

Vol. 9, nº 2 (Novembro 2018-Abril 2019)

ARTIGOS

As comunidades epistémicas e a sua influência na política internacional: atualização do conceito - Miloslav Machoň, Jana Kohoutová, Jana Burešová, Jaroslava Bobková – 1-16

Pensando y repensando teóricamente el orden internacional: las nuevas instituciones internacionales emergentes a través de los lentes neoinstitucionalistas - Mario Guillermo Guerrero – 17-33

O fator de impacto como legitimador do conhecimento científico produzido. Uma revisão da literatura - Tiago Lima Quintanilha, Gustavo Cardoso – 34-47

O confronto entre tradição e modernidade: a proclamação da República em Portugal - Luís Alves de Fraga – 48-63

La Interdependencia Compleja y su aporte a un nuevo enfoque sobre los esfuerzos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica en pro del debate regional sobre la sostenibilidad de las selvas tropicales - Gisela da Silva Guevara – 64-81

Colombia en mutación: del concepto de posconflicto al pragmatismo del conflicto - César Augusto Niño González, Daniel Palma Álvarez – 82-97

A religião tradicional na cultura política da Guiné-Bissau - Claudia Favarato – 98-113

RECENSÃO CRÍTICA

Empreendedorismo em África: uma análise exploratória com dados do Global Entrepreneurship Monitor (GEM) - Renato Pereira, Redento Maia – 114-129

AS COMUNIDADES EPISTÉMICAS E A SUA INFLUÊNCIA NA POLÍTICA INTERNACIONAL: ATUALIZAÇÃO DO CONCEITO

Miloslav Machoň

miloslav.machon@vse.cz

Trabalha no Centro de Estudos Internacionais Jan Masaryk da Universidade de Economia (República Checa). O seu trabalho centra-se nos atores de negociações políticas na área da gestão internacional. A sua especialização abrange a problemática da diplomacia científica.

Jana Kohoutová

jana.kohoutova@vse.cz

Investigadora na Faculdade de Relações Internacionais da Universidade de Economia (Centro de Estudos Internacionais Jan Masaryk, República Checa). O seu trabalho centra-se no estudo de novas formas de diplomacia e estratégias de negociação política.

Jana Burešová

jana.buresova@vse.cz

Investigadora na Faculdade de Relações Internacionais da Universidade de Economia (Centro de Estudos Internacionais Jan Masaryk, República Checa). É especialista na investigação de normas e regras internacionais, direitos humanos e estudos sobre segurança.

Jaroslava Bobková

jaroslava.jebava@vse.cz, jaroslava.bobkova@vse.cz

Trabalha na Faculdade de Relações Internacionais da Universidade de Economia de Praga (Centro de Estudos Internacionais Jan Masaryk, República Checa). A sua investigação atual incide sobre os atores não estatais nas relações internacionais.

Resumo

A importância decrescente do Estado como ator proeminente na política internacional conduziu ao debate sobre a crescente importância das relações transnacionais. A presente investigação concentrou-se noutros atores, incluindo as comunidades epistémicas. Este artigo analisa trabalhos anteriores recorrendo ao conceito de comunidades epistémicas, examina a sua influência na política internacional e as suas limitações. Utiliza a abordagem construtivista social para a elaboração de critérios do processo de profissionalização necessários para o reconhecimento das comunidades epistémicas. Este trabalho examina igualmente o conceito da influência das mesmas na regulação internacional, incluindo a definição das condições para a procura das atividades das comunidades epistémicas. As condições incluem a introdução de problemas complexos com um elemento de incerteza, o acesso direto ou indireto ao processo de tomada de decisões políticas nas arenas da política internacional e a capacidade dessas arenas de executar a regulação internacional. O artigo também explica e examina o processo de difusão de convicções partilhadas criadas pelas comunidades epistémicas. A capacidade de difundir convicções partilhadas apoia os modos de persuasão, incluindo indicadores estatísticos, eventos focados e narrativas. As convicções partilhadas são transferidas através de um processo de aprendizagem institucional. Uma transferência bem-sucedida significa que as convicções partilhadas se tornam parte de uma agenda política. A utilização das convicções partilhadas para a criação, execução e aplicação de decisões políticas revela a influência das comunidades epistémicas na política internacional.

Palavras chave

Comunidade epistémica; Complexidade; Incerteza; Eventos focados; Indicador estatístico; Narrativa; Regulação internacional; Construtivismo social

Como citar este artigo

Machoň M; Kohoutová, J; Burešová, J; Bobková, J (2018). "As comunidades epistémicas e a sua influência na política internacional: atualização do conceito". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, N.º 2, Novembro 2018-Abril 2019. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.2.1>

Artigo recebido em 23 de Janeiro de 2018 e aceite para publicação em 3 de Setembro de 2018





AS COMUNIDADES EPISTÊMICAS E A SUA INFLUÊNCIA NA POLÍTICA INTERNACIONAL: ATUALIZAÇÃO DO CONCEITO¹

Miloslav Machoň

Jana Kohoutová

Jana Burešová

Jaroslava Bobková

1. Introdução

A importância decrescente do Estado como ator proeminente na política internacional conduziu ao debate na teoria das relações internacionais sobre a transformação gradual da política internacional (Burton, 1967). O debate prendeu a atenção de estudiosos das relações internacionais nas relações transnacionais, ou seja, contatos e interações além das fronteiras estatais que escapam ao controlo das instituições de política externa dos governos (Keohane-Nye, 1971: 330-331). As organizações transnacionais tornaram-se os novos atores na política internacional, porque influenciam a formação das relações Norte-Sul.

Na década de 1980, o construtivismo social fortaleceu a sua posição nas relações internacionais, centrando-se cada vez mais na investigação de estruturas sociais e ideológicas, em vez de fatores puramente materiais (Kratochwil, 1989). Ao mesmo tempo, a intensidade do conflito bipolar diminuiu, o que desencadeou o debate sobre a importância crescente e a extensão da interdependência (Rosenau, 1990: 11). Além dos estados e das organizações transnacionais, redes transnacionais de advocacia pública (Finnemore-Sikkink, 1998), sociedade civil transnacional (Kaldor, 2003), movimentos sociais transnacionais (Tarrow, 2005) e as redes criminosas (Kahler, 2009) tornaram-se atores de pleno direito da política internacional.

As redes de profissionais designadas “comunidades epistêmicas” (Haas, 1990: 2) também se tornaram atores da política internacional. Os estudos anteriores das comunidades epistêmicas basearam-se principalmente numa abordagem positivista das ciências sociais (Greene, 2014).

Apenas alguns estudos sobre as comunidades epistêmicas levaram em consideração a abordagem social construtivista. No entanto, esses estudos carecem de uma abordagem teórica e metodológica complexa. Em vez disso, concentram-se apenas em aspetos parciais, como a comunicação formal entre membros de comunidades epistêmicas em

¹ A tradução deste artigo foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia – no âmbito do projeto do OBSERVARE com a referência UID/CPO/04155/2013, e tem como objetivo a publicação no JANUS.NET. Texto traduzido por Carolina Peralta.



publicações (Toke, 1999) ou o processo de seleção de membros da comunidade epistémica (Gjefsen, 2017), ou não reconhecem a existência de uma cultura comum numa organização associada a uma comunidade epistémica (Bueger, 2015).

Este trabalho responde às limitações da investigação anterior, esclarecendo o conceito de comunidades epistémicas e a influência dessas comunidades na política internacional. O artigo desenvolve-se em cinco etapas. Primeiro, apresenta o conceito de comunidades epistémicas introduzido por Peter M. Haas e as críticas principais que lhe foram feitas. Em segundo lugar, examina o conceito de comunidades epistémicas recorrendo ao modelo construtivista social introduzido por Cross, que enfatiza a presença da profissionalização nas organizações governamentais e não-governamentais. A abordagem do construtivismo social também é usada estudar influência das comunidades epistémicas na regulação internacional. Em terceiro lugar, o artigo aborda aspetos relacionados com complexidade e incerteza. Em quarto, analisam-se as condições de acesso das comunidades epistémicas aos processos de tomada de decisão nas arenas da política internacional e a capacidade dessas arenas de executar a regulação internacional. E em quinto lugar, especificam-se as estratégias de apresentação das comunidades epistémicas e esclarece-se a operacionalização qualitativa da sua influência na regulação internacional. Entre as estratégias de apresentação, o trabalho incluiu eventos focados, indicadores estatísticos e o enquadramento de convicções através de narrativas. Para a operacionalização qualitativa da influência, usou-se o conceito de aprendizagem institucional.

2. O conceito de comunidades epistémicas

A investigação das redes de profissionais inspirou-se em estudos publicados por Foucault (1970; 1980). De acordo com os mesmos, o conhecimento baseia-se na relação entre as regras sociais de “*episteme*” assentes na história e na cultura (Foucault, 1970: 285-287). A função epistémica é determinar recursos e métodos adequados para organizar o conhecimento.

Ruggie (1975: 567-570) desenvolveu ainda mais o conceito epistémico de Foucault ao generalizar a atividade das comunidades epistémicas. Segundo ele (1975: 569-570), as comunidades epistémicas participam na institucionalização das políticas adotadas nas arenas políticas internacionais, pois formam a realidade social explicando a relação entre causas e consequências.

Recorrendo a autores anteriores, Haas (1992: 3-5) definiu a comunidade epistémica como uma rede ou como um conjunto de relações entre profissionais com um grau reconhecido de especialização e competência numa área temática específica (Carayannis et al., 2011: 132). Dentro dessa rede, (1) um conjunto de convicções normativas, de valores e (2) causais, (3) o conceito de validade e (4) de crença política são partilhados. O reconhecido grau de especialização e competência permite que essa rede de profissionais possa reclamar com autoridade a avaliação do estado do conhecimento em uma dada área (Haas, 1992: 7-14). De acordo com Haas (2001: 11579-11580), os critérios partilhados da comunidade epistémica para avaliar o nível de especialização são uma característica essencial que diferencia significativamente comunidades epistémicas de outros atores que influenciam decisões políticas (por exemplo, movimentos sociais e grupos de interesse (Haas, 1992: 17-19).



Apesar do seu alto grau de elaboração, o conceito de comunidades epistémicas e sua influência na política internacional tem sido criticado várias vezes. A crítica desafiou explicitamente os critérios com que Haas definiu o conceito de comunidades epistémicas (Dunlop, 2000: 140-141). Haas enfatizou muito as convicções normativas e causais partilhadas, juntamente com os procedimentos partilhados para determinar a precisão.

Contudo, os critérios não delineiam a relação entre a coesão interna da comunidade epistémica e a sua capacidade de difundir convicções normativas e causais partilhadas entre os outros atores da política internacional (Waarden-Draho, 2002: 930). Além disso, os critérios não especificam as condições precisas para a admissão de novos membros numa organização que associe comunidades epistémicas (Lorenz-Meyer, 2010: não paginado). Além disso, Haas não permitiu a possibilidade de mudança destes critérios (Dunlop, 2000: 41). No entanto, essa mudança ocorre no processo de negociação que se realiza dentro da comunidade epistémica e na sua interação com outros atores (Sebenius, 1992: 324-325).

O enquadramento teórico deve levar em conta o fato de a comunidade epistémica ser um ator internacional de política ativa que interage com outros atores da política internacional (Dunlop, 2012: 234). Portanto, as condições para a entrada de comunidades epistémicas na arena da política devem ser especificadas detalhadamente durante a revisão (Håkanson, 2010: 12-17).

A forma de articulação e difusão das convicções políticas da comunidade epistémica também precisa de ser mais específica, e deve basear-se na análise dos símbolos de comunicação usados, incluindo *outputs* estatísticos, tais como representações gráficas e de imagem. Assim, o conceito de comunidades epistémicas deve ser ampliado para abranger as descobertas do construtivismo social. Como tal, a sua capacidade analítica seria ampliada e um espectro mais vasto de redes internacionais poderia ser incluído no programa de investigação de comunidades epistémicas (Zito, 2001: 600-601).

3. Profissionalização nas organizações governamentais e não governamentais

Os pontos fracos do conceito de comunidades epistémicas de Haas foram abordados por Cross (2013: 147-159). A sua revisão do modelo original enfatiza a profissionalização, que oferece critérios mais concretos para a identificação de uma organização que reúne comunidades epistémicas e para apreciar a sua influência sobre os outros atores das relações internacionais (ver Tabela 1). O seu conceito baseia-se na suposição que uma comunidade epistémica é um mecanismo social que coordena a atividade dos seus membros (Cross, 2013: 149-150; Tarko, 2015: 65-66). A capacidade de uma comunidade epistémica de criar convicções normativas e causais partilhadas e persuadir outros atores da política internacional através de um processo de aprendizagem institucional depende principalmente do grau de coesão interna da organização que reúne a comunidade epistémica, e não apenas do grau de perícia reconhecida e do seu caráter governamental (ou não governamental) (Carayannis et al., 2011: 138-139).

Cross é também a primeira a estudar as condições prévias de uma comunidade epistémica para a sua adaptação e integridade (Schein, 2010: 17-18; Cross, 2013: 150-151). A adaptação e a integridade influenciam o nível de eficiência da atividade da comunidade epistémica e da sua relevância para outros atores das relações



internacionais. Uma comunidade epistémica é relevante e as suas atividades eficientes quando as formas de percepção, pensamento e tomada de posição sobre problemas que perturbam a adaptação e integridade da comunidade epistémica são transferidas entre os membros dessa comunidade de forma correta.

Cross (2013: 149) chama "profissionalização" à interação social entre membros de comunidades epistémicas, ou uma forma especial da mesma que estabelece, depura e restabelece o papel e o estatuto de uma determinada profissão. A profissionalização reforça a coesão interna de uma comunidade epistémica, pois contribui para a formulação, difusão e adoção de ideias dentro da mesma (Cross, 2015: 91-93). Este processo existe dentro da organização que reúne as comunidades epistémicas, e na sua estrutura, opiniões comuns, normas partilhadas e a própria identidade profissional são formuladas e modificadas.

A nível nacional, as comunidades epistémicas são profissionais que trabalham em diferentes instituições, incluindo no governo, universidades, entidades do setor privado ou organizações não-governamentais (Carayannis et al., 2011: 131-132). A nível internacional, esses profissionais encontram-se dentro de organizações governamentais e não governamentais internacionais. Ao fazê-lo, criam redes transnacionais com um grau de conhecimento e perícia reconhecidos numa área específica (Carayannis et al., 2011: 134; Cross, 2013: 150).

A identificação de uma comunidade epistémica exige, portanto, uma avaliação que demonstre se (nas organizações internacionais) o processo de profissionalização existe, e que é delimitado por três critérios: (1) cultura comum, (2) seleções de membros e oportunidades para o seu desenvolvimento profissional, e (3) frequência e qualidade das reuniões.

Tabela 1: Critérios para o reconhecimento de comunidades epistémicas por Haas e Cross

AUTOR	CRITÉRIOS
Peter M. Haas	• convicções normativas e de valores • convicções causais • noções de validade • política da empresa
Mai'a K. Davis Cross	• cultura comum (objetivo, simbolismo, património, identidade e consenso) • seleções de novos membros e o seu desenvolvimento profissional • reuniões pessoais

Fonte: dos autores com base nas fontes utilizadas acima identificadas

A *cultura comum* compreende cinco elementos (Schein, 2010: 14-16; Cross, 2013: 150-151). O primeiro é o objetivo comum, que são os valores comuns declarados publicamente, para a realização dos quais a comunidade epistémica luta através das suas atividades. É através do cumprimento desses valores declarados publicamente que a comunidade epistémica alcança o progresso científico. Consiste na acumulação de verdades científicas, que fazem parte de modelos lógicos representativos de teorias científicas e nos ajudam a compreender e explicar fenómenos do mundo que nos rodeia (Fano - Macchia, 2015: 65, 72).



O segundo elemento da cultura comum é o simbolismo partilhado, que é um conjunto de características da comunidade epistémica. Está assinalada nos materiais oficiais, incluindo edifícios, equipamento de escritório ou apresentação na internet. O terceiro elemento é o património comum que a comunidade epistémica passa para as gerações seguintes. É criado em conformidade com os valores democráticos e torna-se uma contribuição socioeconómica para as próximas gerações (Lacey, 2016: 14).

O quarto elemento da cultura comum assenta na identidade partilhada. São os princípios ideológicos e modelos mentais que determinam o modo de perceção, pensamento e atuação dos membros da comunidade epistémica. Os princípios ideológicos comuns e modelos mentais baseiam-se na neutralidade, imparcialidade e resistência (Lacey, 2016: 2-3).

Por fim, o quinto elemento da cultura comum é o interesse partilhado em alcançar consenso (Tarko, 2015: 70). Um processo orientado por consenso representa uma alternativa ao voto e à fase final da deliberação, na qual os membros da comunidade epistémica formulam e modificam visões comuns, normas partilhadas e a própria identidade profissional.

Segundo Cross (2013: 150-151), a profissionalização é reforçada também pela *seleção de novos membros* e pelo desenvolvimento profissional dos atuais. Ambos dependem do grau da contribuição para o progresso científico e do consequente nível de prestígio (Tarko, 2015: 71-72). O contributo para o progresso científico é avaliado num processo de autoavaliação. É um tipo de comunicação que é usada, apesar de ser consideravelmente criticada (cf. Binswanger, 2014), para avaliação da qualidade profissional e admissibilidade metodológica de uma ampla gama das atividades das comunidades epistémicas (Lee et al., 2013: 2-3, 10-12). A avaliação respeita os princípios da neutralidade, imparcialidade, autonomia, metodologia, critérios cognitivos, e resistência às influências externas. Isso reforça a sua credibilidade a partir da qual deriva o nível de prestígio e contribuição para o progresso científico, que assume a forma de um índice de cotação (Lee et al., 2013: 4). Uma preparação profissional intensiva contribui igualmente para o reforço da profissionalização (Cross, 2015: 150-151).

O terceiro elemento da comunidade epistémica profissionalizada são as reuniões presenciais frequentes dos seus membros (Cross, 2013: 151). Nessas reuniões, os membros da comunidade epistémica fortalecem as normas profissionais partilhadas, tais como procedimentos internos, protocolos e padrões de construção de consenso, o que é feito de maneira menos formal do que uma conversa em artigos de revistas científicas (Tarko, 2015: 74). Durante as reuniões das comunidades epistémicas, também ocorrem reuniões informais (nos bastidores) em grupos menores e permitem uma socialização mais intensa e o fortalecimento das relações pessoais.

O reforço das normas profissionais partilhadas pode ser considerado eficaz quando os focos dos problemas são resolvidos nas reuniões formais e informais e quando as reuniões pessoais são frequentes (Cross, 2013: 150-151; Cross, 2015: 92). As reuniões dos membros das comunidades epistémicas também são uma espécie de ritual onde os eventos importantes são lembrados, prémios são concedidos e os resultados das atividades profissionais dos membros são anunciados. É também o lugar onde as relações de amizade e o compromisso para com objetivos comuns, ou "*esprit de corps*", são reforçados (Cross, 2011: 28; Cross, 2015: 91-93).



