and the economic recession of the 1980s, Nigeria WHO's Regular Budget Fundon to the fund. The Health Assembly never suspended Nigeria's voting privileges and services to which a member was entitled was never suspended by the Health Assembly based on non-fulfilment of its financial obligation.

Furthermore, in line with the WHO constitution which stipulates that the 'Health Assembly or the Executive Board acting on behalf of the World Health Assembly may accept and administer gifts and bequest made to the organisation provided that the conditions attached to such gifts or bequests are acceptable and are consistent with the objectives and policies of the organisation (WHO 1948). Nigeria has given many financial assistance and gifts to the World Health Organisation. For instance, in 1967, Nigeria donated two pieces of artwork worth £5000 to both the new headquarters of the World Health Organisation Regional Office for Africa and the WHO general headquarters in Geneva (Daily Times, 1967). In 1974, the Federal Government approved a Nigerian contribution of N20,000 towards the WHO Appeal Fund for combating the health problems in the drought-stricken Sudanese Sahelian zone of Africa (Daily Times, 1974).

Furthermore, in 1975, 1976 and 1977, Nigeria supported the following extra-budgetary contributions; Special Regional Accounts of Bio-Medical Research Centre in Ndola, Zambia and malaria eradicating special account of the WHO African Region (Ogbang, 1978). In 1990, Nigeria made a 2 million naira donation to the 24 million naira Special Fund for Health in Africa (New Nigerian, 1992). The Fund was used in financing community health priorities, especially child survival, safe motherhood, adolescent health, better nutrition, water supply and health education. Other areas include selective disease control, workers health and social welfare.

The organisation has derived significant benefits from the experience of high eminent authorities sent by Nigeria to attend the World Health Assemblies, Executive Board sessions, and Experts Committees and Regional Committees. According to Professor Adeoye Lambo, among the developing countries, Nigerian scientists in the field of medicine and health are considered one of the best in the world. He recounted that 'there is no day or week that I have walked in the corridors of WHO in Geneva, without seeing a Nigerian scientist or consultant rendering one advice or another' (The Statesman, 1987). This is a measure of Nigeria's commitment to the attainment of the WHO goals.

Nigeria was nominated as a member of the Executive body of the WHO on many occasions (EB Members, E11/87/3/NIE. WHO Archives Geneva). During the 28th session of the Executive Board on May 29, 1961, Nigeria designated Dr C. M. Norman Williams to serve at the Executive Board. However, with Norman Williams's appointment as the Director of Health Services in the African Regional office in Brazaville, he was replaced by Dr O. B. Alakija. On May 31 1966, Dr M. P. Otolorun was designated to serve on the Executive Board with Dr A. O. Austen Peters as Alternate. While Dr S. I. Adesuyi and

Dr G. A. Ademolu were advisers, Dr Otolorun served on the Board consecutively from 1966 to 1969. He resigned in May 1969 and was replaced by Dr S. L. Adesuyi. In 1990 and 1994, Professor Olikoye Ransome Kuti was designated to serve on the Executive Board. The moderation of their words and their measure of judgment has represented a contribution to the WHO. Moreover, this was a great honour to Nigeria in particular and Africa in general.

Nigerians have also featured prominently on high-level appointments in the WHO. In 1971, Professor Adeoye Lambo was appointed Assistant Director-General of WHO (New Nigerian, 1971). As the Assistant Director-General, he was responsible for organising medical education and training, health promotion and protection, pharmacology and toxicology. His appointment crowned a very long relationship between WHO and Professor Lambo. Before this period, he was either delivering a WHO sponsored lecture, carrying out a WHO project or advising the organisation on an aspect of health in Africa. Professor Adeoye Lambo was elevated to the post of Deputy Director-General in 1973 (New Nigerian, 1971). As the Deputy Director-General he was the second-in-command of the WHO, where Dr Mahler was the Director-General. Professor Adeoye Lambo, as the Deputy Director-General, was the Secretary to the Executive Board and played a significant part in planning, programming and budgeting for a technical programme in the area of infectious diseases, cancer, and mental health, among others.

Before 1971, some other Nigerians had been appointed by the WHO to serve in different capacities at the regional and headquarter levels. For instance, Dr David Jackson Amah was appointed in 1966 as Regional Adviser in Public Health at the WHO Regional Office for Africa in Brazaville (Daily Sketch, 1966). In 1969, Dr Otolorin was appointed WHO representative for two African countries, Liberia and Sierra Leone (Morning Post, 1969). Furthermore, Dr Okezie, the Federal Commissioner of Health, at the 24th session of the World Health Assembly in Geneva in 1971 was unanimously elected President of the African Group for 1971/1972 (Federal Ministry of Information, 1971). Besides, Dr Olatunji Adeniyi-Jones was appointed in 1970 as Director of Health Services, WHO Regional Office for Africa (Morning Post, 1970). In 1973, Dr Ayo Bruties was appointed a consultant to the WHO to set up psychiatric service in developing countries (Daily Times, 1973). In 1983, Professor Oladipo Olujimi Akinkugbe was appointed WHO consultant in Geneva to coordinate the WHO's effort to mobilise universities throughout the world for the WHO primary drive towards health for all, human and social justice (Nigerian Herald, 1985).

Another notable Nigerian that contributed to the growth of WHO was Professor Adetokunbo Lucas. His work with WHO began in 1965 when he became a member of the Expert Panel for Parasitic Diseases and consultant and temporary adviser for the Regional Offices. He was the pioneer Director of WHO Tropical Diseases Research (TDR) for a decade from 1976 to 1986. His tenure as TDR Director witnessed marked improvement in the fight against tropical diseases namely malaria, leprosy, onchocerciasis and lymphatic filariasis. Clear evidence was the huge investment of about US \$200 million to combat these diseases. (Lucas, 2010).

Another index of Nigeria's contribution is the hosting of some of the WHO essential conferences and events. Nigeria successfully hosted the 23rd

session of the Regional Committee meeting in 1973. Nigeria also took active participation in the negotiation, formulation and revision of WHO policy instruments notably the Alma Ata Declaration with particular focus on the Primary Health Care in 1978, the International Code on the Marketing of Breastmilk Substitutes, the Bamako Initiative, the Framework Convention on Tobacco Control 2003 and the Revision of the International Health Regulation in 2005 among others. Nigeria has used the WHO to serve its foreign policy interest in the area of health. Nigerians have also chaired important WHO conferences. For instance, on February 10 1983, General Olusegun Obasanjo chaired an extraordinary meeting of experts in Medical Sciences and Public Health dealing with the effects of nuclear war on man's health and total wellbeing in all cultures(Nigerian Herald, 1983).

Nigeria and the Commonwealth

Nigeria has used the Commonwealth in the pursuit of her foreign policy objectives in the area of health. Nigeria benefits tremendously from functional cooperation for development amongst Commonwealth countries. The Commonwealth of Nations has demonstrated a significant commitment to international health. The Secretariat enables the Commonwealth Ministers of Health to meet annually at Geneva, before sessions of the World Health Assembly to discuss current issues, review action on past decisions and evolve conventional approaches as necessary to the significant issues before the Assembly. The Secretariat also arranges triennial meetings of the Commonwealth Ministers of Health for extensive discussions on specific health issues and delineating courses for the future (Larby; Hennam, 1993). A good deal of endeavour is directed towards improving essential health and medical services, clean water, disease prevention, and control and para-medical use, particularly in small rural areas where facilities may be limited.

Since its establishment in 1965, the Commonwealth Secretariat has, in response to the wishes of its members, introduced wide-ranging health operations financed through the Commonwealth Fund for Technical Cooperation CFTC. The CFTC has been assisting in health development activities through the General Assistance Programme, thereby making available advisers, and medical officers, (Commonwealth, 1983). The Fellowship and Training Programmes of the Commonwealth provide opportunities for nationals from developing countries to undergo training attachments, specialised courses, and study visits to selected centres.

The Academic Exchange Programme includes providing facilities for teachers in medical schools to undergo short periods of training, pursue specific objectives, participate in seminars and conferences, and study tours. Every year, through the CFTC, the organisation provide over 650 technical experts and consultants who help develop the skills of over 4000 Commonwealth citizens in critical areas. As a developing country, Nigeria contributes to this directly through the Technical Aid Corps (TAC), and many expert advisers come from Nigeria.

Another central platform of health cooperation between Nigeria and the Commonwealth is the Commonwealth Medical Association, which is concerned with maintaining professional standards and ethics

and is committed to providing continuing medical education programmes, including distance learning. Primary health care is one of the central concerns of the Commonwealth Nurses Federation, which operates on a regional rather than a pan Commonwealth scale. Nigeria is also member of the West African Health Community.

Nigeria and the UNICEF

UNICEF was created in December 1946 to assist European children facing famine and diseases. Its mandate was extended in 1953 to become the United Nations Development Agency for Children. UNICEF presence in Nigeria was established in 1953 (ISKANDER, 1987). Since then, Nigeria has benefited from its interventions in the area of child and maternal health. UNICEF first intervention in Nigeria focused on endemic disease control like leprosy, yaws and malaria. It sponsored research projects to understand the prevalence and causes of malnutrition better. In collaboration with the University College London and the World Health Organisation, UNICEF established a Department of Food Science and Nutrition in the University of Ibadan. In 1954, a milk drying plant supported by UNICEF Africa was approved for Nigeria to produce and distribute dry milk for infants and young children.

UNICEF provided humanitarian assistance to the war-affected areas during the Nigerian Civil War through the provision of milk, protein-rich food, vitamins and medical supplies to meet the needs of about 5.5 million children and women in the affected areas. In 1970, UNICEF contributed massively to relief reconstruction efforts. Besides, the UNICEF Executive Board provided funds to the tune of \$7 million for the rehabilitation of schools and health centres and the expansion of children services. Another programme was launched by the UNICEF in 1982 geared towards the elimination of common infections of early childhood using simple growth monitoring, oral rehydration therapy, breastfeeding and immunisation. UNICEF also commenced HIV/AIDS-related activities in the mid-1990s. In 2012, when the Boko Haram insurgency in the Northeast posed serious humanitarian challenges, UNICEF Nigeria prioritised critical emergency assistance and essential services for affected communities. UNICEF supported government efforts to contain the spread of Ebola in 2014 through the deployment of social mobilisers to educate the public on prevention measures.

COOPERATION WITH REGIONAL ORGANISATIONS

Nigeria and the European Union

The 1970s saw the emergence of Nigeria's cooperation with the European Union (EU). The main event was when Nigeria led the delegation of 46 African, Caribbean and Pacific states (ACP) during the negotiation with European Economic Community (now EU), which culminated in the forming the ACP-EEC Lome Convention on February 28, 1975, in Lome, Togo. The policy framework for EU Nigeria partnership has been

the 2000 Cotonou Agreement. Besides, the main instrument of EU assistance is the European Development Fund. Interestingly, the social sector remains one of the priority sectors of EDF with particular emphasis on support for routine and polio immunisation campaigns, improved access to clean water and sanitation and reinforce livelihoods and revenue generation in rural populations through food and nutrition security.

The European Union, WHO and UNICEF in tandem with Nigeria's government work assiduously to strengthen health systems and eradicate polio. Illustratively, the Minister of Health Professor Isaac Adewole signed on February 16, 2017 a €70 million European Union grant to support Nigeria's health sector (WHO, 2017). The EU Fund supported Maternal, Newborn and Child Health, Nigeria health systems and elimination of polio virus in Nigeria. Similarly, the UNICEF disbursed €50 million of the grant to the wards in Adamawa, Bauchi and Kebbi States to ensure that by 2020, 80 per cent of them will have functional primary health care centres that would provide regular services to about three million children under age five years and almost a million pregnant women and lactating mothers. The remaining € 20 million was disbursed through the WHO to support health care systems' strengthening towards achieving universal health coverage in Anambra and Sokoto states and support polio eradication in Nigeria. The EU also provided support to immunisation governance in Nigeria between 2014 and 2018. The project aimed to improve routine immunisation, Maternal and Newborn and Child Health by protecting children and their mothers from vaccine-preventable diseases.

Nigeria and the African Union

Since its establishment, the African Union (AU) has developed legal and policy instruments to address public health problems in the region (Onvizu, 2012). Nigeria has been part of several initiatives introduced by the AU. For instance, Nigeria has been involved in health ministerial-level dialogues and other high profile meetings. Nigeria has supported of the AU activities in Africa and the hosting of its important conferences and events. In April 2001, Nigeria hosted the Summit of Heads of States of AU member states where the Abuja Declaration on HIV/AIDS, Tuberculosis and other related infectious Diseases was adopted. Some crucial milestones of such meetings include:

1. The Lome Declaration in 2000. The Declaration requested increased collaboration with WHO and UNAIDS and the Decision on Polio eradication in Africa
2. AU Assembly Declaration on Malaria, HIV/AIDS, Tuberculosis and Other Infectious Diseases 2003. The Declaration urged the international community to provide more funding to governments and institutions in Africa. It also requested governments and international agencies to enhance partnerships with African nations to help build the capacity to manufacture affordable drugs at local and regional levels.
3. African Health Strategy, 2007 – 2015, to scale up health systems and promote international health partnerships in Africa later revised as African Health Strategy 2016 – 2030.

4. In 2007, the AU Conference of Ministers adopted the Johannesburg Declaration on strengthening health systems for equity and development.
5. In 2006, the AU adopted the Abuja call for accelerated action towards universal access to HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria services by 2010.
6. In 2010, the AU Summit in Kampala adopted Decisions on NEPAD and Eight G8 Muskoka Initiative on Maternal Newborn and under-five Child Health.

In 2014, Nigeria dispatched its medical team as part of the African Union Support to Ebola Outbreak in West Africa (ASEOWA). ASEOWA was the African Union's contribution to stopping the transmission of the Ebola virus disease in Guinea, Liberia and Sierra Leone. Nigeria has also worked in tandem with the African Union through its specialised health agencies such as the African Centre of Disease Control to fight against the deadly Covid-19 pandemic.

Nigeria and ECOWAS

Nigeria was a founding member of ECOWAS, the regional body central to Nigeria's foreign policy. ECOWAS promoted social progress and collaboration in the social field as one of the community's objectives (Anaemene, 2013). It was against this background that the West African Health Organisation WAHO was established in 1987 as the specialised agency of ECOWAS saddled to promote cooperation among its members in health. Its mission is to attain the highest possible standard and protect the peoples' health in the sub-region. WAHO supports ECOWAS member states' capacity in preparedness and response to epidemics through the establishment of national emergency management mechanisms for public health emergencies. In 2018, WAHO organised a yellow fever simulation exercise in Lagos in collaboration with the Nigeria Centre for Disease Control. WAHO has contributed to health workforce harmonisation instrument, health security agenda, setting and building of quality and resilient health systems. ECOWAS Health Ministers hold regular formal meetings. In June 2017, the ECOWAS Assembly of Health Ministers adopted the Regional Strategic Plan on Non-communicable Diseases. In 2016, the Dakar Resolution on the "One Health" Approach was adopted during the ministerial meeting on Combating Zoonosis and Related Public Health Threats. Nigeria has also collaborated with other ECOWAS member States in the containment of the Covid-19 pandemic. For instance, Nigeria donated 67 million naira worth of Personal Protective Equipment to aid the fight against the coronavirus pandemic in Sao Tome and Principe (Ojeme, 2020).

NIGERIA'S BILATERAL HEALTH COOPERATION.....

Nigeria's health cooperation with other countries has been established mainly by signing health cooperation agreements, regular dialogue mechanisms, high profile visits, and joint health programmes. Among all the developed countries, the United States is particularly active in

Nigeria's health issues. To achieve its foreign assistance for health, the US relies heavily on some significant US government agencies and prominent foundation nongovernmental organisations (Global Health Watch, 2007). The major US government agencies are the United States Agency for International Development (USAID), the Centre for Disease Control and Prevention (CDC), the Department of Defense (DoD) and the National Institutes for Health (NIH).

Nigeria has received tremendous support from PEPFAR in its fight against HIV/AIDS. The US – Nigeria partnership on HIV/AIDS began in 2004 through PEPFAR, and from 2004 to 2009, the US-supported HIV prevention, treatment and care and support programmes to the tune of \$1.5 billion. On August 25 2010, the Secretary to the Government of Federation of Nigeria, Alhaji Mahmoud Yayale Ahmed, and Dr Robin Sanders, US Ambassador to Nigeria, signed a memorandum of understanding approving a partnership framework HIV/AIDS 2010-2015 (United States Diplomatic Mission to Nigeria, 2010). The partnership framework was a strategic plan for cooperation between Nigeria's government and the United States government, the US President's Emergency Plan for HIV/AIDS Relief.

It is instructive to note that USAID has been supporting malaria control efforts in Nigeria for more than a decade. The USAID malaria funding level increased to about \$7million annually in 2007 and 2008 and then to \$16million in 2009 and 2010. Nigeria became a PMI focus country in 2011, with initial funding of \$43.5 million (President's Malaria Initiative, 2015). The funding has increased yearly from \$60.1 million in 2012 to \$73.3 million in 2013 and \$75.0 million in 2014. PMI was first implemented in three states namely Cross River, Zamfara and Nasarrawa. In 2012, PMI expanded to six more states and in 2013 to two more states to make a total of 11 PMI focus states (Federal Ministry of Health, 2012). In each of the states, PMI works with all the local government authorities for 230 Local Government Areas (LGAs) from eleven states.

Another health priority of the US government in Nigeria is polio eradication. CDC and USAID are the major implementing agencies for US global polio efforts, with CDC as the US lead agency. Some of the activities provided by the CDC include technical and financial support to Nigeria for polio eradication and measles pre-elimination activities. Other activities are campaign planning, monitoring and supervision, acute flaccid paralysis surveillance, outbreak investigations, nomad outreach, special project research and data management support. In recent times, the National Stop Transmission of Polio Programme was expanded to include specialised staff and activities to improve routine immunisation services across the northern states. The US government was instrumental in resolving the polio immunisation boycott in Northern Nigeria in 2003. The impact of the CDC's activities is that there has not been a recorded wild poliovirus in Nigeria since July 2014.

Aside from the United States, there are also many bilateral agencies active in Nigeria's health sector. These include the UK Department for International Development (DFID), the Canadian International Development Agency (CIDA), and the Japan International Cooperation Agency (JICA). The DFID has supported the government's efforts in

transforming health systems, HIV/AIDS, routine immunisation and medical aid. The major projects are Partnership for Transforming Health Systems (PATHS), Partnership for Reviving Routine Immunisation in Northern Nigeria (PRRINN), and Promoting Sexual and Reproductive Health for HIV/AIDS Reduction (PSRHH).

The Canadian International Development Agency (CIDA) has provided fund for the technical and physical upgrading of the Schools of Health Technology and Health Facilities. It also supported the Comprehensive health sector reform and strengthening between 2005 and 2007. Others include support for contraceptive commodities from 2005 to 2008; support to stop polio virus transmission, support to Routine Immunization and the National Programme on Immunization (NPI) now NPHCDA 2003 to 2009 and support for Integrated Sexual and Reproductive Health and Service Delivery in Nigeria.

The Japan International Cooperation Agency also provided support for infectious Disease prevention for children through the UNICEF. JICA also provided technical assistance to the Lagos State Government on health reform matters, environmental sanitation and malaria control from 2005 to 2008.

NIGERIA AND NON-ORGANISATION ORGANIZATIONS.....

Non-governmental organisations (NGOs) have also played crucial roles in international health activities. Over the past two decades, Nigeria has stepped up its efforts in cooperating with these organisations and institutions and has attracted funds, technologies and pharmaceuticals for its health sector. Nigeria maintains favourable cooperative ties with many NGOs worldwide, including the Rockefeller Foundation, Rotary International, Kellogg Foundation, Bill and Melinda Gates Foundation, CARE, OXFAM, and Save the Children among others. Still, a few have important overseas missions in Nigeria and are critical to emergency relief, health care delivery and infrastructure development in many countries. The past two decades have witnessed an increase in global funding by these foundations. One major foundation supporting Nigeria's health sector is Bill and Melinda Gates Foundation. Nigeria is a relevant focus country for the Gates Foundation, which provides more than \$400million in funding to partner organisations operating health and development programmes (GATES FOUNDATION, 2012). One example of the Gate's Foundation efforts to build effective partnerships in Nigeria is its support for eradicating polio through international bodies such as the World Health Organisation (WHO), United Nations International Children Education Fund (UNICEF), Rotary International and the World Bank. In partnership with all stakeholders, Gate's Foundation is committed to implementing the National Polio Eradication Emergency Plan. Other examples include grants to the Society for Family Health to improve care for newborns and pregnant women in various communities in Northeast Nigeria. Save the Children nongovernmental organisation has been working in Nigeria since 2001 to improve health systems and deliver maternal, newborn, and child health services, including reviving

routine immunisation. In 2014, it protected 12,662 children from harm, provided 693,156 children with a healthy start in life, helped 2,791 families feed their children and gave 4,409,772 children vital nourishment (SAVE THE CHILDREN, 2023).

CHALLENGES FACING THE PRACTICE OF HEALTH DIPLOMACY IN NIGERIA

.....

Despite its many positive sides, there are indications that Nigeria's health diplomacy has not been fully maximised. It has been affected by several factors. Nigeria is lagging behind in terms of health diplomacy particularly in formulating a country strategy on health diplomacy. This is not unconnected to the difficulties encountered in maintaining health as a foreign policy issue. Scholars have accused foreign policymakers of complacency. This is because foreign policy makers engage with health only during health emergencies. Still, as the crisis passes, attention shifts away from the protection of public health and disease prevention. The threats posed by emerging infectious diseases such as HIV/AIDS, Ebola and Covid-19, among others, are now a cause for concern. Therefore, it is imperative for states, including Nigeria, to work together in the fight against these deadly diseases as they respect no national boundaries. Diplomacy, with its power of negotiation, will become a critical element in this process.

Nigeria, as a developing country, has mostly been the recipient of development assistance, including health. It has also relied on such support to advance domestic health status. Nigeria must overcome the challenges associated with development assistance for health, such as disease and mismatch, with its priorities. Nigeria can maximise its gains from development assistance for health if it takes leadership in coordinating health activities in the country within a comprehensive national health plan. Nigeria should ensure that donors align their contributions with national policies through a donor mapping study and a systematic costing of the health sector strategic plan. Each year all donors should liaise regularly with the government to evaluate progress made and plan for future activities.

Available evidence shows that Nigerian diplomats and foreign policy experts lack the requisite training and orientation to meet the diplomatic realities and challenges of the present global age. Indeed, the current training of career foreign service and health professionals in the field does not emphasise health diplomats' professionalisation. The Foreign Service Academy, which was established in the early 1980s, only served the training needs of staff newly recruited into the service. Aside from this, the Nigerian Foreign Service Academy has not integrated global health issues into its curriculum. Nigeria should take a cue from other countries such as the United States National Foreign Affairs Training Centre/Foreign Service Institute. They have, over the years, integrated global health issues in their training curriculum. Nigeria should provide public health professionals and diplomats with the practical tools they need to recognise and manage their health diplomacy roles.

As a matter of fact Nigerian missions abroad attach more importance to cultural, economic, military and trade Attaches, they do not have health Attaches. This shows that the country does not pay requisite attention to

bilateral health issues. Nigeria puts minimal efforts into developing protective frameworks to forestall global health threats in the future. In 2014 alone, the United States Department of Health and Human Services had commissioned nine health attaches in 13 countries. Nigeria must begin to explore new diplomatic paradigms and give a boost to health attaches. This is particularly important when it comes to controlling the spread of diseases like Covid-19. One of the challenges is the lack of political communication channels. Essentially, a new type of health diplomat is needed to better harness and rationalise information to frequently equip decision-makers with vital data and furnish plausible preparedness strategies.

Again, institutional pluralism and divided responsibilities in the conduct of external relations have also affected Nigeria's health diplomacy. It has been argued that the only Ministry which is by nature and responsibility best equipped for this is the Ministry of Foreign Affairs. This is because the interests represented by the Ministry abroad are the totality of Nigerian interests, whether in health, agriculture, financial, economic and military fields. The relationship between the foreign ministry and other home ministries has been characterised by a personality conflict, rivalries and petty jealousies. Apparently, there is the absence of a focal point for the coordination of the activities of the Ministry of Foreign Affairs' with those home ministries where external relations are concerned, particularly the Ministry of health. As a corollary, inter-ministerial meetings are often ad-hoc in nature, and participation rarely includes the ministers themselves. Besides, enquiries and communications between the foreign affairs Ministry and other ministries were often left unattended even on critical health relations issues with other countries or international organisations. Thus, to enhance the Ministry of Foreign Affairs' capacity to perform this coordinating role, it is imperative to strengthen further the Ministry's in-house institutional and human resource capacity, particularly in international health cooperation and development.

CONCLUSION

This article has shown that health serves as an effective instrument in supporting Nigeria's foreign policy. The importance of health in Nigeria's foreign policy has been demonstrated in its bilateral and multi-lateral relations. Besides, health meetings with high profile Nigerian leaders have become more frequent. Foreign policy tools like negotiation and lobbying have been utilised in the health sector to facilitate health development. Nigeria has used health to promote its national interest. Nigeria has an opportunity to improve the health and welfare of countries in the global south especially Africa. This is imperative as a strong committed engagement in global health strategy is good foreign policy. Thus, generating goodwill among other countries will likely make them cooperate with Nigeria on other important bilateral issues. However, Nigeria should endeavour to address the various challenges confronting the practice of health diplomacy such as institutional pluralism, divided responsibilities and non-professionalisation of health diplomats, which have marred the conduct of Nigeria's health diplomacy.

REFERENCES

- ANAEMENE, Benjamin. Health Diplomacy and Regional Integration in West Africa: The West African Health Organisation's Experience. *Journal of International Studies*, v. 9, p. 59-75, 2013.
- COMMONWEALTH. Seventh Commonwealth Health Ministers Meeting Canada, 1983 Report, Ottawa, Canada, 2-7 October. Commonwealth Secretariat, London.
- EB MEMBERS DESIGNATED TO EB SESSIONS, file no, E11/87/3/NIE. WHO Archives Geneva
- DR Otolorin made WHO's Representative for two countries. *Morning Post*, 25 August, 1969.
- ELBE, Stefan. *Security and Global Health: Towards the medicalization of Insecurity*. Cambridge: Polity, 2010.
- FEDERAL MINISTRY OF HEALTH. *Malaria Advocacy Brief for Policy Makers*. Abuja: FMOH, 2012.
- FEDERAL MINISTRY OF INFORMATION. *Press Release n.478*. 15 May 1971.
- FELDBAUUM, Harley. *US Global Health and National Security Policy*. CSIA Global Health, 2009.
- FIDLER, D. *Health and Foreign Policy: A conceptual Overview*. Nuffield Trust, 2005.
- FIDLER, D. Global Health Diplomacy and Ebola Outbreak. In: HALABI, S.; GOSTIN, L.; CROWLEY, J. (ed.). *Global Management of Infectious Disease After Ebola*: p.133-148. New York: Oxford University Press, 2016.
- FRIST, W.H. Medicine as a currency for peace through global health diplomacy. *Yale Law and Policy Review*, v. 26, n.1, p. 209-29, 2008.
- GATES FOUNDATION TO OPEN OFFICE IN ABUJA. (2012). Retrieved <http://www.gatesfoundation.org/Media-Center/Press-Releases/2012/09/Gates-Foundation-to-Open-Office-in-Abuja> Accessed 20 July 2020.
- GLOBAL HEALTH WATCH. *An Alternative World Health Report*. US Foreign Assistance and Health. London: Zed Books, 2007.
- GOLDSTEIN, JOSHUA. *International Relations*. India: Pearson Education, 2005.
- GOODMAN, Neville. *International Health Organisations and Their Work*. Churchill, London: Livingstone, 1971.
- GRIFFITHS, Martin. *International Relations Theory for the Twenty – First Century: An Introduction*. London: Routledge. 2007.
- HARMAN, Sophie. Covid 19, the UN and Dispersed Global Health Security. *Ethics and International Affairs*, v. 34, p.373-378, 2020.
- JERVIS, Robert. "Realism in the study of World Politics". *International Organisation*, v. 54, n. 4, p. 971-991, 1998.
- KATZENSTEIN, Peter J. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York, Columbia University Press, 1996.
- KHAZATZADE-MAHANI, Akram; RUCKERT, Arne; LABONTE, Ronald. Global Health Diplomacy. In: MCINNES, Colin; LEE, Kelley; YOUDE, Jeremy (eds.). *The Oxford Handbook of Global Health*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- LARBY, P. M.; HENNAM, H. *The Commonwealth*. v. 5. London: Transaction Publishers 1993.
- LUCAS, Adetokunbo. *It was the Best of Times: From Local to Global Health*. Ibadan: Africa Bookbuilders, 2010.
- MCINNES, Colins; LEE, Kelley. *Global Health and International Relations*. Cambridge: Polity Press, 2012.
- MICHAUD, Joshua; KATES, Jennifer. Global Health Diplomacy: Advancing Foreign Policy and Global Health Interest. *Global Health, Science and Practice*, v. 1, n. 1, p. 24-28, 2013.
- MORGENTHAU, Hans. J. *Politics in the Twentieth Century: The Decline of Democratic Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- NIGERIA'S Donation. *Daily Times*, Lagos, 22 September 1967.
- NIGERIA gives N20,000 to WHO. *Daily Times*, Lagos, 27 July. 1974
- NIGERIAN Appointed WHO Adviser. *Daily Sketch*, 21 November 1966.
- NIGERIAN doctor get top WHO job. *Daily Times*, Lagos, 18 September 1973.