O desenvolvimento do *esprit de corps* é mais intensivo quando os membros de uma comunidade epistémica costumavam cooperar de maneira profissional antes ou quando mantinham as mesmas posições no trabalho em diferentes períodos de tempo. Por isso, os membros consideram-se “uma equipa” (Cross, 2011: 29; Cross, 2015: 92).

4. Complexidade e incerteza dos problemas

Na política internacional, a procura pelas atividades das comunidades epistémicas tende a aumentar quando surgem problemas complexos com um elemento de incerteza (Adler-Haas, 1992: 373, 375; Cross, 2015: 92). Um problema complexo é um problema em que é difícil identificar uma relação de causa-efeito (Renn, 2015: 55-56). A complexidade dos problemas na política internacional é reforçada pela globalização (Turner - Holton, 2015: 14-15). A globalização é um processo social planetário multidimensional, no âmbito do qual o número e a qualidade das relações interdependentes entre culturas, mercadorias, informação e pessoas aumentam.

Durante as negociações políticas sobre problemas complexos da política internacional, as causas e os efeitos desses problemas são analisados (ver Tabela 2). O impacto das relações mútuas e da dependência são considerados na discussão. As relações mútuas dizem respeito à relação entre causas, efeitos e problemas da política internacional. A discussão das relações mútuas avalia se duas ou mais causas mutuamente independentes conduzem a um problema de política internacional e se esse problema não produz dois ou mais efeitos independentes.

Por outro lado, a discussão da dependência mútua centra-se apenas na relação entre causas e efeitos de problemas na política internacional, embora não apenas nos problemas. A avaliação consiste em examinar a influência mútua entre causas e efeitos de problemas da política internacional. Quando se combina a discussão das relações mútuas e da mútua dependência, surgem dilemas e a sua solução não passa sem a coordenação de atores de diferentes identidades e interesses (Renn – Klinke, 2012: 61; Renn, 2015: 55-56).

Tabela 2: Complexidade e incerteza dos problemas

ASPETO	COMPONENTE DO ASPETO
COMPLEXIDADE	Dificuldade na identificação e quantificação da causa e efeito
	Amplificação e aprofundamento da influência da globalização
	Relações mútuas e dependência
INCERTEZA	Efeitos interferenciais
	Variabilidade dos problemas
	Falta de conhecimento
	Indeterminação de problemas

Fonte: dos autores com base nas fontes utilizadas acima identificadas

Os atores políticos têm conhecimento limitado ou mesmo inexistente do elemento da incerteza. Isto torna mais difícil avaliar as consequências positivas e negativas previstas de uma decisão política (Adler-Haas, 1992: 373, 375, Cross, 2013: 151-153). A falta subjetiva ou objetiva de conhecimento é uma parte permanente da política internacional



que vai além das situações chamadas de "crise". Existe em quase todas as suas áreas, incluindo nas negociações políticas sobre pandemias globais, migração em massa, como combater piratas ou retardar a mudança climática, mesmo além das situações que são chamadas de "crise" (Hay, 1999: 317-335). A falta de conhecimento ocorre se o problema tiver pelo menos uma das características da incerteza - efeitos interferenciais, variabilidade de problemas, falta de conhecimento e indeterminação de problemas (Renn - Klinke, 2012: 61-62, Türkşen - Özkan, 2014: 160).

As duas primeiras características da incerteza - variabilidade e efeitos interferenciais - são componentes subjetivas da incerteza. Isto surge como resultado de medições erradas que podem ser reduzidas ou quase eliminadas, melhorando o nível de conhecimento existente e os métodos de avaliação (Renn-Klinke, 2012: 61-62). A variabilidade surge numa situação em que o problema cria um relacionamento diferente com cada ator político, conduzindo a divergências mútuas. Os efeitos interferenciais relacionam-se com a sobreposição do problema com outros problemas e com a ocorrência de erros sistemáticos e aleatórios que surgem durante a avaliação do problema por modelagem, métodos estatísticos ou experiências.

As restantes características da incerteza - falta de conhecimento e indeterminação do problema - são características objetivas da incerteza (Renn-Klinke, 2012: 61-62). A falta de conhecimento está associada à falta de informação sobre a natureza do problema ou à falta de informação sobre a ocorrência de um evento prejudicial e das suas possíveis consequências. A indeterminação do problema dá-se na presença de um evento aleatório e na inclusão de um número sub-ótimo de variáveis na avaliação do problema. Um componente objetivo da incerteza pode ser, em contraste com o seu subjetivo, apenas parcialmente eliminado, mas não inteiramente removido, pela melhoria dos conhecimentos e métodos de avaliação existentes (Türkşen - Özkan, 2014: 160).

5. Acesso das Comunidades Epistémicas à Regulação Internacional

Para difundir as convicções entre outros atores na política internacional, as comunidades epistémicas devem primeiro adquirir acesso direto ou indireto ao processo de tomada de decisão política na arena da política internacional (Adler-Haas, 1992: 375-378; Carayannis et al., 2011: 135). Por acesso direto entende-se o envolvimento dos membros de uma comunidade epistémica na tomada de decisões políticas e na transferência da responsabilidade pela criação e implementação de políticas para os membros de comunidades epistémicas ou da comunidade epistémica.

As organizações que reúnem comunidades epistémicas podem obter acesso direto adquirindo um estatuto consultivo, enquanto os membros das comunidades epistémicas podem obter acesso direto ao processo de tomada de decisão nas arenas políticas obtendo empregos de longo prazo ou conseguindo contratos consultivos únicos (Adler - Haas, 1992: 376, Carayannis et al., 2011: 135). A organização de simpósios profissionais durante as negociações políticas e a formulação de declarações sobre questões políticas em estudos profissionais é um exemplo do acesso indireto das comunidades epistémicas ao processo de tomada de decisão em arenas políticas.

No âmbito da política internacional, as decisões políticas internacionais são negociadas e implementadas (Webber-Smith, 2014: 30). A sua função é exercer a regulação internacional que representa uma intervenção deliberada e direta em atividades de



atores numa área particular da política internacional através da criação de um conjunto de regras, normas, princípios e procedimentos de tomada de decisão (ver Tabela 3/Krasner, 1982:186, Koop-Lodge, 2017: 105). As regras são entendidas como objetos abstratos que existem independentemente das atividades humanas fora do espaço e do tempo e guiam o comportamento (Hage, 2015: 14). A atividade humana, na forma de uma expressão de consentimento por parte de um indivíduo ou comunidade, decide se essas regras são válidas (Sainsbury-Tye, 2013: 42).

Tabela 3: Elementos da regulação internacional

⇒	Regras
⇒	Normas
⇒	Princípios
⇒	Procedimentos de tomada de decisão

Fonte: dos autores com base nas fontes utilizadas acima identificadas

As regras que definem modos aceitáveis ou proibidos de comportamento que usam uma razão baseada em valores são designadas por normas (Hage, 2015: 14; Wang-Wang, 2015: 200). A razão baseada nos valores assume a forma de uma relação causal ou orientadora (Hage, 2011: 156-157). A relação causal explica a ligação entre a causa e a consequência da relação entre dois ou mais eventos ou entre eventos e o estado mental. Pelo contrário, a relação de orientação define a ligação entre eventos e comportamento aceitável ou proibido ou entre o estado mental e os modos aceitáveis ou proibidos de comportamento (Hage, 2011: 157-158). Os princípios são regras que, tal como as normas, criam comportamentos aceitáveis ou proibidos usando a razão moral (Bix, 2015: 135-142). A razão moral é distinta da razão da avaliação da norma, uma vez que sua validade deve ser aceite - se possível - por todos os membros de um grupo ou sociedade (Grabowski, 2015: 344).

Os procedimentos de tomada de decisão também são elementos da regulação internacional. Representam um processo de negociação durante o qual os atores políticos argumentam sobre formulação, execução e implementação de decisões políticas (Krasner, 1982: 186; Wu et al., 2012: 50-51; Ciot, 2014: 64-65). A sua forma depende do caráter dos atores ativos que participam na arena política – em particular das suas perceções, preferências, atitudes em relação ao problema e capacidade de poder. Um ator pode ser um indivíduo ou grupo de indivíduos que representam as referidas elites políticas e burocráticas e tem total responsabilidade pelo cumprimento das suas metas políticas. No processo de negociação, assumem uma posição particular que afeta a sua abordagem de negociação ou, mais precisamente, a sua influência na solução de um problema político internacional (Ciot, 2014: 107-111).

As perceções, preferências e posições dos atores em relação ao problema estão relacionadas com interesses nacionais mais vastos, incluindo questões de segurança, que abrangem valores que são cruciais para a sobrevivência do ator e da sua prosperidade económica (Webber-Smith, 2014: 39-42). A forma de um procedimento de tomada de decisão que lida com um problema particular é determinada pelos níveis de complexidade



e incerteza, que estão diretamente ligados à capacidade do ator de prever as consequências e os resultados das decisões políticas adotadas (Wu et al., 2012: 53-54). Se for capaz de antecipá-los e se houver consenso sobre o desenvolvimento de uma decisão política entre todos os atores relevantes, a sua tomada de decisão é considerada racional, uma vez que eles contemplam a maximização de interesses e valores (Wu et al., 2012: 53).

Pelo contrário, se um dado processo de tomada de decisão estiver sob pressão temporal e a capacidade do ator de prever as consequências de uma determinada decisão política for limitada, as decisões dos atores ativos na arena política dependem do conflito em causa e da sua própria capacidade de negociar e chegar a um compromisso. Nesse caso, o resultado desejado seria comparações sucessivas entre as emendas propostas e as decisões anteriormente tomadas e implementadas. Geralmente, indica uma alteração marginal do estado atual. A maximização dos objetivos individuais é intolerável.

Em relação a essa mudança marginal, as decisões políticas correspondem com uma renúncia dos interesses e valores dos atores individuais, e não recorrem ao método de resolução de problemas tecnologicamente mais eficiente (Wu et al., 2012: 53-54). Desde que aparentemente haja uma grande incerteza por parte dos atores em relação às consequências da decisão e haja um número elevado de atores envolvidos no processo, a decisão política final estará em conformidade com os objetivos e valores temporários do ator ou grupo de atores com maior potencial de poder à sua disposição (Wu et al., 2012: 54).

6. Difusão das convicções das comunidades epistémicas

As comunidades epistémicas usam modos de persuasão quando introduzem um problema, e a sua capacidade de difundir convicções normativas e causais partilhadas entre os outros atores da política internacional aumenta (ver Tabela 4). Os modos de persuasão incluem indicadores estatísticos, eventos focados e convicções enquadradas em narrativas. Sendo os indicadores estatísticos um método exato, demonstram precisão e objetividade através de medição rigorosa (Stone, 2011: 184, 197). Antes disso, os dados são classificados por analogia em dois grupos. O que contém características substanciais do problema torna-se objeto de medição, enquanto o outro com características não essenciais será omitido (Stone, 2016: 161). Ao iniciar este processo, a comunidade epistémica indica o seu interesse em desenvolver o assunto, o que está relacionado com a importância crescente do problema (Kingdon, 2014: 90-94; Stone 2016: 166). O decorrer da categorização depende da decisão do ator que avalia o problema e de uma forma de categorias criadas que está condicionada à cultura social num determinado lugar e tempo (Stone, 2016: 162).

Tabela 4: Formas de persuasão das comunidades epistémicas

⇒ indicadores estatísticos
⇒ eventos focados
⇒ narrativas

Fonte: dos autores com base nas fontes utilizadas acima identificadas



As comunidades epistémicas podem difundir as suas convicções mais facilmente expressando a natureza do problema através de números, já que assim revelam os atributos comuns de um problema específico e os unifica em grupos (Stone, 2011: 194). Além disso, a difusão é facilitada também pela identificação da magnitude do problema através de vários índices estatísticos de diferentes fontes (Birkland, 2011: 192-193). A capacidade das comunidades epistémicas de fazê-lo está associada à interpretação particular dos índices que lidam com o problema (Kingdon, 2014: 93-94). Se os índices estatísticos estiverem relacionados com um argumento crucial que apoie a adoção de uma decisão política, essa capacidade aumenta (Pearson, 2010: 344-346).

Os eventos focados também aumentam significativamente a capacidade de uma comunidade epistémica de difundir as suas convicções (Birkland, 2011: 180), pois agem como detonadores que transformam problemas insignificantes em problemas que exigem decisões fundamentais. Aumentam não apenas a probabilidade de um problema duradouro permanecer na agenda política, mas também a possibilidade de se encontrar uma solução para o problema em questão.

As suas características comuns são a forma repentina como ocorrem e a sua relativa raridade (Birkland - Warnement, 2013: 4). Têm consequências que se centram num lugar e tempo exatos e são muito abrangentes, trazendo externalidades negativas para a atenção imediata dos atores políticos.

As narrativas são outra opção para as comunidades epistémicas difundirem as suas convicções entre os outros atores da política internacional. Esses meios de comunicação incluem quatro elementos: o quadro da narrativa, personagens, enredo e lições a serem aprendidas (Jones et al., 2014: 5). Devido à sua criação, a narrativa é enquadrada num contexto particular (princípios jurídicos e institucionais incontestáveis, fatos comumente conhecidos e amplamente respeitados relativos à área geográfica específica - Jones et al. 2014: 6).

As personagens de uma dada narrativa, enquanto abstrações antropomórficas de contexto específico, não precisam de ser apenas pessoas. No entanto, sempre têm características ou aparência humanas (Stone, 2011: 166-169). As personagens desempenham três papéis diferentes: heróis, se resolverem um problema político; vilões, se provocam um problema; e vítimas, se forem prejudicadas pelo problema. O enredo define a relação entre as personagens e a história, e encontra-se em toda a história.

O desenlace de um determinado enredo pode ser detetado pela alteração da resolução de problemas e pelo uso do poder. A segunda opção pode conduzir tanto ao ganho como à perda de controlo de um problema político (Stone, 2011: 159-168). A história termina com uma moral que constitui um esboço de uma decisão política e fortalece a situação atual, ou informações sobre a incerteza, o que exige a especificação completa de um problema (McBeth et al., 2012: 163-164).

As comunidades epistémicas difundem as suas convicções entre os outros atores da política internacional por meio de um processo de aprendizagem institucional (Carayannis et al., 2011: 138-140). Desde que a transferência de convicções seja bem-sucedida, são levadas em consideração e gradualmente tornam-se parte de uma agenda política (Birkland, 2011: 169-170). Uma agenda inclui uma lista de problemas e respetivas soluções que são debatidas pelos atores da política internacional na arena política



internacional. Na prática, significa que um dado problema chamou a atenção dos atores. Depois de resolvido, é retirado da agenda política. Partindo do princípio que os atores utilizam convicções partilhadas para a formulação, execução e implementação de decisões políticas durante esse processo, a influência das comunidades epistémicas manifesta-se numa agenda política internacional específica, mais precisamente na política internacional (Dunlop, 2012: 238-240).

7. Conclusão

Este artigo recorreu a trabalhos de investigação anteriores usando o conceito de comunidades epistémicas e a sua influência na política internacional e examinou as suas limitações, utilizando uma abordagem construtivista social nos critérios de elaboração do processo de profissionalização necessário para o reconhecimento das comunidades epistémicas. Concretizou e elaborou nominalmente os elementos da cultura comum, o processo de seleção de novos membros, as possibilidades de desenvolvimento profissional e a importância de reuniões frequentes dos membros.

Também analisou a sua influência na regulação internacional, especificando as condições de procura das atividades das comunidades epistémicas. Entre essas condições inclui-se a introdução de problemas complexos com um elemento de incerteza, o acesso direto ou indireto ao processo de tomada de decisão política nas arenas da política internacional e a capacidade dessas arenas de implementar a regulação internacional.

Finalmente, o artigo explicou e analisou o processo de difusão de convicções partilhadas criadas pelas comunidades epistémicas. É difundido por outros atores da política internacional através de modos de persuasão que têm três atributos principais: indicadores estatísticos, eventos focados e narrativas. As convicções partilhadas são transferidas entre as comunidades epistémicas e outros atores através de um processo de aprendizagem institucional. O processo é considerado bem-sucedido quando se torna parte da agenda política. A utilização das convicções partilhadas para formulação, execução e implementação de decisões políticas manifesta-se na influência das comunidades epistémicas na política internacional. A estrutura teórica que aqui se apresenta abre o caminho para a realização de estudos de caso em diferentes áreas específicas, tais como diplomacia ambiental e climática, acordos comerciais, reformas de uniões monetárias e muitas outras.

Referências bibliográficas

Adler, Emanuel – Haas, Peter (1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order, And The Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*. (46)1: 367-390.

Binswanger, Mathias (2014). Excellence by Nonsense: The Competition for Publications in Modern Science, in: Bartling, Sönke – Friesike, Sascha (eds.), *Opening Science*. Springer, 49-72.

Birkland, Thomas – Warnement, Megan (2013). Defining, Explaining, and Testing the Role of Focusing Events in Agenda Change: 30 Years of Focusing Event Theory [online]. *APSA 2013 Annual Meeting Paper*. [15. 1. 2018]. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2300441.



- Birkland, Thomas (2011). *An Introduction to the Public Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk: Sharpe.
- Bix, Brian (2015). Rules and normativity in law, in: Araszkiewicz, Michał – Banas, Paweł – Gizbert-Studnicki, Tomasz – Pleszka, Krzysztof (eds.), *Problems of Normativity, Rules and Rule-Following*. Springer, 125-146.
- Bueger, Christian (2015). Making things known: epistemic practices, the United Nations, and the translation of piracy. *International Political Sociology*. (9)1: 1-18.
- Burton John (1967). *International Relations: A General Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carayannis, Elias – Pirzadeh, Ali – Popescu, Denisa (2011). *Institutional learning and knowledge transfer across epistemic communities: new tools of global governance*. Springer Science & Business Media.
- Ciot, Melania-Gabriela (2014). *Negotiation and Foreign Policy Decision Making*. Cambridge Scholars Publishing.
- Cross, Mai'a (2011). *Security Integration in Europe: How Knowledge-Based Networks are Transforming the European Union*. University of Michigan Press.
- Cross, Mai'a (2013). Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later. *Review of International Studies*. (39)1: 137-160.
- Cross, Mai'a (2015). The Limits of Epistemic Communities: EU Security Agencies. *Politics and Governance*. (3)1: 90-100.
- Dunlop, Claire (2000). Epistemic Communities: A Reply to Toke. *Politics*. (20)3: 137-144.
- Dunlop, Claire (2012). Epistemic Communities, in: Araral, Eduardo – Fritzen, Scott – Howlett, Michael – Ramesh, Michael – Wu, Xun (eds.), *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge, 229-243.
- Fano, Vincenzo – Macchia, Giovanni (2015). Scientific Progress. in: Alai, Mario – Buzzoni, Marco – Tarozzi, Gino (eds.), *Science Between Truth and Ethical Responsibility*. Springer, 65-78.
- Foucault, Michel (1970). *The order of things: An archaeology of the human sciences*. Nova Iorque: Pantheon.
- Foucault, Michel (1980). *Power/knowledge*. Nova Iorque: Pantheon.
- Gjefsen, Mads (2017). Crafting the expert-advocate: training and recruitment efforts in the carbon dioxide capture and storage community. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. (30)3: 1-24.
- Grabowski, Andrzej (2015). The Validity of Moral Rules and Principles as a Legal Problem. in: Araszkiewicz, Michał – Banas, Paweł – Gizbert-Studnicki, Tomasz – Pleszka, Krzysztof (eds.), *Problems of Normativity, Rules and Rule-Following*. Springer, 341-349.
- Greene, Jack (2014). The Upside and Downside of the 'Police Science' Epistemic Community. *Policing*. (8)4: 379-392.
- Haas, Peter (1990). *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*. Nova Iorque: Columbia University Press.