- NEW Man at WHO is Africa's Top Psychiatrist. **New Nigerian**, 4 October 1971.
- NIGERIA Donates N2m to African Health Fund. **New Nigerian**, 31 August, 1992.
- AKINKUGBE appointed WHO consultant. **Nigerian Herald**, 21 September, 1985.
- OBASANJO chairs WHO confab. **Nigerian Herald**, 26 February. 1983.
- OGBANG, Peter. **Address by the Chief Delegate of Nigeria to the 31st Session of the World Health Assembly in Geneva**, May 1978.
- OLUSANYA, G. O.; AKINDELE, R. A. The Fundamentals of Nigeria's Foreign Policy and External Relations. In: OLUSANYA, G. O.; AKINDELE, R. A. **Nigeria's External Relations: The First Twenty Five Years**. Ibadan: Ibadan University Press, 1986.
- ONU, Nicholas. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. London: Routledge, 1989.
- ONZIVU, William. **Regionalism and the Reinvigoration of Global Health Diplomacy: Lessons from Africa**. AJWH v. 7, n. 1 p. 49-76, 2012.
- OSLO DECLARATION. **Global Health - a pressing Foreign Issue of our time**. Lancet, v. 369, p. 1373-8, 2007.
- PRESIDENT'S MALARIA INITIATIVE. **Nigeria Malaria Operational Plan 2015**. Retrieved: <http://www.pmi.gov/docs/default-source/default-document-library/malaria-operational-plans/fy-15/fy-2015-nigeria-malaria-operational-plan.pdf?sfvrsn=6> Accessed on: 6 September 2015
- RUSHTON, Simon. **Security and Public Health**. Cambridge: Polity Press, 2019.
- SAVE THE CHILDREN IN NIGERIA. Retrieved: <http://www.savethechildren.org/site/c.8r-KLIXMGIpl4E/b.9086271/k.C5BA/Nigeria.htm>
- THEYS, Sarina. "Introducing Constructivism" in International Relations. In: MCGLINCHEY, Stephen; ROSIE, Walters; SCHEINPFLUG, Christian. **International Relations Theory**. Bristol: E-International Relations Publishing, 2017.
- THE STATESMAN. 27 February, 1987.
- United Nations General Assembly. **Global Health and Foreign Policy. Note by the Secretary General. A/65/399**. United Nations, 2010.
- United Nations General Assembly. **Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development**. Resolution adopted by the General Assembly on 25th September, 2015, A/RES/70/1. United Nations, 2015.
- United States Diplomatic Mission to Nigeria. **U.S. and Nigeria Sign HIV/AIDS Partnership Framework for Action**, 2010. Retrieved: http://nigeria.usembassy.gov/pr_08252010.html Accessed on: 27 August 2015.
- United Nations Security Council. **United Nations Security Council Resolution 1308.S/RES/1308**. United Nations, 2000.
- OJEME, Victoria. Nigeria donates medical supplies to Sao Tome and Principe. **Vanguard**. 30 July 2020. Retrieved: <https://www.vanguardngr.com/2020/07/nigeria-donates-medical-supplies-to-sao-tome-and-principe/>
- WEBER, S. Institutions and Change. In: DOYLE, M.; IKENBERRY, G. (ed.). **New Thinking in International Relations**. Boulder: Westview Press, 1997.
- WHITE HOUSE. **Statement by the President on Global Health Initiative**, 5th May. Retrieved: http://www.whitehouse.gov/the_press_office Accessed on: June 2020.
- WHO. **European Union, WHO and UNICEF partner with Government of Nigeria to strengthen health systems and eradicate polio**, 2017. Retrieved: <https://www.afro.who.int/news/european-union-who-and-unicef-partner-government-nigeria-strengthen-health-systems-and> Accessed on: 4 October 2021.
- WHO Top Job for Adeniji Jones. **Morning Post**, 7 November 1970.

Macro-Regional Patterns of CSO Affiliation/Participation within the UN-Civil-Society Framework: The Underrepresentation of the Developing World



Padrões Macrorregionais de Afiliação/Participação de OSCs no Quadro ONU-Sociedade Civil: A Sub-representação do Mundo em Desenvolvimento

Patrones macrorregionales de afiliación/participación de las OSC en el marco de las Naciones Unidas y la sociedad civil: la subrepresentación del mundo en desarrollo

Barry Mowell¹

1. Associate Professor of International Relations, American Military University, bdmowell@gmail.com.

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n1p65-85.

Recebido em: 15 de novembro de 2022

Aprovado em: 01 de fevereiro de 2024

ABSTRACT

The United Nations Integrated Civil Society database was utilized in empirical case studies of UN-affiliated civil society organizations (CSOs) in a spatial comparison as to whether they were headquartered in developed or developing nations. The purpose was to gauge plurality/proportionality in the representation of CSOs by world region within the UN-Economic and Social Council consultative status program. Findings indicate substantial variation in regional representation of CSOs within the UN consultative status framework with developed regions represented to a greater degree proportionate to their populations. Both Africa and Asia were underrepresented relative to their proportions of global population. The findings challenge perceptions that the UN relationship with civil society reflects regional pluralism as reflected via proportional representation.

Keywords: civil society organizations; ECOSOC; nongovernmental organizations; pluralism; United Nations

RESUMO

O banco de dados da Sociedade Civil Integrada das Nações Unidas foi utilizado em estudos de caso empíricos de organizações da sociedade civil (OSCs) afiliadas às Nações Unidas em uma comparação espacial para saber se estavam sediadas em países desenvolvidos ou em desenvolvimento. O objetivo era aferir a pluralidade/proporcionalidade na representação das OSCs por região do mun-

do dentro do programa de status consultivo do Conselho Econômico e Social da ONU. Os resultados indicam uma variação substancial na representação regional de OSCs dentro da estrutura de status consultivo da ONU com regiões desenvolvidas representadas em maior grau proporcional às suas populações. Tanto a África quanto a Ásia estavam sub-representadas em relação às suas proporções da população global. Os resultados desafiam as percepções de que a relação da ONU com a sociedade civil reflete o pluralismo regional refletido por meio da representação proporcional.

Palavras-chave: organizações da sociedade civil; ECOSOC; organizações não governamentais; pluralismo; Nações Unidas

RESUMEN

La base de datos integrada de la sociedad civil de las Naciones Unidas se utilizó en estudios de casos empíricos de organizaciones de la sociedad civil (OSC) afiliadas a las Naciones Unidas en una comparación espacial en cuanto a si tenían su sede en países desarrollados o en desarrollo. El propósito era medir la pluralidad/proporcionalidad en la representación de las OSC por región del mundo dentro del programa de estatus consultivo del Consejo Económico y Social de la ONU. Los hallazgos indican una variación sustancial en la representación regional de las OSC dentro del marco de estatus consultivo de la ONU con regiones desarrolladas representadas en un mayor grado proporcional a sus poblaciones. Tanto África como Asia estaban subrepresentadas en relación con sus proporciones de la población mundial. Los hallazgos desafían las percepciones de que la relación de la ONU con la sociedad civil refleja el pluralismo regional reflejado a través de la representación proporcional.

Palabras clave: organizaciones de la sociedad civil; ECOSOC; organizaciones no gubernamentales; pluralism; Naciones Unidas

INTRODUCTION AND TERMINOLOGY

A diverse range of civil society organizations (CSOs) has increasingly been associated with the United Nations. This includes record numbers of CSOs also known as non-governmental organizations (NGOs) which hold formal consultative status with the UN Economic and Social Council (ECOSOC), the principle vehicle for UN interaction with international civil society. A primary goal of the UN has been to cultivate a more effective, diverse and democratic institutional culture. A key component of the latter objective has been the active inclusion of and facilitation of interaction among civil society within the UN dynamic. A primary purpose of such interaction is to augment the traditional role of states as the primary actors within the framework of the world's preeminent intergovernmental organization (IGO). Considerable progress toward increased linkage with civil society has been achieved in recent decades as the total number as well as regional and topical diversity of organizations in association with the UN has grown exponentially.

This study seeks to identify spatial patterns of association of CSOs within the UN-CSO dynamic via comparative analysis of the proportional representation of world regions. Specifically, this research seeks to determine the degree to which UN-associated CSOs headquartered in predominantly developing regions such as Africa and Asia are

underrepresented within the UN-civil society dynamic compared to such CSOs in developed regions. The research hypothesized that although substantial progress has been made, civil society organizations headquartered in developing regions remain proportionally underrepresented relative to their share of global population. Likewise, those based in developed regions are proportionally over-represented within the UN-civil society framework.

This study is significant for several reasons. The UN practice of cultivating formal association with reputable CSOs has expanded substantially in recent years and has been described as the most dynamic area of growth and change within the UN framework (Alger, 2002,p.93). In 1946 when the practice was initiated, less than 50 such organizations held consultative status with the UN, but presently the status is afforded to over 5,000 organizations of various types, representing a wide range of issues across the globe (UN, 2018). Yet, it remains unclear what patterns of participation exist among the diverse range of organizations which have formal status with the UN. For example, what, if any, geographical patterns of participation exist? Early in its history of direct association with CSOs the UN cultivated relationships with western organizations almost exclusively---largely reflecting a dearth of such organizations based in the developing world and also a comparatively smaller number of independent states in regions such as Africa and Asia. In recent decades, large numbers of CSOs have emerged in the developing world, many of which have pursued ties with the UN and may have at least partially eroded the dominance of the western-based organizations within the UN-ECOSOC dynamic.

Other geographical patterns may be found to exist such as disproportionate representation of some world (sub)regions relative to others---e.g. to what degree are European and/or western CSOs better represented within the UN-civil society framework than those headquartered in Africa or Asia? Such analysis of geographical and other patterns of participation among UN-affiliated CSOs is important in cultivating a general understanding of the evolving dynamic between the UN and global civil society. Importantly, most previous attempts to study such issues have focused upon one or very limited numbers of such organizations or alternatively, have been specific to a particular issue area such as human rights or development rather than seeking to understand overall patterns of civil society participation within an intergovernmental organization (Tallberg; Sommerer; Squatrito; Jonsson, 2013,p.11). Also, there is comparatively little literature examining the degree or nature of non-state actor's influences within international relations among developing nations/regions, a gap which this analysis will in part help to address.

The concepts of civil society and civil society organizations are key to this study. Linz and Stepan (1996, p.116) offer a frequently cited description of civil society as being comprised of groups which freely self-organized independently of government influence and which seek to "articulate values, create associations and solidarities, and advance their interests." Waisman (2006, p.49) defined civil society in similar light stating that it is "a slice of society, whose core is the web of voluntary

associations that articulate interests and values, and their system of interaction, as long as these units are not under the control of the state". In the broadest of senses, CSOs are all voluntarily organized associations independent of direct government and/or market control. In a tripartite division of societal activity, the realm of civil society is everything not found in the domains of government or business/commercial activity, wherein organizations pursue collective goals (Uhlin, 2009, p. 272). Early concepts of civil society regarded it as comprising the mediating institutions that bridged the gap between the individual and the state (Thiel, 2017, p. 149). Some scholars have a broad and inclusive view of civil society as being comprised of widely diverse professional and labor associations, religious organizations and perhaps most famously via his example of bowling leagues and their decline as symptoms of broader waning of American civil society, Putnam (2001) also includes recreational-related organizations. The terms *civil society* and *CSO* may not be completely interchangeable in the minds of many in that the former is a broader, more general and inclusive reference than the latter which refers to a more formally organized constituency which also has more defined agendas.

Nongovernmental organization (NGO) was popularized as a term via its usage within the UN in the latter 20th century. The original UN charter sought to make a distinction between participation rights for countries or IGOs as opposed to non-state entities, commonly described at the time as transnational private organizations (Willets, 1996). The term NGO presently is preferred within ECOSOC, whereas other UN bodies as well as many other IGOs and international actors continue to use the term CSO, with both terms remaining in common use and often used interchangeably. This research uses the term CSO, for the sake of consistency and clarity, while both terms are regarded as synonymous.

While the concept of CSOs and the perception of the latter as one element of democratic society slowly emerged and expanded in the late 19th century, the most substantial growth in the total number and global nature of civil society has occurred since the mid-20th century. The post-colonial era in the decades following WWII was an important time for the growth of CSOs and civil society internationally, as in the preceding colonial period, governments customarily did not encourage the growth of such groups, seeing them as threats to the traditional political power structure (Kwesiga; Namasi, 2006, p. 86). In the decades following decolonization, CSOs acquired an increasingly prominent role in developing countries via the provision of services and distribution of aid, as evidenced in the tenfold increase in developmental aid dispersed by international organizations between 1970-1985 for example (Jokic, 2013, p. 51). Whereas such organizations emerged in developing states to supplement the role of government, in much of the developing world, the emergence of CSOs was to fill a void---as a substitute for programs and services that were inadequate or that were not provided at all by governmental actors (Kajimbwal, 2006; Makoba, 2002, p. 53-54)

During the late Cold War era of the 1980s and early 1990s, a significant expansion in the number and influence of CSOs occurred internationally. This upsurge---particularly in organizations related to human and

political rights or free market economic reform--is often credited with playing a role in the decline in authoritarianism and movement toward democracy characteristic of the era. Increasing numbers of CSOs with international focus were founded in many countries/regions in an effort to meet community needs or promote interests, with one estimate claiming that some 25,000 organizations could reasonably be classified as international CSOs/NGOs (INGOs--those with affiliates/programs in multiple countries) by the year 2000, up from 6,000 in 1990 and less than 400 a century earlier (Paul, 2000). The Union of International Associations' Yearbook of International Organizations lists over 38,000 active and some 30,000 dormant CSOs/NGOs that operated in 2 or more countries and obtained financial support from more than one state, their definitional criteria for being an INGO (UIA, 2016).

The UN's interest in cultivating relationships with a diverse range of CSOs was essentially twofold: (1) to increase the diversity of voices heard within international arenas beyond traditional state-actors and (2) to cultivate partnerships transcending state-actors in the implementation of UN initiatives such as aid programs. Arguably, the UN's efforts to cultivate such relationships in some regions (e.g. SubSaharan Africa) may be due to the organization's failure to facilitate adequate security and humanitarian standards and thus reflect a concomitant desire to improve its image in such regions and to at least in part accomplish through civil society partners what it has failed to achieve otherwise. The type and degree of CSO involvement with the UN has evolved over time, with the principle venue of formal interaction being the UN Economic and Social Council. Hundreds of organizations were in attendance at the conference establishing the UN at the end of WWII, setting a precedent for continuing cooperation and by 1950 formal consultative arrangements with CSOs and a framework of rules regulating such official affiliations were established (Willetts, 2011, p. 34-42). Article 71 of the UN Charter serves as the primary vehicle for UN relations with transnational civil society and as the basis of the formal CSO consultative status program. It states that ECOSOC "may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned" (United Nations, 2017).

While an in-depth examination of this issue was not the focus of this research, it would be useful to the discussion to draw a distinction between the concepts of *international* actors as opposed to *transnational* actors relative to studying CSOs and pluralism in the international arena. In both cases, the scope of activities of the institution/actor would presumably transcend the confines of a single state. In the narrowest of senses, international actors conform to the traditional state-centric dynamic and would include not just state-actors themselves, but IGOs comprised of state members and many CSOs that are direct or indirect organs of or financially dependent upon states. In contrast, transnational institutions are those that supersede and transcend the traditional state-centric

international dynamic and would include entities such as (non-state owned/directed) international MNCs and those CSOs that are truly autonomous from state control and not merely organs of state policies. It is not always clear to what degree CSOs are independent of the agendas of the states which often at least partially finance them and in which they are based. The spirit underlying Article 71 of the UN Charter and the efforts undertaken by the UN to cultivate formal relations with CSOs implies a desire to associate with *transnational* civil society organs that are independent of state control and influence, otherwise no real pluralism or diversification distinct from the traditional state-centric dynamic would be achieved.

PERSPECTIVES WITHIN THE LITERATURE.....

Inclusivity and the equitable distribution of power and influence within the UN and other international institutions are cornerstone concepts of pluralism within the international order. Pluralism within IGOs has been regarded as a model for democratic institutions (DeMars and Dijkzuel, 2015; Risse-Kappen, 1995; Willetts, 2011) or for the diversification and legitimization of authority (Bolin and Thomas, 1999; Gotz, 2008). Throughout much of its existence, the UN has been a forum almost exclusively for state actors, which bore near sole responsibility for agenda-setting and implementation (e.g. peace keeping) within the organization. The rapid expansion in the number and influence of CSOs with an international scope not only presented opportunities to diversify UN initiatives through collaborations with such grassroots organizations, but also to potentially diversify the sources of input received at the UN with regard to policy making and implementation. While state actors ostensibly represent the interests of their populations, they may often reflect the agendas of those who govern the state--i.e. the ruling elite. CSOs have been perceived as possessing a more “bottom-up” nature wherein the views of broader segments of society potentially including historically marginalized groups may be better represented. Additionally, pluralism within the UN ostensibly increases with a greater diversity of representation among the CSOs with which the UN affiliates.

Among other things, pluralism can entail weighing degrees of cultural and geographical diversity within egalitarian democratic institutions in that it advocates that all groups can maintain their distinctive identities and still be afforded opportunities to participate and have their voices heard without being marginalized (Abu-Laban, 2008, p. 1-2). In the latter sense, pluralism can be perceived as a principle of respect which places priority upon diversity in all its forms (GCP, 2018). The UN is a proponent of pluralism and the increasing role of evermore diverse types of CSOs within ECOSOC and other UN bodies reflects an institutionalized commitment to pluralist ideals. Specific bodies such as the UN Population Fund have invested sustained effort to actively engage a diverse range of CSOs in multilateral deliberations, advocacy including youth networks, and faith-based organizations, etc. (UN Office of the High Commissioner, 2019). The UN has sought to facilitate such pluralism

within ECOSOC via encouraging the affiliation/participation of CSOs representing the historically marginalized (e.g., developing nations, human/indigenous rights-related organizations) and in albeit limited instances providing funds to permit CSOs from developing nations/regions to participate in UN functions (Mowell, 2018, 231-232).

It remains unclear whether such efforts have actually yielded improvements in the diversity of representation in practice or whether the efforts undertaken by the UN in support of pluralism are largely symbolic in nature (Kymlicka, 2008, 152). For example, the increased profile of CSOs may be more reflective of good intentions and window dressing rather than substantive change in terms of the balance of influence which overwhelmingly remains with state actors at the UN and within other IGOs (Mowell, 2021). Civil society representation at the UN may also be more symbolic than substantive regarding the degree of CSO engagement/input. McKeon (2009), Mowell (2020) and Omelicheva (2009) contend that although the UN has ostensibly embraced international civil society, many UN bodies do not have vehicles for meaningful CSO involvement and the UN agencies which at least in theory have established programs to facilitate CSO interaction, customarily restrict the degree of access and participation afforded to CSOs. They further note that logistical obstacles such as limited financial and/or personnel resources also impede participation and due to such considerations, the UN has largely failed in efforts to effectively integrate civil society into the global political process. Such views have also been expressed by other scholars (Carpenter, 2010; Anderson, 2012; Willetts, 2000) who note that although CSO access to the UN has broadened in theory, UN access is not available to all organizations and that various obstacles such as the cost of attending UN conferences serve as significant barriers to widespread, diverse participation, particularly for CSOs in developing nations. Whether or not pluralism is being achieved would also be reflected in whether the goals and undertakings of the UN-affiliated CSOs more closely reflect the interests of the UN and developed countries or the developing states in which the CSOs are based, a question which may prove difficult to answer definitively and is beyond the scope of this research.

At the time of the UN's founding and the implementation of Article 71 facilitating formal association with CSOs, options for geographical plurality/diversity among the CSOs with which the UN could associate was limited, particularly with regard to Africa, Asia and other developing regions. In 1945, there were only 51 founding member states of the UN. Of these states, the vast majority were western nations including European colonial powers which still directly controlled much of Africa and Asia and accordingly did not desire the emergence of autonomous civil society---and a correspondingly strengthened national identity---in their possessions abroad. In the next decades, as the process of decolonization advanced, the number of sovereign states increased significantly (particularly in Africa and Asia), as did the number of UN members---144 by 1975. The rapid expansion the number of international/transnational CSOs did not begin in earnest until the 1990s and initially entailed rapid growth in the number of CSOs headquartered in developed, rather than

developing nations/regions. By around the turn of the 21st century, CSOs were growing rapidly in developing regions as well and reflecting the increasing numbers of CSOs with international scope, in recent years the UN has endeavored to expand its linkages with the organizations.

Article 71 of the UN Charter authorizes the UN Economic and Social Council (ECOSOC) to form formal consultative arrangements with CSOs. This collaborative relationship established by the UN Charter serves as the primary vehicle for UN interaction with international civil society. The most substantive element of the UN-ECOSOC consultative status program are the UN conferences which intentionally place state parties adjacent to CSOs in parallel conferences in order to impart a perception of pluralism and democracy and ostensibly provide accredited CSOs with an opportunity to present input (Anderson, 2012, p. 59-60). Effort has been made by the UN to increase CSO participation in the consultative status program. For example, in 1996 CSOs with a national or sub-national scope (rather than international scope) were for the first time considered for formal accreditation with the UN, with the goal of further opening and diversifying access to UN bodies, particularly for organizations based in developing nations (McKeon, 2009, p. 152). Such efforts designed to increase formal CSO association with the UN, combined with the explosive growth in the number of CSOs across the globe, has resulted in a significant increase in the number of organizations in the consultative status program. In 1948 a modest total of 40 CSOs held consultative status with UN-ECOSOC, only increasing to 180 CSOs by 1968 and to 1,505 by the program's 50th year in 1998 with the large majority of participating CSOs headquartered in developed/western nations--primarily Europe and the Americas (Statistica, 2019). By December 2018 a total of 5,161 CSOs held formal consultative status with UN-ECOSOC and although this is the most organizations ever in formal association with the UN and also likely the most diverse in terms of their countries and regions of origin, spatial patterns reflect proportional over-representation of CSOs from developed nations/regions and under-representation of those from the developing world (UN, 2018).

This exploration of pluralism entails assessments of the degree of proportional and equitable representation by world region within the UN-CSO dynamic, particularly its main vehicle, the ECOSOC consultative status program. Specifically, the study seeks to determine the degree to which major regions of the world are represented in the UN-civil society dynamic relative to the regions' proportion of global population. The theoretical perspective underpinning this study is a critical exploration of pluralist assumptions relative to the expanding role of CSOs within the United Nations, specifically perceptions related to geographically equity and egalitarianism within the UN-civil society dynamic. Proponents of democratic pluralism within the United Nations framework regard the expansion of CSO representation and influence within the UN as an appropriate means of diversifying input and for further democratizing global governance.

RESEARCH PARAMETERS

This study proposes that the expansion of the number and role of CSOs in association with the UN does not necessarily achieve the ideals of pluralism in that stark regional imbalances in proportional representation exist. Analysis of patterns of CSO participation with the UN will reveal gaps with regard to representation favoring developed regions/states and concomitantly, under-representation of developing regions/states. Previously, most empirical studies of CSOs at the UN have focused upon a limited number of organizations within a single issue area (Clark; Friedman; Hochstetler, 1998, p. 2-3). A strength of this study is that its breadth of scope in seeking to analyze macro-scale patterns of participation of CSOs in association with the UN will reveal broader patterns within the institutional dynamic. This study is organized around a research hypothesis related to substantially imbalanced spatial patterns among organs of transnational civil society with which the UN is associated: the CSOs of developed regions are better represented than those of developing regions relative to the regions' proportion of global population. To the best of the researcher's knowledge this is the first comprehensive study of macro-level spatial patterns of CSOs in association with the UN.

The research design utilizes an empirical case study involving descriptive statistics to examine the hypothesis. Data obtained from the extensive UN Integrated Civil Society Organizations (ICSO) online database is analyzed for macro-scale spatial patterns of affiliation/representation among CSOs within the UN framework. The publicly available ICSO database ostensibly lists all CSOs with connections to the UN including organizations currently or formerly a part of the UN Economic and Social Council's consultative status program and also organizations that have been directly involved with a UN initiative---distribution of UN aid, etc. The database is the most comprehensive listing of international/transnational civil society organizations with which the UN has some form of association and was deemed the best means of gauging proportional representation of world regions. The following provides a summary overview of the findings revealed via analysis of the database as related to the research hypothesis.

ICSO DATABASE ANALYSIS

As reflected in Tables 1 through 3, the UN's ICSO database contains significantly more entries for organizations headquartered in predominantly developing regions than for historically dominant higher-income regions. Africa, Asia and Latin America and the Caribbean had 9,524, 8,083 and 3,850 database entries respectively and a collective total of 21,457 entries, meaning 62.8% of all region-specific entries (34,168 entries had a regional categorization, several thousand others were categorized as "no region specified") according to organizational type were for those headquartered in developing regions. Europe, Anglo-America and Oceania had 6,096, 5,698, and 917 entries respectively for a combined total of 12,711 entries or 37.2% of all regions according to organizational type.

It appears that both in terms of total number of entries and percentage of all such entries, developing regions are better represented within the fabric of UN-civil society relations than at any prior point in history.

It is also worth noting that within the ICSO database categorizations by organizational type, developing regions have the largest total number of organizations listed in 11 of 15 categories. As reflected in Table 2, Asia leads in 6 categories: disability, foundations, institutions, media, ageing, and cooperatives. Latin America leads in 3 categories: indigenous, local government, and private sector. Africa has the largest number of entries in the 2 categories of associations and CSOs. As is illustrated in Table 1, among developed regions, Europe had the largest number of entries in the categories of associations and IGOs and Anglo America led in number of entries for academics. Oceania, with its comparatively small population, led no category in total number of entries. The remaining topical category “others” was fairly evenly divided among most world regions.

While such statistics derived from the ICSO database do not address depth or substance of participation (phenomenon which may prove difficult to analyze objectively), numerically they indicate record degrees of parity and plurality between civil society organizations among developed and developing nations and among most world regions. In short, CSOs headquartered in developing nations are at least on paper better represented within the UN framework than at any point in history and are trending toward increased levels of participation. However as indicated by the data, parity/equity does not exist in proportion to share of global population in each region and in contrasting the developed with the developing world.

As noted in Table 3, the three predominantly developed regions of Anglo-America, Europe and Oceania (the latter was classified as a predominantly developed region within this study due to the overwhelming dominance of CSOs from Australia and New Zealand within the Oceania region) collectively constitute just 15.3% of the world’s population but they are headquarters to 37.2% of all institutional entries by organizational type in the ICSO database. Conversely, Asia, Africa and Latin America and the Caribbean collectively comprise 84.7% of the world’s population but are home to just 62.8% of institutional entries listed in the database. Such disproportional representation was also found in other categories analyzed in the ICSO database including topical areas/fields of CSO expertise as can be seen in the data tables.

Analysis of ICSO data along regional lines revealed interesting patterns related to CSO fields of activity/expertise. As can be seen in Tables 4 and 5, with 65.7% of the total, LDC regions had the largest number of overall entries and also had the most entries in each of the 11 subcategories. Entries for Asian-based CSOs led in the 4 subcategories Economic and Social, Public Administration, Social Development, and Statistics, with entries for African-based NGOs leading in all 7 remaining areas. Among both developed and developing regions, entries were most numerous for the 4 subcategories of Economic and Social, Social Development, Sustainable Development, and Gender Issues/Women. The subcategories with the smallest number of entries were also the

same for both developed and developing regions: Statistics, and the 3 region-specific subcategories of Peace/Development in Africa, Conflict Resolution in Africa, and the New Partnership for Africa’s Development (NEPAD). Among developed regions, Europe had the most entries in 10 of 11 subcategories, with Anglo-America leading in entries related to Gender Issues/Women as the lone exception. In all 11 subcategories, Latin America and the Caribbean ranked 5th and Oceania last among the 6 world regions analyzed. Analysis of the scope and scale of organizational operations revealed similar regional variations/disparities.