Haas, Peter (1992). Epistemic Communities and International Policy Coordination: Introduction. *International Organization*. (46)1: 1-35.

Haas, Peter (2001). Policy Knowledge: Epistemic Communities. in: Baltes, Paul – Neil, Smelser (eds.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Oxford: Pergamon, 11578-11586.

Hage, Jaap (2015). Separating rules from normativity. in: Araszkiewicz, Michał – Banas, Paweł – Gizbert-Studnicki, Tomasz – Pleszka, Krzysztof (eds.), *Problems of normativity, rules and rule-following*. Springer, 13-29.

Håkanson, Lars (2010). The firm as an epistemic community: the knowledge-based view revisited. *Industrial and Corporate Change*. (19)6: 1801-1828.

Hay, Colin (1999). Crisis and The Structural Transformation of the State: Interrogating The Process Of Change. *The British Journal of Politics & International Relations*. (1)3: 317-344.

Jones, Michel – McBeth, Mark – Shanahan, Elizabeth (2014). Introducing the narrative policy framework. in: Jones, Michel – McBeth, Mark – Shanahan, Elizabeth (eds.), *The Science of Stories*. Springer, 1-25.

Kahler, Miles (2009). Collective action and clandestine Networks: The case of al Qaeda. in: Kahler, Miles (ed.), *Networked politics: Agency, power, and governance*, Nova Iorque: Cornell University Press, 103-124.

Kaldor, Mary (2003): The Idea of Global Civil Society. *International Affairs*, (79)3: 583-593.

Keohane, Robert – Nye, Joseph (1971). Transnational Relations And World Politics: An Introduction. *International Organization*. (25)3: 329-349.

Kingdon, John (2014): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Londres: Pearson Education.

Koop, Christel – Lodge, Martin (2017). What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance*. (11)1: 95-108.

Krasner, Stephen (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*. (36) 02: 185-205.

Kratochwil, Friedrich (1989). *Norms, Rules and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lacey, Hugh (2016). Science, respect for nature, and human well-being: democratic values and the responsibilities of scientists today. *Foundations of Science*. (21)1: 51-67.

Lee, Carole – Sugimoto, Cassidy – Zhang, Guo – Cronin, Blaise (2013). Bias in peer review. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*. (64)1: 2-17.

Lorenz-Meyer, Dagmar (2010). Possibilities of enacting and researching epistemic communities. *Sociological Research Online*. (15) 2: 1-13.

McBeth, Mark – Shanahan, Elizabeth – Arrandale Anderson, Molly – Rose, Barbara (2012). Policy story or gory story? Narrative policy framework analysis of Buffalo field campaign's YouTube videos. *Policy & Internet*. (4)3-4: 159-183.



Pearson, Robert (2010). *Statistical persuasion: How to collect, analyze, and present data... accurately, honestly, and persuasively*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Renn, Ortwin – Klinke, Andreas – Asselt, Marjolein van (2012). *Complexity, uncertainty and ambiguity in inclusive risk governance*. Collingwood: CSIRO Publishing.

Renn, Ortwin (2015). Risk. In: Pattberg, Philipp – Zelli, Fariborz (eds.): *Encyclopedia of Global Environmental Governance and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. 53–60.

Ruggie, John (1975). International Responses To Technology: Concepts And Trends. *International Organization*. (29)3: 557–583.

Sainsbury, Mark – Tye, Michael (2013). *Seven Puzzles of Thought: And How to Solve Them: An Originalist Theory of Concepts*. Oxford: Oxford University Press.

Sebenius, James (1992). Challenging conventional explanations of international cooperation: negotiation analysis and the case of epistemic communities. *International Organization*. 46(1): 323–365.

Schein, Edgar (2010). *Organizational Culture and Leadership*. Nova Iorque: John Wiley & Sons.

Stone, Deborah (2011). *Policy paradox: The art of political decision making*. Nova Iorque: WW Norton and Company.

Stone, Deborah (2016). Quantitative analysis as narrative. In: Bevir, Mark – Rhodes, Arthur William (eds.) *Routledge Handbook of Interpretive Political Science*. Routledge, 157–170.

Tarko, Vlad (2015). Polycentric structure and informal norms: competition and coordination within the scientific community. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. (28)1: 63–80.

Tarrow, Sidney (2005). *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Toke, Dave (1999). Epistemic Communities And Environmental Groups. *Politics*. (19)2: 97–102.

Türkşen, Burhan – Özkan, Ibrahim (2014). Recent Advancement in Fuzzy System: Full Type 2 Fuzziness. *Chaos and Complexity Theory in World Politics*. IGI Global, 158–168.

Turner, Bryan – Holton, Robert (2015). Theories of Globalization: Issues and origins. In: Turner, Bryan – Holton, Robert (eds.). *The Routledge International Handbook of Globalization Studies*. Abingdon: Routledge, 1–22.

Waarden, Frans van – Drahos, Michaela (2002). Courts and (Epistemic) Communities in The Convergence of Competition Policies. *Journal of European Public Policy*. (9)6: 913–934.

Wang, Peng-Hsiang – Wang, Linton (2015). Rules as Reason-Giving Facts: A Difference-Making-Based Account of the Normativity of Rules. In: Araszkiewicz, Michał – Banas, Paweł – Gizbert-Studnicki, Tomasz – Pleszka, Krzysztof (eds.): *Problems of Normativity, Rules and Rule-Following*. Springer, s. 199–213.

Webber, Mark – Smith, Michael (2014). *Foreign policy in a transformed world*. Londres:



Routledge.

Wu, Xun – Ramesh, Martin – Howlett, Michael – Fritzen, Scott (2012). *The public policy primer: Managing the policy process*. Londres: Routledge.

Zito, Anthony (2001). Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration. *Journal of European Public Policy*. (8)4: 585–603.

PENSANDO Y REPENSANDO TEÓRICAMENTE EL ORDEN INTERNACIONAL: LAS NUEVAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES EMERGENTES A TRAVÉS DE LOS LENTES NEOINSTITUCIONALISTAS

Mario Guillermo Guerrero

mgg0921@gmail.com

Doctorando en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM, Argentina).
Profesor Adscripto e Invitado de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo).

Resumen

Desde comienzo del Siglo XXI se ha observado el surgimiento de diversos procesos de institucionalización de nuevos espacios institucionales informales (como BRICS, IBSA, BASIC o P5+1) en el plano internacional, pero poco se ha profundizado en el estudio de los mismos. Frente a esto, el presente trabajo busca repensar, por medio de un acercamiento teórico entre la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, los conceptos teóricos del neoinstitucionalismo a los fines de contar con un nuevo aporte teórico-analítico crítico que de cuenta de las características particulares de dichos fenómenos. Creemos que resulta de interés para el estudio de las instituciones internacionales ampliar el actual campo de análisis a los fines de explicar cómo es que se dio el proceso de surgimiento de estas nuevas instituciones y cómo es que interactúan las mismas con las instituciones formales ya establecidas. El presente trabajo buscará discutir en su primer eje dos neoinstitucionalismos tradicionales (neoinstitucionalismo de elección racional y neoinstitucionalismo histórico), dejando explicitadas cuáles son los puntos de partida de cada uno de ellos y qué elementos pueden llegar a aportar cada uno al estudio. Al final del trabajo, se realizará un diálogo entre las perspectivas que permita establecer un criterio teórico analítico superador en el estudio de estos nuevos fenómenos.

Palabras-clave

Instituciones Internacionales; Neoinstitucionalismo; Nuevas Instituciones Emergentes; Cooperación Internacional; Organizaciones Internacionales

Cómo citar este artículo

Guerrero, Mario Guillermo (2018). "Pensando y repensando teóricamente el orden internacional: las nuevas instituciones internacionales emergentes a través de los lentes neoinstitucionalistas". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, N.º 2, Noviembre 2018-Abril 2019. Consultado [en línea] en fecha de última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.2.2>

Artículo recibido el 20 de Diciembre de 2017 y aceptado para su publicación el 1 de Septiembre de 2018





PENSANDO Y REPENSANDO TEÓRICAMENTE EL ORDEN INTERNACIONAL: LAS NUEVAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES EMERGENTES A TRAVÉS DE LOS LENTES NEOINSTITUCIONALISTAS

Mario Guillermo Guerrero¹

La literatura disciplinar dedicada al estudio de las instituciones internacionales es muy prolifera ((Cox & Jacobson, 1973; Hass, 1964; Keohane & Nye, 1989; Martin & Simmons, 1998). Sin embargo, la mayor crítica que se le ha realizado remite al hecho de que las instituciones internacionales son entendidas como sinónimo de organizaciones internacionales y que no toman en consideración el estudio de las instituciones internacionales informales que existen en constante interacción con las instituciones formales (Albaret, 2013; Reinalda, 2013; Simmons & Martin, 2002). Mucho se ha discutido sobre los casos de Organización de Naciones Unidas (ONU), Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), pero poco se ha estudiado el surgimiento de las nuevas instituciones internacionales en el Siglo XXI como BRICS², G20³ o P5+1⁴, las cuales presentan horizontes temporales difusos, altos niveles de informalidad y flexibilidad (Albaret, 2013). En términos históricos, la particularidad de tales instituciones es que surgen durante un período de tiempo en donde no ocurren grandes enfrentamientos armados que sacudieran el plano internacional como sí lo hicieron las guerras mundiales, pero si ocurrieron coyunturas críticas que pusieron en tela de juicio el poder de los Estados victoriosos de Ikenberry (2001). Algunos ejemplos de ello son el atentado a las torres gemelas en el año 2001, el establecimiento de grandes organizaciones terroristas como actores internacionales de importancia como el Estado Islámico (ISIS) o Al Qaeda las cuales llegaron a disputar el dominio estado-céntrico de la arena internacional, o la crisis económico financiera de los años 2008-2009 que terminó de exponer las principales debilidades presentadas por la

¹ El autor quisiera agradecer a Carlos Acuña, Jorge Battaglini, Julio Leonidas Aguirre, Jacqueline Behrend, Yesica Kolliker, Lucio Marinsalda Pastor como así también a los revisores anónimos por sus comentarios a borradores anteriores de este trabajo.

² Espacio institucional compuesto por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, el cual surge en el año 2001 en el marco de los programas de investigación de la Goldman Sachs pero que con el paso del tiempo fue apropiado por los países miembros como un espacio propio llegando a firmar sus propias summits desde el año 2009.

³ Es un foro construido por países en desarrollo y emergentes los cuales buscan discutir temáticas relacionadas a la cooperación económico-financiera internacional. Los países miembros son: Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Rusia, el Reino Unido y los Estados Unidos (conocidos estos últimos como el G8); junto a Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, Arabia Saudita, Sudáfrica, Corea del Sur, Turquía y la Unión Europea.

⁴ Se trata de una mesa de diálogo *ad hoc* establecida en el año 2006 a los fines de negociar con Irán respecto de la cuestión nuclear. Estaba compuesta por los cinco miembros permanentes (China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos) junto a Alemania, de ahí el acrónimo.



gobernanza económico-financiera vigente hasta ese entonces (Guerrero, 2017^a; 2017^b; Patiño Villa, 2012). De esta manera, las instituciones informales aquí en discusión no sólo han surgido por fuera de la estructura institucional formal ya existente, sino que también han tenido como sus principales ingenieros a países emergentes o en desarrollo.

Este trabajo busca ser un punto de acercamiento teórico entre la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Creemos que resulta de interés para el estudio de las instituciones internacionales ampliar el actual campo de análisis por medio de la recuperación de la tradición neoinstitucionalista a los fines de explicar cómo es que se dio el proceso de surgimiento de estas nuevas instituciones y cómo es que interactúan las mismas con las instituciones formales ya establecidas. Interrogarnos respecto de este punto, es interrogarnos al mismo tiempo sobre por qué los Estados emergentes buscan construir estas instituciones informales y cómo es que llevan adelante el diseño-establecimiento de las mismas. Para ello, es necesario reflexionar entorno a las potencialidades y debilidades que presenta el neoinstitucionalismo como herramienta teórica a los efectos de abordar la temática aquí sugerida. El presente trabajo buscará discutir en su primer eje dos neoinstitucionalismos tradicionales, el neoinstitucionalismo de elección racional (de ahora en más, NER) y el neoinstitucionalismo histórico (de ahora en más, NIH), dejando explicitadas cuáles son los puntos de partida de cada uno de ellos y qué elementos pueden llegar a aportar cada uno al estudio. Al final del trabajo, se realizará un diálogo entre las perspectivas que permita establecer un criterio teórico analítico superador en el estudio de estos nuevos fenómenos.

I. Revolviendo en la caja de herramientas conceptuales de los neoinstitucionalismos: fortalezas y debilidades

Es difícil identificar con precisión la fecha en que nace la tradición institucional. Determinar cuál fue la primera obra que trabajo sobre esta línea teórica encierra serias complicaciones, ya que es posible identificar diversos estudios capaces de ser considerados "clásicos" en el estudio de las instituciones. El caso de libros como "Las Leyes" de Platón o el famoso estudio de las "Constituciones atenienses" de Aristóteles, son simples ejemplos de hasta dónde se puede llegar en un intento de identificar las raíces de esta tradición teórica. Según Rhodes, "el [viejo] institucionalismo es uno de los pilares principales de la ciencia política que se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno. Su metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo, utiliza técnicas del historiador y del jurista, y pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra, de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan o no el comportamiento político." (1997: 65).

Sin embargo, con el paso del tiempo la consolidación de la Ciencia Política como disciplina científica despertó entre sus miembros un interés cada vez mayor por delimitar con mayor precisión los alcances teóricos de las perspectivas teóricas que la componían, obligando con ello a que las sucesivas investigaciones disciplinares fueran (o por lo menos buscaran ser) más precisas sobre aquello que se quería estudiar y cómo es que se llevaría adelante dicho estudio. En este punto jugó un rol muy importante la intervención disciplinar del conductismo, marcando con ello un antes y un después en la forma en que eran concebidos los estándares de científicidad en la Ciencia Política (Sanders, 1997). Para esta perspectiva, estos criterios iban de la mano con el énfasis en el comportamiento



observable. Se definía por conducta política a “una orientación o punto de vista que busca plantear todos los fenómenos del gobierno en términos del comportamiento observado y observable de los hombres” (Immergut, 2006: 389). Es decir, el interés estaba puesto en la búsqueda de responder la pregunta de por qué los individuos, los actores institucionales y los Estados-Nación se comportan como lo hacen.

Todas estas críticas llevaron a que se realizaran intentos de adaptación y/o reformulación del viejo institucionalismo. De estos intentos, nacerá el nuevo institucionalismo. Esta perspectiva buscará dar respuesta a las críticas conductistas, al mismo tiempo que intenta recuperar la centralidad de las instituciones para la disciplina. El primer paso que se da en este sentido es la reconceptualización del concepto de institución, entendiéndolo en un aspecto más amplio. Sin embargo, el sentido amplio en que se aborda a las instituciones por parte de esta perspectiva es más flexible respecto del viejo institucionalismo ya que las mismas no son entendidas con el sentido normativo con el que eran comprendidas anteriormente. Ya no se trata de estudiar las instituciones ideales, sino de comprender la pluralidad de instituciones existentes y de cómo estas inciden en las conductas políticas. Según el neoinstitucionalismo la conducta política no puede ser entendida por fuera del entramado institucional. Este último, no sólo incide (en mayor o menor medida) sobre las preferencias que guían a los actores a actuar, sino que al mismo tiempo inciden en los procesos de toma de decisiones que los mismos llevan adelante. La amplitud con la que se trabaja el concepto de institución en el nuevo institucionalismo derivó en el surgimiento de una pluralidad de programas de investigación que difieren tanto teórica como metodológicamente en cuanto al estudio de las instituciones, ya sea entendiéndolas como variables dependientes (explicando cómo es el surgimiento y cambio de dichas instituciones) o independientes (explicando cuáles son los efectos tanto en los resultados políticos como en la formación de preferencias de los actores que dichas instituciones provocan) según sea el interés del investigador.

I.a. Neoinstitucionalismo de Elección Racional (NER)

Dentro de la tradición institucionalista, el neoinstitucionalismo de elección racional (NER) es uno de los institucionalismos más discutidos y utilizados en la Ciencia Política (Cook & Levi, 1990). La particularidad de este institucionalismo es el debate teórico que tiene con la teoría neoclásica de la economía política, principalmente con su teoría de la conducta y de los mercados eficientes (North, 1990; North & Weingast, 1989). La idea de este diálogo es superar los elementos más débiles de la perspectiva mediante la incorporación de una teoría institucional, la cual permitiría mantener lo que North (1990a: 112) considera los dos bloques conceptuales más significativos de la teoría neoclásica (que son los de escasez/competencia e incentivos como fuerzas motoras); al mismo tiempo que se modifica la teoría al reconocer la existencia de información incompleta, modelos subjetivos de la realidad e instituciones. Para ello, North (1990) propone una teoría institucional sustentada sobre dos pilares: a) una nueva teoría de la conducta humana; y b) una teoría de los costos de transacción.

En primer lugar, North (1990, 1991, 1998) comienza discutiendo el concepto de racionalidad instrumental heredado desde la teoría neoclásica. Por tal se entiende que “los actores poseen modelos correctos para interpretar el mundo que los rodea; o bien, que ellos reciben una retroalimentación de información que les permite revisar y corregir



sus teorías inicialmente incorrectas.” (North, 1998: 98). Entender la racionalidad de los actores de esta manera implica que: a) todos los jugadores pueden identificar sin ningún problema cuáles son las fuentes de pérdida en la búsqueda por la maximización de sus beneficios; y, al mismo tiempo, que b) todos y cada uno de ellos tiene igual acceso al proceso de toma de decisiones (North, 1998). De esta manera, dado el caso de existir actores y organizaciones que no fueran capaces de desarrollar una interpretación adecuada (es decir, racional) del mercado, estarían destinados a perecer en los mercados competitivos debido a su comportamiento ineficiente (North, 1998).

Sin embargo, según North entender la racionalidad de los actores en estos términos sería negar el efecto que producen tanto las motivaciones como el ambiente sobre el accionar desplegado por los actores. Si no se tiene en cuenta estos dos elementos, se estaría negando el hecho de que los actores presentan estructuras subjetivas particulares que determinan el orden de las preferencias de cada uno de ellos al mismo tiempo que se niega la existencia de problemas a la hora de recolectar y procesar la información necesaria para tomar una decisión en términos eficientes de la teoría neoclásica. Equivaldría a negar que las ideas y las ideologías juegan un papel de importancia en la estructuración mental que los individuos tienen respecto del mundo y cómo es que los actores actúan conforme a ello (North, 1990).

Por ende, Douglass North propone una nueva teoría de la conducta la cual hable de una racionalidad procedimental en lugar de una instrumental. La principal diferencia entre ellas es que en la primera los actores “aprenden al hacer” (1998). Mediante el *learning by doing*, los actores llevan adelante procesos de toma de decisiones en contextos de información imperfecta (ya sea por los modelos subjetivos con los que cargan, por la imposibilidad de procesar plenamente la información o de adquirir la totalidad de la información) que les impide maximizar plenamente sus beneficios en un sólo movimiento. Pero a medida que los actores van participando en diversos juegos sucesivos, estos son capaces de obtener mayor información respecto de cuáles son las reglas imperantes, cuáles son los comportamientos que más se premian (y cuáles no), cuáles son los diversos actores que también intervienen en el proceso de toma de decisiones de una determinada situación; en síntesis, qué es lo que se debe hacer para poder continuar maximizando los beneficios (North, 1998).

En segundo lugar y de forma complementaria a la nueva teoría de la conducta desarrollada más arriba, North (1998) parte de la consideración de una teoría política basada en la noción de costos de transacción la cual se construye sobre tres supuestos: a) la información es costosa; b) los actores usan modelos subjetivos para explicar su entorno; y c) los acuerdos se cumplen sólo imperfectamente. Las decisiones que se toman utilizando tales modelos subjetivos, producen altos costos de transacción y hacen que los mercados políticos sean imperfectos. La teoría neoclásica parte de la consideración de que no existen interferencias entre lo que un actor necesita, sus deseos y su acción. Como lo plantea Elster (1990), identificar a una determinada acción como racional implica reconocer en ella tres operaciones: 1) encontrar la mejor opción, para un determinado conjunto de creencias y deseos; 2) crear el conjunto de creencia mejor fundada según la evidencia disponible; 3) recolectar la cantidad de evidencia justa-necesaria para un determinado conjunto de creencias y deseos. Sin embargo, la teoría de los costos de transacción permite comprender que la relación entre deseos, creencias, evidencia, y acción no es tan armónica como se creía. Tal esquema encuentra sus debilidades en hechos de la realidad como: la no existencia de una acción, evidencia o



creencia inequívocamente óptima para un determinado caso en particular; la posibilidad de que las personas pueden fallar ya sea a la hora de implementar una determinada acción, formar sus creencias, recolectar evidencia y/o procesar tal evidencia (Elster, 1990; North, 1998).

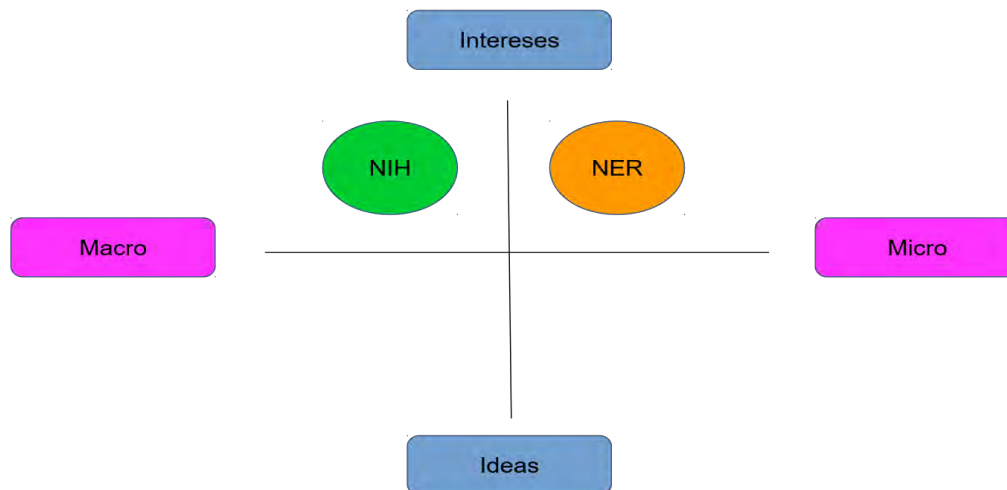
Otro elemento que está íntimamente relacionado con la teoría de los costos de transacción North es el “problema de la cooperación” (Olson, 1998). En un contexto en donde los actores tienen importantes incentivos para desconfiar respecto de lo que otros actores pueden llegar a hacer debido a la falta de información, imposibilidad de procesar la información disponible, existencia de altos riesgos respecto de pagos futuros, la dificultad de identificar los *free-rider* hacia el interior de un cuerpo colectivo grande y la no identificación clara respecto de quién y cómo se podría llegar a castigar el comportamiento no cooperativo, ¿qué incentivos podrían llegar a tener los actores a los fines de desplegar un comportamiento cooperativo? (North, 1990, 1991, 1998; North & Weingast, 1989). Es por ello que, teniendo por base su teoría de la racionalidad procedimental como así su teoría de los costos de transacción, North entiende que una teoría institucional permitiría resolver las debilidades mencionadas en párrafos anteriores.

Para ello, el autor entiende por institución al conjunto de “constreñimientos humanamente diseñados que estructuran la interacción política, económica y social. Consisten tanto en constreñimientos informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) como de reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)”⁵ (North, 1991: 1). Las instituciones permiten reducir las incertezas en el intercambio. Ellas definen el conjunto de opciones disponibles y por ello determinan los costos de transacción y producción para un tiempo y espacio determinado. Esto último no significa que los deseos o creencias de los actores sean estructuradas por las instituciones, sino que las preferencias siguen siendo pensadas como exógenas dentro del esquema analítico institucional del autor (North, 1990a: 111). Sin embargo, si los actores pretenden maximizar sus beneficios deben tener en cuenta los incentivos (tanto positivos como negativos) que la estructura institucional (particularmente económica) presenta. Particularmente, lo que interesa a North es ver cómo es que se da la relación entre los marcos subjetivos de los actores y las instituciones ya que al comprender dicha relación se estaría comprendiendo al mismo tiempo cómo es que la misma se ha traducido en diversos entramados institucionales económico-políticos a lo largo de la historia. De esta manera, si tomamos la esquematización realizada por Fioretos, Falletti & Sheingate (2016) los cuales construyen un gráfico que releva dos dimensiones centrales (por un lado el continuum estructura- actor; y por el otro el continuum interés-idea) a los fines de poder comparar los neoinstitucionalismos entre sí, podemos afirmar que el NER es una perspectiva teórica centrada en actores que adopta una base centrada en intereses (ver Gráfico 1).

⁵ Traducción propia del autor



Gráfico 1. Los Neoinstitucionalismos según las dos dimensiones centrales del análisis en las ciencias sociales.



Fuente: Fioretos, Faletti & Sheingate, 2016: p.21

En la teoría institucionalista de North, las instituciones son una herramienta que permiten resolver los problemas de cooperación entre los actores. Esto último se debe a que las instituciones permiten reducir las incertezas que envuelve a todo accionar humano. Tanto las normas, las reglas como los procedimientos (sean formales o informales) permiten simplificar el proceso mediante el cual los actores toman decisiones en un contexto cambiante, en donde obtener información es costosa incluso en el procesamiento de aquella que se logra obtener. Particularmente, las instituciones permiten resolver el problema de la cooperación ya que establece incentivos (tanto positivos como negativos) que premian y castigan el comportamiento de los actores. Esto último obliga a aquellos actores que buscan sobrevivir y continuar maximizando sus beneficios cumplan con el conjunto de normas, reglas y procedimientos establecidos; caso contrario serán sancionados y la propia competitividad se vería seriamente desmejorada.

Para North, el eje central de la Economía Política es poder dar cuenta de la evolución de las instituciones económicas y políticas que crean un ambiente económico capaz de inducir a una productividad creciente (North, 1990, 1991). Dentro de este esquema analítico, ¿qué sucede con la historia?. Si bien North pretende explicar cómo es que se da la evolución de las instituciones políticas y económicas, en sus análisis la historia es un instrumento más de ilustración de sus hipótesis y no tanto el elemento principal del análisis institucional. Resulta de interés recuperar en este punto lo comentado por Pierson (2004) respecto de las diversas formas en que la historia puede ser utilizada en un análisis. Una de las más utilizadas, y particularmente en lo que se refiere a las teorías de elección racional, es el concepto de "*history as the hunt for illustrative material*". De esta manera, la historia es utilizada como un reservorio de casos ilustrativos en el que el investigador busca encontrar ejemplos que le permitan dar cuenta del alcance teórico-empírico de sus modelos explicativos. Sin embargo, en estos casos los análisis dicen muy



poco (o nada) respecto de las dimensiones temporales de los procesos político-sociales (Pierson, 2004: 5). Esto último es muy común de observar en los trabajos de Douglass North. Téngase por ejemplo el trabajo llevado adelante entre North & Weingast (1989) en donde ponen en discusión los constreñimientos puestos por el Parlamento inglés a la Corona durante el siglo XVII; o la utilización de los caso de las caravanas mercantes o los Suq desarrolladas en la península arábiga como ejemplos de mercados “primitivos” y poco productivos (North, 1990, 1991). Por ende, no interesa tanto al análisis de North dar cuenta de cuál es el papel explicativo de la dimensión temporal en el desarrollo de las instituciones, sino más bien identificar cuáles han sido las diversas instituciones que se han desarrollado en la historia y cómo es que estas han contribuido (o no) a un aumento de la productividad en una determinada sociedad.

Incluso, la no consideración de la dimensión temporal en los procesos políticos-sociales como variable explicativa de la que habla Pierson se puede observar si tomamos en consideración la explicación norheana de por qué cambian (o no) las instituciones. Las instituciones persisten porque son útiles para los actores. Cuando estas dejan de serlo, los actores deciden cambiarlas por otro conjunto. Pero tal cambio es gradual y se da como producto del incesante accionar de los actores. Esto último es posible porque North asume el concepto de actor emprendedor schumpeteriano el cual a medida que va obteniendo mayor conocimiento y va desarrollando mayores capacidades, en conjunto que se desarrollan grandes avances en la estructura tecnológica y de precios, los actores van cambiando sus preferencias y buscan realizar cambios institucionales que permitan maximizarlas (North, 1990). Sin embargo, en el corto plazo la maximización de los intereses de los actores se encuentra garantizada por la estabilidad institucional. La fuente de dicha estabilidad es el *path dependence* institucional. Aquí el concepto de *path dependence* no es entendido en los términos del neoinstitucionalismo histórico, sino más bien como la capacidad con la que cuentan las instituciones para generar retornos crecientes y dar estabilidad en el tiempo a las normas, reglas y procedimientos que constriñen la *performance* de los actores (North, 1990: 83). De esta manera, el actor puede adquirir mediante juegos sucesivos información que le permita comprender no sólo cuál es el comportamiento que un determinado entramado institucional premia sino también de qué formas pueden ser alterados tales entramados institucionales a los fines de poder maximizar otro tipo de intereses.

En síntesis, la principal riqueza del NER como perspectiva teórica radica en que adopta un punto de análisis basado en actores e intereses, en donde los actores conforme a sus preferencias exógenamente establecidas deciden seleccionar y construir instituciones (formales e informales) que les permitan reducir los costos de transacción y los costos de información con los que se ven enfrentados en el día a día a la hora de maximizar sus beneficios. De esta manera, las instituciones son presentadas como sinónimos de estabilidad; una estabilidad que limita el rango de acciones del que disponen los actores a la hora de desplegar sus comportamientos pero bajo ninguna condición tales instituciones son formadoras de preferencias, ideas y/o intereses (Hall & Taylor, 1996; Immergut, 2006). Tal vez, la principal diferencia entre el NER y el NIH es justamente cómo es que entienden la formación de preferencias (Orfeo Fioretos et al., 2016).



I.b. Neoinstitucionalismo Histórico (NIH)

El neoinstitucionalismo histórico (NIH) se caracteriza por entender a las instituciones como procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales e informales de la política y la economía política (Hall & Taylor, 1996). Sin embargo, la mayor diferencia respecto del NER radica en que aquí las instituciones "son siempre constelaciones que combinan reglas con normas culturales, geográficas e históricamente específicas, creencias de valor, organizaciones formales y prácticas sociales. Las instituciones son complejas estructuras de enlace con la acción. Una institución no es un monolito, sino un sistema de factores sociales que conjuntamente genera una regularidad de acción" (Katznelson, 2009: 109). Abordadas desde esta perspectiva, las instituciones son presentadas como estructuradoras de preferencias y de las elecciones (path, "caminos" en inglés) disponibles de realizar (Hall & Taylor, 1996; Immergut, 2006; Katznelson, 2009; Pierson & Skocpol, 2008; Thelen, 1999).

Para esta perspectiva, los diversos esquemas institucionales que caracterizan a las estructuras político-económicas en determinado contexto histórico son el producto de la lucha de diversos actores por la distribución de recursos escasos. Por ende, las instituciones son reflejo de la cristalización de los resultados arrojados por dichas luchas. Por ello, el institucionalismo histórico considera de interés realizar un análisis del nivel meso-macro que permita identificar las múltiples instituciones en interacción que operan en contextos más amplios. Las instituciones no son consideradas de forma aislada y separadas, sino en constante interrelación y superpuestas unas con otras configurando un entramado o red institucional (Orfeo Fioretos et al., 2016; Hall & Taylor, 1996). Los institucionalistas históricos

"analizan cómo los grupos de organizaciones e instituciones se relacionan unos con otros y dan forma a los procesos o resultados de interés. (...) Los resultados son generados no por algún principio universal aparente característico de un tipo dado de actor o área de actividad, sino por intersecciones de prácticas organizadas. Estas prácticas a menudo se habrían originado en diferentes momentos y por tanto, se habrían desarrollado configuraciones que dan ventaja a ciertos actores claves. Dichos actores trabajan para mantener la configuración mientras las circunstancias económicas, culturales y geopolíticas cambian" (Pierson & Skocpol, 2008: 20).

La pregunta clave que se realiza el institucionalismo histórico es: ¿por qué ciertas estructuras o patrones toman forma en ciertos momentos y lugares, siendo que en otros no?. Los institucionalistas históricos se interesan por desarrollar argumentos temporales que permitan comprender la temporalidad y secuencia de los diversos fenómenos políticos que se pretende estudiar, ya que estos son entendidos como procesos políticos. El que sean entendidos como tal, implica que dichos fenómenos no son estudiados como una simple "fotografía" de una situación dada, sino que se tiene la intencionalidad de rastrear transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables. "Los institucionalistas históricos proceden a través de un movimiento constante hacia atrás y



adelante entre los casos, preguntas e hipótesis” (Pierson & Skocpol, 2008: 10). De esta manera, los problemas que interesan provienen de identificar variaciones del mundo real previamente no explicadas o de notar que los patrones empíricos van en contra de lo popular y, también, académicamente establecido. Como anteriormente se mencionó, los institucionalistas históricos no tienen ambiciones totalizadoras, ni pretenden comprender la dinámica histórico-universal de los fenómenos políticos que se estudian, sino que buscan identificar las dimensiones históricas de la causalidad. Esto quiere decir que “las afirmaciones sobre la existencia de relaciones causales deberían ser apoyadas no sólo por una correlación entre dos variables, sino por una teoría que mostrara por qué esta conexión debería existir, así como por evidencia que permitiera apoyar esa conexión teórica” (Pierson & Skocpol, 2008: 12). Para ello, los análisis parten de la consideración de un N-pequeño, el cual permite un examen detallado de los procesos que pueden facilitar la evaluación de aseveraciones sobre mecanismos causales; y por el otro lado, de argumentos causales, con fundamento teórico sobre relaciones causales que generalmente implican relaciones temporales particulares entre variables, donde una precede a la otra, o las dos tienen lugar esencialmente al mismo tiempo.

Una serie de conceptos centrales son los que permiten establecer este conjunto de argumentos causales: secuencia, path dependence, y coyuntura crítica.

Por un lado, un concepto clave en la presente perspectiva es el de “secuencia”. El orden en que se producen los eventos importa, ya que de ello puede nacer una diferencia fundamental. En la secuencia puede radicar la respuesta a la pregunta de por qué un fenómeno ocurrió en determinado momento y no en otro (Falleti & Mahoney, 2016; Pierson & Skocpol, 2008). Pensado de esta manera, las secuencias tienen mucha relación con el proceso de retroalimentación positivo. Esto se debe al hecho de que dependiendo de cómo es que se dé el orden de los eventos, ello influenciará en los diferentes mecanismos de reproducción que se adopten para una determinada trayectoria.

Cuando el NIH utiliza el concepto de path dependence (o dependencia de la trayectoria) “se refiere a la dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político” (Pierson & Skocpol, 2008: 12). Esto significa que las instituciones se consolidan como tales a medida que las mismas son puestas en movimiento. La puesta en funcionamiento de una determinada institución produce que esta adopte una inercia institucional que la lleva a fortalecer la trayectoria institucional elegida. De esta manera, las instituciones se tornan menos propensas a cambiar con el paso del tiempo, siendo esto sólo posible mediante coyunturas críticas. La riqueza de este concepto nos permite estudiar cómo es que los actores escogen diversos caminos y cómo es que con la puesta en práctica de diversas decisiones institucionales las instituciones resultantes se alejan o se acercan respecto de lo que los actores pensaron en primera instancia.

Como ya se mencionó, para el NIH las instituciones no deben ser entendidas como estructuras “monolíticas” las cuales se muestran completamente rígidas frente a cualquier tipo de cambio (Katznelson, 2009). El concepto de coyuntura crítica viene a introducir un argumento dinamizador al análisis histórico institucional, ya que sugiere que una serie de pequeños o grandes eventos pueden hacer que se reconfigure el camino o trayectoria que se había elegido en un principio y se de lugar a una nueva disputa por los recursos entre los diversos actores, resultando con ello una nueva configuración institucional. Son muchos los trabajos que recurren a este concepto para referirse a fenómenos o eventos de grandes escalas para explicar el surgimiento de nuevas dinámicas de *path dependence*, pero dicho dramatismo no es condición necesaria ni



suficiente para que sea considerada una coyuntura crítica: lo que la vuelve crítica a una coyuntura particular es el hecho de que activa un proceso de retroalimentación positiva, indistintamente de su “envergadura” (Pierson & Skocpol, 2008).