Table 1 - ICSO Entries - Organizational Type by Predominantly Developed Region

Org. Type	Overall Total (%) ²	Europe	Anglo-America ³	Oceania ⁴	(MDC Total/%)
Academics	1389 (3.5%)	260	405	44	(709/51.0%)
Associations	2287 (5.8%)	652	162	45	(859/37.6%)
Disability	731 (1.9%)	95	103	24	(222/30.4%)
Foundation	1126 (2.9%)	231	183	23	(437/38.8%)
Indigenous	2385 (6.1%)	116	430	135	(681/28.6%)
Institution	395 (1.0%)	73	50	9	(132/33.4%)
I.G.O.	355 (0.9%)	116	35	10	(161/45.4%)
Local Govt.	255 (0.6%)	29	21	4	(54/21.2%)
Media	172 (0.4%)	28	27	5	(60/34.9%)
N.G.O.	28361(72.2%)	4126	3922	558	(8606/30.3%)
Others	819 (2.1%)	161	158	18	(337/41.1%)
Private Sector	720 (1.8%)	135	147	21	(303/42.1%)
Trade Union	88 (0.2%)	28	7	4	(39/44.3%)
Ageing	118 (0.3%)	23	24	10	(57/48.3%)
Cooperative	128 (0.3%)	23	24	7	(54/42.2%)
Totals:	39329	6096 (15.5%)	5698 (14.5%)	917(2.3%)	(12711/32.3%)

Source: Mowell (2017).

Table 2 - ICSO Entries: Organizational Type by Predominantly LDC*⁵ Region

Org. Type	Overall Total	Africa	Asia	Lat. Am. & Carib.	(LDC Total/%) ⁶
Academics	1389	5	233	238	(476/34.3%)
Associations	2287	753	300	375	(1428/62.4%)
Disability	731	171	217	67	(455/62.2%)
Foundation	1126	192	275	221	(688/61.1%)
Indigenous	2385	333	340	472	(1145/48.0%)
Institution	395	62	110	91	(263/66.6%)
I.G.O.	355	85	76	32	(193/54.4%)
Local Govt.	255	44	40	87	(171/67.1%)
Media	172	40	46	25	(111/64.5%)
N.G.O.	28361	7610	6111	1888	(15609/55.0%)
Others	819	132	158	134	(424/51.8%)
Pvt. Sector	720	137	103	169	(409/56.8%)
Trade Union	88	17	17	16	(50/56.8%)
Ageing	118	19	29	13	(61/51.7%)
Cooperative	128	24	28	22	(74/57.8%)
Totals:	39329	9524 (24.2%)	8083 (20.6%)	3850 (9.8%)	(21557/54.8%)

Source: Mowell (2017).

2. Overall totals and percentages include entries for which no region was specified

3. The UN ICSO Database denotes “North America” as 1 of 6 regional categories, but only provides data for the 2-country region of Canada and the United States. The geographically correct term for the Canada/U.S. sub-region of North America is “Anglo America”. The database provides statistics for Mexico and the countries of the Caribbean and Central America---all of which are located on the North American continent---within the regional category “Latin America and the Caribbean”.

4. The region known as Oceania is customarily regarded as being comprised of Australia, New Zealand, and numerous Pacific Island microstates and dependencies. Nearly all NGOs identified within the Oceania category of the ICSO database were in either Australia or New Zealand and accordingly data for this region was regarded as representative of MDCs rather than LDCs.

5. The terms LDC (Less/Least Developed Countries) and MDC (Most/More Developed Countries) are used in this study to draw a basic distinction between regions characterized predominantly by more highly developed economies as opposed to those primarily characterized by emerging economies. It should be stressed that such distinctions may be at least partly subjective in nature and that homogeneity does not exist within each region concerning development levels. Less developed nations exist within MDC regions (e.g., Moldova in Europe) and many countries within regions broadly classified as predominantly LDC/developing are highly developed (e.g., Japan in Asia). Also, given the rapid economic growth experienced in recent decades by many emerging nations such as China and India, the development status of many historically LDC nations has improved markedly and may be better characterized as gradations between such dichotomous classifications such as MDC vs. LDC or developed vs. developing. However, within regional studies it remains customary to classify Africa, Asia, and Latin America and the Caribbean as (primarily) LDC/developing regions and Anglo-America, Europe and Australia/Oceania as (primarily) MDC regions (Getis, Bjelland and Getis, 2014).

6. Overall totals and percentages include entries for which no region was specified

Table 3 - UN-Affiliated Civil Society Organizations by World Region

World Region	Number of ICSO Database Entries by Org. Type (%) ⁷	Population of World Region (% of 2016 World Pop.) ⁸
Africa	9,524 (27.9%)	1,216.1 million (16.4%)
Asia	8,083 (23.6%)	4,436.2 million (59.7%)
Anglo America	5,698 (16.7%)	360.5 million (4.9%)
Europe	6,096 (17.8%)	738.8 million (9.9%)
Latin America & Caribbean	3,850 (11.3%)	641.0 million (8.6%)
Oceania	917 (2.7%)	39.9 million (0.5%)
Totals	34,168**	7,432.5 million

Source: Mowell (2017).

7. (Worldometers, 2017)

Table 4 - UN-Affiliated Civil Society Organizations by Fields of Activity/Expertise and Correlated by MDC Regions

Field of Activity/Expertise (Totals)	Europe	Anglo-America	Oceania	MDC Totals (%)
Economic and Social (18939)	3643	3413	501	7557
Financing for Devt. (3962)	706	570	75	1351
Gender Issues/Women (11719)	1741	1743	251	3735
Population (4016)	708	510	73	1291
Public Administration (4260)	746	592	79	1417
Social Development (14106)	2270	1986	316	4572
Statistics (2797)	451	384	47	882
Sustainable Devt. (14062)	2352	2006	336	4694
Peace/Devt. in Africa (2761)	460	431	8	899
Conflict Res. in Africa (1777)	281	252	6	539
NEPAD (2041)	278	220	14	512
Totals: (80440)	13636(17.0%)	12107(15.1%)	1706(2.1%)	27449(34.2%)

Source: Mowell (2017).

8. Total and percentages do not include CSO/NGO entries for which no region was specified

Table 5 - UN-Affiliated Civil Society Organizations by Fields of Activity/Expertise and Correlated by LDC Regions

Field of Activity/Expertise (Totals)	Africa	Asia	Lat. Am. & Carib.	LDC Totals (%)
Economic and Social (18939)	4331	4689	2056	11076
Financing for Devt. (3962)	1219	1068	331	2618
Gender Issues/Women (11719)	3869	3280	865	8014
Population (4016)	1205	1152	379	2736
Public Administration (4260)	1092	1292	468	2852
Social Development (14106)	3860	4197	1499	9556
Statistics (2797)	728	928	260	1916
Sustainable Devt. (14062)	3959	3773	1643	9375
Peace/Devt. in Africa (2761)	1587	264	36	1887
Conflict Res. in Africa (1777)	1029	205	22	1256
NEPAD (2041)	940	524	83	1547
Totals: (80440)	23819(29.6%)	21372(26.6%)	7642(9.5%)	52833(65.7%)

Source: Mowell (2017).

PROPORTIONAL REPRESENTATION AMONG REGIONS/COUNTRIES
 WITHIN THE UN-ECOSOC CONSULTATIVE STATUS PROGRAM

Proportionality is an element of plurality important to this study in that understanding the degree to which regions are proportionally represented is a significant reflection of the degree of spatial parity in the relationship between the UN and international/transnational CSOs. Data displayed in Table 3 illustrated that ICSO database entries organized by organizational type were proportionally imbalanced in that the number of entries for all developed regions were greater relative to their share of global population than entries for developing regions. Analysis of data specific to entries for organizations with consultative status revealed an even greater degree of disproportionate dominance of western-based organizations as reflected in Table 6.

While the predominantly developed regions of Europe, Anglo America and Oceania collectively comprise only 15.3% of the world's 2016 population, they are the headquarters of 61.2% of organizations that presently hold consultative status with UN-ECOSOC. The later statistic reflects that organizations based in predominantly developed regions are represented at a rate four times greater than their proportion of the global population. Europe comprises 9.9% of the global population yet is home to 32.5% of CSOs holding consultative status, Oceania comprises 0.5% of the population yet hosts 2.2% of CSOs with consultative status---of 96 Oceania-based organizations identified as having consultative status, 70 (73.0%) were in Australia or New Zealand, a reflection as to why Oceania was regarded as an MDC region in this study. Anglo America was the most disproportionately dominant as it constitutes only 4.9% of the global population but is headquarters to 26.5% of CSOs holding consultative status with UN-ECOSOC.

Developing regions comprise 84.7% of the world's population yet are home to only 38.7% of the organizations listed as holding consultative status. Africa constitutes 16.4% of the global population yet is headquarters to a comparable, though slightly smaller 15.3% of CSOs with consultative status. Latin America and the Caribbean comprise 8.6% of the world's population yet are home to just 5.4% of organizations with consultative status. By far the largest proportional under-representation among developing regions is for Asia which constitutes 59.7% of the global population yet was identified as headquarters to only 18.0% of those CSOs presently holding consultative status. Such findings clearly support the hypothesis that significant imbalances exist with regard to proportional parity among countries and regions and also between developed and developing areas---both within the ICSO database in general and also among the organizations within the ECOSOC consultative status program, the primary vehicle within the UN-civil society framework.

It is worthy to note that disparities also exist among developed versus developing regions with regard to the type/level of consultative status held. General consultative status is the highest level of accreditation and affords the greatest degree of access and input. Of the 6 world regions delimited within the ICSO database the 3 with the smallest percentage

of general status CSOs were all predominantly developing regions: only 1.2% of Africa-based CS organizations held general status, only 2.8% of Asia-based CS organizations, and 2.5% among those based in Latin America and the Caribbean. While no general status organizations were identified as being based in Oceania, 5.4% of Europe-based CSOs holding consultative status were accredited at the general level and 3.2% for those headquartered in Anglo America. However, the largest percentages by far among CS organizations for roster status, presumably the most restrictive accreditation level in terms of opportunities to participate in ECOSOC processes, were also for CSOs based in Europe (20.2% of CS organizations held roster status) and Anglo America (19.1%), perhaps mitigating any real or perceived dominance the latter regions potentially possess via having a greater proportion of CSOs in general consultative status. The increased prevalence of roster status organizations from developing regions also likely reflects the UN’s relatively recent shift toward allowing CSOs (primarily from developing nations) with a national or sub-national scope of operations to obtain ECOSOC consultative status, though their association would presumably be restricted to this lowest level of accreditation.

Using the ICSO database, a case study analysis was undertaken to identify variations among countries in terms of degree of proportional representation/parity within the ECOSOC consultative status program. Table 7 presents data from the case study of the world’s 20 most populous countries---more logistically practical than examining all of approximately 200 countries in the world---relative to the number of organizations holding consultative status headquartered in each and the percentage of the latter relative to the total (global) number of CS organizations for which a regional association was specified in the ICSO database. Of the countries, 11 were in Asia, 4 in Africa, 2 each in Europe and Latin America, and 1 in Anglo America. Many of the same patterns related to proportional equity (or lack thereof) as previously presented in Tables 3 and 6. Countries within developing regions were in general underrepresented relative to the proportion of population they contain---with Asia-based CS organizations the most underrepresented, and most countries in developed regions disproportionately over-represented.

Table 6 - Parity of ECOSOC Consultative Status Organizations by World Region and Relative to Proportion of Global Population

General Status	Special Status	Roster Status	Total / % of all CS orgs	% of World Population	
Africa	8	624	42	674 / 15.3%	16.4%
Asia	22	704	68	794 / 18.0%	59.7%
Europe	78	1066	289	1433 / 32.5%	9.9%
LA/Carib.	6	198	34	238 / 5.4%	8.6%
Anglo Am.	37	909	223	1169 / 26.5%	4.9%
Oceania	0	83	13	96 / 2.2%	0.5%
Total	151	3584	669	4404	

Source: Mowell (2017).

It should be noted that the under-representation of CSOs based

9. (Worldometers, 2017)

10. Number reflects those organizations holding Consultative Status identified by region within the ICSO database. Over 300 organizations with Consultative Status were classified as “no region specified” within the database.

in developing regions is not unique to the consultative status program of United Nations Economic and Social Council. For example, the World Association of Non-Governmental Organizations (WANGO) was founded in 2000 to facilitate networking and collaboration among international CSOs. WANGO maintains a detailed database of over 54,000 member/affiliated organizations. As reflected in Table 7, analysis of NGO spatial distributions with affiliations to the organization revealed patterns strikingly similar to those of NGO affiliations within the UN-ECOSOC program. As of 2019, the Americas—principally the US and Canada—(45.2%) and Europe (32.9%) combined were headquarters to 78.1% of WANGO-affiliated NGOs. Despite containing the majority of the global population, Africa and Asia served as headquarters to only 8.8% and 11.9% of WANGO-affiliated CSOs respectively.

Table 7 - Regional Distributions of Organizations Affiliated with the World Association of Non-Governmental Organizations, 2019

Region	Organizations	Percentage
Africa	4,778	8.8%
Americas	24,577	45.2%
Asia	6,488	11.9%
Europe	17,921	32.9%
Oceania	653	1.2%

Source: WANGO (2019).

INTERPRETATION OF FINDINGS

The total number of CSOs headquartered in developing regions has increased substantially in recent decades and many developing nations in Africa and Asia presently have large numbers of such organizations. For example, as of 2019 over 5,000 nonprofit organizations existed in Nigeria and some 200,000 in South Africa (NNNGO, 2019; ICNL, 2019). Most such organizations are small in size and local in scope of operations. Thus, the exponential growth in total number of CSOs in many developing nations does not translate to a commensurate increase in organizations with international/transnational scope or a voice or role within the international arena including the United Nations consultative status program. Such patterns concerning the proportional under-representation of the developing world among international CSOs likely reflect a combination of factors including the external and internal organizational dynamic of the organizations, as well as economic and political constraints they face.

A parallel can be drawn with the legacy of neocolonialism which has arguably left many developing states in continuing positions of economic dependency via conditional trade and aid agreements that constrain options. The dynamic between international CSOs in donor nations and many such organizations in developing regions may reflect a similar hierarchical framework in which state actors and IGOs and CSOs based in donor nations often regard CSOs headquartered in developing nations

as merely the recipients of their largess (and as dependents/subordinates) rather than as partners working in collaborative effort to address international problems. Such a dichotomous, top-down dynamic would not be conducive to empowering African or Asian-based CSOs possessing a local or national scope to strive for a more global voice or operational focus. Western-based organizations by often utilizing partner organizations in developing nations as little more than service providers for externally financed programs may have contributed to CSOs in the global south retaining identities as local or national rather than international organizations (Dicklitch, 1998, p. 16).

Economic considerations also likely factor heavily in the lack of international reach/voice of many CSOs in the developing world. Many such organizations lack the funds necessary to grow beyond the confines of the localities or countries in which they operate or to participate in conferences and training abroad. Additionally, specific economic and infrastructure barriers likely limit the scope of activities for many CSOs based in developing countries. For example, shortcomings related to logistical infrastructure including no or limited availability of high-speed internet access and impeded ability of the organizations to communicate and network remains a limiting factor for many organizations. Shumate and DeWitt (2008, p. 427) concluded that a sharp distinction remained in terms of frequency and capability of communication among organizations based in developed versus developing regions in that the organizations based in predominantly developing regions were often severely limited in their capacity to exchange information and maintain active lines of communication internationally. The degree to which communication barriers serve as limiting factors in the international growth/effectiveness of CSOs has been addressed in other research. A 2014 study of human rights CSOs concluded most organizations based in developing countries lack the communications resources to network or to effectively get their messages out beyond a local reach and that contemporary internet access/capability was a largely ineffective vehicle for many such organizations to overcome communications barriers and evolve as anything more than a locally-based institution (Thrall; Stecula and Sweet; 2014, p. 157-158).

Political considerations likely also weigh heavily. The majority of the world's undemocratic or quasi-democratic regimes remain concentrated in predominantly developing regions. The most recent Freedom House (2019) assessment of the state of democracy globally classifies most nations in Africa and Asia as either "not free" or only "partly free". Debate remains as to whether the presence of CSOs and other vestiges of civil society serve as catalysts for facilitating democracy or whether they are the byproducts of democratic processes and institutions already established (Kamat, 2003, p. 67). What is clear is that nations with the strongest democratic institutions and traditions usually also have more vibrant civil society institutions---including the presence of CSOs with international stature/reach. Conversely, many authoritarian or quasi-democratic states place various types of restrictions upon CSOs that serve to stifle their growth and operations. For example, the Ethiopian government,

wary of foreign influences in its internal affairs, limits foreign funding of its CSOs to a maximum 10% of the organizations' total budget, a policy which starves organizations of external support and concomitantly serves to keep the organizations small, localized and limited in terms of international connections and networking (Anderson, 2017). In short, the over-representation of the world's authoritarian regimes within the developing world appears to correlate closely in terms of the proportional under-representation of civil society headquartered in those states on the international stage.

SUMMARY AND CONCLUSION

.....

Throughout much of the 20th century what few examples existed of international civil society were principally located in developed regions, but the explosive growth of CSOs globally over the course of recent decades has facilitated improvements in the numerical balance, distribution and influence of civil society organizations. Just as the governments of developing regions have become increasingly active within civil society in recent decades, civil society in the global south has also become increasingly visible within the global arena (Tandon and Kak, 2008). By the 1990s, CSOs and other manifestations of civil society in developing regions were rapidly emerging and were becoming comparable in total number to their counterparts from more developed areas, though CSOs in the global south often remained overshadowed politically within international forums by counterparts based in western nations which were often better organized and financed (Ibid). Tandon and Kak (2008, p.80-81) elaborate on the challenges faced by CSOs based in the developing world as the organizations have attempted to obtain a voice within the UN and international community, culminating in the CIVICUS framework--an attempt at further empowering international civil society:

Emerging civil society in Asia, Africa and Latin America (initially) had weak capacity in the areas of intellectual material, institutional capacities, and local/regional coordination, as well as a lack of regulatory frameworks in many countries. Most governments of these southern countries had a "suspicious" orientation toward CSOs and it was therefore necessary to create a modern framework of regulation for government- CSO relations...In 1991, the idea of strengthening civil society by uniting CSOs on a global stage manifested in CIVICUS: the World Alliance for Citizen Participation which (facilitated) unprecedented strength and global outreach for participating organizations.

Issues such as freedom to operate independently of government influence, political parity (I.e. clout) domestically and abroad, and funding/resource availability may in some instances continue to favor organizations based in western nations within the framework of contemporary global civil society. Yet progress toward parity has been made and the CSOs of the developing world continue to expand and may at present be more vibrant than at any previous point in history. For example, in recent decades communist China has witnessed substantial growth in the total number and variety of CSOs. Yet continued progress is needed as compared with counterparts in many other regions, Chinese-based organizations have not fully matured and many have a reputation for

corruption or perhaps more commonly, poor leadership and ineffectiveness (Xiaoguang and Li, 2006, p. 144-145). A further example can be evidenced in Indonesia in which civil society is vibrant and thriving today, in sharp contrast with the status of civil society under decades of the Soeharto dictatorship which viewed CSOs with suspicion and actively sought to control and limit their influence (Antlov, Ibrahim and Van Tuijl, 2006, p. 164-165).

Rates of progress have not been uniform, particularly when comparing circumstances in democratic versus non-democratic countries. For example, the dearth of democracy in much of the Middle East and North Africa has impeded the advance of organized civil society which has often struggled for the mere right of free association more so than working toward achieving specific policy objectives such as human rights---a situation which has not been helped by the breakdown or absence of popular movements such as organized labor, often a catalyst for civil society in other world regions (Sayed-Said, 2004, p. 61). Not only have many developing states restricted the growth and expansion of civil society internally, but such restrictions have also contributed to the isolation of groups from interacting with each other and at the international level (Samad and Mohamadieh, 2008, p. 112). Even under such circumstances an often more muted form of civil society has played an increasingly important role in observing and reporting on compliance with human rights, environmental and other initiatives in many countries around the world. Accordingly such organizations are rightly regarded as elements of the international contract helping to regulate behavior in those policy areas (Lake, 2000, p. 51-52).

Interestingly, such uneven patterns of civil society development could be seen in data gleaned from this research. Imbalances in representation and participation of CSOs were consistently visible in statistics derived from the UN's ICSO database. Civil society in developed regions was usually over-represented to a significant degree relative to proportion of population, while CSOs headquartered in developing regions were often underrepresented proportionally. At least some of the latter disparity can be attributed to contrasts in economic prowess between developed and developing regions, as organizations in developing nations may often lack the financial resources to fully participate in international conferences, etc. Other factors such as democratic versus authoritarian political climate in the host country can also be seen within the data presented in this research as potentially impacting the degree of participation of CSOs within international forums such as the UN-ECOSOC consultative status program.

Given the relative scarcity of research into the plurality of civil society representation within the UN or other IGOs, this research can be regarded as a preliminary study into the latter phenomenon rather than a comprehensive or definitive treatment. Future research into the issue could entail weighting CSO representation not merely proportional to the population of a country/region but also relative to the number of transnational organizations present in each state/region---though a clear and objective inventory of such organizations in each state may prove

logistically difficult. More detailed examination of the issue could also delve into identification of sub-regional and national patterns of participation/affiliation in order to cultivate a clearer picture of the spatial dynamic and such research would likely reveal wide variations among individual states and sub-regions. In particular, the depth and substance of the UN-civil society dynamic is worthy of study though will likely prove problematic to gauge in a comprehensive or objective manner. Research is also needed as to ways in which civil society in developing regions such as Africa and Asia can potentially value their agencies within the framework of international relations. Also, the data utilized in this study provides a snapshot of the UN-civil society dynamic at a particular point in time. The latter dynamic has evolved and expanded rapidly in recent years and this trend seems poised to continue, necessitating future efforts to reappraise the status and plurality of representation of transnational civil society within the UN framework.

REFERENCES

- ABU-LABAN, Y. Pluralism as Process: The Role of Liberal Democratic Institutions. In: GLOBAL CENTRE FOR PLURALISM EXPERT ROUNDTABLE, 2008. Accessed February 28, 2022. Available at: http://www.pluralism.ca/images/PDF_docs/pluralism_papers/abu_laban_paper_pp6.pdf
- ALGER, C. The Emerging Roles of NGOs in the UN System: From Article 71 to a People's Millennium Assembly. *Global Governance* v. 8, n. 1, p. 93-117, 2002.
- ANDERSON, K. *Living with the UN: American Responsibilities and International Order*. Stanford, CA: Hoover Institution Press, 2012. ISBN: 0817913440.
- ANDERSON, M. NGOs: Blessing or Curse? *The Africa Report*. November 29, 2017.
- ANTLOV, H.; IBRAHIM, R.; VAN TUIJL, P. NGO Governance and Accountability in Indonesia: Challenges in a Newly Democratizing County. In: JORDAN, L. and VAN TUIJL, P (Eds.) *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. London, UK: Earthscan, 2006. p. 147-166. ISBN: 1-84407-368-8.
- BOLIN, J.; THOMAS, G. (Ed.) *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999. ISBN: 0804734224.
- CARPENTER, R. Governing the Global Agenda: 'Gatekeepers' and 'Issue Adoption' in Transnational Advocacy Networks. In: AVANT, D., FINNEMORE, M. and SELL, S. (Eds.) *Who Governs the Globe?* Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010. p. 202-237. ISBN: 1877462764.
- CLARK, A.; FRIEDMAN, E.; HOCHSTETLER, K. The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights and Women. *World Politics* v.51, n. 1, p. 1-35, 1998.
- DEMARS, W.; DIJKZUEL, D. Introduction: NGOing. In: DEMARS, W. and DIJKZUEL, D. (Eds.) *The NGO Challenge for International Relations Theory*. New York, NY: Routledge - Global Institutions Series, 2015. p. 1-28. ISBN: 978-1-138-84530-5
- DICKLITCH, S. *The Elusive Promise of NGOs in Africa: Lessons from Uganda*. New York, NY: St. Martin's, 1998.
- FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World 2018: Democracy in Crisis*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/democracy-crisis> Accessed October 13, 2019.
- GETIS, A.; BJELLAND, M.; GETIS, V. *Introduction to Geography*. New York, NY, US: McGraw-Hill, 2014.
- GLOBAL CENTRE FOR PLURALISM. Defining Pluralism, Global Centre for Pluralism: *Pluralism Papers - No. 1*. Available at: http://www.pluralism.ca/images/PDF_docs/defining_pluralism_EN.pdf. Accessed February 27, 2021.
- GOTZ, N. Reframing NGOs: The Identity of an International Relations Non-Starter. *European Journal of International Relations*. v. 14, n.2, p. 231-258, 2008.

- INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW. **Civic Freedom Monitor**. Available at: <http://www.icnl.org/research/monitor/southafrica.html>. Accessed October 12, 2019.
- JOKIC, A. Go Local: Morality and International Activism. **Ethics and Global Politics**. v. 6, n. 1, p. 39-62, 2013.
- KAJIMBWAL, M. NGOs and Their Role in the Global South. **The International Journal of Not-for-Profit Law**. v. 9, n. 1 (December), 2006.
- KAMAT, S. NGOs and the New Democracy: The False Saviors of International Development. **Harvard International Review**. v. 25, n. 1, p. 65-69, 2003.
- KOTZIAN, P. Holding International Governance to Account: Do Civil Society Organizations Have a Chance to Exert Accountability? **Journal of International Organizations Studies**. v.5, n. 6, p. 5-25, 2015..
- KWESIGA, J.; NAMISI, H. Issues in Legislation for NGOs in Uganda. In: JORDAN, L. and VAN TUIJL, P (Eds.) **NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations**. London, UK: Earthscan, 2006. p. 81-92 ISBN: 1-84407-367-X
- KYMLICKA, W. **Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2008. ISBN: 0199280401.
- LAKE, D. Global Governance: A Relational Contracting Approach. In: PRAKASH, A. and HART, J. (Eds.) **Globalization and Governance**. London, UK: Routledge, 2000. p. 31-53. ISBN: 0-415-24249-5.
- LINZ, J.; STEPAN, A. **Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe**. Baltimore, MD, US: Johns Hopkins University Press, 1996. ISBN: 0801851580.
- MAKOBA, J. Nongovernmental Organizations (NGOs) and Third World Development: An Alternative Approach to Development. **Journal of Third World Studies**. v. 19, n. 1, p. 53-63, 2002).
- MCKEON, N. **The United Nations and Civil Society: Legitimizing Global Governance – Who’s Voice?** New York, NY, US: Zed Books, 2009. ISBN: 1848132751
- MOWELL, B. Degree and Patterns of Formal NGO Participation within the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC): An Appraisal of NGO Consultative Status Relative to Political Pluralism. Doctoral Dissertation - Florida International University, 2017.
- MOWELL, B. Pluralism and Proportionality in the Representation of European International Civil Society within the UN Framework: A Sub-regional Comparison. **European Politics and Society**. v. 19, n. 2, p. 230-245, 2018.
- MOWELL, B. NGO Goal-Setting/Attainment and Perceptions of Benefits Derived within the Framework of the UN-ECOSOC Consultative Status Program. **Open Political Science**. v. 3, p. 97-116, 2020.
- MOWELL, B. Barriers to UN-Civil Society Collaborations: A Case Study of CSOs within the UN-ECOSOC Consultative Status Program. **International Studies**. v. 58, n. 4, p. 466-490, 2021.
- NIGERIA NETWORK OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS. **About us**. Available at: <https://nnngo.org/about-us/> Accessed October 10, 2019.
- OMELICHEVA, M. Global Civil Society and Democratization of World Politics: A Bona Fide Relationship or Illusory Liason? **International Studies Review**. v. 11, n. 2, p. 109-132, 2009.
- PAUL, J. NGOs and Global Policy-Making, Global Policy Forum. Available at: <https://www.globalpolicy.org/empire/31611-ngos-and-global-policy-making.html>. Accessed February 21, 2018.
- PUTNAM, R. **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**. London, UK: Simon and Schuster, 2001.
- RISSE-KAPPEN, T. (Ed.) **Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995.
- RUBENSTEIN, J. **The Cultural Landscape: Introduction to Human Geography**. New York, NY, US: Prentice-Hall, 2014.
- SAMAD, Z.; MOHAMADIEH, K. The Arab NGO Network for Development: A Case Study on Interaction between Emerging Regional Networking and Global Civil Society. In: JAMES, W. and THOMPSON, A. (Eds.) **Critical Mass: The Emergence of Global Civil Society**. Waterloo, ON, CA: The Centre for International Governance Innovation and Wilfrid Laurier University Press, 2008. p. 111-128 ISBN: 1554580226.

SAYED-SAID, M. Global Civil Society: An Arab Perspective. In: ANHEIER, H., KALDOR, M. and MARLIES, G. (Eds.) **Global Civil Society**. London, UK: Sage Publications, 2004. p. 60-73 ISBN: 9781412903073

SHUMATE, M.; DEWITT, L. The North/South Divide in NGO Hyperlink Networks. **Journal of Computer-Mediated Communication**. v. 13, n. 2, p. 405-428, 2008.

STATISTICA. **Changes in the number of non-governmental organizations (NGOs) with consultative status with ECOSOC - 1948 to 2010**. Available at: <https://www.statista.com/statistics/268357/changes-in-the-number-of-ngos-worldwide-since-1948/> Accessed January 5, 2019.

TALLBERG, J.; SOMMERE, T.; SQUATRITO, T.; JONSSON, C. **The Opening Up of International Organizations: Transnational Access in Global Governance**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2013. ISBN: 9781107325135.

TANDON, R.; KAK, M. Amplifying Voices from the Global South: Globalizing Civil Society. In: **Critical Mass: The Emergence of Global Civil Society**. Waterloo, ON: The Centre for International Governance Innovation and Wilfrid Laurier University Press, 2008. p. 75-88. ISBN: 1554580226

THIEL, M. **European Civil Society and Human Rights Advocacy**. University Park, PA: Penn State University Press, 2017. ISBN: 0812249364

THRALL, A.; STECULA, D.; SWEET, D. May We Have Your Attention Please? Human-Rights NGOs and the Problem of Global Communication. **The International Journal of Press/Politics**. v. 19, n.2, p. 135-159, 2014.

UHLIN, A. Which Characteristics of Civil Society Organizations Support What Aspects of Democracy? Evidence from Post-Communist Latvia. **International Political Science Review**. v. 30, n. 3, p. 271-95, 2009.

UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS. **Yearbook of International Organizations**. Available at: <http://www.uia.org/yearbook>. Accessed August 12, 2017.

UNITED NATIONS. Charter of the United Nations - 2017. <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-x/index.html> Accessed March 15, 2018.

UNITED NATIONS. **Brief Statistics about ECOSOC Status**. Available at: <https://csonet.org/?menu=100>. Accessed December 30, 2018.

UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. UNFPA Input: Enhanced and Strategic CSO Engagement at the UN. Available at: <https://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/Procedures/UN/UnitedNationsPopulationFund.pdf>. Accessed January 9, 2019.

WAISMAN, C. Autonomy, Self-Regulation, and Democracy: Tocquevillean-Gellnerian Perspectives on Civil Society and the Bifurcated State in Latin America. In: FEIBERG, R., WAISMAN, C. and ZAMOSC, L. (Eds.) **Civil Society and Democracy in Latin America**. New York, NY, US: Palgrave Macmillan, 2006. p. 17-33. ISBN: 1403972281.

WILLETTS, P. (Ed.) **The Conscience of the World: The Influence of Non-governmental Organizations in the UN System**. Washington, DC: Brookings Institution, 1996. ISBN: 0815794193

WILLETTS, P. From 'Consultative Arrangements' to 'Partnership': The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN. **Global Governance** v. 6, n. 2, p. 191-212, 2000.

WILLETTS, P. **Non-Governmental Organizations in World Politics: The Construction of Global Governance**. New York, NY, US: Routledge, 2011. ISBN: 0415381258

WORLD ASSOCIATION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS. <https://www.wango.org/> Accessed October 5, 2019.

WORLDMETERS. 2017. World Population by Region. <http://www.worldometers.info/world-population/#region> Accessed November 1, 2017.

XIAO GUANG, K.; LI, F. 2006. NGO Governance in China: Achievements and Dilemmas. In: JORDAN, L. and VAN TUIJL, P. (Eds.) **NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations**. London, UK: Earthscan, 2006, p. 129-146 ISBN: 1-84407-367-X



Las provincias argentinas a través del vínculo con China (2014-2022): ¿hacia una reconfiguración de la doble periferia?

Argentine provinces through the link with China (2014-2022): towards a reconfiguration of the double periphery?

Os estados argentinos através do vínculo com China (2014-2022): em direção a uma reconfiguração da duplo periferia?

1. Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Investigadora del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la Unidad Ejecutora de Ciencias Sociales y Regionales (UE CISOR). Profesora de grado y posgrado de la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu). Integrante del Programa para el fortalecimiento de la investigación y la cooperación con China de CONICET. sjuste@cisor.unju.edu.ar

Stella Juste¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n1p86-106.

Recibido em: 22 de outubro de 2023

Aprovado em: 14 de fevereiro de 2024

RESUMEN

El presente artículo estudia el esquema centro-periferia del sistema internacional en el doble nivel de análisis, estatal y subestatal, a través de la agenda paradiplomática de las provincias argentinas con respecto a China entre 2014 y 2022. El objetivo es analizar la reconfiguración de la doble periferia de las unidades subestatales argentinas en la relación con China desde la suscripción del Acuerdo de Relaciones Estratégicas Integrales hasta el ingreso de Argentina en la Belt & Road Initiative (BRI).

El abordaje parte de los aportes del estructuralismo para explicar la relación de dependencia centro-periférica en los distintos niveles del sistema internacional; y de los estudios de paradiplomacia para comprender el accionar internacional de las provincias argentinas condicionadas por la doble periferia en la que se insertan. La metodología es cualitativa con estudio de caso para el análisis de las provincias argentinas.

Los resultados evidencian la proliferación de iniciativas provinciales en relación a actores chinos produciendo la reconfiguración de la doble periferia subestatal argentina. China se perfila como promotor del desarrollo local de la doble periferia de Argentina, pero mantiene la asimetría interestatal entre ambos países.

Palabras clave: doble periferia, provincias, paradiplomacia, Argentina, China

ABSTRACT

This article studies the center-periphery scheme of the international system at the double level of analysis, state and sub-state, through the paradiplomatic agenda of the Argentine provinces with regard to China between 2014 and

2022. The objective is to analyze the reconfiguration of the double periphery of Argentine sub-state units in the relationship with China since the signing of the Comprehensive Strategic Relations Agreement until Argentina's entry into the Belt & Road Initiative (BRI).

The approach is based on the contributions of structuralism to explain the center-periphery dependency relationship at the different levels of the international system; and on paradiplomacy studies to understand the international actions of the Argentine provinces conditioned by the double periphery in which they are inserted. The methodology is qualitative with a case study for the analysis of the Argentine provinces.

The results show the proliferation of provincial initiatives in relation to Chinese actors, leading to the reconfiguration of Argentina's double sub-state periphery. China emerges as a promoter of local development in Argentina's double periphery, but maintains the interstate asymmetry between the two countries.

Key words: double periphery, provinces, paradiplomacy, Argentina, China.

RESUMO

O presente artigo estuda o esquema centro-periferia do sistema internacional no duplo nível de análise, estadual e sub-estadual, através da agenda paradiplomática dos estados argentinos com respeito da China entre 2014 e 2022. O objetivo sugere analisar a reconfiguração da duplo periferia das unidades sub-estaduais argentinas em relação com China desde a subscrição do Acordo de Relações Estratégicas Integrais até o ingresso da Argentina na Belt & Road Initiative (BRI).

A abordagem parte dos aportes do estruturalismo para explicar a relação de dependência centro-periferia nos distintos níveis do sistema internacional; e dos estudos de paradiplomacia para compreender o acionar internacional dos estados argentinos condicionados pela duplo periferia na qual se inserem. A metodologia é qualitativa com estudo de caso para o análises dos estados argentinos.

Os resultados evidenciam a proliferação de iniciativas em relação aos atores chineses produzindo a reconfiguração da duplo periferia sub-estadual argentina. A China perfila-se como promotor do desenvolvimento local da duplo periferia argentina, mas mantém a assimetria interestadual entre ambos países.

Palavras chave: duplo periferia, estados, paradiplomacia, Argentina, China.

Introducción

Desde tiempos coloniales América Latina se insertó internacionalmente desde una posición de subordinación respecto de las economías imperantes. La situación se profundizó con la complejización del sistema y el impacto de los avances tecnológicos que desembocaron en el proceso de globalización (Ferrer, 2007 y 2010). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entendió que la dinámica del sistema internacional era definida por un patrón de desarrollo dominante que establecía condiciones de desarrollo en el centro y de subdesarrollo en la periferia (Prebisch, 1949 y 1980; Furtado, 1970; Sunkel & Paz, 1970).

Los países periféricos reprodujeron el patrón de vinculación hacia el interior de sus fronteras, produciendo unidades subestatales de doble periferia (USDP) (Juste, 2017). En Argentina esto se evidenció en el

surgimiento de provincias centrales y periféricas. Entonces, las provincias de la periferia se enfrentaron a una doble dependencia: ser periféricas de Argentina, y periféricas del sistema internacional, configurándose una situación de doble periferia (Ver Gráfico N° 1). No obstante, a partir de 2014 con la creciente presencia de China en la región, éstas provincias empiezan a vincularse con actores chinos en la búsqueda de oportunidades de desarrollo a través de inversiones en áreas como las energías renovables, minería, infraestructura, educación y cultura, entre otras. Algunos ejemplos son el parque solar Cauchari en Jujuy, el parque eólico/solar Cerro Arauco en La Rioja, y las inversiones para la producción de litio en Jujuy, Salta y Catamarca. En ese sentido, el análisis busca poner el foco en las provincias en su rol de actores internacionales y su capacidad para articular acciones que repercutan en su desarrollo y en la relación con el Estado Federal que integran.

Cabe destacar que el accionar de las provincias en el escenario internacional no es nuevo. En el campo académico ha revestido interés investigativo a fines de la década de 1980 a través de los estudios de paradiplomacia e internacionalización territorial (Duchacek, 1986 y 1990; Soldatos, 1990; Cornago, 2001).

Con ese marco, la hipótesis del presente trabajo sostiene que el establecimiento de relaciones fluidas de las unidades subestatales argentinas de doble periferia (de aquí en adelante USADPs) con China produjo la reconfiguración de la doble dependencia. Por un lado, promovió cambios en las variables que definen la dependencia entre las unidades subestatales dentro del Estado (liderazgos políticos, modelo de desarrollo, aislamiento geográfico). Y, por otro, consolidó inserción periférica del Estado argentino en el Sistema Internacional, observándose una profundización de la dependencia de Argentina en relación al China. Para corroborar la hipótesis, se trabajó con una muestra compuesta por cuatro provincias que representan el noroeste argentino: Catamarca, Jujuy, La Rioja y Salta. El recorte temporal inicia con el establecimiento de Relaciones Estratégicas Integrales entre Argentina y China en 2014 y finaliza en el año 2022 con el ingreso de Argentina a la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

El objetivo es analizar las gestiones paradiplomáticas de las USADPs con China y sus repercusiones en la transformación de la doble periferia entre 2014 y 2022. Para ello, el estudio se estructura en cinco apartados. El primero establece precisiones metodológicas. El segundo analiza el significado de la emergencia de China para la doble periferia argentina. El tercero aborda los cambios generados en las USDPA's a partir de la vinculación con actores chinos a través del análisis de las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja y Salta. Luego, el cuarto apartado se concentra en la relación bilateral entre Argentina y China, caracterizando el vínculo centro-periférico. El quinto apartado estudia la evolución del vínculo entre las unidades subestatales y el Estado Federal a partir de la profundización de vínculo con el gigante asiático. Por último, se esbozan algunas reflexiones finales.

Abordaje Metodológico

La investigación adopta un abordaje cualitativo con una muestra intencional de cuatro provincias argentinas de doble periferia: Catamarca, Jujuy, La Rioja y Salta. El estudio abarca diez años desde la suscripción del Acuerdo de Relaciones Estratégicas Integrales hasta el ingreso de Argentina en la Belt & Road Initiative (BRI) en 2014. En ese periodo de tiempo se analizan los cambios en la matriz de la doble periferia en Argentina observables en: los liderazgos políticos de desarrollo local y el aislamiento geográfico. A partir de allí se analizan los cambios en la matriz de la doble periferia argentina y el vínculo provincia-Estado Federal a partir de la relación con China.

El análisis toma los aportes del estructuralismo que se consolidó como visión centro-periférica a partir del estudio titulado “El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas” de Prebisch (1949). Aportes como los de Celso Furtado (1970) permitieron explicar que el patrón centro-periférico se extendía más allá de los intercambios comerciales:

“O desenvolvimento das relações econômicas internacionais não se fazia apenas sob a forma de crescente intercâmbio entre as diversas nações, mas também mediante a criação de pólos de comando que detinham o controle dos fluxos financeiros; que orientavam as transferências internacionais de capitais; que financiavam estoques estratégicos de produtos exportáveis; que interferiam na formação dos preços, etc. (...) Tratava-se, portanto, de uma forma de dependência que decorria da própria estrutura da economia mundial” (Furtado, 1970, p. 221).

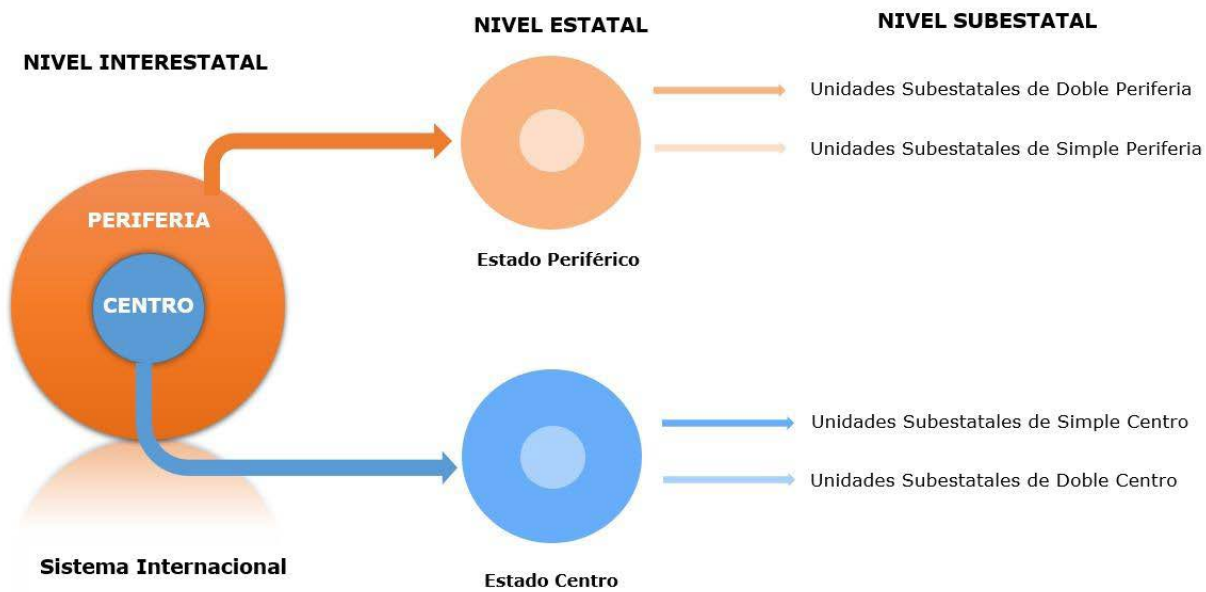
Más tarde, Ferrer (2007) sostuvo que la instancia económica era insuficiente para explicar la existencia centros y periferias, siendo necesario analizar cinco variables claves que determinan la pertenencia a la periferia²: el aislamiento geográfico, el grado de cohesión y movilidad social, la calidad de los liderazgos políticos, la inestabilidad institucional, y la (in) capacidad para pensar un modelo de desarrollo propio (Ferrer, 2007). Estas variables corroboraron la inserción de Argentina³ y, además, comprobaron que la dependencia se reproduce en el interior de las fronteras estatales, organizando los territorios nacionales en unidades subestatales centrales de producción industriales y desarrolladas, y otras periféricas, de producción primaria y poco diversificada, que responden a los intereses de las primeras. Aparece entonces la doble periferia, entendida como:

“la situación política de doble dependencia en que se encuentra la unidad subestatal respecto del centro propulsor internacional de la globalización y del Estado periférico, que reproduce esa relación de dominación hacia el interior de las fronteras estatales.” (Gráfico N° 1) (Juste, 2017, p. 180)

2. Estos condicionamientos conformaron la “densidad nacional” (Ferrer, 2007), donde la periferia presenta un aislamiento geográfico respecto de los puntos de distribución y consumo económico, liderazgos políticos débiles, inestabilidad gubernamental ante crisis económicas y falta de definición de un modelo de desarrollo propio sostenido en el tiempo.

3. “La condición de doble periferia en unidades subestatales” (Juste, 2017) corrobora la existencia de la doble periferia subestatal en la provincia de Jujuy (Argentina), el departamento de Tarija (Bolivia) y la región de Tarapacá (Chile), siguiendo el estructuralismo cepalino.

Gráfico N° 1: Centro-Periferia Multinivel



Fuente: Elaboración propia, 2023

Para las unidades subestatales de doble periferia (USDP) como Catamarca, Jujuy, La Rioja y Salta, el desafío está en superar la situación de doble dependencia, transformando las potencialidades del territorio para obtener mayor capacidad autónoma de crecimiento y satisfacer los objetivos del grupo social. En otras palabras, el desarrollo de una unidad política subestatal significa alcanzar la eficacia en la manipulación de su medio ambiente natural, así como en sus relaciones con otras unidades políticas para superar sus condicionamientos estructurales (Juste y Oddone, 2020).

De forma complementaria los estudios sobre paradiplomacia e internacionalización territorial brindan el marco teórico para analizar las características de las iniciativas de vinculación de Catamarca, Jujuy, La Rioja y Salta con actores chinos. En esa línea, Duchacek definió la paradiplomacia como “las entradas directas e indirectas de los gobiernos no-centrales al campo de las relaciones internacionales” (Duchacek, 1990, p.15), sosteniendo que el prefijo “para-” señalaba que la capacidad de los gobiernos locales para actuar en la escena internacional era “paralela”, es decir “subsidiaria o accesoria” a la política exterior de los Estados (Duchacek, 1990, p. 25). Más tarde, Noé Cornago (2001) ampliaría el concepto hacia una definición más precisa:

La paradiplomacia puede ser definida como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales (p. 2).

China para la doble periferia argentina

Durante las últimas décadas observamos la transformación de China en una de las principales unidades políticas y económicas del orden mundial, en paralelo a la erosión de la primacía de Estados Unidos y provocando la desconcentración del poder económico mundial (Merino, Regueiro Bello Y Tadeo Iglecias, 2022). Como señala el profesor Eduardo Oviedo (2019, p. 7):

“el orden vigente reconoce a un primus *inter pares* (Estados Unidos) y un conglomerado de potencias, donde China sobresale *inter alia* por su dirección política unificada y capacidad económica. Estados Unidos sigue siendo la primera potencia mundial, pero la distancia de poder con la segunda economía se ha acortado sensiblemente debido al constante crecimiento económico de China y el lento avance de la economía norteamericana”.

En este nuevo equilibrio de fuerzas, China promovió la apertura de canales para la circulación y distribución de factores productivos desde los rincones más alejados hacia sus territorios (Dussel Peters, 2021). Su proceso de ascenso se caracterizó por un discurso promotor de la diplomacia multilateral, la necesidad de revisar las instituciones del orden establecido, las relaciones pacíficas, la no injerencia en los asuntos internos, entendidas como la “globalización con características chinas” (Oviedo, 2023; Vadell, 2022).

En la relación con los países de América Latina, mantuvo la visión de “Cooperación Sur-Sur”, un concepto fuertemente discutido por la supuesta horizontalidad de los intercambios (Xing, Vadell y Rubiolo, 2023; Slipak, 2014). Estudios han evidenciado los desbalances comerciales con China y la potencialidad de los procesos de desindustrialización que la masiva capacidad productiva de bienes de bajo costo podría generar en los países latinoamericanos (Oviedo, 2023). Así también, la incursión de firmas chinas en mercados locales, estableciendo prácticas de control de cadenas de distribución y del territorio, han reconfigurado la geografía y distribución económica de esas sociedades locales (Myers, 2020; Tassi & Jimenez, 2021).

Al rol de consumidor de materias primas en la región, se sumó el rol financiero a través de inversiones en proyectos que marcan sintonía con la extensión de las rutas de la economía global (Calzada & Ramseyer, 2019). Para las economías latinoamericanas y, en particular, para las unidades subestatales (provincias, departamentos, municipios, entre otros) el vínculo con China significó oportunidades de inversión direccionadas a la infraestructura de conectividad (carreteras, puertos, líneas ferroviarias) que se traducen en una disminución en los costos de transporte hacia los puntos de distribución y consumo (Calzada & Ramseyer, 2019; Juste, 2021). También el sector energético cobró importancia como destino a través de proyectos imponentes en tamaño y producción emplazados en distintos puntos de la geografía latinoamericana, especialmente aquellos dedicados a la producción de energías limpias (Myers, 2020). Las inversiones en litio también ganaron terreno, sobre todo en el área que comparten Argentina, Bolivia y Chile, conocida como el “triángulo del litio”. Tal como sostienen Tassi y Jimenez (2021) la correspondencia entre China y

las unidades subestatales evidenció que las dinámicas globales emergentes vinculadas con la apertura económica china se combinan simultáneamente a procesos locales, patrones y estructuras sociales preexistentes.

La firma del Acuerdo de Relaciones Estratégicas Integrales en 2014 con Argentina, abrió una nueva etapa en cooperación e intercambio donde las provincias adquirieron una creciente participación. El despliegue del accionar subestatal contribuyó a instrumentalizar la política exterior argentina hacia China, aportando un nuevo canal de cooperación. Al igual que en otros países de la región, en Argentina el financiamiento para el desarrollo local es una demanda insatisfecha por los gobiernos subestatales y, subsidiariamente, del Estado Federal. En consecuencia, los gobiernos subestatales encontraron en China una fuente de financiamiento y tecnología que abrió el paso a un modelo de vinculación cooperación multinivel (Myers, 2020; Juste, 2021).

Las iniciativas subestatales con actores chinos se multiplicaron aceleradamente y, firmas y bancos empezaron a entablar diálogo directo con los gobiernos provinciales. Como evidencia el Cuadro N° 1, para 2022 se registraron proyectos con actores chinos en 12 de las 24 jurisdicciones argentinas, es decir, en la mitad del territorio nacional. Ubicados en distintas regiones, desde el norte hasta el sur patagónico, se destacan proyectos de energías renovables y minería⁴.

4. Según La Secretaría de Minería (2022), entre 2020 y 2022 las firmas chinas invirtieron 2618 millones de dólares. Las empresas mineras arribaron a Argentina en 2017 a partir de la adquisición del 50% de la mina Veladero por parte de Shandong Gold y, para 2022 se relevaron 9 proyectos en desarrollo que involucran capitales chinos, 6 de los cuales son de litio y se encuentran en construcción.

Tabla N°1: Proyectos de provincias argentinas con participación de actores chinos entre 2012 y 2022

Provincia	Proyecto	Actores chinos
Buenos Aires	Central Nuclear "Atucha III"	Corporación Nuclear Nacional de China (CNNC)
	Central Nuclear "Lima"	En proceso de negociación
	Parque eólico "Viento Reta"	China Lac Cooperation Fund China Energy Engineering Investment Corporation (CEEIC) China Huadian Engineering Corp
	Ampliación planta de saneamiento "El Jaguel"	En proceso de negociación
	Río Subterráneo Norte	En proceso de negociación
Catamarca	Complejo hidroeléctrico "Potrero del Clavillo - El Naranjal"	Power China Limited
	Proyecto de producción de litio "Tres Quebradas"	Zijin Mining Group
	Proyecto de producción de litio "Laguna Verde"	Zangee Mining INC
	Paso Internacional San Francisco	BAIL
Chubut	Parques Eólicos "Antonio Morán" y "El Escorial"	Gezhouba Group Company Limited
Formosa	Acueducto para el Desarrollo	En proceso de negociación

Provincia	Proyecto	Actores chinos
Jujuy	Parque Solar “Cauchari”	Power China Shanghai Electric Construction Telesun Export Import Bank of China
	Ampliación del Parque Solar Cauchari IV y V	BBVA Hong Kong ZTE
	Sistema de Monitoreo y Control “Jujuy Seguro e Interconectado”	Ganfeng Lithium
	Proyecto de producción de litio Cauchari-Olaroz	Gotion Inc.
	Planta de producción de baterías de litio	CRRC Tangshan
	Tren Solar Turístico	PowerChina Limited
La Rioja	Ampliación Parque Eólico/Solar “Cerro Arauco”	En proceso de negociación
Mendoza	Potasio Río Colorado	Power China Tu Shuiping
Río Negro	Parque Solar Catriel	Provincia de Jiangxi
	Reactor de radioisótopos Medicinales	Sunresin Ganfeng Lithium Hanaq Tibet Summit Tsingshanm
Salta	Planta de producción de carbonato de litio “Mariana”	Shandong Gold
San Juan	Proyecto minero Veladero	China Development Bank Corp (CBD) Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) Bank of China Limited (BOC)
	Proyecto Binacional Pascua Lama	Gezhouba Group Company Limited
Santa Cruz	Represas hidroeléctricas Jorge Cepernic y Néstor Kirchner	Shaanxi Coal Group
	Planta de producción de fertilizantes de alta tecnología	Xiaomi
Tierra del Fuego	Producción de teléfonos celulares	En proceso de negociación
	Complejo hidroeléctrico Potrero del Clavillo	

Fuente: elaboración propia en función a informes de la Secretaría de Minería (2022).

Las provincias del Noroeste argentino que conforman este estudio (Catamarca, Jujuy, La Rioja y Salta) concentran 12 proyectos en vinculación a China, sobre 28 proyectos registrados, es decir, alrededor del 43%. Si se toman en cuenta la pertenencia de las provincias a las regiones para el desarrollo económico y social de Argentina⁵, los resultados son aún más contundentes: el Norte Grande reúne el 46% de los proyectos con actores chinos, seguido por la Patagonia con el 25%.

5. Las regiones para el desarrollo económico y regional son organismos de coordinación formalmente constituidos a través de tratados interprovinciales, según lo prevé el Artículo 124 de la Constitución Nacional Argentina.

Tabla N° 2: Proyectos subestatales con China por región

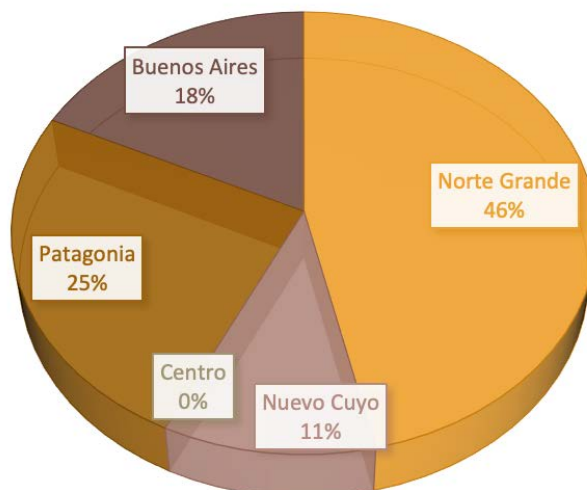
Región Geográfica		Provincia	Cantidad de proyectos
Norte Grande	Noroeste (NOA)	Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero Tucumán La Rioja	12
	Nordeste (NEA)	Chaco Corrientes Formosa Misiones	1
Nuevo Cuyo		Mendoza San Juan San Luis	3
Centro		Córdoba Santa Fe Entre Ríos	0
Patagonia		Río Negro Neuquén Chubut La Pampa Santa Cruz Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	7
*6		Buenos Aires	5

Fuente: elaboración propia en función de datos recopilados de la Bolsa de Comercio de Rosario y el Ministerio de Economía a través de los Informes provinciales⁷ (2023)

6. Buenos Aires no forma parte de ninguna región determinada.

7. Informes provinciales del Ministerio de Economía disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/planificacion-del-desarrollo-y-la-competitividad-federal/informes-productivos/informes-0>

Gráfico N° 2: Proyectos de provincias argentinas con China por región



Fuente: elaboración propia en función a la Tabla II (2023)

Como se observa en el Gráfico N° 2, el Norte Grande y Patagonia son las regiones que concentran mayor cantidad de proyectos. Ese dato resulta de particular relevancia dado que es allí donde se ubican provincias de la doble periferia argentina (USDPA).

Cambios en la matriz de la Doble Periferia en Argentina

A finales de la década de 1990, el economista Aldo Ferrer profundizó en el conjunto de circunstancias que determinan la calidad de las respuestas del Estado a los desafíos y oportunidades de la globalización. En la obra “La densidad nacional. El caso argentino”, Ferrer (2007) analizó el caso argentino y definió cuatro variables: la cohesión y movilidad social, los liderazgos nacionales, la fortaleza de las instituciones, y el pensamiento crítico para un modelo propio de desarrollo. Cuando la estimación de esas variables resulta negativa, la unidad política se inserta en la periferia de la economía mundial.

Los condicionamientos que determinan la inserción internacional periférica o central de un Estado, pueden replicarse en el interior de cada unidad política. Como Estado periférico, Argentina reprodujo el patrón en el interior de sus fronteras, organizando el territorio en unidades subestatales centrales de producción semi o industrial desarrolladas, y otras periféricas, de producción primaria, poco diversificada que responden al interés de las primeras. Estas unidades periféricas de un país periférico, son provincias en una situación de doble dependencia: del Estado del cual forman parte, y del sistema internacional (Juste, 2017, 2022).

El noroeste argentino, fue históricamente una región de provincias de doble periferia, donde se observan los condicionamientos de Ferrer: economías poco diversificadas, reducidas oportunidades de movilidad social; liderazgos políticos débiles o líderes exógenos, instituciones políticas inestables, y un modelo de desarrollo pensado desde la capital nacional.