En conjunto, todos estos conceptos permiten estudiar cuál es el peso de la dimensión temporal dentro de una determinada explicación que quiera dar cuenta de un fenómeno político-social de interés estudiar. Tales conceptos obligan a pensar en la secuencia causal que conecta nuestro fenómeno-resultado de interés (variable dependiente) con aquellos eventos, acontecimientos y procesos que intervinieron en tal resultado (Falleti & Mahoney, 2016). Pensar los mecanismos causales de esta manera permite comprender por qué un determinado entramado institucional surge en un determinado tiempo y lugar, mientras que en otros no. El *path dependence* permite comprender cómo es que las instituciones perduran a lo largo del tiempo y del espacio a pesar de que las condiciones iniciales que facilitaron su surgimiento hayan desaparecido. La coyuntura crítica permite estudiar cómo es que se producen los cambios institucionales en aquellas instituciones que se creían difíciles de modificar o cambiar. Además, permite comprender cómo es que los actores buscan crear nuevos entramados institucionales que les permitan conservar el nuevo poder obtenido luego de una coyuntura crítica y cómo es que tales entramados suelen establecerse de una forma completamente diferente a las que fueron pensados originalmente (Thelen, 1999). Todos estos no son más que ejemplos de cómo es que al introducir la temporalidad como dimensión explicativa podemos obtener un análisis completamente diferente a lo propuesto por el NER.

Un elemento a tener en cuenta a la hora de realizar un análisis institucional desde la perspectiva del NIH es evitar caer en la trampa de la rigidez explicativa de que “las instituciones lo explican todo” (Acuña & Chudnovsky, 2013). Al realizar un estudio de las instituciones desde el NIH resulta muchas veces tentador pensar los cambios y reproducciones institucionales como desprovistas de actores ya que estos se encuentran subsumidos a las dinámicas de instituciones que los supera, lo que lleva muchas veces a pensar relaciones de causalidad tautológicas. Esto último es una dificultad que puede ser superada si se establece con precisión cuáles son cada uno de los elementos que componen al mecanismo causal que vincula la(s) variable(s) independiente(s) con la variable dependiente (Falleti & Mahoney, 2016).

II. ¿Qué aportes puede realizar el neoinstitucionalismo para el estudio de las nuevas instituciones internacionales emergentes?

La literatura especializada sugiere que la institucionalización de las dinámicas asociativas entre los agentes aumenta su cooperación y acción colectiva (Hall & Taylor, 1996; Immergut, 2006; North, 1990; North & Weingast, 1989), incluso cuando hablamos de cooperación internacional entre naciones (Axelrod & Keohane, 1985). Sin embargo, poco se ha profundizado en el estudio de los procesos de institucionalización de las instituciones informales iniciadas a comienzos de siglo. Frente a esto, se torna relevante (re)pensar los aportes teóricos del neoinstitucionalismo a los fines de contar con un criterio teórico-analítico crítico que de cuenta de estos nuevos fenómenos.

Para comenzar, el concepto aquí en discusión es el de institución internacional. Si bien existe una amplia diversidad de literatura que desarrolla y trabaja el concepto, la discusión conceptual aquí sugerida recupera tres enfoques: el idealismo, el institucionalismo liberal y el neoinstitucionalismo histórico.



Por un lado, la tradicional escuela de pensamiento idealista de las Relaciones Internacionales hace hincapié en las instituciones internacionales de carácter formal (Judge, 1977; Schechter, 2010; Simmons & Martin, 2002). Se entiende por institución internacional a toda aquella institución en la que se pueda identificar simultáneamente los siguientes tres elementos (Judge, 1977: 1) estar basada en un acuerdo el cual se encuentra instrumentado formalmente entre los gobiernos de diversos estado-nación; 2) incluir tres o más estados-nación como miembros del acuerdo; 3) poseer una secretaría permanente la cual cuente con tareas y actividades propias-autónomas. Como se puede observar en la definición anterior, la literatura asocia instituciones internacionales con organizaciones internacionales (Simmons & Martin, 2002). Esto último no es un elemento que debe sorprender ya que la mayor proliferación de la literatura formalista surge en el período entre guerras mundiales, y tiene como principales elementos de observación empírica la Liga de las Naciones (o Sociedad de las Naciones, SDN) y la Organización de Naciones Unidas (ONU). Además, se puede observar que el concepto está pensado en términos de poder evaluar la autonomía de una organización en particular respecto de los Estados que las crean. Esto es descrito por Schechter (2010) como una mayor o menor capacidad por parte de la organización para establecer y desarrollar una burocracia que se presente separada y funcionalmente autónoma respecto de los países que la crearon. Esto es así porque tales organizaciones eran pensada como terceras partes en la resolución de conflictos de paz y guerra. La mayor debilidad de este concepto es la confusión entre institución y organización. Esto último no sólo no nos permite observar los efectos que las reglas, procedimientos y normas pueden llegar a producir sobre los actores internacionales, sino que también no nos permite observar cuál es el rol tanto de las reglas, normas, procedimientos informales que entran en juego de forma conjunta con las formales en el escenario internacional.

Una segunda tradición está relacionada con los análisis institucionalistas conocidos en Relaciones Internacionales como institucionalismo liberal (Axelrod & Keohane, 1985; Keohane & Martin, 1995). Desde comienzos del siglo XXI, el escenario internacional ha observado un aumento exponencial respecto a la creación de instituciones internacionales que no cumplen con las tres características anteriormente mencionadas (Albaret, 2013; Reinalda, 2013). Observar este fenómeno es sólo posible si se amplía el concepto de instituciones internacionales anteriormente presentado. Según Keohane & Nye (1989: 3), podemos entender por instituciones internacionales al conjunto persistente e interconectado de reglas (formales e informales) que prescriben roles de conducta, constriñen la actividad de los actores y delimitan sus expectativas. La mayor debilidad presentada por este concepto es que se entienden a las instituciones internacionales como elementos estáticos. La mayoría de la literatura en esta tradición se ha dedicado al estudio del efecto que tienen las instituciones internacionales en los niveles de intercambio comercial entre países (McLaughlin Mitchell & Hensel, 2007); o cuáles son los efectos de las instituciones en materia de conflictos armados (Keohane & Martin, 1995; Keohane & Nye, 1989). En todos estos trabajos, la ausencia de la temporalidad como dimensión explicativa de los fenómenos a explicar es una constante.

Es por ello, que los estudios desde una perspectiva neoinstitucionalista histórica han ganado importante terreno en los últimos años en lo que se refiere al estudio de las instituciones internacionales. En esta tradición, podemos encontrar lo desarrollado por autores como John Ikenberry (2001) y Orfeo Fioretos (2011). Por ejemplo, gran parte de los trabajos de John Ikenberry (2001, 2014) se han referido al estudio de cómo



ocurrieron los procesos de establecimiento de ordenes políticos internacionales a lo largo de la historia. Particularmente, en su libro *After Victory* (Ikenberry, 2001) el autor comienza preguntándose respecto de qué hacen aquellos Estados que acaban de ganar grandes guerras con el nuevo poder adquirido. Tomando por base dichos interrogantes, *After Victory* es un trabajo estructurado entorno a la consideración de tres coyunturas críticas mundiales (1815, 1919 y 1945) las cuales permiten explicar el consecuente surgimiento de entramados institucionales como un producto deliberado de los Estados victoriosos. La hipótesis de Ikenberry es que cada una de estas coyunturas críticas al ser un punto de finalización de grandes conflictos armados a nivel mundial presentaban como tales oportunidades únicas para el establecimiento de acuerdos institucionales internacionales que fueran capaces de atar-ligar entre ellos a los Estados. La característica principal de tales entramados institucionales radicaba en que generaban un efecto "lock-in" respecto de la posición dominante y favorable obtenida por los Estados victoriosos. Al mismo tiempo, dejaban ciertos espacios institucionales en los que los Estados perdedores y/o más débiles podían desplegar un comportamiento estratégico. De esta manera, las instituciones internacionales les permitían a los estados victoriosos, por un lado, mantener el control sobre la agenda internacional y la orientación de las principales políticas exteriores con el consecuente accionar primario en tales temáticas y, por el otro, otorgarles a los demás Estados ciertas herramientas de control creíbles e institucionalizadas que limitaran el poder obtenido por los estados victoriosos (Ikenberry, 2001). Producto de éstas dinámicas nacen organizaciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), las cuales pretendían constituirse en el principal canal de resolución de todo tipo de conflicto internacional pero que al mismo tiempo reproducían hacia su interior la condición de victoriosos obtenida por algunos países luego de cada coyuntura (ej. el establecimiento de Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia y China como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas).

En lo que respecta a las nuevas instituciones emergentes, desde comienzos del siglo XXI el escenario internacional ha observado un aumento exponencial respecto a la creación de instituciones internacionales informales que no cumplen con las tres características de Judge (Albaret, 2013; Reinalda, 2013). Desde un punto de vista conceptual, estas nuevas instituciones informales presentan los siguientes elementos:

- ⇒ la no existencia de un proceso de selección abierto a todos los estados: la participación en tales institución es voluntaria, pero no universal ya que para ser partes de ellas debes ser invitado.
- ⇒ Son multilaterales pero con N-pequeño: esto significa que estas instituciones no son pensadas en los mismos términos universalistas en que fueron diseñadas las principales instituciones internacionales del período entre guerra o pos-guerra fría, sino que más bien involucran a un número de estados menor que ONU o BM lo cual suele estar íntimamente vinculado con la temática o función para la cual dicha institución fue creada.
- ⇒ Son altamente flexibles: no presentan los altos niveles de burocratización que si presentan ONU o BM, pero si constituyen espacios de deliberación en los que los estados miembros pueden establecer políticas de acercamiento sobre temáticas particulares y de forma ad hoc.



Todos estos elementos no hacen otra cosa que despertar preguntas como: ¿por qué los estados desarrollan este tipo de instituciones internacionales? ¿Qué cambios se observaron en el escenario internacional los cuales facilitaron el surgimiento de las mismas? ¿Cuál es el rol de estas nuevas instituciones informales? ¿Qué cambios se produjeron en las dinámicas funcionales de las tradicionales instituciones internacionales como ONU, FMI o BM que facilitaron el surgimiento de estas nuevas instituciones internacionales? ¿Cuáles fueron las principales trabas y dificultades que los estados debieron enfrentar a la hora de crear estos nuevos espacios institucionales?. Observar este fenómeno es sólo posible si se amplía el concepto de instituciones internacionales que anteriormente fue presentado como así también el abordaje mediante el cual se realiza el estudio de las mismas.

Como se pudo ver, el estudio de las instituciones internacionales ha sido realizado desde diversos enfoques. En primer lugar ha habido una confusión entre los conceptos de organización internacional e institución internacional, lo que implicó en primera instancia la ejecución de programas de investigación que sólo estudiaban las características de organizaciones internacionales vigentes en esos tiempos. Por otro lado, con el abordaje de Keohane & Nye (1989) la capacidad de agencia de los Estados comienza a jugar un rol central en la explicación de las diversas instituciones internacionales imperantes. Sin embargo, la mayor debilidad de este análisis radica en que presenta dificultades para explicar el surgimiento y evolución en el tiempo de las instituciones debido a la consideración estática que tiene de las mismas. Esto último es un punto que el neoinstitucionalismo histórico busca fortalecer y para ello sugiere el estudio del entramado institucional internacional por medio de sus dinámicas instituyentes como el *path dependence* y sus instancias de cambio a través de las coyunturas críticas. Pero en muchas de sus explicaciones, la capacidad de agencia de los actores pierde peso explicativo, llegándose a caer en muchos casos en el extremo de afirmar que las instituciones pueden explicarlo todo (Acuña & Chudnovsky, 2013). Llegado a este punto, el diálogo entre perspectivas parece sugerir que existe una riqueza analítica en la conciliación de ambas perspectivas. Dadas las particularidades de los procesos de institucionalización encabezados por países emergentes, el recurrir a la capacidad de agencia de los estados sin renunciar con ello a la temporalidad del fenómeno permitiría identificar en qué sentido tales procesos se asemejan o distancian respecto a los iniciados por países centrales.

El presente trabajo sugiere abordar la problemática por medio de la recuperación de la centralidad del Estado en la construcción de las instituciones propuesta por el institucionalismo liberal, al tiempo que se racionaliza la historicidad del fenómeno por medio de la incorporación de la temporalidad al estudio del accionar de los Estados emergentes involucrados en lo que refiere a la constitución de estos nuevos espacios institucionales. De esta manera, se podría estudiar el efecto de variables de importancia que entraron en juego durante el período de negociación respecto de un determinado proyecto institucional como: 1) la existencia de una homogeneidad de intereses entre los Estados miembros; y 2) el establecimiento de un sentimiento de confianza entre los Estados miembros. Además, en lo que refiere a la temporalidad, se sugiere como tercera variable el aumento sostenido de las interacciones entre los Estados miembros. Una cuarta, y última, variable podría ser el cumplimiento de los objetivos institucionales anteriormente establecidos. Esta sería una dimensión clave en lo que se refiere a explicar si existió un avance positivo, negativo o incluso estancamiento en el proceso de



institucionalización de tales iniciativas. Por ejemplo, teniendo en mente estas variables podría abordar con mayor precisión los procesos de institucionalización de las diversas instituciones regionales como Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en América del Sur sin tener que caer en el “problema del $N = 1$ ” que genera la Unión Europea como modelo normativo a considerar en la explicación de cualquier tipo de integración regional (Malamud, 2011).

En conjunto, estas variables permitirían dar cuenta de las condiciones político-institucionales con la que los países emergentes han constituido estos nuevos espacios institucionales ya que abordan al fenómeno teniendo en cuenta su institucionalización informal en contextos de alta volatilidad en el escenario internacional al tiempo que se los aborda en su racionalidad historizada.

III. Breves Comentarios Finales

En un campo de estudio en donde las perspectivas idealistas y realistas han hegemonizado la discusión teórico-empírica, todo abordaje de las problemáticas del escenario internacional desde una visión institucionalista implica un trabajo novedoso. Esto último, como se vio, aumenta su carácter de novedoso si se tiene en cuenta los escasos estudios realizados respecto de las instituciones internacionales informales surgidas a comienzos del siglo XXI. Entender cómo es que los actores internacionales, principalmente los estados, resuelven sus dilemas de acción colectiva en la arena internacional desde una visión que racionaliza la historicidad de tales proceso implica realizar estudios que vayan más allá del tradicional estudio de las organizaciones internacionales. El presente trabajo buscó discutir nuevas herramientas conceptuales que permitan estudiar cómo es que se dan las secuencias de cambios en el entramado institucional a nivel internacional e identificar particularmente el rol que jugaron los actores internacionales, las instituciones, y la temporalidad en tal secuencia.

IV. Referencias

- Acuña, C., & Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. Acuña & M. Chudnovsky (Eds.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. (pp. 19–67). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Albaret, M. (2013). Multilateralism under transformation. International organizations and “clubs”. En B. Reinalda (Ed.), *Routledge Handbook of International Organization* (pp. 512–523). New York: Routledge.
- Axelrod, R., & Keohane, R. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: strategies and institutions. *World Politics*, 38(1), 226–254.
- Cook, K., & Levi, M. (1990). *The Limits of Rationality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Cox, R. W., & Jacobson, H. K. (1973). *The Anatomy of Influence: decision making in international organization*, by Robert W. Cox and Harold K. Jacobson, and [others]. Yale University Press New Haven.



- Elster, J. (1990). When Rationality Fails. En K. Cook & M. Levi (Eds.), *The Limits of Rationality* (pp. 19–51). Chicago: The University of Chicago Press.
- Falleti, T., & Mahoney, J. (2016). El método secuencial comparado. *Revista SAAP*, 10(2), 187–220.
- Fioretos, O. (2011). Historical Institutionalism in International Relations. *International Organization*, 65(02), 367–399. <https://doi.org/10.1017/S0020818311000002>
- Fioretos, O., Falleti, T., & Sheingate, A. (2016). Historical Institutionalism in Political Science. En O. Fioretos, T. Falleti, & A. Sheingate (Eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (pp. 18–49). Oxford: Oxford University Press.
- Guerrero, M. G. (2017a). *BRICS: proceso de institucionalización de un nuevo actor colectivo en el sistema internacional (periodo 2001 - 2015)*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Guerrero, M. G. (2017b). Congruencia del BRICS en la Agenda de Seguridad Internacional: El Caso Siria (periodo 2011 - 2015). Buenos Aires: XIII Congreso Nacional de Ciencia Política.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos. *Political Studies*, 44, 936–957.
- Hass, E. B. (1964). *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Ikenberry, G. J. (2001). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (STU-Stud). Princeton University Press. Recuperado a partir de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7t1s5>
- Ikenberry, G. J. (2014). *Power, Order, and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Immergut, E. (2006). El núcleo teórico del nuevo institucionalismo. En V. Alarcón Olguín (Ed.), *Metodología para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*. (pp. 387–424). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Judge, A. (1977). International Institutions: diversity, borderline cases, functional substitutes and possible alternatives. En P. Taylor & A. Groom (Eds.), *International Organisation: a conceptual approach* (pp. 28–83). Londres: Frances Pinter Ltd.
- Katznelson, I. (2009). Strong theory, Complex History. En M. Lichbach & A. Zuckerman (Eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure, Second Edition* (pp. 96–116). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804007>
- Keohane, R. O., & Martin, L. L. (1995). The Promise of Institutional Theory. *International Security*, 20(1), 39–51. <https://doi.org/10.2307/2539214>
- Keohane, R. O., & Nye, J. . (1989). *Power and Interdependence*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 2, 219–249.



Martin, L. L., & Simmons, B. A. (1998). Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization*, 52(4), 729–757. <https://doi.org/10.1162/002081898550734>

McLaughlin Mitchell, S., & Hensel, P. (2007). International Institutions and Compliance with Agreements. *American Journal of Political Science*, 51(4), 721–737.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97–112. <https://doi.org/10.2307/2234910>

North, D. (1998). Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción. En S. Saiegh & M. Tommasi (Eds.), *La nueva economía política* (pp. 97–112). Buenos Aires: EUDEBA.

North, D., & Weingast, B. (1989). Constitutions and Commitment: the evolution of institutional governing public choice in seventeenth-century England. *The Journal of Economic History*, 49(4), 808–832.

Olson, M. (1998). La Lógica de la Acción Colectiva. En S. Saiegh & M. Tommasi (Eds.), *La nueva economía política* (pp. 37–62). Buenos Aires: EUDEBA.

Patiño Villa, C. (2012). De la bipolaridad al fracaso de la unipolaridad. *Analecta política*, 1(1 Jul-Dic), 33–61.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1017/S1537592705520255>

Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7–38.

Reinalda, B. (2013). International Organizations as a field of research since 1910. En B. Reinalda (Ed.), *Routledge Handbook of International Organization* (pp. 1–23). New York: Routledge.

Rhodes, R. (1997). El institucionalismo. En D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 53–67). Madrid: Alianza Universidad.

Sanders, D. (1997). El análisis conductista. En D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 69–84). Madrid: Alianza Universidad.

Schechter, M. G. (2010). *Historical Dictionary of International Organizations* (Second Edi). Plymouth: The Scarecrow Press. Recuperado a partir de www.scarecrowpress.com

Simmons, B., & Martin, L. (2002). International Organizations and Institutions. En *Handbook of International Relations* (pp. 256–281). Londres: SAGE.

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369–404

O FATOR DE IMPACTO COMO LEGITIMADOR DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO PRODUZIDO. UMA REVISÃO DA LITERATURA

Tiago Lima Quintanilha

Tiago.lima@obercom.pt

Doutorando em Ciências da Comunicação no ISCTE-IUL (Portugal) e bolsheiro de doutoramento FCT. Actua nas áreas das Ciências Sociais, com ênfase em ciências da comunicação, ciência aberta e estudos de Jornalismo. Foi gestor de uma revista científica internacional, de 2009 a 2016. Frequenta o terceiro ano do curso de doutoramento em Ciências da Comunicação, no ISCTE-IUL. Recebeu dois prémios de mérito académico. É autor e coautor de três livros, 12 capítulos de livros, dez artigos em revistas académicas internacionais e nacionais, e mais de 60 relatórios de pesquisa nas áreas dos media e comunicação. Colaborou com o Observatório da Comunicação, com o SOCIUS, Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações no ISEG-UL, com a Entidade Reguladora para a Comunicação Social e com o Reuters Institute for the Study of Journalism no projecto Digital News Report Portugal (2015 & 2016).

Gustavo Cardoso

Gustavo.cardoso@iscte-iul.pt

Professor catedrático no ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (Portugal). Investigador integrado no CIES-IUL, investigador associado no Le collège d'études mondiales. Editor da revista OBS*Observatorio.

Resumo

O fator de impacto (IF) é hoje valorizado pelos investigadores e cientistas nos seus processos e estratégias de publicação, para fazer face às lógicas de recompensa académica definidoras das progressões de carreiras e alocação de fundos para investigação. Através da revisão de literatura, pretendemos neste texto explorar os diferentes limites ou alcances definidos pela comunidade académica para o fator de impacto, percebendo de igual forma em que sentido se processa a discussão e as características definidoras de um estado da arte que aponta critérios ambíguos inerentes ao fator de impacto instituído como o atual legitimador do conhecimento científico produzido.

Palavras chave

Fator de impacto; legitimação; produção de conhecimento científico; métricas de citação

Como citar este artigo

Quintanilha, Tiago Lima, Cardoso, Gustavo (2018). "O fator de impacto como legitimador do conhecimento científico produzido. Uma revisão da literatura". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, N.º 2, Novembro 2018-Abril 2019. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.2.3>

Artigo recebido em 2 de Fevereiro de 2018 e aceite para publicação em 13 de Outubro de 2018





O FATOR DE IMPACTO COMO LEGITIMADOR DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO PRODUZIDO. UMA REVISÃO DA LITERATURA

Tiago Lima Quintanilha

Gustavo Cardoso

The quest to quantify everything undermines higher education

(Muller, 2018)

Introdução

Numa altura em que se discutem os principais desafios colocados ao modelo de Ciência Aberta (Priem, 2012; Bare, 2014; Quintanilha, 2015; Berghmans, 2015), ou a derivação de um fenómeno de *Res Pública Científica* (Cardoso et al, 2009) para lógicas de enviesamento do movimento de acesso aberto (*Open Access*) a partir da sua apropriação pela indústria paralela e parasitária (Quintanilha, 2015), interessa refletir sobre um dos pontos cruciais que são parte integrante desta derivação.

Num quadro de “certificação independente ao meio de registo” (Borges, 2006: 72), onde a pertença aos principais indexadores (*Thomson Reuters*, *Scopus*) encerra os critérios mais importantes de acreditação dos periódicos científicos, o fator de impacto IF (Garfield, 1955; Borges, 2006; Johnstone, 2007; Saarela, 2016; Seglen, 1997; Greenwood, 2007), pertinentemente designado por fator de influência por Sygocki e Korzeniewska (2018), assume-se como o grande critério definidor da paisagem da publicação científica mundial. Outros autores, como Muller (2018), chamam-lhe a tirania das métricas, ao passo que Garfield (2006), cinco décadas depois de ter criado o conceito, utiliza os neologismos *Cienciometria* e *Jornalologia* para definir o momento. Este fator de impacto, funcionando como uma espécie de filtro que separa quase discricionariamente o conhecimento produzido relevante do restante conhecimento produzido, constitui-se assim como o grande e atual legitimador do conhecimento científico produzido, ao mesmo tempo que, directa ou indirectamente, contribui para o aprisionamento do modelo de ciência aberta. A Thomson Reuters/Web of Science/Clarivate Analytics, através do seu *Journal Citation Reports* e a Scopus Elsevier, através do seu SJR (SCImago Journal Rank) e SNIP (Source Normalized per Paper), controlam as grandes métricas associadas à publicação de conhecimento científico. Estas métricas, que, pela forma como foram instituídas, acabam por contribuir para fatores de impacto e influência superiores em periódicos científicos maioritariamente de origem



anglófona, controlados pelas grandes editoras (Sage, Wiley, Taylor & Francis, Routledge, etc), que por sua vez impõem dinâmicas de pagamento por consulta, ajudam a perverter e a comprometer fortemente a ideia de democratização de um modelo de ciência aberta mais inclusivo, impondo uma aceitação quase tácita de estruturas de legitimação de um grande número de periódicos extremamente requisitados que, pelo seu modelo de funcionamento e acesso fechado, antagonizam o modelo de Ciência Aberta. Num artigo da revista *Science*¹ é referido que estas quantias exorbitantes aplicadas pelas grandes editoras que detêm os periódicos científicos com maior fator de impacto, surgem como uma espécie de corpo disruptivo à continuidade do modelo de acesso aberto, no sentido em que criam uma pressão tremenda ao futuro da publicação académica.

O fator de impacto, dependendo em larga medida, no seu cálculo, do número de citações que um artigo ou publicação geram, é determinado a montante pela posição hegemónica da anglofonia e pelos detentores de maior capital simbólico na academia, adaptando o conceito de Bourdieu (1994). Por outras palavras, um artigo publicado em inglês terá por exemplo maior possibilidade de ser citado, num contexto de construção científica cumulativa (Quintanilha, 2015), em ligação de textos com outros textos, blocos de significação e unidades de leitura ou *Lexia* (Barthes, 1972).

No mesmo sentido, Saarela (2016: 699) refere que os *top journals* ou *core journals* daquilo a que designa por "large disciplines" têm tipicamente níveis de citação superiores, consubstanciados em fatores de impacto maiores, por comparação com os *top journals* das designadas "smaller disciplines" (Saarela, 2016). Howard (2009) chama-lhes a *A-list* da publicação académica, ao passo que Adler, Ewing e Taylor (2009) nos recordam que, em alguns campos científicos, como as ciências biomédicas, a maioria dos artigos são mais frequentemente citados pouco tempo depois da sua publicação, ao passo que noutras disciplinas, como a matemática, a maioria das citações começam a surgir dois anos após a publicação dos artigos. Isto leva a que a algumas instituições, como a Universidade da Austrália Ocidental², alertem para o facto de que as métricas poderão ser benéficas para validação de conhecimento produzido por periódicos nas áreas das ciências naturais, medicina e ciências sociais, e totalmente irrelevantes nas áreas das artes e humanidades.

Por outro lado, e como referido, a entrada neste sistema de leitura dos fatores de impacto só é possível, em última análise, pela agregação das revistas aos principais indexadores mundiais, alguns dos quais controlados pelas maiores editoras mundiais (como é o caso da Scopus pela Elsevier). Dito de outra forma, o processo definidor do fator de impacto de uma publicação depende, em primeira instância, da entrada e associação dessa publicação aos dois principais indexadores mundiais (Thomson Reuters Web of Science e Scopus Elsevier). O sinal mais evidente deste enviesamento associado às organizações que detêm os principais fatores de impacto (i.e. Reuters/Web of Science/Clarivate Analytics – Journal Citation Reports) é dado aquando da candidatura dos próprios periódicos aos principais indexadores. Com a Web of Science, por exemplo, um dos grandes critérios usados para a aceitação dos periódicos é a publicação de artigos exclusivamente em inglês, em detrimento da qualidade que possa estar associada aos artigos publicados pelo periódico proponente. A razão parece óbvia: artigos

¹ <http://www.sciencemag.org/news/2017/08/bold-open-access-push-germany-could-change-future-academic-publishing>

² <https://guides.library.uwa.edu.au/c.php?g=325233&p=2177836>



exclusivamente publicados em inglês têm um alcance e um potencial de citação superior a um artigo publicado por exemplo em português e restrito aos falantes desta língua.

Este processo, controverso e regulador da paisagem de publicação científica mundial, inaugura uma certa forma institucionalizada de olhar para um periódico científico a partir da sua legitimação ou deslegitimação em função do fator de impacto que lhe esteja atribuído. Importa por isso refletir sobre a própria construção do conceito, percebendo critérios de evolução e redefinição das dimensões que têm estado na base da construção deste conceito tão atual nos sistemas de recompensa académica, e que contribuem, numa parcela relevante, para o acesso aos concursos de entrada e progressão nas carreiras docentes e de investigação, assim como se constituem num critério eletivo decisivo para a concessão de bolsas pós-doc e, em certa medida, das próprias bolsas de doutoramento, bem como no financiamento de projetos de investigação baseados no mérito dos candidatos/as e dos respetivos centros de investigação aos quais estão associados. Atualmente, os fatores de impacto têm um papel crucial na alocação de recursos para fins de investigação científica (Saarela, 2016) em cada vez mais países e constituem o critério primordial de prestígio e sobrevivência dos profissionais da academia (Pirmez, Brandão & Momen, 2016: 543).

Enquadramento do conceito

Maria Manuela Borges (2006) realiza uma introdução às raízes históricas do termo “fator de impacto”, utilizado pela primeira vez por Eugene Garfield (1955). Este conceito, de cariz quantitativo, “procura exprimir a influência intelectual ou o contributo de um determinado trabalho numa dada área de conhecimento”, sendo que, “a estas funções, outras se podem adicionar, como seja a de aumentar o grau de comunicação entre os autores, ou a de, para os próprios autores, trazer à colação todas as menções relativas ao seu trabalho (Borges, 2006: 55).

Outros autores, como Seglen (1997), utilizam o termo taxa de citação (*citation rate*) como complementar ao termo fator de impacto, para definir a média de citações contidas num determinado periódico, num certo período de tempo. O fator de impacto é usualmente definido pelo cálculo do número de citações num determinado ano em relação ao número de itens publicados nesse ano (Seglen, 1997). Na mesma linha de raciocínio, Greenwood (2007) refere que “o fator de impacto de um periódico é calculado pelo número de citações que esse periódico recebeu no último ano completo para os artigos publicados nos dois anos anteriores, dividindo pelo número total de artigos publicados pelo mesmo periódico nesses dois anos. Segundo o autor, este cálculo expressa o número médio de citações de artigos publicados, sem discriminar positivamente ou negativamente os periódicos maiores ou mais frequentemente publicados (Greenwood, 2007: 1).

Tradicionalmente, o fator de impacto era usado para determinar as fontes mais importantes de conhecimento a ser adquirido pelas universidades (Saarela, 2016). Hoje, os fatores de impacto são cuidadosamente consultados por investigadores de todo o mundo, que definem desta forma os periódicos científicos aos quais submetem os seus artigos (Greenwood, 2007). Johnstone (2007) defende que o fator de impacto passou a ser utilizado como uma medida absoluta definidora da qualidade dos periódicos científicos. A autora remata, referindo que o fator de impacto também é crescentemente



utilizado como ferramenta para medir o desempenho acadêmico de investigadores e para adjuvar a análise da viabilidade dos departamentos e universidades (Johnstone, 2007).

Para Garfield (1955), o cálculo do fator de impacto era feito através das contagens de citações recebidas pelas revistas científicas num período de dois anos. "Se se pretender, por exemplo, calcular o fator de impacto de uma revista para 2005, usar-se-ão os dados relativos a 2003 e 2004, isto é, o número total de citações em 2005 para os artigos publicados em 2003 e 2004 a dividir pelo número total de itens citáveis em 2003 e 2004" (Borges, 2006: 56).

Figura 1: cálculo IF fator de impacto, exemplo 1

$$\text{IF 2005} = \text{n}^\circ \text{ total de citações (2003-2004)} / \text{n}^\circ \text{ itens citáveis (2003-2004)}$$

Fonte: Maria Manuela Borges (2016). *A Esfera*. Tese de doutoramento: 56.

Figura 2: cálculo IF fator de impacto, exemplo 2

Calculation of 2010 IF of a journal:

A = the number of times articles published in 2008 and 2009 were cited by indexed journals during 2010.

B = the total number of "citable items" published in 2008 and 2009.

A/B = 2010 impact factor

Fonte: The University of Illinois at Chicago University Library Website.
<https://researchguides.uic.edu/if/impact>

De salientar que, paralelamente ao critério dos dois anos, existe também o fator de impacto a cinco anos, em tudo idêntico ao fator de impacto a dois anos, mas com um intervalo de tempo naturalmente maior e que permite apresentar variações muito mais suaves das contagens de citações.

A construção cumulativa do termo

A enorme plasticidade de significados atribuídos ao universo dos conceitos envolvidos no fenómeno da Ciência Aberta, faz com que algumas definições paralelas acabem por determinar igualmente variações dentro da própria interpretação de fator de impacto, conferindo-lhe sub-dimensões que, juntas, nos permitem olhar para o conceito de uma forma mais maximalista e estruturada, como se de camadas se tratasse.

A título de exemplo, os autores Bauer e Bakkalbasi (2005) introduzem os conceitos de análises de cocitação e acoplamento bibliográfico, sendo o primeiro o número de vezes em que dois documentos são citados simultaneamente em publicações posteriores e o segundo uma previsão de que dois artigos que citam um trabalho anterior possam ter algo em comum (Borges, 2005: 55).



Outros indicadores secundários, como o *h-index*, por exemplo, já quantificam a produtividade científica e o impacto científico aparente de um cientista ou investigador, através do número de citações que os seus artigos citados atingem. "O *h-index* mede o total de artigos publicados por um cientista e o número de citações que esses artigos receberam. Por exemplo, se durante o tempo de uma carreira de investigação, um investigador assina 50 artigos que foram citados 50 vezes, então o *h-index* é igual a 50" (Kupiec-Weglinski, 2015: 482). Desta forma, o *h-index* consegue aferir mais criteriosamente o lado micro associado à produção científica individual.

O fator-g quantifica, por outro lado, a produtividade científica de um investigador e é calculado com base na distribuição das citações recebidas nas publicações desse investigador. Este fator-g foi desenvolvido em primeira instância para dar resposta à subrepresentatividade dos periódicos científicos europeus nas bases bibliográficas da Thomson-ISI. Já o fator-y resulta de uma combinação simples entre o fator de impacto disponível nas bases ISI e o peso em *PageRank*, por forma a ponderar e ajustar o fator de impacto em função da maior ou menor popularidade dos periódicos científicos (Satyanarayama, 2008).

A Thomson publica ainda o índice de influência do artigo e o índice de imediatismo (*immediacy index*), que surge como uma medição do tempo (velocidade) que decorre entre o momento em que um determinado conteúdo produzido é adquirido e o momento da sua referência/citação.

O próprio Eugene Garfield (2006) reconhece que a criação do fator de impacto em 1955 tinha por base a necessidade que se sentia em selecionar revistas e fontes de pesquisa adicionais. Garfield, com a legitimidade que lhe é conferida enquanto criador do termo fator de impacto, argumenta que "o termo evoluiu gradualmente de forma a descrever não só o impacto do periódico científico como também o impacto de cada autor" (Garfield, 2006: 1) e que o fator de impacto dos periódicos científicos envolve geralmente grandes quantidades de artigos e citações e os autores individuais produzem habitualmente quantidades inferiores de artigos, embora alguns tenham publicado um número admirável de artigos. Garfield dá o exemplo de um cirurgião de transplantes, de seu nome Tom Starzl, autor de mais de 2000 artigos científicos, e de Carl Djerassi, inventor dos contraceptivos orais, que publicou mais de 1300 artigos.

A ineficácia do indicador e sua repercussão no enviesamento da avaliação do conhecimento científico produzido

Um dos problemas associados ao fator de impacto tem que ver com uma espécie de apropriação do indicador pelas grandes indexadoras como a *Scopus*³ ou a *ISI Web of Science*, o que resulta num evidenciar das revistas mais proeminentes nelas indexadas, em detrimento de outras, ou mesmo de documentos de outro tipo, como as monografias e dissertações (Borges, 2006). Esta evidência leva-nos a um efeito bola de neve com repercussão nas motivações e estratégias dos investigadores e cientistas, cuja avaliação anual e progressão de carreiras depende em larga medida do volume de publicação e do respetivo fator de impacto.

³ A Scopus utiliza duas métricas: o SJR (SCImago Journal Rank) e o SNIP (Source Normalized per Paper).



Os novos investigadores precisam de publicar nos periódicos científicos com maior prestígio, ao passo que investigadores sénior e associados precisam de o fazer também para manter as suas bolsas e/ou financiamento de projetos de investigação ou para poder progredir nas carreiras docentes. “Os investigadores submetem os manuscritos a revistas de prestígio” (Borges, 2006: 275), que entram nas bases de dados das grandes indexadoras mundiais que institucionalizam o cálculo do fator de impacto. “No caso do artigo científico, o reconhecimento da sua qualidade está ligado à revista onde é publicado” (Borges, 2006: 36), que antes dependia do quadro de editores e hoje depende dos fatores de impacto dos *core journals*.

Contudo, “desde a sua descoberta, nos anos 60, o fator de impacto continua a ser notícia, frequentemente pelas piores razões” (Satyanarayama e Sharma, 2008: 4). Alguns autores referem que existem perigos e limitações significativos associados ao cálculo dos fatores de impacto, como a falta de qualidade das citações e a existência dos *journals self-citations* (Archambault e Larivière, 2009; Falagas et al, 2008; Vanclay, 2012), periódicos científicos que tendem a valorizar propostas de publicação de artigos que fazem referência a artigos aí publicados, assim como as combinações informais dos investigadores que assumem o *modus operandi* de citar-se uns aos outros, empolando o fator de impacto dos seus artigos.