En este marco, la evolución del sistema internacional y la profundización del vínculo entre Argentina con China, junto al creciente involucramiento de las provincias, generó movimiento en algunas de las variables de la densidad nacional. Para el caso de las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja y Salta, los cambios se hicieron visibles en: los liderazgos políticos y el modelo de desarrollo local. A estas tres variables, se suma una tercera: el aislamiento geográfico. Entonces, ¿cómo afectó el relacionamiento con China a la doble dependencia de las provincias del noroeste argentino?

Liderazgos políticos (2014-2022)

Como sugiere Melo (1995), los liderazgos políticos van más allá de los rasgos personales o características del líder, involucrando las relaciones de poder con los seguidores y el contexto socio-cultural y político que a partir de allí se conforma. El mismo autor, definió al liderazgo como:

“[...] la situación de interacción e influencia que se establece, mediante la comunicación, entre un grupo y un sujeto conductor orientada a la innovación, conservación o mantenimiento de ciertos valores que son presentados como objetivos necesarios para el bien común en cuanto meta de lo político” (Melo, 1995, p. 216).

Pero, además, siguiendo al estructuralismo, el subdesarrollo tiene raíces más profundas y no constituye un atraso o una etapa del mismo desarrollo sino que es una consecuencia de la subordinación política de la periferia al centro (Bresser-Pereira, 2010).

Para el caso de las provincias que conforman este estudio, los liderazgos ponen en relieve líderes locales, pertenecientes a fuerzas políticas mayormente tradicionales, pero con una impronta renovadora y modernista, de gobernadores que buscan abrir la agenda política tradicional para vincularse internacionalmente. Se trata de liderazgos que buscaron mayor protagonismo en las relaciones transfronterizas (pues se trata de provincias ubicadas en las fronteras nacionales) y la participación en procesos de integración regional subnacional como la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) y la Macroregión de Atacalar.

En todos los casos, se trata de liderazgos del tipo “iniciador” o “fundador”⁸ que potenciaron la actividad paradiplomática con la vinculación con sus pares transfronterizos y aprovechando el interés de China, buscando reducir la dependencia del financiamiento del Estado Federal. Los liderazgos políticos del noroeste argentino en el periodo comprendido entre 2014 y 2022 evidenciaron un perfil internacionalista, especialmente dirigido a explotar y entablar vínculos con actores asiáticos.

El gobernador de Catamarca junto al embajador argentino en Beijing, Sabino Vaca Narvaja, promovió la firma de un acuerdo de cooperación con la empresa JinYuan para industrializar la cadena de valor del litio en agosto de 2022 (Télam, 2022a). En el mismo año, Jalil se sumó a la comitiva del gobierno nacional que acompañó la gira del presidente Alberto Fernández por Rusia y China con una agenda propia que incluyó el litio, la producción de energía fotovoltaica, el Corredor Ferroviario Bioceánico y la obra multipropósito Potrero del Clavillo (Minería Sustentable, 2022).

La gestión de la relación de Jujuy con China le valió numerosos al gobernador jujeño, pues el liderazgo del gobernador contribuyó a instrumentalizar los acuerdos entre ambos países⁹. La agenda con actores chinos demostró que el accionar internacional de la provincia era complementario y/o subsidiario a la política exterior argentina, y capaz de materializar los acuerdos asumidos entre ambos países (Gonzalez Jáuregui, 2021; Juste, 2021). Luego de la visita oficial de Jujuy a China en 2019, el embajador argentino, Diego Guelar, ponderó lo que denominó “la vía jujeña” de relacionamiento con China:

“Jujuy ha comprendido cabalmente el papel clave que China desempeñará en este siglo XXI como principal inversor para América Latina, pero, principalmente como transferente de tecnologías y know how; algo que hubiese sido impensable de parte de las potencias del pasado”¹⁰.

En Salta, el gobernador promovió el vínculo con China incluso previo a su llegada a la gobernación, cuando aún era intendente de la ciudad capital. En 2018 firmó un acuerdo entre la capital provincial y el Centro de Estudios Argentinos del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales (ILAS-CASS) (Dangdai, 2018).

El caso de la Rioja es similar, a fines de 2017 el gobernador inauguró una casa de La Rioja en Shenzhen, desde donde se encargan de participar

8. Melo diferencia tres tipos: el liderazgo iniciador, se corresponde con un líder que busca crear un nuevo orden y genera un comportamiento de imitación en sus seguidores; el liderazgo conservador, en donde el líder busca el mantenimiento del orden y genera un comportamiento de obediencia; y el liderazgo protector, cuyo líder busca garantizar la seguridad, y produce un comportamiento pasivo de aclamación (Melo, 1995).

9. Jujuy proyectó el parque solar Cauchari, recibió inversiones para la producción de litio, suscribió un acuerdo para un sistema de monitoreo de seguridad, formalizó un hermanamiento con la provincia china de Guizhou, y la construcción de un tren con energía solar, entre otros (Juste, 2021).

10. Las palabras del Embajador Guelar en un comunicado de la embajada argentina en China, disponible en: <https://echin.cancilleria.gob.ar/es/jujuy-la-provincia-que-entendi%C3%B3-la-relaci%C3%B3n-con-china>

en las ferias turísticas y culturales (Ámbito, 2017a). Luego en 2021, buscó que empresa china BYD Group¹¹ se radicara en la provincia y obtuvo una inversión inicial de 20 millones de dólares (Ámbito, 2021b).

Modelo de desarrollo local

Pensar en un modelo de desarrollo implica reflexionar sobre las capacidades de la unidad política elaborar un modelo conveniente a sus condiciones (independiente de aquel elaborado por los centros), con una perspectiva que tome en cuenta la realidad periférica y se proponga superarla (Ferrer, 2010).

Para las provincias del noroeste argentino, el interés de China en la región fue una oportunidad para las demandas de desarrollo insatisfechas, ya sea por la incapacidad propia de generarlas o por la incapacidad del Estado Federal para responderlas. El acercamiento a China es concordante con los objetivos de diversificar la matriz productiva que buscan las cuatro provincias, y en eso China asoma como un socio clave.

Tradicionalmente, las economías de Catamarca, Jujuy, La Rioja y Salta han sido esencialmente primarias, centradas en la producción minera (boratos, cobre, plata, litio) y agrícola (azúcar, cítricos, tabaco, oleaginosas). A inicios de la década de 2010 las provincias del noroeste buscaron redireccionar su perfil productivo, ampliando su matriz productiva y, consecuentemente, su dependencia del Estado Federal. El redireccionamiento coincidió con el boom del litio que fue aprovechado por Jujuy, Salta y Catamarca que poseen reservas probadas del mineral y constituyen el “triángulo del litio argentino”¹². En Catamarca se desarrollan dos grandes proyectos, “Tres Quebradas” en donde participa Zijin Minin Group y “Laguna Verde” en el que interviene Zangee Minin Inc. Por otra parte, la gigante Ganfeng Lithium opera en el proyecto “Cauchari – Olaroz” en la provincia de Jujuy y firma Gotion Inc. trabajó la construcción de una planta de producción de baterías de litio. También Salta se sumó a la apuesta con el proyecto “Mariana” en el que intervienen las grandes Sunresin, Ganfeng Lithium, Hanaq, Tibet Summit, Tsingshan (Gonzales Jáuregui, 2021). La proliferación de proyectos llevó a que las provincias conformaran el Comité Regional del Litio, una mesa técnica para fortalecer el bloque productivo con miras a estimular la ejecución de proyectos, facilitar inversiones y resguardar los intereses comunes (Télam, 2022b).

La producción de energías renovables se complementa con la extracción de litio. En Argentina, Jujuy se destacó por ser la provincia pionera en fortalecer el vínculo subestatal con China en virtud al parque solar “Cauchari”¹³. El proyecto inició en 2016 cuando la empresa estatal Jujuy Energía y Minería del Estado (JEMSE) se adjudicó el proyecto en la primera subasta del Programa RenovAR. En el mismo acordó que la energía producida fuera vendida a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA). El proyecto fue financiado por el Export Import Bank of China (ExImBank), un bono verde emitido por Jujuy, y un crédito del Estado Federal¹⁴, y en su construcción participaron las firmas Power China, Shanghai Electric Construction y Talesun (Juste, 2021).

11. Fabricante de buses eléctricos y módulos fotovoltaicos radicada en Brasil.

12. Argentina cuenta con 1/7 de las reservas de litio, ubicándose en la cuarta posición global; y aporta cerca de 1/6 de la producción total, situándose tercera en el ranking mundial. Las reservas se concentran en: Catamarca (22%), Jujuy (37%) y Salta (41%), mientras que en La Rioja hay proyectos exploratorios (López et Al., 2019).

13. El Parque Solar Cauchari es el más grande del país con una capacidad de potencia instalada de 300 MegaWatts (MW) sobre una superficie de 650 hectáreas. se subdivide en tres áreas o sub-parques de 100 MW cada uno y cuenta con más de 1.180.000 de paneles solares.

14. La ejecución demandó 541,5 millones de dólares obtenidos de: 1) un crédito del EXIMBANK con garantía soberana del gobierno nacional por 331,5 millones de dólares; 2) la emisión provincial de un “bono verde” por 210 millones de dólares. Ambos créditos fueron aprobados por la legislatura provincial, poniendo en garantía los fondos de la coparticipación federal; 3) un préstamo de 10 millones de dólares al Banco de la Nación Argentina (Juste, 2021).

A fines de 2021 La Rioja anunció la ampliación del Parque Eólico/Solar “Cerro Arauco” con el apoyo de la firma Power China y una inversión de 600 millones de dólares para ampliar 400 MW de producción (Ámbito, 2021c). La firma Power China es la misma que intervino para la concreción del parque solar en Jujuy y que registra al menos 4 proyectos en ejecución en todo el territorio argentino.

Aislamiento geográfico

El aislamiento geográfico de las periferias en relación a los principales puntos de producción, distribución y consumo es una característica propia de la relación centro-periférica que presentan Catamarca, Jujuy, La Rioja y Salta. Y debe ser entendido desde una doble dimensión: una dimensión clásica, donde predominan elementos físicos como la contigüidad espacial, el conjunto de objetos emblemáticos del poder económico (bancos, sedes empresariales, por ejemplo); y una dimensión reticular, donde predominan elementos inmateriales (tecnologías de comunicación e informática) y pertenecen al campo de las múltiples relaciones interempresariales (Juste y Oddone, 2020).

La asociatividad y la articulación de redes constituyen estrategias claves para el desarrollo subestatal. Y, en ese sentido, desde principios de la década de 2000, las provincias del noroeste profundizaron la cooperación transfronteriza con sus pares de Chile, fundamentales para conectar las economías regionales argentinas con los puertos chilenos y, consecuentemente, los asiáticos (Fiore Viani, Harán Y González Gava, 2021). Estas instancias de cooperación se produjeron, sobre todo, a partir de un fortalecimiento de los procesos de integración regional subestatales ZICOSUR y la Macroregión de Atacalar.

ZICOSUR¹⁵ es un foro internacional integrado por provincias de Argentina, estados de Brasil, departamentos de Bolivia y Paraguay, regiones de Chile y Perú y Municipios de Uruguay, comprendidos en el centro oeste suramericano que “han manifestado su voluntad de promover la integración regional y la vinculación virtuosa con el contexto global con el fin de propender al desarrollo sustentable de la región” (Zicosur, 2022). Catamarca, Jujuy, La Rioja y Salta forman parte del mismo, así como sectores empresariales. Desde 2018, ZICOSUR es presidida por la provincia de Tucumán, que pertenece a la región del noroeste, y llevó a cabo un proceso de “integración hacia adentro”, fortaleciendo la comunicación y estudiando las posibilidades de integrar cadenas de valor entre sus miembros. Una de sus potencialidades radica en que ZICOSUR es atravesado por Corredores Bioceánicos que vinculan los puertos del norte chileno con los puertos del sur brasileño, conectando la región con mercados de Asia y Europa.

La Macroregión de Atacalar¹⁶ tomó impulso con el avance de la presencia de inversiones chinas. Es un proceso de integración subestatal transfronteriza, constituido por provincias argentinas, - entre ellas Catamarca y La Rioja-, y por regiones chilenas¹⁷ (Fiore Viani, Harán Y González Gava, 2021). Sus orígenes datan de 1996 cuando los gobernadores de Catamarca, La Rioja y Atacama firmaron un acta acuerdo con

15. ZICOSUR tiene una población de 77 millones de habitantes en una superficie de 5 millones de km². Sus integrantes son, principalmente, economías de menor desarrollo dentro de los Estados a los que pertenecen (ZICOSUR, 2022).

16. La macroregión tiene una superficie de 803.442 km² una población de 11.049.239 de habitantes (Fiore Viani, Harán Y González Gava, 2021).

17. Atacalar se compone por las provincias argentinas de Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, La Rioja, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán; y la III Región chilena de Atacama, que incluye las provincias de Chañaral, Copiapó y Huasco.

el fin de impulsar la integración y complementación económica en la región y el intercambio comercial con China, especialmente con el Sudeste Asiático (Fiore Viani, Harán Y González Gava, 2021). La Macroregión ha profundizado los estudios sobre las posibles complementariedades entre sus miembros y las oportunidades de comercio real hacia los países asiáticos. En 2021, un estudio en particular llevado a cabo por el Centro de Estudios de la Franja y la Ruta de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), realizó un diagnóstico sobre las potencialidades del desarrollo de la región como eje central del desarrollo productivo de Argentina y su exportación a través del Pacífico con destino a China y los países de la ASEAN. El estudio relevó los puntos estratégicos de trabajo como la zonificación de las producciones, encadenamientos productivos en Argentina y Chile, entre otras; y, las potencialidades de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) en China.

La inserción periférica de Argentina en relación a China

La relación entre Argentina y China atravesó momentos de tensión y cooperación como consecuencia de la alternancia política en el país sudamericano (Oviedo, 2023). No obstante, se destacan momentos claves de acercamiento durante los últimos años:

- 2004: Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones, que significó el reconocimiento argentino de China como economía de mercado.
- 2014: Acuerdo de Relaciones Estratégicas Integrales marcó una etapa de vinculación comercial, financiera, política, con la consecuente diversificación de la agenda.
- 2018: la Cumbre del G20 en Buenos Aires propició la firma de 30 nuevos acuerdos entre ambos países
- 2022: Argentina formaliza su ingreso a la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

Durante este proceso se produjo un incremento del comercio bilateral, pero la diferencia en los ritmos de crecimiento de ambos países agudizó las asimetrías y consolidó un modelo de vinculación Norte-Sur y la relación comercial centro-periférica (Juste, 2021; Oviedo, 2023). Durante las presidencias de Cristina Fernández se otorgó gran importancia al profundizar la relación con el “socio chino” que se convirtió en el segundo socio comercial de Argentina (Oviedo, 2023). Empero las exportaciones se caracterizaron por la extracción de recursos naturales sin agregado de valor, pudiéndose observar en la exportación del poroto de soja, el petróleo crudo, al que ahora podríamos agregar el litio. A ello hay que sumar los *swaps* de monedas que acordaron ambos países y que, si bien contribuyen a incrementar las divisas, crearon una dependencia a los proveedores chinos y deterioraron las relaciones industriales con Brasil y los demás países del Mercosur (Rubiolo, Avendaño Y Marcelino, 2022).

Durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) tuvo lugar una reorientación de la política exterior de Argentina y las relaciones sino-argentinas sufrieron cambios, pero el modelo de vinculación permaneció.

Bajo este esquema, varios autores coinciden en el predominio de una primarización agrícola diversificada, marcados déficits comerciales y dificultades para la industrialización (Rubiolo, Avendaño Y Marcelino, 2022; Oviedo, 2019). En otras palabras:

“A su vez, la mayor interacción económica fortaleció la influencia política de la potencia asiática en Argentina y generó una orientación externa proclive a la República Popular China, especialmente en materia de derechos humanos y la cuestión de Taiwán; al tiempo que genera dependencia comercial y financiera, precaria en los actuales niveles de interrelación” (Oviedo, 2015, p. 70).

Al analizar los principales destinos de las exportaciones argentinas por provincia en 2022 confirman el modelo periférico de inserción comercial de Argentina (Marín, Dángelo Y Terré, 2023).

Gráfico N° 3: Destino de las exportaciones argentinas por provincia en 2022.



Fuente: Marín, D'angelo Y Terré, 2023

De acuerdo al informe de la Bolsa de Comercio de Rosario elaborado por Marín, D'Angelo y Terré (2023), las provincias exportaron productos y servicios a más de 148 países durante 2022. Se destacó el enorme protagonismo de la Región Centro, principalmente las provincias de Buenos Aires y Santa Fe que juntas reúnen el 59% de las exportaciones de Argentina. El Noroeste Argentino (NOA) participó de las exportaciones nacionales con un amplio espectro de productos. Por otro lado, minerales como el litio y la plata son los protagonistas de la minería argentina, con epicentro en Jujuy y Catamarca. Y, por último, el aceite de oliva y las aceitunas conformaron gran parte del comercio exterior de La Rioja, con Chile y Brasil como principales destinos.

Al observar los principales destinos de las exportaciones argentinas por provincias, se evidencia que las provincias de doble periferia como Jujuy, Catamarca, tienen como principal socio comercial a China. Se comprueba, entonces, la existencia de una relación comercial asimétrica, enmarcada en una asociación dispar con una balanza comercial negativa desde hace 15 años (Marín, D'angelo Y Terré, 2023).

La evolución del vínculo unidad subestatal-Estado Federal a partir de la agenda con China.....

La evolución de la agenda entre las provincias argentinas y China impactó en los procesos paradiplomáticos acelerando las vinculaciones y diversificando las agendas (Myers, 2020; Juste, 2021). Así también, produjo un cambio en el relacionamiento entre las provincias y el Estado Federal.

En tal sentido, si bien el abordaje de este punto puede exceder la hipótesis de partida, su estudio contribuye a reflexionar acerca de la representación de los intereses locales de las provincias periféricas en la política exterior y sus cambios. En un estudio sobre la política internacional subnacional de Argentina, Calvento (2016) planteó que la gestión local atravesó importantes transformaciones en el periodo posterior ulterior a la crisis de 2001 y, a partir de ese momento, se promovieron las estrategias de desarrollo local y la economía social:

(...) las provincias incrementaron su papel de centro de decisión y esfera pública, comenzaron a competir por atraer y retener en sus territorios el mayor volumen de recursos e inversiones, y desarrollaron alternativas para participar del nuevo escenario mundial, diseñando políticas innovadoras de desarrollo local con el objetivo de establecer una efectiva participación nacional e internacional (Calvento, 2016, p. 304).

La proliferación de iniciativas provinciales con actores asiáticos contribuyó a movilizar las instancias de coordinación interna entre los gobiernos locales y el gobierno nacional. Aquí se produjo un fenómeno doble, la necesidad de las provincias periféricas de ver representados sus intereses en el diseño de la política exterior y, la necesidad del Estado Federal de tener conocimiento del accionar internacional provincial. A esto se sumó, la presión de las demandas asiáticas que requerían una estrategia de vinculación multiactoral y multinivel que genere respuestas inmediatas (Myers, 2020).

Iniciada la presidencia de Alberto Fernández sucedió un cambio institucional que evidenció la urgencia de fortalecer la articulación

provincia-Estado Federal. En 2020 se creó el Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional a través del Decreto 741/2020. Aunque comenzó a funcionar después de la incorporación formal de Argentina a la Iniciativa de La Franja y la Ruta, en agosto de 2022. En artículo 1° del instrumento de creación estableció que:

“(…) funcionará como foro de intercambio de consultas, asesoramiento y coordinación entre el ESTADO FEDERAL, las PROVINCIAS y la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES en las cuestiones atinentes a su proyección internacional, a la integración regional, a la promoción de las exportaciones, a la atracción de inversiones y a la cooperación internacional” (Decreto 741/2020, Art.1).

Para su funcionamiento, el organismo previó dos instancias de diálogo: a) entre los órganos provinciales de relaciones internacionales provinciales y el Ministerio de Relaciones Exteriores; b) entre coordinaciones regionales rotativas integradas por las provincias y el Ministerio de Relaciones Internacionales. Su puesta en marcha y repentino funcionamiento mostró la necesidad de articulación Estado-provincias, coincidente con el momento de mayor proliferación de iniciativas provinciales con China.

En el nivel subnacional, las áreas de relaciones internacionales de las provincias ampliaron su agenda y, en algunos casos, crecieron en tamaño. Esto se evidencia en las USADP, Catamarca, Jujuy, La Rioja y Salta, cuyas Secretarías de Relaciones Internacionales se separaron de otras dependencias para adquirir mayor jerarquía y permanecer en vinculación directa de las gobernaciones correspondientes. Los cambios institucionales producidos como resultado de la evolución del accionar internacional de las provincias argentinas y el interés de China en el país, sostienen la afirmación de la paradiplomacia como una política pública complementaria e instrumentalizadora de la política exterior, refutando las tesis que plantean una posición de carácter separatista del Estado (Duchacek, 1986; Hocking, 1993; Salomón, 2007).

Reflexiones finales

Al inicio de este artículo, la hipótesis planteó que el establecimiento de relaciones fluidas de las unidades subestatales argentinas de doble periferia (USADPs) con China durante la última década, produjo la reconfiguración de la doble dependencia. Por un lado, promovió cambios en las variables que definen la dependencia entre las unidades subestatales y el Estado Federal (liderazgos políticos, modelo de desarrollo, aislamiento geográfico). Y, de forma paralela, consolidó la inserción periférica de Argentina en el sistema internacional, observándose una profundización de la dependencia a China. Para corroborar la hipótesis, el trabajo se organizó en cuatro apartados que arrojaron las siguientes evidencias:

- *China aparece como un promotor del desarrollo de la doble periferia y complemento de sus intereses de desarrollo insatisfechos.* Es decir, de aquellos intereses que las USADPs no pueden alcanzar por sí mismas, ni el Estado Federal asistirlos. Por lo general, estos intereses tienen que ver con la conectividad territorial, la diversificación de las matrices productivas regionales y las

necesidades energéticas. En este sentido, Catamarca, Jujuy, La Rioja y Salta concentraron el 43% de los proyectos en relación a actores chinos en el país, evidenciando una complementariedad de intereses entre China y la doble periferia argentina.

- *La relación de dependencia de algunas provincias periféricas argentinas respecto al Estado Federal sufrió alteraciones a partir de la década de 2010.* Esos cambios se observaron en el surgimiento de liderazgos políticos locales con participación en los asuntos internacionales en vinculación a China; en las transformaciones de los modelos económicos provinciales y la reducción del aislamiento geográfico. Para ello, las provincias de la doble periferia recurrieron a diferentes estrategias, participando en espacios como ZICOSUR y Atacalar, diversificando su agenda internacional, asociándose a sus pares transfronterizos, encauzando proyectos con inversión extranjera. Estos cambios, muestran el inicio de un proceso transformador que podrían alterar el patrón centro-periférico dentro de Argentina.
- *La relación centro-periférica a nivel interestatal entre Argentina y China se mantiene, agudizándose las asimetrías y consolidando un modelo de vinculación Norte-Sur, muy a pesar del discurso del país asiático.* La contracara de las inversiones en conectividad territorial (ferrocarriles y rutas viales), producción energética y los *swaps* de moneda, puede verificarse en los déficits comerciales, la primarización agrícola diversificada, la dificultad para ampliar la canasta de productos exportables con valor agregado y la dependencia financiera.
- *La evolución de los mecanismos de concertación entre los niveles subestatales y estatal en Argentina.* La creciente agenda paradiplomática junto a la proliferación de iniciativas con China provocaron innovaciones en el vínculo entre las provincias y el Estado Federal en términos de gestión internacional. La creación del Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, abrió el paso a nuevas instancias de diálogo y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Como resultado se observan transformaciones que evidencian el inicio de un proceso de reconfiguración de la doble dependencia de algunas provincias argentinas en función de la vinculación con actores chinos. Estas transformaciones iniciaron a partir de la década de 2010 en la medida que Argentina profundiza la relación con China y, fue desarrollándose pese a las alternancias políticas.

El proceso de cambio se observa principalmente en la dependencia entre las provincias de la doble periferia argentina como Catamarca, La Rioja, Salta y Jujuy, respecto al Estado federal argentino. Sin embargo, cuando se observa la evolución de la relación interestatal sino-argentina, esa asimetría parece acrecentarse, consolidando el modelo de inserción periférica de Argentina en el sistema internacional en la medida que el país latinoamericano profundiza su dependencia de China.

Referencias

- ÁMBITO. La Rioja inauguró la primera casa de la provincia en China. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201704/185394-la-rioja-casa-china.html> , abril de 2017a.
- ÁMBITO. La Rioja: el gobernador anunció la radicación de una fábrica de vehículos utilitarios. Disponible en: <https://www.ambito.com/ambito-nacional/la-rioja/el-gobernador-anuncio-la-radicacion-una-fabrica-vehiculos-utilitarios-n5314822> , noviembre de 2021b
- ÁMBITO. Power China financia el parque eólico Arauco. Disponible en: <https://www.ambito.com/edicion-impresa/powerchina-financia-parque-e243lico-arauco-n5343892> , diciembre de 2021c.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. As três interpretações da dependência. **Perspectivas**, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010.
- CALVENTO, M. Política internacional subnacional: una propuesta para el accionar contemporáneo en Argentina. **Desafíos**, vol.28 no.1, p. 295-332, 2016.
- CALZADA, J. y RAMSEYER, C. Inversiones de la República Popular de China en Argentina. **Informativo Semanal**, Bolsa de Comercio de Rosario, 1 de marzo, 2019.
- CORNAGO, N. Exploring the global dimensions of paradiplomacy. Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs. **Workshop on Constituent Units in International Affairs**. Hanover, Germany, 2001.
- DANGDAI. Investigadores del ILAS/CASS visitaron la ciudad de Salta. Disponible en: <https://dangdai.com.ar/2018/11/24/investigadores-del-ilascass-visitaron-salta/>, noviembre de 2018.
- DECRETO Nro. 741/2020. Creación del Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional bajo la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/consejo-federal-de-relaciones-exteriores-y-comercio-internacional#:~:text=El%20Consejo%20Federal%20de%20Relaciones,Exteriores%2C%20Comercio%20Internacional%20y%20Culto.>
- DUCHACEK, I. Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. En H. J. Michelman, & P. Soldatos, **Federalism and International Relations**. The role of Subnational Units). New York: Oxford University Press, 1990.
- DUCHACEK, I. **The territorial dimension of politics: within, among and across nations**. Nueva York: Greenwood Press, 1986.
- DUSSEL PETERS, E. Monitor de la infraestructura china en América Latina y El Caribe 2021. **Red ALC-China**, 2021.
- FERRER, A. Globalización, desarrollo y densidad nacional. En VIDAL, G.; GUILLÓN, A. (comp): **Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado**, Buenos Aires: CLACSO, 2007.
- FERRER, A. Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global. **Revista CEPAL**, Santiago de Chile, N° 101, P. 7-15, 2010.
- FIORE VIANI, G.; HARÁN, J. M. y GONZÁLEZ GAVA, G. **Atacalar en la Nueva Ruta de la Seda. Puentes entre la región y China**. Informe diagnóstico. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba, Centro de Estudios La Franja y la Ruta, 2021.
- FURTADO, Celso. **Desarrollo y subdesarrollo**. Editorial Universitaria. Buenos Aires, 1970.
- GONZALEZ JÁUREGUI, J. De qué manera Argentina ha impulsado a los inversores chinos para que contribuyan a revitalizar su sector energético. *China Global Local*. Carnegie endowment for international peace, 2021. Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/Jauregui_Argentina_China_int_ES.pdf
- HOCKING, B. **Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy**. Nueva York: Macmillan and St. Martin's Press, 1993.
- JUSTE, S. La condición de doble periferia en unidades subestatales. **Interações**, Campo Grande, vol. 18, p. 169 – 184, 2017.
- JUSTE, S. La gestión transnacional subestatal de proyectos energéticos en Argentina en relación a actores chinos. **Foro Internacional**, ciudad de México, vol. LXI, p. 1003-1035, 2021.
- JUSTE, S. La continuidad de la acción externa de unidades subestatales a través de los cambios políticos del Estado. Jujuy: ¿la provincia que entendió la relación con China? **Studia Politicae**, Córdoba, vol. 55, p. 85-108, 2022.

JUSTE, S. y ODDONE, N. Aportes teóricos para el estudio de la cooperación transfronteriza de unidades subestatales de doble periferia. **Cuadernos de Política Exterior Argentina**, 132, diciembre, p. 63-78, 2020.

LÓPEZ, A.; OBAYA, M.; PASCUINI, P. y RAMOS, A. **Litio en Argentina. Oportunidades y Desafíos para el desarrollo de la cadena de valor**. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2019. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bid-litio-final.pdf>

MARÍN, N.; D'ANGELO, G. y TERRÉ, E. Un viaje por las exportaciones provinciales y sus socios comerciales. **Bolsa de Comercio de Rosario**, AÑO XLI - Edición N° 2111, Agosto de 2023.

MELO, A. L. **Compendio de Ciencia Política**. Tomo I. Buenos Aires, Depalma, 1995.

MERINO, G.; REGUEIRO BELLO, L. y TADEU IGLECIAS, W. (Coords.). **China y el nuevo mapa del poder mundial**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2022.

MINERÍA SUSTENTABLE. Litio y el Corredor Bioceánico, los objetivos de Jalil en Rusia y China. Disponible en: <https://mineriasustentable.com.ar/contenido/1995/litio-y-el-corredor-bioceanico-los-objetivos-de-jalil-en-rusia-y-china>, febrero de 2022.

MYERS, M. **Going Local: An Assessment of China's Administrative-Level Activity in Latin America and the Caribbean**. Florida International, 2020.

SALOMÓN, M. **La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores**. 1º Encuentro Nacional da ABRI Política Externa. Brasília, julio, 2007.

OVIEDO, E. El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. **Estudios Internacionales**, Universidad de Chile, 180, p. 67-90, 2015.

OVIEDO, E. Macri y el sutil equilibrio entre China y Estados Unidos. **Revista Institucional BCR**, Bolsa de Comercio de Rosario, Rosario, vol. CVII p. 6 – 14, 2019.

OVIEDO, E. **Relaciones internacionales en tiempos de auge chino y declive argentino**. Buenos Aires: Areté, 2023

PREBISCH, R. **El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas**. Santiago de Chile, CEPAL, 1949.

PREBISCH, R. **Hacia una teoría en transformación**. Documento de trabajo para Reunión CEPAL / ILDIS sobre modelos optativos de desarrollo, 4 de febrero, 1980.

RUBIOLO, F.; AVENDAÑO, A. y MARCELLINO, C. La Nueva Ruta de la Seda: ¿una extensión natural para Argentina? **Revista de Investigación en Política Exterior Argentina**. Buenos Aires, vol. 2, p. 210-227, 2022.

SECRETARÍA DE MINERÍA. **Informe Mensual de Coyuntura Minera**. Resumen Ejecutivo. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_coyuntura_mensual_-_enero_2022.pdf, 2022.

SLIPAK, A. América Latina y China: ¿Cooperación Sur-Sur o Consenso de Beijing? **Nueva Sociedad**, 250, p. 102-113, 2014.

SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign policy Actors. En H. J. Michelman, & P. Soldatos, **Federalism and International Relations**. The role of Subnational Units). New York: Oxford University Press, 1990.

SUNKEL, O. y PAZ, P. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. México D.F.: Siglo XXI Editores, 1970.

TASSI, N. y JIMÉNEZ, T. Rutas de la seda sudamericanas: China en las economías populares regionales. **Temas Sociales**, 49, noviembre, p.10-39, 2021.

TÉLAM. Catamarca anunció la industrialización del litio de la mano de inversores chinos. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202208/603171-catamarca-industrializacion-litio-inversores-chinos.html>, agosto de 2022a.

TÉLAM. La Mesa del Litio aprobó la reglamentación para el funcionamiento de un comité regional. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202208/602486-mesa-litio-aprobo-reglamentacion-comite-regional.html>, agosto de 2022b.

VADELL, J. China en América Latina y el Caribe y el actual reordenamiento político global. En Merino, G.; Regueiro Bello, L. y Tadeu Iglecias, W. (cords): **Transiciones del siglo XXI y China**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2022, p- 47-58.

XING, L. VADELL, J. y RUBIOLLO, F. Soft Power with Chinese Characteristics: Pandemic Diplomacy in Latin America and the Caribbean. **Latin American Perspectives**. Thousand Oaks, 2023, p. 1-17.

ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR). Integrantes de la ZICOSUR, 2022. Disponible en: <https://zicosur.co/integrantes/>

O massacre de Butcha, a Guerra na Ucrânia e o poder multimidiático



The Butcha massacre, the War in Ukraine and multimedia power

La masacre de Butcha, la guerra en Ucrania y el poder multimedia

Diego Pautasso¹
Rafael Algarte

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n1p107-126.

Recebido em: 22 de maio de 2023
Aprovado em: 13 de março de 2024

Resumo: O presente artigo trata do massacre ocorrido em abril de 2022 na cidade ucraniana de Bucha. A grande mídia Ocidental – aqui entendido como seu núcleo EUA e Europa Ocidental – imediatamente responsabilizou o exército russo. Assim, o objetivo do trabalho é analisar como este massacre foi tratado pela mídia, tomando por recorte empírico *The New York Times*, dos EUA, *The Herald*, da Escócia, a agência de notícias ANSA, na Itália, o grupo *Russia Today (RT)*, o veículo *Al Jazeera* e os sites chineses *CGTN* e *Xinhua*. Metodologicamente, tratamos os fenômenos contemporâneos da comunicação em seu texto e contexto histórico, de modo a captar a relação entre corporações de mídia, produção de narrativas e eventos internacionais. Concluímos que o poder multimidiático ocidental se relaciona com a legitimação e instrumentalização de intervenções e, nesse caso, com a mobilização das forças da OTAN contra a Rússia na Guerra na Ucrânia.

Palavras-chave: Butcha, Rússia, Ucrânia

Abstract: This article deals with the massacre that occurred in April 2022 in the Uranian city of Bucha. The mainstream Western media – here understood as its core USA and Western Europe – immediately blamed the Russian army. Thus, the objective of the work is to analyze how this massacre was treated by the media, taking as empirical focus *The New York Times*, from the USA, *The Herald*, from Scotland, the news agency ANSA, in Italy, the group *Russia Today (RT)*, the vehicle *Al Jazeera* and the Chinese websites *CGTN* and *Xinhua*. Methodologically, we treat contemporary communication phenomena in their text and historical context, in order to capture the relationship between media corporations, narrative production and international events. We conclude that Western multimedia power is related to the legitimization and instrumentalization of interventions and, in this case, to the mobilization of NATO forces against Russia in the War in Ukraine.

Keywords: Butcha, Russia, Ukraine

1. Pós-Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais (2018), Doutor (2010) e Mestre (2006) em Ciência Política e Graduado (2003) em Geografia pela UFRGS. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS), do Centro de Estudos da América Latina e Caribe da Universidade de Ciência e Tecnologia do Sudoeste (Sichuan/China) e da Especialização em Relações Internacionais (UFRGS-Comando Militar do Sul). é professor de Geografia do Colégio Militar de Porto Alegre. É autor do livro “China e Rússia no Pós-Guerra Fria” e co-autor de “Teoria das Relações Internacionais: contribuições marxistas”. Email: dgautasso@gmail.com. Graduado em Jornalismo pela Universidade de Ribeirão Preto em 2015 e Especialista em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul em 2023. Email: fael_algarte@hotmail.com.

Resumen: Este artículo trata sobre la masacre ocurrida en abril de 2022 en la ciudad ucraniana de Bucha. Los principales medios de comunicación occidentales –entendidos aquí como sus principales Estados Unidos y Europa Occidental– inmediatamente culparon al ejército ruso. Así, el objetivo del trabajo es analizar cómo esta masacre fue tratada por los medios de comunicación, tomando como enfoque empírico The New York Times, de EE.UU., The Herald, de Escocia, la agencia de noticias ANSA, en Italia, el grupo Russia Today. (RT), el vehículo Al Jazeera y los sitios web chinos CGTN y Xinhua. Metodológicamente, tratamos los fenómenos de comunicación contemporáneos en su contexto textual y histórico, con el fin de capturar la relación entre las corporaciones mediáticas, la producción narrativa y los acontecimientos internacionales. Concluimos que el poder multimedia occidental está relacionado con la legitimación e instrumentalización de las intervenciones y, en este caso, con la movilización de las fuerzas de la OTAN contra Rusia en la Guerra de Ucrania.

Palabras clave: Bucha, Rusia, Ucrania

1. Introdução

No início do mês de abril de 2022, foi noticiado pelos jornais de todo o mundo Ocidental - aqui entendido como seu núcleo EUA e Europa Ocidental - um massacre perpetrado pelos russos em Bucha, cidade localizada a 30 quilômetros a noroeste da capital Kiev, na região norte próximo a Belarus e às margens do Rio Dnieper. O exército russo, que havia ocupado a cidade entre os dias quatro até 31 de março como parte de sua ofensiva militar iniciada dia 20 de fevereiro, foi responsabilizado. No primeiro dia do mês de abril, o exército ucraniano retomou territórios ao redor de Kiev e deu-se início a constatação de mortes violentas e indícios de tortura, com corpos espalhados pelas ruas da cidade.

Mapa 1: Mapa da Ucrânia



2. Ver map ana reportage, disponível em: <https://www.seattletimes.com/business/police-investigating-killings-of-12000-ukrainians-in-war/>, disponível em: <https://www.nytimes.com/2024/02/25/world/europe/cia-ukraine-intelligence-russia-war.html>

Fonte: Seattle Times, 2023².

O ocorrido em Butcha é parte do conflito russo-ucraniano cuja origem vai além da chamada Operação Especial de fevereiro de 2022. Segundo Sachs (2023), a Guerra na Ucrânia começou com a derrubada violenta do presidente, Viktor Yanukovich, em fevereiro de 2014, conhecida como Revolução Maidan, cuja ingerência estrangeira é inequívoca (Katchanovski, 2023). Logo se seguiu, como revelou o New York Times, o novo governo de Poroshenko e a CIA iniciaram uma campanha sistemática de espionagem, assassinato e provocação dirigida contra forças pró-russas no leste da Ucrânia e na Crimeia e contra a própria Rússia³.

A partir daí, se entrelaçam três dimensões: uma guerra interestatal entre a Rússia e a Ucrânia, uma guerra por procuração da OTAN contra a Rússia e também uma guerra civil no território ucraniano (Katchanovski, 2022). Cabe sublinhar o quadro histórico mais abrangente (Pautasso, 2014), pois trata-se de um processo articulado e multidimensional voltado à contenção da Rússia, envolvendo a expansão da OTAN e da União Europeia, a construção de escudos antimísseis (Polônia e República Tcheca), as intervenções ao redor de seu território (Iugoslávia, Síria, Iraque, Afeganistão) e as diversas ‘revoluções coloridas’ (Rosas na Geórgia-2003, Laranja na Ucrânia-2004 e 2014 e Tulipas na Quirguízia-2005). Ressalte-se que a Rússia conseguiu impedir algo semelhante na Bielorrússia, estabelecendo um cerco da OTAN em toda sua fronteira europeia do Mar Báltico ao Mar Negro.

Nesse sentido, o objetivo do trabalho é analisar como foi tratado pela mídia o massacre de Butcha. Sugerimos como hipótese que a produção de narrativas no Ocidente se prestou à condenação da Rússia sem espaço ao contraditório jornalístico. Teoricamente, tratou-se de um caso emblemático daquilo que Losurdo (2016) tratou como a inter-relação entre poder multimidiático ocidental e neocolonialismo econômico-tecnológico-judicial; ou, mais especificamente, como a produção de ideias e o espetáculo midiático se relacionam com a legitimação e instrumentalização de intervenções.

Para tanto, metodologicamente, tratamos os fenômenos contemporâneos da comunicação em seu texto e contexto histórico (Williams, 2011), de modo a captar a relação entre corporações de mídia, produção de narrativas e eventos internacionais. No caso desta pesquisa, foi realizado um levantamento quantitativo e qualitativo das notícias em veículos de mídia ocidentais e não-ocidentais representativos sobre o massacre de Butcha. Foram selecionados *The New York Times*, dos EUA, *The Herald*, da Escócia, e a agência de notícias ANSA, na Itália; e fora da supremacia comunicacional ocidental, o grupo *Russia Today (RT)*, o veículo *Al Jazeera* e os sites chineses *CGTN* e *Xinhua*. As reportagens foram analisadas entre fevereiro e junho de 2022 com vistas a entender a disposição dos destaques dados aos temas e das manchetes nas páginas de notícias e demais acessos que facilitam o acesso do leitor a determinado conteúdo. Aqui cabe uma ressalva: diferente de perspectivas etnocêntricas, a *RT* ou *CGTN* e *Xinhua* não são menos legítimas por serem mídias com vínculos com seus respectivos governos, seja porque existem canais similares na Europa (RAI, France Télévisions, BBC), seja porque as grandes corporações midiáticas privadas não estão isentas de linhas editoriais e suas respectivas censuras relacionadas aos poderes de proprietários e anunciantes⁴.

3. Ver detalhado dossiê do New York Times *The Spy War: How the C.I.A. Secretly Helps Ukraine Fight Putin*, disponível em: <https://www.nytimes.com/2024/02/25/world/europe/cia-ukraine-intelligence-russia-war.html>

4. Aliás, cabe destacar a extensão e a eficácia da censura ocorrida nos EUA sob o Macarthismo por meio de mídias privadas. Sobre o assunto o filme *Boa noite, boa sorte* e bastante ilustrativo desse período histórico.

Com isso, organizamos o artigo, primeiramente, discutindo o poder multimidiático, seus desdobramentos e óbices para a produção de conhecimento na área de Relações Internacionais. Depois, foi realizado um levantamento entre as mídias citadas para avaliar as abordagens e seus vieses. Por fim, retomamos o massacre de Butcha no quadro mais abrangente do conflito russo-ucraniano para situar a relação entre poder multimidiático ocidental e a legitimação de políticas de força.

2. Poder multimidiático e análise da conjuntura internacional.....

O desafio do campo das Relações Internacionais é produzir análises científicas sem necessariamente o distanciamento temporal do objeto. Como destaca Hobsbawn (1995), a aproximação do presente aumenta a dependência da imprensa diária e a dificuldade de escapar dos valores de seu tempo. A velocidade dos acontecimentos, a multiplicidade dos fatores causais e a proliferação de meios de informação amplificam a complexidade analítica. E, definitivamente, produzir conhecimento não é compor uma bricolagem de fatos e/ou uma babel de notícias. Joseph Nye (2002) destacou que a abundância de informação, aliás, dissipa a atenção e confunde a hierarquia dos eventos na medida em que os banaliza.

Este desafio analítico se torna maior porque há uma supremacia comunicacional inequívoca do Ocidente, afinal, como os demais ramos da economia, a centralização do capital também opera na indústria cultural e midiática. Como chamou atenção Williams (2011), os meios de comunicação são também meios de produção, pois relacionam as formas mais simples da linguagem às formas mais avançadas das novas tecnologias da comunicação. A oligopolização da geração de notícias internacionais, imbricadas às relações de poder político e corporativo dos países em questão (Miguel, 2002) são reproduzidas pela maioria das cadeias de televisão, jornais, rádios e mídias digitais de todo o mundo, dando a falsa ideia de democratização das comunicações. Como destacou Latouche (1996), *Associated Press* e *United Press* dos EUA, *Reuter* da Grã-Bretanha e *France Press* dominam amplamente a produção de notícias. Assim, qualquer debate sobre liberdade de expressão abstraído as representações sociais dos grupos de interesses e se aferrando ao formalismo não dá conta da qualidade da informação, da realidade e até da própria democracia.

Com efeito, a mídia atravessa tanto a produção de informação e de entretenimento, mas também de política e, pois, de opinião pública. Sob as novas tecnologias da informação, a mídia digital absorve as tradicionais (jornais, TV, revistas e rádios) e multiplica novas formas (YouTube, Twitter, Facebook, Instagram, Netflix). Herman e Chomsky (2003) destacaram o enorme papel de nove conglomerados transnacionais – Disney, AOL-Time Warner, Viacom (proprietária da CBS), News Corporation, Bertelsmann, General Electric (proprietária da NBC), Sony, AT&T-Liberty Media e Vivendi Universal - relacionados a estúdios cinematográficos, redes de televisão e empresas fonográficas.

No caso de guerras, a situação é ainda mais complicada dada a permeabilidade a operações psicológicas, incluindo propaganda e campanhas de contrainformação. Aliás, Bandeira (2016) foi exaustivo ao historicizar

casos de operações encobertas nas relações internacionais, como o recente ataque com armas químicas em Goutha (2013) cujo objetivo era escalar a guerra na Síria. Como destacou Losurdo (2016), a produção de ideias e de emoções são potencializados pela proliferação de mídias - da televisão às redes sociais, agora na palma da mão com os celulares, de modo que o espetáculo midiático é crucial para instrumentalizar e legitimar guerras, golpes e sanções.

Assim, se a hegemonia implica em um sistema de práticas e valores, de força e consentimento, os EUA têm sido pródigos em mobilizar os meios de comunicação. Nas assim chamadas duas ondas de golpes de Estado, a primeira iniciada em 1953 contra Mossadeg no Irã sob a Doutrina Truman e a segunda onda no Pós-Guerra Fria, a mídia tem sido decisiva, pois campanhas midiáticas de criminalização do governo e seu isolamento antecedem intervenções e golpes (Losurdo, 2016). Como historicizou Prashad (2020), os golpes promovidos por Washington sempre envolveram propaganda associada a sanções econômicas, apoio a mobilizações sociais, tentativa de captura das elites (inclusive militares), isolamento diplomático, entre outros.

Além desse poder multimidiático, Washington mobiliza estratégias para limitar o escopo da soberania, seja com doutrinas de política externa como *ataque preventivo*, seja com doutrinas como *intervenção humanitária* e *responsabilidade de proteger* no âmbito multilateral. Isso abre brechas para a crescente arbitrariedade num sistema internacional anárquico e assimétrico, sobretudo com o fortalecimento da OTAN que opera à margem do próprio Conselho de Segurança da ONU. O alargamento das “ameaças internacionais” tem permitido autorizações de embargos, zonas de exclusão aérea e mesmo intervenções armadas contra atos de genocídio, limpeza étnica e afronta aos direitos humanos (Pautasso; Azeredo, 2011).

Na Iugoslávia a utilização da *intervenção humanitária* se deu a partir de uma ampla mobilização midiática para forjar a opinião pública, sensibilizando e manipulando, para depois viabilizar a ingerência militar no país adversário. O caso das campanhas propagandísticas em agosto de 1998, quando valas comuns com 500 cadáveres foram denunciadas como crime sérvio, legitimaram as agressões da OTAN - eventos depois desmentidos pela própria Comissão de Observação da União Europeia. O fato é que se trata de mobilizar os diversos meios de comunicação para gerar contra o inimigo a ser abatido uma onda de indignação tão poderosa que se torne arrebatadora. Em outras palavras, o espetáculo midiático se presta à vilanização do inimigo para permitir a aceitação de toda virulência e violência levada a cabo pela ‘nação eleita’ (polícia do mundo), os EUA (Losurdo, 2016). Recorde-se que foi parte da sensibilização para o bombardeio da Sérvia em 1999 por mais de dois meses e meio em apoio ao separatismo de Kosovo - em flagrante violação do direito internacional - para, ato contínuo, estabelecerem bases militares no país. Daí a importância de situar os acontecimentos internacionais no “léxico da ideologia estadunidense”, relacionando o poder multimidiático ao consequente neocolonialismo econômico-tecnológico-judicial - e seu pacto de embargos e sanções econômicas, destabilizações políticas e impotência militar (Losurdo, 2016; Losurdo, 2010).

Em suma, o fazer científico no campo das Relações Internacionais requer rigor teórico-conceitual combinado com recurso à história de modo a lograr objetividade em meio a um fluxo enorme de informações, notícias e acontecimentos, bem como sistemas de valores relacionados ao processo de socialização e ao seu tempo e lugar social. Ao lidar com países como a Rússia, vieses etnocêntricos perpassam do ensino até a mídia, passando pela produção cultural - tudo isso ecoada por décadas de campanha anticomunista herdada da Guerra Fria, sob o signo do Macarthismo. Vejamos o caso da cobertura jornalística relativa ao massacre de Butcha.

3. O poder multimidiático e a cobertura jornalística no massacre de Butcha

Uma análise do noticiado sobre o ocorrido em Butcha é absolutamente revelador do poder multimidiático ocidental e de uma campanha evidente de vilanização da Rússia. Até meados de novembro de 2022, o *The New York Times* fez 357 publicações realizadas até o mês de novembro de 2022; o *The Herald* fez 45 publicações destinadas ao assunto até o mês de novembro do ano de 2022; e a agência ANSA fez 95 conteúdos publicados no mesmo recorte de tempo e feita a filtragem pelo termo Butcha.

O jornal *The New York Times* realizou diversas reportagens, com destaque para a feita pelos correspondentes Andrew E. Kramer e Neil MacFarquhar, intitulada *Russia in Broad Retreat From Kyiv, Seeking to Regroup From Battering*. Nesta, são reproduzidas análises de repórteres com as primeiras informações de corpos encontrados com pés e mãos amarrados pela cidade ucraniana. Logo em seguida, cresceu o número de publicações do jornal estadunidense sobre Butcha através de depoimentos dos sobreviventes das semanas de invasão russa. O ato de esmiuçar a cobertura sobre o que aconteceu em Butcha ganhou espaço, passando de apenas citações entre outros eventos até dia três de abril, para mais de 30 publicações exclusivas sobre as mortes no passar de apenas dois dias.

A cobertura realizada nos primeiros dias pelo veículo escocês *The Herald*, trouxe a repercussão imediata de líderes internacionais e um acréscimo no número de mortes. O termo *crime de guerra* passou a ser utilizado rapidamente por diferentes lideranças mundiais, como o presidente Joe Biden acompanhado do pedido imediato de mais sanções contra o governo russo. A reportagem que leva a manchete *Putin sends 130,000 conscripts to war as evidence of killings grows*, publicada em 4 de abril trouxe uma série de líderes condenando o ataque, entre eles o ex-Primeiro Ministro Boris Johnson e a presidente da Comissão Europeia Ursula Von Der Leyen. Aliás, as reportagens exibidas pelo *The Herald* citou outros veículos como fonte de informação nas reportagens *Ukraine: International condemnation after of mass killing near Kyiv* e *Putin sends 130,000 conscripts to war as evidence of killings grows*.

A agência de notícias italiana ANSA iniciou em 2022 o processo de produção de materiais referentes a Butcha após a divulgação das imagens de civis mortos na região de Kiev. Mesmo sem um *background* dos fatos, declarações ou citações sobre Butcha antes do episódio, foi feita a produção de conteúdo sobre o conflito e suas consequências futuras. A

publicação inicial sobre Butcha foi realizada no dia quatro de abril e trouxe o ex-Primeiro Ministro da Itália Mario Draghi condenando os ataques. Desde a primeira reportagem da agência, o tom adotado pelo político é voltado a dizer que as autoridades russas deveriam responder pelo que chamou de *massacre*. Somente após a décima publicação é vista a posição da Rússia perante as acusações proferidas.

A cobertura do *The New York Times* se apoiou na tentativa de esclarecer pontos e refutar a narrativa russa. Prova disso é a reportagem publicada no dia quatro de abril intitulada *Satellite images show bodies lay in Butcha, despite Russian claims*. O caminho tomado pelo jornal é de informar que as mortes de civis aconteceram antes da saída de soldados russos da cidade. Foram usadas imagens de satélite registradas quando a região era dominada pelo exército de Vladimir Putin e comparadas com as cenas de vídeos onde os corpos aparecem caídos em ruas da cidade. As imagens datadas em 11 de março, apontam o que seriam 11 corpos na Yablonska Street, em Butcha. A reportagem assinada por Malachy Browne, David Botti e Haley Willis (2022) ainda afirmou que os objetos registrados por satélite permaneceram na mesma posição por três semanas.

No dia seguinte à publicação do *The New York Times*, o grupo escocês também trouxe o assunto em manchete na reportagem *Ukraine Butcha: Satellite images show bodies left in the open*. O posicionamento de líderes internacionais é inserido no texto através de aspas em tom condenatório à descoberta das imagens. O *The Herald* seguiu uma linha parecida na construção da reportagem com a que foi escolhida pelo *The New York Times*. Em ambas há o tom endereçado a responder às declarações russas.

O *The New York Times* fez uma breve referência ao pedido realizado no dia três de abril de 2022, por parte do governo russo, sobre a reunião de urgência no Conselho de Segurança. A cobertura do episódio que envolveu o pedido russo não ganhou manchete no *The New York Times*. Realizado um recorte por data, o jornal fez 64 publicações até o dia 21 de abril sobre a temática e nenhuma delas trouxe o assunto em destaque. Por outro viés, o Conselho de Segurança das ONU foi citado inúmeras vezes quando a abordagem se referia aos apelos de Volodymyr Zelensky, denúncias de crimes de guerra e dificuldades para o entendimento em um possível acordo de paz. Para efeito de ilustração, o assunto foi assim tratado nas publicações *The U.N Security Council meets as Ukraine accuses Russia of atrocities*, *Zelensky Accuses Russia of Atrocities and Criticizes UN'S Inaction* e *Russia rejects calls for a cease-fire to enable evacuations, saying Ukraine only wants time to arm*. A dinâmica adotada pelo jornal ao explorar as respostas do governo russo sobre as acusações apareceram, quase sempre, no desenvolver do texto e não em destaque. Como na reportagem onde é noticiado o discurso de Zelensky no Conselho, a retratação da defesa russa é acompanhada por trechos como “refutado por ampla evidência”, “uma série de outras alegações sem suporte” e “incluindo declarações falsas”.

O *The Herald* trouxe a informação que EUA e Reino Unido boicotaram a reunião informal do Conselho de Segurança e apontou como justificativa declarações infundadas da Rússia ao afirmar que os estadunidenses possuíam laboratório para o desenvolvimento de armas biológicas em território ucraniano. Nos dias seguintes, os artigos publicados pelo

veículo escocês não destoaram da abordagem retratada em outras reportagens. Os textos redigidos por Neil Mackay e Iain Macwhirter (2022) citaram o papel do Conselho de Segurança e as medidas que poderiam ser tomadas pelo organismo no sentido de condenação dos atos atribuídos aos russos. As explicações feitas por Mackay são variadas e vão até afirmações de que a Rússia deveria ser excluída do Conselho de Segurança, mesma linha de Macwhirter no artigo *Ukraine's heroes are fighting for European civilisation itself, so pass the ammunition* sob alegação de ser um Estado que desrespeita o direito internacional.

Na busca de conteúdo opinativo sobre o conflito no *The New York Times*, o jornal usou a comissão editorial do grupo no artigo *Document the War in Ukraine*. A publicação revisitou momentos históricos e marcados pelo julgamento de crimes de guerra, como o Tribunal de Nuremberg, e condenou a Rússia pelos episódios de Butcha e outros em Kharkiv e Chernihiv. Enseguiu, inclusive, a condenação da Rússia no Tribunal Penal Internacional por crime contra humanidade, genocídio e crime de guerra - Tribunal ao qual os EUA sequer são signatários.

O recorte de data também é aplicado à mesma filtragem a qual foram submetidos dois veículos citados anteriormente, a agência italiana ANSA não apresenta nenhuma postagem realizada por colunistas. Na mesma data e semana em que foram publicados os artigos do *The New York Times* e *The Herald*, a escolha da agência sobre o assunto é a de apresentar os discursos de diferentes autoridades sobre o tema.

De fevereiro a abril de 2022 o *The New York Times* veiculou 15 publicações ligadas ao termo tortura. As manchetes - *They shot my son. I was next to him. It would be better if had been me; I Didn't think My Mother Would Escape Putin Twice*; e *Up-Close Ukraine Atrocity Photographs Touch a Global Nerve* - deram o tom dos assuntos e da abordagem realizada pelo jornal. Dentro do recorte de dois meses de guerra, o jornal escocês relacionou os termos *tortura* e *Butcha* a 36 publicações sobre o conflito entre Rússia e Ucrânia, como foi o caso em *Zelensky Tells UN of Russian atrocities and demands immediate prosecution*. Durante o exercício de análise nos conteúdos, foi notado o uso da palavra *genocídio* sendo utilizada em discursos de líderes internacionais. Em recorte realizado entre os meses de março a junho de 2022, foram mais 46 publicações. Em ordem cronológica, é notada uma mudança nas falas proferidas por Biden entre os dias quatro e 13 de abril, sendo o termo *crimes de guerra* escolhido em um primeiro momento e depois acrescido pelo de *genocídio* como na reportagem *President Biden accuses Russia of committing genocide in Ukraine*.

Não apenas a *Russia Today*, mas também a *Xinhua* e a *Al Jazeera* fizeram um contraponto à hegemonia comunicacional ocidental. A primeira reportagem sobre o ocorrido em Butcha da agência russa se baseou nas declarações do Ministro da Defesa russo Sergei Shoigu e nas falas de Anatoly Fedoruk, prefeito de Butcha, afirmando a retomada do território e a não citação de que corpos foram encontrados pelas ruas da cidade. Por sua vez, a agência de notícias chinesa *Xinhua* adota uma linha visível de cuidado na escolha de palavras e composição de manchetes como atrativo das reportagens. A notícia escolhida pela agência datada em seis de abril pediu moderação dos líderes mundiais sobre o episódio em Butcha e

apoio à investigação imparcial. Aliás, a *Russia Today* ressaltou a negativa do Conselho de Segurança da ONU para a realização de uma apuração imparcial, como explorado na reportagem *Kremlin responds to Butcha war crimes claims — RT Russia & Former Soviet Union*. A resposta aos apelos russos não teve a mesma celeridade na qual chegaram as declarações negativas da ONU sobre a Rússia.