Para Seglen (1997), avaliar a qualidade científica é tarefa extremamente complicada sem uma solução universal. O autor argumenta que, idealmente, todos os processos de validação do conhecimento científico produzido deveriam ser definidos por certificação académica que tenha por base o escrutínio e verificação de verdadeiros especialistas numa determinada área. Na prática, em todo o caso, aquilo que acontece é que o designado processo do *peer-review* normalmente desempenhado por comités com competências demasiado generalistas, condiciona tudo o resto, desde a verificação simplista do conhecimento produzido, aos processos que conduzem à legitimação das revistas (Selgen, 1997). Este autor, crítico do modelo de legitimação do conhecimento científico produzido com base nos fatores de impacto, defende que este fator de impacto, ou taxa de citação, não é representativo da produção científica individual, no sentido em que não define a sua qualidade.

O autor avança com uma lista de problemas que estão na base do fator de impacto, a saber:

- 1) os fatores de impacto dos periódicos científicos são determinados por procedimentos técnicos que não estão relacionados com a produção do conhecimento científico *per se*;
- 2) o fator de impacto dos periódicos científicos depende da área de investigação. Maiores fatores de impacto estão normalmente associados a periódicos científicos que cobrem vastas áreas de pesquisa exploratória, de literatura em rápido crescimento e curto período de vida que normalmente envolve várias referências por artigo;
- 3) o facto de as taxas de citação dos periódicos científicos determinarem o fator de impacto da publicação, e não o seu contrário;
- 4) citações de itens não citáveis são geralmente incluídas nas mesmas bases;
- 5) artigos de revisão ou resenhas são fortemente citados e inflacionam os fatores de impacto de alguns periódicos científicos;



- 6) os artigos maiores redundam em níveis de citação superiores, inflacionando igualmente os fatores de impacto das revistas;
- 7) as obras em formato impresso (i.e. livros) não são incluídas nas bases como fontes de citação;
- 8) as bases bibliográficas são orientadas para a língua inglesa e dominadas por publicações dos EUA;
- 9) os fatores de impacto dependem das dinâmicas (expansão ou contração) das diferentes áreas académicas;
- 10) pequenas áreas de pesquisa académica tendem a dispor de menos revistas com maiores fatores de impacto;
- 11) a relação entre campos de investigação também determina os fatores de impacto dos periódicos científicos (i.e. campos diferenciados em interligação na área da saúde, em comparação com campos de investigação mais reduzidos);
- 12) as limitações das bases de dados ou o exemplo dado pelo Science Citation Index que cobre um reduzido número de periódicos científicos em todo o mundo (Seglen, 1997).

Em última análise, Seglen (1992) refere que é a grande variabilidade nos processos de citação que torna pouco exato o critério do fator de impacto, o que significa que este não deve ser utilizado para fins de avaliação da produção científica.

Num artigo publicado na revista *Science*, intitulado "*Hate journal impact factors? New study gives you one more reason*"⁴, da autoria de John Bohannon (2016), é referido que os cientistas têm uma relação de amor-ódio com o fator de impacto dos periódicos científicos. A medida, usada para classificar periódicos científicos pelo seu prestígio, é vista por muitos como destruidora da comunidade científica.

Sobre a necessidade de repensar todo o critério das métricas e dos fatores de impacto como legitimadores do conhecimento produzido, autores como Adler, Ewing & Taylor (2009) não têm dúvidas em sugerir novos critérios múltiplos de validação dessas métricas, que precisam de ser validadas separadamente para cada disciplina, ao mesmo tempo que são calibradas e ajustadas de acordo com a especificidade de cada disciplina, mas também de acordo com as propriedades de cada classificação. Por outras palavras, as métricas e fatores de impacto deverão ser tão mais diversos e ricos quanto possível.

Adler, Ewing & Taylor (2009), com uma visão fundamentalmente otimista do modelo de Ciência Aberta, nomeadamente na capacidade que este tem em proporcionar uma maior variabilidade de métricas que é contrária a estruturas de manipulação e uso indevido dessas mesmas métricas, eventualmente porque, à data do respetivo artigo, ainda não contemplavam alguns focos de enviesamento do próprio modelo⁵, elencam algumas razões, próximas do modelo de Selgen (1997), que os levam a opor-se à paisagem das métricas como critério de validação científica, a saber:

⁴ <http://www.sciencemag.org/news/2016/07/hate-journal-impact-factors-new-study-gives-you-one-more-reason>.

⁵ Modelo capturado por interesses comerciais, com uma crise evidente de reprodutibilidade e com focos de práticas de investigação questionáveis. <https://opensciencemooc.eu/>.



- 1) o significado de uma citação poder ser ainda mais subjetivo do que a própria avaliação por pares;
- 2) a confiança única nas métricas de citação fornece, na melhor das hipóteses, uma compreensão incompleta e superficial da pesquisa;
- 3) o facto de a validade de estatísticas como o fator de impacto e *h-index* não ser ainda bem conhecida ou ter sido ainda bem estudada;
- 4) o facto de as métricas de citação fornecerem apenas uma visão limitada e incompleta da qualidade da pesquisa, e as estatísticas resultantes dessas métricas poderem ser mal compreendidas e mal utilizadas;
- 5) a possibilidade de a confiança exclusiva em métricas baseadas em citações poder substituir o critério da revisão subjetiva por pares como o elemento preponderante na validação da pesquisa;
- 6) a ideia de que o factor de impacto não pode ser usado para comparar periódicos científicos entre disciplinas;
- 7) a certeza de que o fator de impacto não reflete de forma precisa o alcance de citações em algumas disciplinas, na medida em que nem todos os periódicos científicos estão indexados; e
- 8) a possibilidade de o fator de impacto poder ser facilmente influenciado pela frequência (elevada) com que alguns autores são erradamente identificados.

Borges (2006), citando Moed, aponta outras limitações, como a questão de o IF, “ao medir o impacto de citação no segundo ou terceiro anos após a publicação, poder ser tendencioso relativamente às revistas que têm um IF mais rápido de maturação ou declínio”.

Uma das razões apontadas para a inutilidade dos fatores de impacto passa assim por perceber que estes não têm qualquer validade enquanto medida preditiva, o que resulta da forma opaca de calcular o fator de impacto.

Paulus, Cruz e Krach (2018), tentaram ilustrar as falácias inerentes à utilização das métricas para avaliação dos periódicos e dos trabalhos dos cientistas. Para os autores, o simples facto de julgarmos a qualidade científica a partir dos fatores de impacto dos periódicos diz-nos que estamos a ser conduzidos por argumentos fracos/inválidos em que a incerteza na qualidade de um trabalho é ultrapassada pelo seu fator de impacto, ao invés da qualidade do próprio trabalho.

Kupiec-Weglinski (2015) defende, por seu turno, que os fatores de impacto não refletem a qualidade ou confiabilidade da ciência, bem como a habilidade, valências e criatividade do cientista. O autor continua, referindo que o mais importante é publicar conhecimento com qualidade e inovador, mantendo um registo contínuo de publicações e de boa produtividade. “Em última análise, os investigadores precisam de publicar conhecimento impactante e capaz de garantir um incremento substancial às respetivas áreas de investigação” (Kupiec-Weglinski, 2015: 482).

Para Satyanarayana (2008), os fatores de impacto podem mesmo enviesar a direção da investigação científica, no sentido em que os próprios cientistas tendem a direcionar a sua investigação para áreas *mainstream* mais facilmente financiáveis. Pelo contrário,



aqueles investigadores que se debruçam nas áreas menos *mainstream*, ainda que relevantes, têm maior dificuldade em dispor de fundos para investigação e reconhecimento. “É bem sabido que o financiamento segue o que é considerado significativo na ciência, que geralmente é definido pelo *hype* das citações e pelas publicações em periódicos de alto impacto” (Satyanarayama, 2008: 4).

Towpik (2015: 465), por outro lado, fala de uma mania associada ao fator de impacto que persiste e inflige um efeito pernicioso na ciência e em algumas condutas e práticas científicas.

Weglinski (2015) vai mais longe, referindo que, muitas vezes, elevados fatores de impacto são meras comodidades que o dinheiro pode pagar. E depois, quanto maior o fator de impacto de um periódico científico, maiores os custos de publicação endereçados aos autores que decidem publicar nesse mesmo periódico científico e/ou às instituições/investigadores que pretendem adquirir essas publicações. Como consequência, e ao limite, perverte-se também toda a raiz democratizante do movimento de ciência aberta, com o próprio fator de impacto a contribuir para este cenário.

Moustafa (2015) considera ainda que o fator de impacto se tornou no pior inimigo da qualidade científica, incutindo uma grande pressão aos autores, editores, *stakeholders* e financiadores. E o pior, num número significativo de países, a alocação de verbas e fundos governamentais é inteiramente canalizada para os únicos periódicos com o designado alto fator de impacto, ficando todos os restantes de fora desse bolo.

Já Johnstone (2007), reportando-se ao caso da investigação na área da saúde, mais concretamente na área da enfermagem, defende que esta obsessão pelos fatores de impacto põe em perigo a sustentabilidade e viabilidade dos periódicos científicos na área da enfermagem e dos seus textos académicos. Em enfermagem, expõe a autora, os investigadores abandonam a sua agenda de publicação para publicar apenas nos periódicos científicos de elite, alguns deles fora da área da enfermagem. A autora completa, referindo que outras formas de avaliar a qualidade e impacto dos periódicos científicos em enfermagem devem ser planeados, além de que os livros e capítulos de livros deverão igualmente começar a ser incluídos nas métricas.

Ironside (2007) é peremptória em afirmar que os fatores de impacto não têm utilidade e deviam ser abolidos, sendo certo que estes IF podem sim fornecer informações úteis para o processo de revisão, se utilizados de forma criteriosa e com a consciência do seu alcance, ou aquilo que podem ou não avaliar.

Por último, importa referir que os argumentos que traçam uma defesa mais declarada do fator de impacto se centram sobretudo 1) numa espécie de aceitação tácita das métricas pelos investigadores e académicos, e 2) na defesa do pensamento reducionista inicial de Eugene Garfield que concebeu o fator de impacto como forma de avaliar ciência e periódicos científicos *per se*. Alguns autores, como Oppenheim (2008), assumindo uma posição profundamente celebratória relativamente à importância das métricas, consideram que o fator de impacto está profundamente correlacionado com outros critérios de qualidade científica, como a revisão por pares. Oppenheim (2008) não consegue prever, por exemplo, que o fator de impacto poderá facilmente substituir o critério da revisão por pares nas estruturas de validação do conhecimento produzido, essencialmente porque o segundo é acima de tudo um critério fechado e silencioso, restrito à relação autor-mediador-revisor e não disponível para consulta, o que o torna vulnerável à fácil acessibilidade e enorme alcance do fator de impacto como critério de



validação do conhecimento produzido considerado por grande parte da estrutura académica. Para os autores que celebram a existência das métricas e fatores de impacto como legitimadores do conhecimento produzido há assim a intuição de que os artigos de comprovada qualidade são necessariamente os mais citados, uma vez que as citações e outras métricas se correlacionam fortemente com o lado mais subjetivo da avaliação por pares.

Kampourakis (2018) assinala, por outro lado, que o lado mais benéfico do fator de impacto, embora de forma indireta, está relacionado com a própria ideia de disseminação e divulgação do conhecimento produzido, na medida em que não só os investigadores e cientistas perceberam que quanto maior for a divulgação dos seus trabalhos (i.e. ResearchGate), por exemplo entre as suas redes de contactos, maior a probabilidade de poderem vir a ser citados (além de gerarem um escrutínio e verificação maiores relativamente ao conhecimento produzido), mas também porque os próprios periódicos que vão atingindo fatores de impacto superiores acabam por dispor de um reconhecimento que, no curto-médio prazos, os permite beneficiar de um maior número de artigos para publicação, gerindo as suas necessidades a partir desse fluxo maior de chegada de artigos.

As próprias publicações tendem hoje frequentemente a celebrar (com notificações aos seus subscritores) e a congratular-se⁶⁷ com a entrada nos maiores indexadores e consequente acesso aos fatores de impacto (i.e. Scopus – Scimago Journal & Country Rankings), porque percebem que fazer parte deste sistema é, em primeira instância, um critério crucial na sua validação e acreditação na comunidade académica, de uma forma bastante mais determinante do que o grau de qualidade que possa estar associado ao material publicado. Isto porque, em última análise, o fator de impacto é hoje entendido como o primeiro critério definidor do valor de um periódico científico e dos artigos publicados.

Considerações finais

Em traços gerais, a discussão na comunidade científica sobre se os fatores de impacto são ou não medidas confiáveis de mensuração do conhecimento produzido redundam num tema que tem sido associado à própria mutabilidade e evolução do movimento de Ciência Aberta.

Apesar de o debate académico se centrar menos no aspeto tácito da análise e leitura dos valores dos fatores de impacto, e mais nas contrariedades e problemas associados ao fenómeno, com repercussão no designado enviesamento dos processos de legitimação do conhecimento produzido, continua a haver espaço para o aproveitamento e discussão das principais ideias elencadas neste artigo.

Um exemplo da importância de uma reflexão alargada aos limites do conceito IF pode ser definido pela tentativa de o tornar cada vez mais eficiente pela introdução de novas sub-dimensões que lhe conferem um alcance maior.

São exemplos os fatores g e y, assim como o próprio h-index, que visam tornar os critérios de definição menos dependentes das características descritas pela academia

⁶ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/admt.201800285>.

⁷ <https://www.advancedsciencenews.com/celebrating-first-impact-factor-advanced-science/>.



como sendo prejudiciais, e pouco reconhecedoras, do trabalho dos investigadores e da atividade dos periódicos científicos que não fazem parte da designada A-list da publicação científica (Howard, 2009). Johnstone designa estas sub-dimensões por IF (Impact Factor) *related trends*.

O próprio Eugene Garfield (2006) sugere que a precisão dos fatores de impacto é questionável e que os próprios estudos sobre citações deviam ser ajustados de forma a contemplar variáveis como peculiaridade do conhecimento produzido, densidade de citação (número médio de referências citadas por artigo de origem), bem como o critério da meia-vida (*half-life*, também da Thomson Reuters) ou o número de anos necessários para encontrar 50% das referências citadas.

Assim, no futuro, interessará perceber se o cálculo dos fatores de impacto evolui para um modelo mais inclusivo, paritário, que valoriza questões como a produtividade científica do investigador e dos periódicos científicos, a partir de critérios de definição da qualidade científica produzida, ou se a legitimação do conhecimento produzido continuará a ser uma extensão da tirania das métricas e dos pressupostos que lhe são intrínsecos. O que importa discutir, e que constitui a razão deste artigo, é se a abertura científica pode, ou não, prosperar num mundo de relações de publicação onde os fatores de impacto tendem a perpetuar monopólios de divulgação científica, produto da replicação infinita do *status* herdado pela publicação prévia de outros e perpetuado pela repetição das práticas que legitimaram uma dada posição no ranking de fatores de impacto. Ou seja, a ciência deve produzir cientistas e conhecimento de cariz aristocrático, assente na herança dos que já criaram *status* antes, publicando num dado periódico, ou deve ser republicana e assente no mérito e virtude, independentemente de onde se publica, e na validação por pares do conhecimento científico produzido? A ciência desenvolve-se tanto em sociedades democráticas como autocráticas, mas tem também um contributo a dar para o fortalecer da democracia. Cabe-nos a nós, cientistas e investigadores, decidir que contributo estamos prontos a dar, para além do conhecimento produzido, à sociedade que nos dá contexto e condições para investigar e publicar.

Referências Bibliográficas

- Adler, R., Ewing, J. & Taylor, P. (2009). Citation statistics: a report from the International Mathematical Union (IMU) in Cooperation with the International Council of Industrial and Applied Mathematics (ICIAM) and the Institute of Mathematical Statistics (IMS). *Statistical Science*, 24(1), 1-14. Retirado de https://www.jstor.org/stable/20697661?seq=1#page_scan_tab_contents
- Archambault, E. & Larivière, V. (2009). History of the journal impact factor: Contingencies and consequences. *Scientometrics*, 79 (3), 635–649. <http://dx.doi.org/10.1007/s11192-007-2036-x>
- Bare, C. (2014). The guide to Open Science. [Post em blogue]. Retirado de <http://digitheadslabnotebook.blogspot.com/2014/01/guide-to-open-science.html>
- Barthes, R. (1972). *S/Z*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Bauer, K. & Bakkalbasi, N. (2005). An Examination of Citation Counts in a New Scholarly Communication Environment. *D-Lib Magazine*, 11(9). Retirado de <http://www.dlib.org/dlib/september05/bauer/09bauer.html>



- Berghmans, S. & Kisjes, I. (2015). The evolution of Open Science – how digitization is transforming research. Elsevier Connect. Retirado de <https://www.elsevier.com/connect/the-evolution-of-open-science-how-digitization-is-transforming-research>
- Bohannon, J. (2016). Hate journal impact factors? New study gives you one more reason. Science. Edição online, 6 de Julho de 2016. Retirado de <http://www.sciencemag.org/news/2016/07/hate-journal-impact-factors-new-study-gives-you-one-more-reason>
- Borges, M. M. (2006). *A Esfera*. Dissertação de Doutoramento em Letras, área de Ciências Documentais, Especialidade de Tecnologias da Informação. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Retirado de <https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/handle/10316/8557>
- Bourdieu, P. (1994). *O Poder Simbólico*. Algés: Difel.
- Cardoso, G., et al (2009). As políticas de Open Access. Res publica científica ou auto-gestão? Sociologia, Problemas e Práticas, 60, 53-67. Retirado de <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n60/n60a04.pdf>
- Falagas M. et al (2008). Comparison of SCImago jornal rank indicator with jornal impact factor. *FASEB journal*, 22 (8), 2623–2628. <https://www.fasebj.org/doi/10.1096/fj.08-107938>
- Garfield, E. (1955). Citation Indexes for Science: A New Dimension in Documentation through Association of Ideas. *Science*, 122 (3159), 108-111. DOI: 10.1126/science.122.3159.108
- Garfield, E. (2006). The History and Meaning of the Journal Impact Factor. *JAMA*, 295 (1), 90-93. DOI.1001/jama.295.1.90.
- Greenwood, D. C. (2007). Reliability of jornal impact factor rankings. *BMC Medical Research Methodology*, 7(48). <https://doi.org/10.1186/1471-2288-7-48>.
- Howard, J. (2009). Humanities Journals Confront Identity Crisis. *The Chronicle of Higher Education*, 55(29), 1. Retirado de <https://eric.ed.gov/?id=EJ838618>
- Ironside, P. M. (2007). Advancing the Science of Nursing Education: Rethinking the Meaning and Significance of Impact Factors. *The Journal of Continuing Education in Nursing*, 38 (3), 99-100. DOI10.3928/00220124-20070501-09
- Johnstone, M.J. (2007). Journal impact factors: implications for the nursing profession. *International Nursing Review*, 54 (1), 35-40. DOI: 10.1111/j.1466-7657.2007.00527.x
- Kampourakis, K. (2018). What is the impact of the impact factor? *Science & Education*, 27(5-6), 405-406.
- Kupiec-Weglinski, J.W. (2015). Journal Impact Factor (JIF): The good, the bad, and the ugly. *Nowotwory. Journal of Oncology*, 65(6), 481-482. DOI: 10.5603/NJO.2015.0094
- Moustafa, K. (2015). The Disaster of the Impact Factor. *Science and Engineering Ethics*, 21(1), 139-142
- Muller, J. Z. (2018). The Tyranny of Metrics. *The Chronicle of Higher Education*. Edição online de 21 de Janeiro de 2018. Retirado de https://www.chronicle.com/article/The-Tyranny-of-Metrics/242269?cid=wsinglestory_hp_1



Oppenheim, C. (2008). American Scientist Open Access Forum. [Post em blogue]. Retirado de <http://openaccess.cmb.med.rug.nl/?p=146>

Paulus, F.M., Cruz, N. & Krach, S. (2018). The Impact Factor Fallacy. *Frontiers in Psychology*, 9(1487), 1-7.