A rede de televisão *Al Jazeera* abriu espaço em uma reportagem da sua agência de notícias com as declarações categóricas de Dmitri Peskov afirmando que as acusações feitas pela Ucrânia e líderes ocidentais não se sustentam mediante a cronologia dos fatos, dando espaço ao contraditório. No mais, a rede *Al Jazeera* convergiu com as perspectivas adotadas pelos grupos de mídia ocidentais.

A *Russia Today*, na reportagem *Russia and Ukraine trade accusations over Butcha civilian deaths*, revelou que o serviço de inteligência havia alertado sobre as tentativas ucranianas de manipular o cenário bélico e criar uma narrativa que levasse ao entendimento do ocidente que os soldados russos deveriam ser culpabilizados pelas torturas registradas, inclusive utilizando interceptações do Serviço de Inteligência da Rússia que detectou uma comunicação entre os governos britânico e ucraniano.

Já a rede chinesa *CGTN* dedicou as publicações datadas em quatro de abril de 2022 a reforçar a perspectiva russa nas reportagens *Moscow to launch probe into Butcha footage of dead civilians*, *Russia rejects Ukraine's Butcha killings accusations* e *Outrage grows at evidence of Russian 'war crimes' in towns near Kyiv: World leaders condemn the reported massacre, denied by Russia*. Nesta última reportagem houve o esforço de exibir impressões causadas pelo episódio em Butcha vindas de diferentes pontos de vista para que o próprio leitor tirasse as conclusões. As aspas destinadas ao Ministro de Relações Exteriores da Rússia Sergei Lavrov são dedicadas à denúncia de manipulação nas imagens que percorreram os periódicos mais relevantes do mundo embaladas pelos patronos ocidentais da Ucrânia. A estatal chinesa *CGTN* abordou durante o telejornal as dificuldades de uma investigação em Butcha em entrevista com Zhang Xin, professor associado na Escola de Política e Relações Internacionais da Universidade da China Oriental, que demandou um trabalho forense independente.

A cobertura da guerra entre Rússia e Ucrânia realizada pela agência de notícias chinesa *Xinhua* é menor em reportagens e artigos na comparação com todos os veículos destacados até aqui. O uso de termos escolhidos pela agência também são destoantes até quando comparados com a também chinesa *CGTN*. A *Xinhua* não utilizou o termo *guerra* para se referir ao ocorrido entre Rússia e Ucrânia e o mesmo se repetiu em artigos, manchetes, frases ou até legendas de imagens. Na ferramenta de busca, os termos *guerra Ucrânia* ou *guerra Rússia* não aparecem, mas sim os termos *conflito* e *operação militar*. O quadro 1 sintetiza a triagem midiática sobre o massacre de Butcha no periódicos elencados.

Quadro 1

TRIAGEM DA COBERTURA MIDIÁTICA PELO VIÉS OCIDENTAL E NÃO OCIDENTAL			
	Pró-Rússia	Contrários	Neutro
Occidental		<ul style="list-style-type: none"> • Russia Retreats From Kyiv, Seeking to Regroup From Battering - The New York Times 02/04/2022 • Dead Lay Out in Bucha for Weeks, Refuting Russian Claim, Satellite Images Show - The New York Times 04/04/2022 • Up-Close Ukraine Atrocity Photographs Touch a Global Nerve - The New York Times 05/04/2022 • Zelensky Accuses Russia of War Crimes, Criticizes U.N.'s Inaction - The New York Times (nytimes.com) 05/04/2022 • Opinion Document War Crimes in Ukraine (Even if Putin Never Faces Justice) - The New York Times 06/04/2022 • Bucha's Month of Terror - The New York Times 11/04/2022 • Opinion I Didn't Think My Mother Would Escape Putin Twice - The New York Times 17/04/2022 • They Fell Deeply in Love in Bucha. One Russian Bullet Ended It All. - The New York Times 02/05/2022 • Iain Macwhirter: Ukraine's heroes are fighting for European civilisation itself, so pass the ammunition HeraldScotland 10/04/2022 • Ukraine: International condemnation after reports of mass killings near Kyiv HeraldScotland 04/04/2022 • Ukraine: More than 5000 civilians killed in Mariupol HeraldScotland 07/04/2022 • Neil Mackay: As Ukraine slaughter continues, what's the point of the United Nations? HeraldScotland 07/04/2022 	<ul style="list-style-type: none"> • Ukraine: Odesa targeted as Russia regroups in the south HeraldScotland 03/04/2022 • Putin sends 130,000 conscripts to war as evidence of civilian killings grows HeraldScotland 04/04/2022 • >>>ANSA/Don't have elements to prove genocide says Di Maio - English Service - ANSA.it 15/04/2022

	Pró-Rússia	Contrários	Neutro
Ocidental		<ul style="list-style-type: none"> • They Fell Deeply in Love in Bucha. One Russian Bullet Ended It All. - The New York Times 02/05/2022 • Iain Macwhirter: Ukraine's heroes are fighting for European civilisation itself, so pass the ammunition HeraldScotland 10/04/2022 • Ukraine: International condemnation after reports of mass killings near Kyiv HeraldScotland 04/04/2022 • Ukraine: More than 5000 civilians killed in Mariupol HeraldScotland 07/04/2022 • Neil Mackay: As Ukraine slaughter continues, what's the point of the United Nations? HeraldScotland 07/04/2022 • Russian atrocities in Bucha could be genocide, Johnson says HeraldScotland • >>>ANSA/Pope holds up Ukraine flag after Bucha 'cruelties' - English Service - ANSA.it 06/04/2022 • Ukraine: Putin will answer for his actions says Draghi (2) - English Service - ANSA.it 05/05/2022 • Shock at Bucha images, guilty must pay - Di Maio (11) - English Service - ANSA.it 04/04/2022 	
	Pró-Rússia	Contrários	Neutro
Não-Ocidental	<ul style="list-style-type: none"> • Moscow to launch probe into Bucha footage of dead civilians - CGTN 04/04/2022 • Russia rejects Ukraine's Bucha killings accusations - CGTN 04/04/2022 • Mayor says Kyiv satellite town Bucha recaptured by Ukraine - CGTN 02/04/2022 	<ul style="list-style-type: none"> • Inside Ukraine's war crimes investigations Russia-Ukraine war Al Jazeera 21/06/2022 • Photos: Bucha residents picking up the pieces of shattered lives Russia-Ukraine war News Al Jazeera 01/05/2022 • Photos: Russia launches 'full-scale invasion' in Ukraine Russia-Ukraine war News Al Jazeera 24/02/2022 	<ul style="list-style-type: none"> • UN chief urges independent probe of civilian deaths in Ukraine's Bucha - Al Jazeera 04/04/2022 • Russia denies military forces killed Bucha civilians in Ukraine Al Jazeera 04/04/2022 • Russia's invasion of Ukraine: List of key events on day 50 Al Jazeera 14/04/2022

	Pró-Rússia	Contrários	Neutro
Não-Occidental	<ul style="list-style-type: none"> China calls for full investigation into Bucha killings - CGTN 06/04/2022 GLOBALink China calls for restraint surrounding Bucha incident-Xinhua 06/04/2022 UN chief welcomes Security Council speaking with one voice for peace in Ukraine-Xinhua 07/05/2022 UN Security Council to address food security, Russia-Ukraine conflict in May-Xinhua 04/05/2022 West's sanctions turn Ukraine conflict into "global economic war": Hungary's Orban-Xinhua 26/09/2022 Kremlin responds to Bucha war crimes claims — RT Russia & Former Soviet Union- 04/05/2022 Pentagon confirms 'complete withdrawal' of Russian troops — RT Russia -07/04/2022 The truth about Bucha is out there, but perhaps too inconvenient to be discovered — RT Russia & Former Soviet Union 04/04/2022 Russia and Ukraine trade accusations over Bucha civilian deaths /RT Russia & Former Soviet Union 04/04/2022 Russia calls Security Council meeting over Bucha — RT Russia & Former Soviet Union 03/04/2022 	<ul style="list-style-type: none"> Russia-Ukraine latest updates: Germany to expel Russian envoys Russia-Ukraine war News Al Jazeera 03/04/2022 	<ul style="list-style-type: none"> Outrage grows at evidence of Russian 'war crimes' in towns near Kyiv - CGTN 05/04/2022 UN chief urges independent investigation into Bucha killings - CGTN 05/04/2022 UN war crimes inquiry collects evidence in Bucha and Irpin - CGTN 16/06/2022

	Pró-Rússia	Contrários	Neutro
Não-Occidental	<ul style="list-style-type: none"> Russia denies Ukraine war-crimes allegations — RT Russia & Former Soviet Union 03/04/2022 		

Fonte: The New York Times, The Herald, ANSA, Russia Today, CGTN, Xinhua e Al Jazeera, 2022

Em perspectiva, o poder multimidiático ocidental pautou completamente a narrativa e análises sobre o conflito russo-ucraniano e a responsabilização russa pelo massacre de Bucha. Não bastasse a inequívoca supremacia comunicacional dos EUA e seus aliados, em fevereiro de 2022, várias empresas estadunidenses baniram a mídia estatal russa de seus sistemas. Enquanto a Apple, YouTube e DirecTV restringiam a difusão de conteúdo da RT, Facebook e Twitter permitem mas com alertas de “mídia controlada/afiliada pelo estado da Rússia”. Em seguida, em março, o Conselho da Europa emitiu um pacote de sanções à Rússia proibindo os meios de comunicação estatais russos *RT* e *Sputnik* em todo o continente por qualquer meio, como cabo, satélite e Internet, enquanto cidadãos russos e suas manifestações culturais e esportivas eram banidas em vários âmbitos dos países ocidentais. Contudo, é objeto de condenação apenas as restrições impostas pelo governo russo a posições divergentes mesmo diante de um quadro de guerra em larga escala contra o bloco de países da OTAN.

4. Butcha: espetáculo e guerra na Ucrânia

Compreender conflitos internacionais, tais como a Guerra na Ucrânia, requer buscar sua natureza e historicidade, as forças envolvidas e suas motivações imediatas e profundas. Trata-se de ultrapassar sua aparência e os efeitos colaterais emocionais intrínsecos a todas as tragédias humanitárias. Deve-se levar em conta a raiz do conflito, suas determinantes históricas e resultantes a partir do quadro da correlação de forças. É preciso averiguar as lutas internas e internacionais envolvidas, quase sempre entrelaçadas. Importante também os elementos de continuidade e ruptura, bem como as dissonâncias entre objetivos e desdobramentos concretos ou entre narrativas e lógicas internas.

O massacre de Butcha se enquadra naquilo que assinalou Losurdo (2016) ao relacionar o poder multimidiático ao espetáculo das emoções necessárias para instrumentalizar e legitimar sanções e intervenções. Se é inócua a celebração existencial da violência, também é o culto ingênuo da paz dissociado dos processos de emancipação quanto da preservação da dominação neocolonial econômica-tecnológica-judicial (Losurdo, 2012; Losurdo, 2016). É preciso, pois, hierarquizar as contradições em questão, pois, como sublinhou Katchanovski (2022), além da guerra civil e da guerra interestatal russo-ucraniana, se sobrepõe uma guerra por procuração da OTAN contra a Rússia.

O atual conflito na Ucrânia possui raízes remotas na Revolução Laranja (2004) e escalada após eventos de Maidan (2014) que levou à deposição de Yanukovich sem prerrogativas legais da Rada e ruptura do acordo entre o presidente e os representantes da oposição, garantido pelos chanceleres da Polônia, Alemanha e França. Em seguida, após referendo popular, a Rússia reincorporou a República da Crimeia e de Sebastópolis, levando à onda de sanções ocidentais contra Moscou e levantes populares em Donbass, cuja resposta de Kiev foi escalar para uma guerra civil (Bandeira, 2016).

Ato contínuo à mudança de regime na Ucrânia, o objetivo era avançar ainda mais as fronteiras da OTAN. Criada em 1949 “para fornecer a segurança coletiva contra a União Soviética”, como reconhece o Departamento de Estado⁵, a organização tem se expandido sistematicamente mesmo com o fim da Guerra Fria - em violação das promessas feitas aos líderes da antiga União Soviética: em 1999, incorporou Polônia, Hungria e República Tcheca; em 2004 Estônia, Letônia, Lituânia, Bulgária, Romênia, Eslovênia e Eslováquia; em 2009 Albânia e Croácia; e em 2019, Montenegro. Tudo indica que Finlândia e Suécia venham a aderir à organização ainda este ano, assim como se desenha desde a Cimeira de Bucareste de 2008⁶, o intento de incluir a Ucrânia e a Geórgia. Definitivamente, expandir uma aliança da Guerra Fria para a fronteira da Rússia jamais iria construir uma arquitetura de segurança na Europa. Aliás, considerar uma decisão soberana da Ucrânia implica desconsiderar a natureza da OTAN e a própria constituição de seu Estado.

Além do ingresso em uma aliança militar ofensiva, e do histórico de agressões do Ocidente à Rússia, é preciso considerar a genealogia da Ucrânia. Trata-se de um país que inexistiu senão como entidade soviética pós-revolução e apenas independente com o fim da URSS, cujas origens estão historicamente ligados aos *rus* da região do rio Dnieper miscigenados dos vikings (escandinavos) com eslavos orientais. Foi desse núcleo territorial que os diversos impérios russos se sucederam, englobando diversas outras nacionalidades e abrangências fronteiriças. Buscando criar uma identidade própria, a Ucrânia independente trilhou o caminho da negação do legado russo-soviético, ao passo que buscava a herança das forças de extrema direita da Segunda Guerra Mundial na figura de Stepan Bandeira. Assim, de um lado, se processou a perseguição aos russos e a tentativa de apagamento histórico, incluindo a negação do acesso histórica presença na Crimeia e Mares Negro e de Azov; de outro, se viu o crescente poder das milícias nazistas (Batalhão Azov) oriundas da organização de extrema-direita Patriota da Ucrânia posteriormente integrada às Forças Armadas⁷.

A escalada do conflito contra forças pró-russas era parte dessa construção nacional, sob crescente interesse de Washington de atrair a Ucrânia para sua esfera de influência europeia e conter a ascensão da Rússia. Putin, por seu turno, apresentou, em 2014, um plano de paz, conhecido como Acordo de Minsk, que incluía o cessar-fogo e autonomia para as províncias de Donetsk e Lugansk - ignoradas pelas forças ucranianas (Bandeira, 2016). Seguiu-se o Acordo de Minsk II, incluindo Rússia, Ucrânia, OSCE, além do apoio de líderes da França e da Alemanha voltado

5. Ver site do Departamento de Estado: <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/nato#:~:text=The%20North%20Atlantic%20Treaty%20Organization,security%20against%20the%20Soviet%20Union.&text=NATO%20was%20the%20first%20peacetime,outside%20of%20the%20Western%20Hemisphere.>

6. Ver declaração da OTAN: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm

7. Embora existam grupos nazistas na Ucrânia e na Rússia não se sustenta, é no primeiro que é parte orgânica do núcleo político.

à resolução do impasse, baseado em cessar-fogo, retirada de mercenários, assistência humanitária e eleições em Donetsk e Lugansk. Como recentemente confidenciou a ex-chanceler alemã Angela Merkel, a real intenção do Ocidente por trás de sua negociação com a Rússia e a Ucrânia para promover um cessar-fogo em 2014 por meio dos Acordos de Minsk eram “dar tempo à Ucrânia” para que se tornasse “mais forte”⁸. Enquanto isso, como revelou o *New York Times*, era fortalecida a rede de espionagem dos EUA na Ucrânia⁹ e a infraestrutura militar dos EUA com vistas a tornar fato consumado o ingresso na OTAN.

A escalada do conflito após 2014 não está dissociada da política dos EUA de contenção do eixo sino-russo, como já destacado (Pautasso, 2019). Se na primeira camada o conflito representa uma violação da soberania ucraniana, noutras camadas representa uma resposta russa a múltiplas violações do direito humanitário e de direitos humanos: a expansão da OTAN, a sabotagem dos Acordos de Minsk e os recorrentes massacres de russos no Leste do país. Tudo isso num quadro mais amplo de sistemáticas intervenções na Sérvia (1999), Afeganistão (2001-2021) e Líbia (2011) à margem da institucionalidade internacional. À guerra por procuração (*proxy war*) da OTAN na Ucrânia, estiveram articuladas a sucessões de sanções e sabotagem. São sintomáticas as explosões dos oleodutos *Nord Stream 1* e *2*, cujas suspeitas recaem sobre os EUA, dada a oposição de seus aliados no Conselho de Segurança em estabelecerem uma comissão internacional independente para investigar o ocorrido no Mar Báltico¹⁰.

Em sentido oposto, assim como o massacre de Butcha, a queda do avião da Malaysia Airlines em 2014 e a morte do opositor Navalny na cadeia em 2024 receberam condenações prévias dos EUA e seus aliados antes que qualquer investigação fosse concluída. No voo MH17 de Amsterdã para Kuala Lumpur que foi abatido vitimando 298 passageiros, somente em 2019 a Equipe Conjunta de Investigação (JIT) liderada pela Holanda concluiu o processo acusando a milícia rebelde de Donbass e estendendo a responsabilidade à Putin, rejeitada pela Rússia e inclusive por Mahathir Mohamad, primeiro-ministro da Malásia. Em razão da morte da Navalny, os EUA decretaram extensas sanções contra mais de 500 indivíduos e entidades na Rússia e no mundo¹¹. Não bastasse o poder multimidiático, uma análise dos Comunicados de Imprensa, Declarações e Relatórios da Comissão de Direitos Humanos da ONU¹² revelam condenações praticamente unilaterais à Rússia, incluindo o relatório de setembro de 2022 feito por sua comissão internacional independente de investigação (IICI) sem uma investigação por comissões competentes.

Não apenas sobre o massacre de Butcha, o poder multimidiático ocidental se impôs na construção da narrativa da Guerra na Ucrânia. Os desdobramentos concreto do conflito, contudo, são mais complexos: diplomaticamente, não conseguiu isolar a Rússia, como a proposta dos EUA para remover a Rússia do Conselho de Direitos Humanos da ONU que não contou com apoio de 100 países e 76% da população mundial¹³; economicamente, não destruiu a economia russa que em 2023 foi o segundo maior superávit comercial do mundo em 2023, com um recorde de US\$ 333,4 bilhões¹⁴; politicamente, a legitimidade de Putin aumentou da casa

8. Ver reportagem do Global Times intitulada “Real intention behind Minsk agreements further destroys credibility of the West” disponível em: <https://www.globaltimes.cn/page/202212/1281708.shtml>.

9. Ver detalhado dossiê do New York Times The Spy War: How the C.I.A. Secretly Helps Ukraine Fight Putin, disponível em: <https://www.nytimes.com/2024/02/25/world/europe/cia-ukraine-intelligence-russia-war.html>

10. Ver site da ONU, disponível em: <https://press.un.org/en/2023/sc15243.doc.htm>

11. Ver nota do Departamento de Estado dos EUA “Responding to Two Years of Russia’s Full-Scale War On Ukraine and Navalny’s Death”, disponível em: <https://www.state.gov/imposing-measures-in-response-to-navalnys-death-and-two-years-of-russias-full-scale-war-against-ukraine/>

12. <https://press.un.org/en/2023/sc15434.doc.htm>

13. Ver dados da votação na ONU: <https://news.un.org/en/story/2022/04/1115782>

14. Ver reportagem da RT China and Russia top list of states with largest trade surplus – study: <https://www.rt.com/business/573611-china-russia-trade-surplus/>

de cerca de 70% para 83%¹⁵; e, por fim, militarmente, e apesar da mobilização de um conjunto de países ocidentais. Ademais, as perspectivas da Ucrânia são desalentadoras, apesar dos esforços dos EUA e seus aliados. A economia ucraniana encolheu mais de 30%¹⁶, enquanto o número de refugiados ultrapassou 8 milhões somente na Europa e quase 6 milhões de deslocados internos¹⁷. Territorialmente, o mínimo que se sinaliza é a perda de quatro províncias (Donetsk, Luhansk, Kherson e Zaporizhzhia) - a depender do prolongamento do conflito.

15. Ver dados da Statist: <https://www.statista.com/statistics/896181/putin-approval-rating-russia/>

16. Ver reportagem da CNN: <https://edition.cnn.com/2023/01/05/business/ukraine-economy/index.html>

17. Ver dados da Agência da ONU: <https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/>

Não seria exagero afirmar que o pilar comunicacional seja mais consistente daqueles que compõem as estruturas hegemônicas de poder herdadas do Pós-Segunda Guerra Mundial, formadas por diversas dimensões (militar, política, econômica e ideológica) e vínculos de interesses entre países, organizações internacionais e corporações (Guimarães, 2000), estão em transformação. Em perspectiva histórica, é inequívoco o deslocamento do epicentro produtivo, tecnológica e comercial para China e região. Contudo, o domínio ideológico e cultural ocidental parece mais refratário às mudanças, o que explica a supremacia comunicacional, cujo entrelaçamento na produção de subjetividades perpassa da cultura à ciência e à política. Nesse sentido, o que estamos a assistir é o excepcionalismo e suas fundamentações em noções como ‘império da liberdade’, ‘líder do mundo livre’, ‘nação eleita’ e ‘polícia do mundo’ (Walt, 2011). Há, pois, uma poderosa construção mental assentada na presunção de virtude (Mahbubani, 2021) cujo papel do poder multimidiático é central, fazendo o universalismo ocultar o etnocentrismo exaltado e o imperialismo (Losurdo, 2023).

Considerações Finais

O levantamento e análise quantitativa e qualitativa das reportagens da mídia ocidental - ao qual podemos somar a *Al Jazeera* - se alinham num claro tom condenatório da Rússia. Principalmente os *The Herald* e *The New York Times* se concentraram em acusações contra a Rússia, exigindo ações políticas de endurecimento de sanções, críticas severas à inércia para barrar as tropas de Vladimir Putin e até a sugestão para criação de tribunais para condenar as ações cometidas na Ucrânia. É inequívoco o engajamento na direção de uma visão unilateral, com escasso espaço para o contrário, revelando não apenas um precário exercício do jornalismo quanto um empobrecimento da esfera pública democrática. Ou seja, as narrativas sobre o massacre de Butcha revelam o poder multimidiático dos EUA e seus aliados, sem qualquer direito ao contraditório e presunção de inocência, tampouco cumprindo os requisitos e formalidades jurídico-diplomáticas. Essa condenação imediata e unilateral realizada por tais mídias ocidentais revelam a sobreposição de propósitos estratégicos a qualquer outra finalidade jornalística.

Se guerras são conflitos de direitos, estas possuem determinantes e responsabilidade assimétricas. E nesse quadro, fica evidente que a narrativa ocidental estava eivada de intencionalidades: enfraquecer Putin, estrangular a economia russa, isolar o país diplomaticamente e levá-lo à derrota militar. O poder multimidiático ao qual se refere Losurdo (2016)

entrelaçou reportagens jornalísticas a atividades propagandísticas dos EUA e seus aliados.

O massacre de Butcha e a Guerra na Ucrânia sinalizam, primeiramente, que a Rússia superou a fragilidade herdada do colapso soviético, voltando à cena internacional com assertividade e capacidade de garantir a segurança de seu entorno regional, desde a modesta ocupação do aeroporto de Pristina (1999), passando pela invasão da Geórgia (2008), o apoio à Síria contra o Estado Islâmico e agora com a Guerra na Ucrânia. Não é exagero supor que estamos diante de uma transição sistêmica, como assinalou Arrighi (2012). Se, por um lado, tem sido inquestionável a supremacia comunicacional do Ocidente, por outro, não são poucas as fissuras nas estruturas hegemônicas de poder centradas em Washington e os seus limites de projeção de força através da OTAN.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Al JAZEERA. About us. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/about-us>. Acesso em 26/11/2022.

ANSA. Corporate. Disponível em: https://www.ansa.it/corporate/en/info/2017/07/04/the-numbers_c96ef431-9ff2-4fd9-b68a-f0c5e46fc30b.html. Acesso em: 21/11/2022.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **A Desordem Mundial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BROWNE, Malachy; BOTTI, David; WILLIS, Haley. Satellite images show bodies lay in Bucha for weeks, despite Russian claims. The New York Times, 2022. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/04/04/world/europe/bucha-ukraine-bodies.html?searchResultPosition=4>. Acesso em : 12/11/2022.

CGTN, China Global Television Network. About us, 2016. Disponível em: <https://www.cgtn.com/about-us>. Acesso em 19/11/2022.

CHILD, David; WILSON, Nigel, MOHAMED, Hamza; NAJJAR, Farah. Russia-Ukraine latest updates: Germany to expel Russian envoys. Al Jazeera, 03/04/2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/4/3/russia-ukraine-live-news-un-chief-urges-independent-bucha-probe-liveblog>. Acesso em: 02/11/2022.

CHINA calls for restraint surrounding Bucha incident. Xinhua, 06/04/2022. Disponível em: <https://english.news.cn/20220406/be784fa52b1e4c548070923d645223e8/c.html>. Acesso em: 01/11/2022.

DON'T have elements to prove genocide says Di Maio. ANSA, Roma, 15/04/2022. Disponível em : https://www.ansa.it/english/newswire/english_service/2022/04/15/ansa/dont-have-elements-to-prove-genocide-says-di-maio_19f80595-9325-41cb-9526-2b39fbd2eddf.html. Acesso em: 08/11/2022.

FASSIHI, Farnaz. Russia rejects calls for a cease-fire to enable evacuations, saying Ukraine only wants time to arm. New York Times. Disponível em: [Russia Rejects Calls for a Cease-Fire to Enable Evacuations From Ukraine - The New York Times \(nytimes.com\)](https://www.nytimes.com/2022/03/20/world/europe/russia-rejects-calls-for-a-cessate-fire-to-enable-evacuations-from-ukraine.html). Acesso em: 20/03/2024

FOREIGN Ministry: China calls for full investigation into Bucha killings. CGTN, 06/04/2022. Disponível em: <https://news.cgtn.com/news/2022-04-06/China-calls-for-full-investigation-into-Bucha-killings-190IUcMHCKs/index.html>. Acesso em: 08/11/2022.

GALL, Carlota; BEREHULAK, Daniel. Bucha's Month Of Terror. The New York Times, 2022. Disponível: <https://www.nytimes.com/interactive/2022/04/11/world/europe/bucha-terror.html?searchResultPosition=2>. Acesso em : 08/11/2022.

GETTLEMAN, Jeffrey. They Fell deeply in Love in Bucha. One Russian Bullet Ended it All. The New York Times, 2022. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/05/02/world/asia/ukraine-bucha-russia-atrocities.html>. Acesso em: 16/11/2022.

GLADSTONE, Rick. Up-Close Ukraine Atrocity Photographs Touch a Global Nerve. The New York Times, 2022. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/04/05/world/europe/russia-ukraine-war-atrocities.html?searchResultPosition=7>. Acesso em : 09/11/2022.

GUIMARÃES, Samuel. **Quinhentos anos de periferia**. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

HANNA, Mike. UN chief urges independent probe of civilian deaths in Ukraine's Bucha. AL Jazeera, 04/04/2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QVnmMTaiuc8>. Acesso em: 02/11/2022.

HARRISON, Jody. Ukraine: Odessa targeted as Russia regroups in the south. The Herald, 2022. Disponível em : <https://www.heraldscotland.com/news/20041225.ukraine-odessa-targeted-russia-regroups-south/>. Acesso em 13/11/2022.

HERMAN, Edward S.; CHOMSKY, Noam. **A manipulação do público**. São Paulo: Futura, 2003.

HOBBSAWN, Eric. **Era dos Extremos**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

HODGER, Hannah. Putin sends 130,000 conscripts to war as evidence of civilian killings grows. The Herald, 2022. Disponível em : <https://www.heraldscotland.com/politics/20044377.putin-sends-130-000-conscripts-war-evidence-civilian-killings-grows/>. Acesso em 11/11/2022.

KATCHANOVSKI, Ivan. The Maidan Massacre Trial and Investigation Revelations: Implications for the Ukraine-Russia War and Relations. **Russian Politics**, Vol. 8, No. 2, (July/August 2023), pp. 181-205.

_____. The Russia-Ukraine War and the Maidan in Ukraine. **SSRN**. 2022. Acesso em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4246203>

KHAN, Aina J; MARTINEZ, Andrés R. The U.N. Security Council meets as Ukraine accuses Russia of atrocities. New York Times, 2022. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/04/05/world/europe/un-security-council-russia-ukraine.html>. Acesso em: 20/03/2024

KREMLIN responds to Bucha war crimes claims. Russia Today, 04/04/2022. Disponível em: <https://www.rt.com/russia/553257-bucha-war-crimes-peskov/>. Acesso em: 03/04/2022.

LATOUCHE, Serge. **A ocidentalização do mundo**. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

LOSURDO, Domenico. **Imperialismo e questão europeia**. São Paulo: Boitempo, 2023.

_____. **A esquerda ausente - crise, sociedade do espetáculo, guerra**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2016.

_____. **A não-violência: uma história fora do mito**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

_____. **Linguagem do Império**. São Paulo: Contraponto, 2010.

MAHBUBANI, Kishore. **A China venceu?** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

NYE JR, Joseph. **Compreender os conflitos internacionais**. Lisboa, Portugal: Gradiva, 2002.

POPE holds up Ukraine flag after Bucha cruelties. ANSA, Roma, 06/04/2022. Disponível em: https://www.ansa.it/english/newswire/english_service/2022/04/06/ansa/pope-holds-up-ukraine-flag-after-bucha-cruelties_948e40c5-6a28-45fe-8bc0-d82c84aee8b6.html. Acesso em 18/11/2022.

UKRAINE: Putin will answer for his actions, says Draghi. ANSA, Roma, 05/04/2022. Disponível em: https://www.ansa.it/english/newswire/english_service/2022/04/05/ukraine-putin-will-answer-for-his-actions-says-draghi-2_e74674c6-6bd8-4670-90ec-75d52c56e512.html. Acesso em : 18/11/2022.

SHOCK at Bucha images, guilty must pay - Di Maio. ANSA, Roma, 04/04/2022. Disponível: https://www.ansa.it/english/newswire/english_service/2022/04/04/shock-at-bucha-images-guilty-must-pay-di-maio-11_91143a8c-b7e2-4764-8503-89394158b735.html. Acesso em 12/11/2022.

MYRONIUK, Anna. I Didn't Think My Mom Would Escape Putin Twice. The New York Times, 2022. Disponível: <https://www.nytimes.com/2022/04/17/opinion/russia-ukraine-bucha-donetsk.html?searchResultPosition=4>. Acesso em: 08/11/2022.

MACWHIRTER, Iain. Ukraine's heroes are fighting for European civilization itself, so pass the ammunition. The Herald, 2022. Disponível: <https://www.heraldscotland.com/politics/20057980.iain-macwhirter-ukraines-heroes-fighting-european-civilisation-pass-ammunition/>. Acesso 11/11/2012.

NOWLIN, Mark. Mapa da Geral do território Ucrainiano. Washington, Seattle Times, 2023. Associated Press. Disponível em: <https://www.seattletimes.com/business/police-investigating-killings-of-12000-ukrainians-in-war/>. Acesso em: 19/03/2024.

SABJAK, Ema. Ukraine: International condemnation after reports of mass killings near Kyiv. The Herald, 2022. Disponível em: <https://www.heraldscotland.com/news/20042211.ukraine-international-condemnation-reports-mass-killings-near-kyiv/>. Acesso em 12/11/2022.

UKRAINE: More than 5000 civilians killed in Mariupol. The Herald, Escócia, 07/04/2022. Disponível em: <https://www.heraldscotland.com/news/20051152.ukraine-5000-civilians-killed-mariupol/>. Acesso em: 12/11/2022.

MACKAY, Neil. Neil Mackay: As Ukraine slaughter continues, what's the point of the United Nations?. The Herald, 2022. Disponível em : <https://www.heraldscotland.com/politics/20049350.neil-mackay-ukraine-slaughter-continues-point-united-nations/>. Acesso em 16/11/2022.

MIGUEL, Luis. Os meios de comunicação e a prática política. *Lua Nova*, n. 55-56, 2002, pp. 155-184.

MOSCOW to launch probe into Bucha footage of dead civilians. CGTN, 04/04/2022. Disponível em: <https://news.cgtn.com/news/2022-04-04/Moscow-to-launch-probe-into-Bucha-footage-of-dead-civilians-18XNHMH5FiU/index.html>. Acesso em 09/11/2022.

PAUTASSO, Diego. A Nova Rota da Seda e seus desafios securitários: os Estados Unidos e a contenção do eixo Sino-Russo. *Estudos Internacionais*. v. 7, 2019, pp. 85-100.

_____. Da política de contenção à reemergência: a Rússia volta ao tabuleiro. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*. v.3, n.6, Jul.-Dez., 2014, pp. 73-94.

_____.; AZEREDO, Rafael. Expansão do poder dos Estados Unidos: o caso da Líbia. *Tensões Mundiais*. v. 7, 2011, pp. 169-192.

PEÑA, Ricardo Pérez. Zelensky Accuses Russia of Atrocities and Criticizes U.N. 's Inaction. The New York Times, 2022. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/04/05/world/europe/zelensky-un-security-council.html?searchResultPosition=4>. Acesso em: 03/11/2022.

PENTAGON confirms 'complete withdrawal' of Russian troops. Russia Today, 07/04/2022. Disponível em: <https://www.rt.com/russia/553432-pentagon-confirms-complete-withdrawal-of/>. Acesso em: 04/11/2022.

PHOTOS: Russia launches 'full-scale invasion' in Ukraine. Al Jazeera, 24/02/2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/gallery/2022/2/24/photos-russia-launches-full-scale-invasion-in-ukraine>. Acesso em: 17/11/2022.

PRASHAD, Vijay. *Balas de Washington – uma história da CIA, golpes e assassinatos*. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

RITTER, Scott. The truth about Bucha is out there, but perhaps too inconvenient to be discovered. Russia Today, 04/04/2022. Disponível em: <https://www.rt.com/russia/553293-bucha-war-crimes-truth/>. Acesso em 04/11/2022

RODGER, Hannah. Russian atrocities in Bucha could be genocide, Johnson says. The Herald, 2022. Disponível em: <https://www.heraldscotland.com/politics/20049483.russian-atrocities-bucha-genocide-johnson-says/>. Acesso em: 12/11/2022.

RUSSIA and Ukraine trade accusations over Bucha civilian deaths-Timeline. Russia Today, 04/04/2022/. Disponível em: <https://www.rt.com/russia/553274-bucha-war-crimes-allegations/>. Acesso em: 03/11/2022.

RUSSIA calls Security Council meeting over Bucha. Russia Today, 03/04/2022. Disponível em: <https://www.rt.com/russia/553242-bucha-un-security-council/>. Acesso em: 05/11/2022.

RUSSIA denies military forces killed Bucha civilians in Ukraine. Al Jazeera, 04/04/2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/4/4/kremlin-rejects-accusation-russian-forces-killed-bucha-civilians>. Acesso em: 02/11/2022.

RUSSIA denies Ukraine war-crimes allegations. Russia Today, 03/04/2022. Disponível em: <https://www.rt.com/russia/553231-bucha-war-crimes-allegations-denied/>, Acesso em: 02/11/2022.

RUSSIAN'S invasion of Ukraine: List of key events on day 50. Al Jazeera, 14/04/2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/4/14/russias-invasion-of-ukraine-list-of-key-events-on-day-50>. Acesso em: 09/11/2022.

RUSSIA rejects Ukraine's Bucha killings accusations. CGTN, 04/04/2022. Disponível em: <https://news.cgtn.com/news/2022-04-04/Russia-rejects-Ukraine-s-Bucha-killings-accusations-18Xyt9hPLS0/index.html>. Acesso em: 09/11/2022.

SYNENKO, Alyona. Bucha residents picking up the pieces of shattered lives. Al Jazeera, 01/05/2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/gallery/2022/5/1/photos-bucha-residents-picking-up-the-pieces-of-shattered-lives>. Acesso em 17/11/2022.

UN chief urges independent investigation into Bucha killings. CGTN, 05/04/2022. Disponível em: <https://news.cgtn.com/news/2022-04-05/UN-chief-urges-independent-investigation-into-Bucha-killings-18YFGM2AkE0/index.html>. Acesso em 08/11/2022.

UN chief welcomes Security Council speaking with one voice for peace in Ukraine. Xinhua, 07/05/2022. Disponível em: <https://english.news.cn/20220507/f4c0032501324d6d94a8e6e931881542/c.html>. Acesso em 12/11/2022.

UN Security Council to address food security, Russia-Ukraine conflict in May. Xinhua, 04/05/2022. Disponível em: <https://english.news.cn/europe/20220504/91cd640889e645828f5e3e7f8ff16e67/c.html>. Acesso em: 12/11/2022.

VOSS, Michael. UN war crimes inquiry collects evidence in Bucha and Irpin. CGTN, 16/06/2022. Disponível em: <https://newseu.cgtn.com/news/2022-06-16/UN-war-crimes-inquiry-collects-evidence-in-Bucha-and-Irpin-1aTuP4Gk0VO/index.html>. Acesso em 10/11/2022.

SACHS, J. The Ninth Anniversary of the Ukraine War. <https://www.jeffsachs.org/newspaper-articles/yjae8gc8hp2p293tmt4dlr4z2dpe2s>. 2023

WALT, Stephen. The Myth of American Exceptionalism. Foreign Policy. Outubro, 2011.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura e materialismo**. São Paulo: UNESP, 2011.

WEST'S sanctions turn Ukraine conflict into "global economic war": Hungary's Orban. Xinhua, 26/09/2022. Disponível em: <https://english.news.cn/20220926/85114db86569435cbfac154fa477c11d/c.html>. Acesso em: 09/11/2022.

Resenha da obra:

GUÉGAN, Jean-Baptiste. *Géopolitique du sport: une autre explication du monde*. Paris : BREAL, 2^a Edição, 2022, 200p.

ESPORTE E PODER: UMA PERSPECTIVA GEOPOLÍTICA CONTEMPORÂNEA

César Teixeira Castilho¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n1p127-131.

Recebido em: 05 de janeiro de 2023

Aprovado em: 16 de novembro de 2023

“Phénomène de masse, étendu de nos jours à l’ensemble de la planète, traversé par toutes des idéologies du siècle, indicateur de la puissance et du déclin des nations, tantôt révélateur, tantôt manipulateur du sentiment public, substitut de la guerre et instrument de diplomatie, le sport est au centre de la vie internationale. Mais c’est aussi une composante, un reflet de la vie internationale et un moyen de la politique étrangère.”² (Berstein, 1984, n.p).

O lobby para a obtenção do direito de sediar os megaeventos sempre esteve repleto de proposições inerentes às agendas políticas em amálgama ao campo esportivo (Bourdieu, 1994; 1998). Destaca-se o período da Guerra Fria (1947-1991) e seus inúmeros boicotes olímpicos³, bem como as escolhas controversas recentes das sedes dos Jogos Olímpicos (JO) de Verão e Inverno e da Copa do Mundo (CM) de Futebol Masculino FIFA (Castilho; Marchi Jr., 2021; Castilho, 2016; Gounot, 2008). Deste ponto de vista, os argumentos de Pascal Boniface⁴ (2016; 2017), atual diretor do Instituto de Relações Internacionais e Estratégias de Paris (IRIS-France), têm permitido evidenciar esta convivência de interesses e, concomitantemente, esquadrihar o desporto como um mecanismo de poder, uma espécie de promotor de uma nova ordem mundial. Na esteira dessas análises teóricas, já perceptível no título do livro em questão “*Géopolitique du sport: une autre explication du monde*”⁵, Jean-Baptiste Guégan nos evoca espontaneamente o “*Atlas du sport mondial*”⁶ de Loïc Ravenel, Pascal Gillon e Frédéric Grosjean, que constitui o verdadeiro primórdio ilustrado, devidamente cartografado, da relação entre fronteiras – ou para além delas – do campo esportivo mundial. A complementariedade entre as duas obras é óbvia, notadamente no que diz respeito às conexões do desporto com outros ramos da sociedade, tais como: economia, cultura, política, diplomacia ou mesmo religião. Destarte, pode-se afirmar que o esporte



1. Professor Adjunto da EEFPTO/UFMG; Professor Visitante da Université de Paris-Sud (Paris 11) - Mestrado em “Management du Sport: Politiques Publiques et Stratégies des Organisations”; Pós-Doutor “Estudos do Lazer” (EEFFTO/UFMG); Pós-Doutor “Sociologia” (UFPR); Doutor em “Sciences du Sport et du Mouvement Humain” (Université de Paris 11); Título de Doutor Reconhecido pela EEFTE-USP “Doutor em Educação Física e Esporte” na área de “Estudos Socioculturais e Comportamentais da Educação Física e Esporte”; Mestrado em Teorias do Lazer (EEFFTO-UFMG); Especialização em “Fisiologia do Exercício” (FM-USP); Aperfeiçoamento em “Reabilitação Cardíaca” (EEFE-USP); Graduação Plena em Educação Física (EEFFTO-UFMG); Pesquisas voltadas para a Saúde Coletiva; Geopolítica do Esporte; Psicologia do Esporte; Estudos do Lazer; Sociologia do Esporte; Metodologia e Métodos de Pesquisa.

2. “Um fenômeno de massa, que se estende nos dias atuais a todo o planeta, permeado por todas as ideologias do século, indicador do poder e declínio das nações, às vezes revelador, às vezes manipulador do sentimento público, substituto da guerra e instrumento de diplomacia, o esporte ocupa o centro da vida internacional. No entanto, ele também é uma componente, um reflexo da vida internacional e um meio da política externa.” (Tradução do autor).

3. No decorrer das edições dos Jogos Olímpicos (JO) de 1952, em Helsinque, e 1988, em Seul, diversos boicotes se produziram como forma de retaliação entre os dois blocos políticos dominantes na época, um deles liderado pelos Estados Unidos da América (EUA), e o outro pela então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Entre os mais significativos estão os JO de 1980, sediado em Moscou, capital da URSS, quando mais de cinquenta nações se retiraram da competição (entre elas os EUA) após a invasão do Afeganistão pelos soviéticos em 1979; e, nos JO de 1984, com sede em Los-Angeles (EUA), quando cerca de quinze nações boicotaram as Olimpíadas, alegando falta de segurança, mas, igualmente, como resposta frente ao boicote americano quatro anos antes.

4. Pascal Boniface é considerado como um dos primeiros autores franceses a analisar os fatores geopolíticos no campo esportivo. Entre outras obras, é autor do clássico *JO Politiques: Sport et relations internationales*, publicado em 2014.
5. "Geopolítica do esporte: uma outra explicação do mundo". (Tradução do autor).
6. "Um altas do esporte mundial." (Mascarenhas, 2011).
7. "O que é o esporte." (Tradução do autor).
8. "Negócios e espetáculo, o ideal esportivo em jogo." (Tradução do autor).
9. "O que representa o esporte atualmente na França e no mundo em termos de prática e importância econômica?" (Tradução do autor).
10. "O que é a geopolítica e por que aplicá-la ao esporte?" (Tradução do autor).
11. Segundo a Carta Europeia do Esporte (*Charte européenne du sport*), adotada em 24 de setembro de 1992, e revisada em 2001, o esporte reúne todas as formas de atividades físicas e esportivas, através de uma participação, organizada ou não, que possuem como objetivo a expressão e a melhoria de condição física e psíquica, o desenvolvimento das relações sociais ou a obtenção de resultados em competição de todos os níveis. (CHARTE EUROPÉENNE DU SPORT, 2001).
12. "Esporte, geografia e organização". (Tradução do autor).
13. Quanto à globalização, é importante sublinhar, como relatado pelo Prof. Richard Giulianotti (2004; 2011), a necessidade de evitar uma visão ingênua do potencial inato do esporte para o bem, considerando a relação histórica do esporte com formas de colonialismo e neocolonialismo. O autor destaca a importância de análises sociológicas críticas sobre o papel do esporte na consecução de objetivos sociais, como a resolução de conflitos ou a reabilitação social dos traumatizados. Ele argumenta que o esporte pode trazer benefícios significativos em contextos difíceis, desde que os projetos de desenvolvimento se baseiem em um diálogo significativo com os grupos receptores e sejam acompanhados por políticas mais diretas para aliviar doenças, fome, guerra e migração forçada.

transcende a mera competição, superando a dicotomia entre vitória e derrota. Em sua qualidade de domínio específico, o esporte representa uma microcosmia da sociedade, exibindo singularidades, desafios e triunfos próprios. Ele se enraíza profundamente no tecido social e reflete sua dinâmica intrínseca.

As notas introdutórias e o primeiro capítulo – intitulado "*Qu'est-ce que le sport*"⁷ – da obra de Guégan fazem eco ao subtítulo da obra supracitada – "*Business et spectacle: l'idéal sportif en jeu*"⁸ – uma vez que os historiadores e o jornalista investem no esporte por meio de seus excessos econômicos e midiáticos, percebidos tanto positivamente (através do seu potencial agregador), como negativamente (naquilo que envolve o custo e os salários exorbitantes). Sem se apoiar explicitamente no campo da geografia, as primeiras páginas pretendem sobretudo retratar as representações do desporto profissional nas sociedades, passando rapidamente de um campo a outro. Este primeiro capítulo, "esperado" nas ciências que tratam da temática esportiva, não traz grandes novidades, sendo apresentado como uma forma de síntese dos principais esportes em termos de participantes, audiências e receitas financeiras. Ou seja, uma espécie de raio X, com especial ênfase ao caráter polissêmico e complexo do fenómeno esportivo. Ao término desse catálogo das práticas, Guégan elabora uma lista de elementos constitutivos de uma grade de leitura, composta por atores, performances, organizações, governanças, cargos, políticas de desenvolvimento, estratégias de inovação, permitindo uma "explicação diferente" do mundo (p. 77-78). Esta interpretação é mais manuseada nos dois outros capítulos, decididamente mais orientados para o campo da geografia, em um primeiro momento (capítulo 2 – "*Que représente le sport aujourd'hui en France et dans le monde en termes de pratiques et d'importance économique*"⁹), do que especificamente para a geopolítica, em um instante posterior (capítulo 3 – "*Qu'est-ce que la géopolitique et pourquoi l'appliquer au sport?*"¹⁰).

Após a reconstrução do nascimento do esporte¹¹, o segundo capítulo chancela uma verdadeira mudança de direção por meio de uma abordagem mais geográfica, na qual uma configuração espacial do esporte se apresenta ao leitor (p. 90-101). De fato, o autor retoma, reformula e atualiza as principais obras teóricas dos geógrafos do desporto, em particular a contribuição de Jean-Pierre Augustin, publicada em 1995, intitulada "*Sport, géographie et aménagement*"¹². Destaca-se as análises dedicadas ao rúgbi e ao ciclismo, particularmente instrutivas no que tange à atual evolução dessas duas modalidades e às suas crescentes globalizações¹³. Vale ressaltar que as investigações sobre futebol, esporte já consagrado, acabam sendo protagonistas na maioria das obras esportivas, apartando outras modalidades essenciais das análises geopolíticas.

Enfim, o terceiro capítulo, cuja potência nos leva à considerá-lo como o coração da obra. Dois eixos estruturam-no: i) o desporto visto como uma competição entre Estados-Nações, onde o campo de jogo transforma-se em campo de batalha simbólico; e ii) o desporto para além das quatro linhas, espaço disputado pelo mercado, pela imagem, pelo *branding*, onde o papel das potências extranacionais (empresas, patrocínios, mídia) se faz cada vez mais coexistir. Mediante uma espécie de resenha

de imprensa, Guégan empreende um tour mundial pelos acontecimentos de maior destaque na história do esporte, bem como seus eventos atuais (aparelhamento do esporte pelo Qatar¹⁴, investimento massivo dos BRICS, construção e reconstrução dos equipamentos esportivos, recuperação política dos resultados, custos dos Jogos Olímpicos, entre outros), que por vezes pode ser labiríntico, mas que acaba por definir uma verdadeira leitura geopolítica crítica, e verdadeira, através do desporto nas relações internacionais. O esporte pode servir como uma plataforma reveladora das dinâmicas das relações internacionais, onde se manifestam tanto as oposições quanto as composições, bem como suas estruturas e os principais agentes envolvidos. Através dessa manifestação, as nações se apresentam à comunidade internacional, exibindo suas convergências e divergências. Dentro desse contexto, é possível considerar as concepções de *soft power* e *soft disempowerment*, teorias discutidas por Brannagan e Giulianotti (2014), no contexto da CM de Futebol FIFA de 2022 no Qatar, que permearam todo o processo de organização desse evento esportivo de grande magnitude. (Brannagan; Giulianotti, 2014).

Na sua conclusão, partindo de uma referência e uma citação de Malraux, segundo a qual o desporto passaria a substituir a religião, Guégan multiplica seus principais referenciais teóricos (apoiando-se em Marcel Mauss, Nibert Elias e Eric Dunning)¹⁵, atribuindo ao esporte, aqui compreendido como “fato social total”¹⁶, a incumbência genuína de “chave para a compreensão do mundo” (p. 288). Desse crivo, retém-se o trecho original sobre as “três fissuras” (*trois travers*) que prejudicam o esporte contemporâneo, prova adicional, se necessário, da capacidade de Guégan para examinar o assunto com meticulosidade e paixão, inclusive tornando visível de forma precisa aquilo que ainda permanece obscuro ou incompreensível no campo esportivo. (p. 290).

Na parte final do livro, lamenta-se a velocidade excessiva de algumas análises não menos atraentes. Neste ponto, seria de bom grado que o ritmo na interpretação do fenômeno do esporte moderno fosse próximo de uma corrida de meia distância, e não de um *sprint* de 100 metros. Isto posto, a procura pelos entroncamentos do esporte na modernidade, no momento presente, e suas interlocuções, não se reduz inteiramente ao exercício de antever o “deporto de amanhã”, ou “aquilo que estar por vir”, sobretudo no *e-sport*, ainda que várias vezes referido na obra, ou nos novos “players” da internet, vulgarmente reunidos sob a sigla GAFA (*Google, Apple, Facebook e Amazon*). Embora o autor tenha captado perfeitamente os contornos do esporte atual, apreciá-lo-íamos a leitura de uma reflexão mais densa sobre tais questões. Todavia, como o objetivo central de Guégan é “[...] mostrar tudo o que a geopolítica pode aportar para a compreensão do esporte contemporâneo e seus diálogos de força” (p. 70), torna-se penoso atribuir-lhe qualquer crítica a esse respeito.

Quanto à forma, pode-se deplorar o uso cartográfico limitado (somente seis figuras ao longo da obra), e por vezes a presença de passagens mais anedóticas, onde a “*esportefilia*” do autor acaba comprometendo algumas passagens que poderiam ser mais críticas e argumentativas, dois pontos negativos que em nada desvalorizam a qualidade geral do conteúdo. A este propósito, destaca-se o minucioso trabalho de síntese e de

14. O Emirado do Qatar vem investindo no setor esportivo há pelos menos vinte anos, para além dos megaeventos esportivos. Entre os torneios organizados pelo pequeno país do Golfo Pérsico nas duas últimas décadas, destaca-se o Campeonato Mundial de Atletismo Indoor (IAAF), em 2010, o Campeonato Mundial de Ciclismo de Estrada (UCI), em 2016, o Campeonato Mundial de Ginástica Artística (FIG), em 2018, e, como cereja do bolo, a Copa do Mundo de Futebol Masculino FIFA em 2022. (Castilho; Marchi Jr., 2021, p. 7).

15. Segundo Nibert Elias e Eric Dunning (1986), na introdução do livro “Sport et Civilization, la violence maîtrisée”, “o conhecimento do esporte é a chave do conhecimento da sociedade”. Outra importante contribuição dos autores para o campo esportivo, em diálogo com o processo de civilização, trata-se do livro “A Busca da Excitação” publicado em 1992.

16. Segundo Mauss, a noção de “fato social total” implica a compreensão de que em qualquer realização do homem podem ser encontradas as dimensões sociológicas, psicológicas e fisiológicas (Mauss, 2003).

inventariação, além das fontes e dados atualizados (perceptíveis por meio da bibliografia anteposta), bem como as reflexões pessoais do autor que permeiam o estudo, com interessantes contributos, sobretudo naquilo que evoca o esporte enquanto instrumento de poder. As centenas de quadros elaborados por Guégan, ao longo dos quais destacam-se citações acadêmicas, relatos de treinadores e de atletas, políticos e figuras públicas, jornalistas e escritores, assim como referências mundiais nas definições e noções conceituais na área da geopolítica. Tais aspectos, fazem da obra um rico elemento de contextualização, igualmente acessível para os não iniciados na temática, instigando novas perspectivas e estudos por vir.

Explicar o desporto, compreender o seu peso econômico, decifrar o mundo através do esporte: este é sem dúvidas o formidável exercício empreendido pelo autor Jean-Baptiste Guégan. Não se furtando da analogia esportiva, trata-se de uma espécie de triátlon, onde é preciso ser bom em três diferentes modalidades – áreas do conhecimento – sob o risco de arruinar o resultado final. Ou seja, Guégan se demonstra apto na confluência de teorias por meio de um trabalho equilibrado e versátil sem se abster da sua paixão que se faz igualmente presente. Se, por um lado, este livro não se destina especificamente aos especialistas do campo, em outras palavras, os estudiosos da geopolítica do esporte; por outro lado, converte-se em uma obra obrigatória para aqueles que desejam conhecer em primeira mão a complexidade do campo esportivo e suas interlocuções com as relações internacionais e a geopolítica.

Pier Paolo Pasolini, grande entusiasta do esporte (Castilho; Cornelsen; Guimarães, 2022), já nos alertava quanto à necessidade de lançar um olhar lúcido e crítico sobre o assunto: “O esporte é um fenômeno civilizatório tão importante que não deve ser ignorado, nem negligenciado, pela classe dominante e pelos intelectuais”. (Pasolini, 2012, p. 32). O esporte ocupa atualmente, no espaço público internacional, um lugar de magnitude sem precedentes em relação ao que já ocupou no passado. A globalização, que encurta as distâncias e o tempo, proporcionou-lhe uma visibilidade ampliada. Dessa forma, o esporte acelerou e ampliou os efeitos da globalização, ao mesmo tempo em que contribuiu para conferir-lhe uma dimensão humana. Para além das emoções, do prazer, das alegrias e das esperanças, o esporte também se insere na esfera geopolítica.

BIBLIOGRAFIA

- BERSTEIN, S. Sport et relations internationales. **Relations Internationales**, 38, 1984.
- BONIFACE, P. **JO Politiques** : Sport et relations internationales. Paris : Ed. Eyrolles, 2016, 202 p.
- BONIFACE, P. Le sport : une fonction géopolitique. **Revue Défense Nationale** (Éditions Comité d'études de Défense Nationale), (5) 800, p.134-138, 2017. <https://doi.org/10.3917/rdna.800.0134>
- BOURDIEU, P. Les Jeux olympiques [Programme pour une analyse]. **Actes de la recherche en sciences sociales**, v. 103, p. 102-103, Juin 1994.
- BOURDIEU, P. **Contre-feux**: Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale. Paris: Éditions Raisons d'Agir, 1998.
- BRANNAGAN, Michael; GIULIANOTTI, Richard. Soft power and soft disempowerment: Qatar, global sport and football's 2022 World Cup finals, **Leisure Studies [online]**, v. 34, nº 6, p.703-719, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1080/02614367.2014.964291>.

CASTILHO, C. T. **Politiques Publiques et Coupe du monde de football 2014 au Brésil : des espoirs aux héritages locaux**. PhD diss., University of Paris-Sud, 2016. Disponível em: <https://theses.hal.science/tel-01461363>.

CASTILHO, C. T.; MARCHI Jr., W. Esporte, geopolítica e relações internacionais. **FuLiA/UFMG**, 5(2), 2021, p. 240-257. <https://doi.org/10.35699/2526-4494.2020.20385> (Original work published 30° de janeiro de 2021).

CASTILHO, C. T.; CORNELSEN, E. L.; GUIMARÃES, G. C. Pasolini, o “cronista-esportivo”: drama, paixão e olimpíadas de 1960. **Revista Recorde**, Rio de Janeiro, 15(2), p. 1-17, jul./dez., 2022. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/Recorde/article/view/56043>

CHARTRE EUROPEENNE DU SPORT. **Définition du sport** : Conseil de l'Europe portail, 2001. Disponível em: <https://www.coe.int/fr/web/sport/european-sports-charter> Acesso: 15 de setembro 2023.

ELIAS, N.; DUNNING, E. **Sport et Civilisation, la violence maîtrisée**. Paris : Ed. Fayard, 1986.

ELIAS, Norbert; DUNNING, Eric. **A busca da excitação**. Lisboa: Memória e Sociedade, 1992.

GILLON, P.; GROSJEAN, F.; LOÏC, R.; DONATIEN, C. **Atlas du sport mondial – Business et spectacle : l'idéal sportif en jeu**. Paris : Autrement, 2010.

GIULIANOTTI, Richard. Human Rights, Globalization and Sentimental Education: The Case of Sport. **Sport in Society: Cultures, Commerce, Media, Politics**, v. 7, n° 3, p. 355-369, 2004. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/1743043042000291686>

GIULIANOTTI, Richard. Sport, peacemaking and conflict resolution: a contextual analysis and modelling of the sport, development and peace sector. **Ethnic and Racial Studies**, v. 34, n° 2, p. 207-228, 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01419870.2010.522245>

GOUNOT, A. Sport – politique – communisme (19° et 20° siècles) – Dimensions internationales et perspectives comparatives. **Mémoire présenté pour le diplôme d'Habilitation à Diriger des Recherches**. UFRSTAPS, Université Marc Bloch de Strasbourg, 2008.

MASCARENHAS, G. Um Atlas do esporte mundial. **Confins**, 2011. <http://journals.openedition.org/confins/7015>. DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.7015>

MAUSS, M. **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: Cosac Naify, 2003.

PASOLINI, P. P. **Les Terrains: Écris sur le sport**. Paris : Les Temps de Cerises, 2012, 160p.