Pirmez, C., Brandão, A.A., Momen, H. (2016). Scientific journal publishing is too complex to be measured by a single metric: Time to review the role of the impact factor! *Memórias do Instituto Oswaldo Cruz*, 111(9), 543-544.

Priem, J. & Hemminger, B. (2012). Decoupling the scholarly journal. *Frontiers Computational Neuroscience*, 6(19), 1-13. <https://doi.org/10.3389/fncom.2012.00019>

Quintanilha, T. L. (2015). Considerações sobre os desafios múltiplos da Ciência Aberta. *Estudos em Comunicação*, 21, 13-34. DOI: 10.20287/ec.n21.a02.

Saarela, M. et al (2016). Expert-based versus citation-based ranking of scholarly and scientific publication channels. *Journal of Infometrics*, 10, 693-718. <https://doi.org/10.1016/j.joi.2016.03.004>

Satyanarayama, K. & Sharma, A. (2008). Impact Factor. Time to move on. *Indian Journal of Medical Research, Editorial*, 127(1), 4-6. Retirado de <http://www.ijmr.org.in/article.asp?issn=0971-5916;year=2008;volume=127;issue=1;spage=4;epage=6;aulast=Satyanarayana;type=0>

Seglen, P. O. (1997). Why the impact factor of journals should not be used for evaluating research. *British Medical Journal*, 314(7079), 498-502.

Sygocki, W. & Korzeniewska, E. (2018). Impact factor (IF) True or False? *Przegląd Elektrotechniczny*, 1(1), 107-110.

Towpik, E. (2015). IF-mania: Journal Impact Factor is not a proper mean to assess the quality of research, individual researchers, nor scientific institutions. *Nowotwory. Journal of Oncology*, 65(6), 465-475. DOI: 10.5603/NJO.2015.0092

Vanclay, J. K., & Bornmann, L. (2012). Metrics to evaluate research performance in academic institutions: a critique of ERA 2010 as applied in forestry and the indirect H2index as a possible alternative. *Scientometrics*, 91 (3), 751-771. <http://dx.doi.org/10.1007/s11192-012-0618-8>

O CONFRONTO ENTRE TRADIÇÃO E MODERNIDADE: A PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA EM PORTUGAL

Luís Alves de Fraga

alvesdefraga@gmail.com

É doutor em História, mestre em Estratégia, licenciado em Ciências Político-Sociais e coronel reformado da Força Aérea Portuguesa. É, também, professor na Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal).

Resumo

Temos usufruído do prazer de ver discutida a proclamação da República em Portugal das mais variadas maneiras e, salvo qualquer lapso involuntário, aquele trabalho mais profundo, que nos impressionou pela multiplicidade de perspectivas foi o da investigadora Alice Samara, levado a cabo na sua dissertação de doutoramento (Samara, 2010). Ali, ela levanta várias hipóteses explicativas para os diferentes entendimentos da República, segundo as perspectivas e os momentos pelos quais se olha o regime e a ideia republicana.

Também, recentemente, foi publicado um excelente artigo de Jorge Pais de Sousa, sobre Afonso Costa, que nos dá a possibilidade de compreender a República segundo um ponto de vista até agora quase não identificado (Sousa, [s.d.]).

A nossa perspectiva não procura fazer um juízo crítico, parcelar, da legislação e dos comportamentos políticos e partidários durante os dezasseis anos de regime, entre 1910 e 1926, para concluir sobre a *vitória* ou *derrota* do pensamento republicano neste ou naquele domínio particular; interessa-nos, focando a atenção em todo o período, *perceber* e *explicar* a República — antes e depois da proclamação — em função do confronto entre o grupo social defensor do *salto* para a *modernidade*, para o novo, para o diferente, e o grupo defensor da manutenção da realidade existente, da *tradição*, do conservadorismo.

Palavras chave

1ª. República, Modernidade, Conservadorismo, Portugal, Revolução.

Como citar este artigo

Fraga, Luís Alves de (2018). "O confronto entre a tradição e a modernidade: a proclamação da República em Portugal". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, N.º 2, Novembro 2018-Abril 2019. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.2.4>

Artigo recebido em 5 de Março de 2017 e aceite para publicação em 13 de Julho de 2018





O CONFRONTO ENTRE TRADIÇÃO E MODERNIDADE: A PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA EM PORTUGAL

Luís Alves de Fraga¹

Introdução

Já no passado houve estudos que procuraram *compreender* a 1.ª República (Wheeler, 1978) ou explicar alguns dos insucessos republicanos (Lúcio; Marques, 2010) ou, indo um pouco mais a fundo em determinadas especificidades, tais como a educação, quiseram demonstrar a pouca eficácia política dos republicanos, naquela época (Candeias, 2003); outros quiseram relacionar a questão religiosa com a questão social, demonstrando o anticlericalismo republicano (Catroga, 1988).

Há aqui que explicar, para o tornar operacional, o conceito de *moderno/modernidade*, por um lado, e, por outro, o de *tradição*.

Segundo Hans Ulrich Gumbrecht, citado por João Feres Júnior (Feres Júnior, 2010: 31), *moderno/modernidade* pode ter o significado

«(...) de "novo" e oposição a "velho": nesse caso já se tem o embrião de uma consciência epocal onde moderno define um espaço de experiência presente que se quer distinto do passado. Esse uso geralmente está ligado a um esquema temporal mais ou menos explícito de hierarquização das eras, ou seja, é fortemente valorativo.»

É nessa perspectiva que nós utilizamos o termo *modernidade* o qual está, como o sociólogo afirma, em oposição a *velho* ou *tradição*. Esta noção de *modernidade* e de *tradição* também está patente na Antropologia Cultural (Titiev, 1969: 176-183).

Usaremos mais um conceito, que nos servirá de apoio e que tem a sua origem na Estratégia: o de *conflito* (Fiéviet, 1993: 51; 57; 81-82) como motor de mudança, ou seja, a oposição dialéctica, afirmada ou latente, entre os grupos sociais em confronto.

Pode parecer quase despidendo o nosso objectivo, no entanto, porque temos certezas quanto à lentidão das mudanças comportamentais colectivas e mais profundas das sociedades humanas, defendemos que os *fiões condutores* culturais e sociológicos se transmitem quase sem alteração de geração para geração, definindo comportamentos

¹ O autor escreve segundo o Antigo Acordo Ortográfico Português.



colectivos condicionantes das escolhas políticas e das mudanças que elas, em si mesmas, transportam. Não se trata de um determinismo, mas do desequilíbrio ou, se se preferir, do confronto permanente entre Apolo e Dionísio (Benedict, [s. d.]), entre a *ordem* e a *desordem*, entre o convencional e o não convencional. E esse *ficar e partir* é de sempre, variando somente em função da *força* de cada um dos elementos opostos e em confronto. A escolha da mudança de regime monárquico para republicano possibilita-nos o observatório ideal que nos leva à compreensão da dinâmica das forças em constante diálogo dialéctico pré-conflitual ou mesmo em conflito declarado.

Desmontaremos a ideia republicana para perceber até que ponto ela se cumpriu em Portugal tanto no período imediatamente anterior como posterior à mudança de regime ocorrida em 1910. Vão ficar muitos lapsos, muitos aspectos por abordar, mas faremos uma afirmação-tese, que, esperamos, não seja entendida como um lugar-comum.

O nosso trabalho divide-se em duas partes. Na primeira, pretendemos perspectivar o que de revolucionário conteve a ideia e a realidade republicanas em Portugal; na segunda, mais curta em pormenores, vamos tentar perceber como é que a República *defraudou* os republicanos ou, se se preferir, como é que os republicanos não foram capazes de *cumprir* a República e o que ela transportava em si mesma, se é que alguma coisa transportava de diferente, para além de aparências, que não existisse na Monarquia.

1. A República: uma perspectiva revolucionária

Na Europa, a concepção de República foi, desde a Idade Moderna, revolucionária. Compreende-se a razão de assim ser: à Monarquia está associado o poder divino como processo legitimador do monarca. O teocentrismo medieval tinha de se reflectir no trono para o justificar e dar-lhe superioridade ao lado de todos os poderes senhoriais de então. Mas, no Iluminismo do Século XVIII, percebeu-se a necessidade do salto em frente, fazendo transitar da aristocracia para a burguesia estudiosa e trabalhadora a sustentação do poder de governar. A Revolução Francesa, tendo bebido nos teóricos, que sobre a vontade popular discerniam princípios governativos, aprendeu, na prática, com a Revolução Americana, que os povos não careciam de monarcas para a soberania ser um valor pertença de todos. Aprendeu-se que a *nova aristocracia* provinha não do berço, mas somente do aproveitamento das oportunidades. Essa foi a lição chegada do Novo ao Velho Mundo.

No século XIX, os sucessos e insucessos da República na Europa resultaram da articulação entre a Revolução Industrial e a Revolução Liberal, pois a primeira gerou o caldo de cultura necessário à consciencialização do poder residir no Povo, ainda que nem sempre os detentores do capital aceitassem estender a todos a capacidade de decisão política (Obsbawm, 2001). Foi em França que se deu a primeira viragem definitiva para a República. Uma França cheia de tradições revolucionárias, de contrastes sociais e abismos entre grupos da população. Todavia, a par desta viragem, a França tinha aprendido com Napoleão Bonaparte que a *exportação* da revolução não se devia impor para fora das fronteiras, porque isso geraria guerras e a perda poderia ser maior do que o ganho (Kissinger, 2015: 62). Por seu turno, as Monarquias na Europa, aceitando a República em França, perceberam que se preservavam através de uma convivência pacífica e tolerante. Contudo, depois da França, foi no Estado mais improvável que a República se instalou, em segundo lugar, para ficar para sempre. Improvável, porque, sendo essencialmente agrícola, sem indústrias significativas, parecia não possuir as



condições políticas e sociológicas para *despejar* a Monarquia e, em seu lugar, pôr a República. Esse Estado foi Portugal.

É nesta perspectiva que se tem de tentar perceber a razão da República num velho Estado, monárquico por tradição de cerca de oitocentos anos. Nesse aspecto, julgamos, têm de se escolher diversos pontos de observação para chegar a um resultado inteligível.

1.1. Um país de analfabetos

No censo levado a cabo em 1911 vê-se que 75% da população portuguesa era analfabeta (Marques, 1980: 83), mas do relatório dos acontecimentos em 5 de Outubro de 1910 — data da vitória republicana — percebe-se que os mais empenhados na luta contra a Monarquia foram os *homens da rua* e os soldados de algumas unidades militares de Lisboa e, nem uns nem outros, eram, de certeza, gente letrada e erudita. Os analfabetos deviam prevalecer em grande número. Mas fizeram a revolução!

Como se explica este aparente contra-senso? Valerá a pena tentar perceber que o analfabetismo era transversal a toda a sociedade e tinha maior prevalência na população rural agrícola. Por outro lado, é neste segmento social que mais fundo estava enraizada a influência clerical católica, a qual se afirmava, então, verdadeiramente obscurantista e politicamente conservadora. Assim, temos no mesmo grupo — o dos analfabetos — duas posturas políticas diametralmente opostas: uma, a rural e agrícola, conservadora e alienada e, outra, urbana, radical e, no limite, anticlerical.

A população analfabeta rural suportava, quase sem queixumes, toda a carga de exigências feitas por uma Monarquia exangue e desnorreada. Era dela, e do seu trabalho, que os médios e grandes proprietários agrícolas viviam na cidade, gastando em suficiência para gozarem os prazeres de nada fazerem ou da associação das rendas recebidas com os parcos rendimentos de um emprego dependente do orçamento, sempre deficitário, do Estado. Esses pobres analfabetos guardavam em si a infinita capacidade de tudo suportarem a troco da promessa de uma salvação eterna após a morte. E disso se encarregava o pároco da aldeia, visita da casa dos maiores onde era recebido com honras que lhe inchavam o ego tanto mais magro quanto a sua origem social era, também, rural, agrícola e provinciana.

Mas, nas cidades, em especial as maiores — Lisboa, Porto e Coimbra — os analfabetos conviviam com aqueles que sabiam ler, escrever e contar. Ouviam o que se dizia nas ruas, nas tabernas — local de encontro para beber o copo de vinho com efeitos calóricos suficientes para suprir uma alimentação quase sempre deficitária — e nos bairros de ruas estreitas, insalubres e miseráveis. E estes analfabetos, ainda que crentes na religião de seus pais, tinham da acção clerical uma visão bastante mais crítica do que a dos rurais. A vivência na cidade possibilitava-lhes a percepção das diferenças e, mais do que tudo, das injustiças. Assim, eram empurrados para os terrenos da revolta, sendo presa fácil da esperança sebastianista, messiânica, taumatúrgica.

1.2. Um país messianista

O cruzamento de culturas quando ainda não havia Portugal — Portugal *nasceu* no final da primeira metade do século XII —, nomeadamente a islâmica com a judaica e a cristã, deu características específicas ao comportamento dos Portugueses quanto ao divino e,



em particular, quanto à esperança nas soluções divinas. O messianismo — cuja origem é comum às três religiões cruzadas no espaço português — assumiu, no final do século XVI, uma *tonalidade* específica depois da batalha de Alcácer-Quibir, quando o rei D. Sebastião desapareceu engolido pelo furor dos combates individuais. O messias divino transfigurou-se, aos olhos populares, no *messias político* que tomaria a figura de D. Sebastião para reivindicar o trono que era seu e estava ocupado pelo tio, Filipe II de Espanha. De um facto verdadeiro — o desaparecimento do jovem rei — surgiu a lenda maravilhosa do *salvador* capaz de resgatar o seu povo de todos os infortúnios que a má gestão faz cair sobre os Portugueses. O *sebastianismo* tornou-se na *religião nacional portuguesa*, a esperança nos momentos de falta de esperança. E foi-se repetindo ao longo dos tempos, empurrando para o domínio do miraculoso aquilo que só o trabalho, a vontade e a determinação são capazes de solucionar (Quadros, 1982).

Nos últimos vinte anos de Monarquia — de 1890 a 1910 — foi notória a acentuação do desgoverno em Portugal. Vivia-se de empréstimos, porque as receitas públicas não chegavam para as despesas. Os proventos das alfândegas eram dados como garantia de pagamento e cada vez mais crescia o número de funcionários do Estado a quem se pagava pouco num país onde toda a gente ganhava mal, mas fazia todos os possíveis por esconder essa miséria endémica, refugiando-se atrás de títulos — nobiliárquicos ou não, quase sempre nada valendo nem quanto ao mérito de quem os possuía nem ao de quem os concedia — ou de prebendas honoríficas sem importância ou estatuto. Na sociedade urbana, dessa época, as classes médias viviam a fazer de conta, tal como nos mostra Gervásio Lobato, num romance que fez furor por causa da cáustica ironia das situações descritas (Lobato, 1898).

O Partido Republicano Português (PRP), que começou a ganhar força e créditos por volta de 1880, aquando das comemorações do terceiro centenário da morte de Luís de Camões, era ainda, por essa altura, uma oposição incipiente à Monarquia e um agrupamento político sem fundamentos populares, girando à volta de alguns jovens intelectuais burgueses estudantes em Coimbra ou já empregados em Lisboa. Todavia, nele militavam alguns dos nomes que, em 1910, virão a ser figuras gradas da República.

É só uma década mais tarde, em 1890, que o PRP alcança destaque e começa a mobilizar adeptos para o novo regime na sequência do traumático ultimato britânico a Portugal. E é conveniente que aqui nos detenhamos para perceber as transmutações sociológicas, consequência das práticas políticas da Monarquia, operadas na altura.

Ainda que não fosse totalmente verdade, os Portugueses com alguma ilustração — e aqui excluimos a população rural trabalhadora agrícola, analfabeta e ignara das aldeias e vilas perdidas no interior do país — acreditavam que os territórios africanos onde colonos, poucos, haviam hasteado a bandeira nacional eram uma herança do passado — glorioso e glorificado — algures do tempo dos Descobrimentos. Acreditavam, de maneira dorida, nessa quase lenda, tal como ainda sofriam, em silêncio, a recente perda da imensa colónia do Brasil. E, para compensar a independência da grande colónia americana, desenhou-se, primeiro entre uns quantos idealistas e, depois, em significativa massa de gente carecida de sentir um Portugal grande e respeitado, o desejo de alcançar em África um *outro Brasil* limitado, a ocidente, pela costa atlântica de Angola e, a oriente, pela costa de Moçambique banhada pelo Índico. Este *sonho* encontrava explicação prática nas decisões da Conferência de Berlim de 1884-1885, que estipulavam levar a cabo a ocupação efectiva dos territórios às potências ambiciosas de serem coloniais. Mas o *sonho* português contundia com a realidade britânica de ligar a cidade do Cabo, na África



austral, ao Cairo. Embora Lisboa tivesse adoptado como política diplomática o silêncio perante as repetidas chamadas de atenção de Londres, foi despertado pela brusca ameaça feita pela Inglaterra, que não temeu intimidar, com o uso da força, um Estado cuja capacidade militar era nula ou quase. A gente em Portugal não esperava tão alarve manifestação de poder, ainda por cima, vinda da velha aliada, porque, mais do que um problema político e diplomático, o que se sentiu em Portugal foi o peso da bofetada sofrida sem capacidade de resposta. Foi o trauma do deficiente brutalizado pelo indivíduo sem escrúpulos, sem moral e sem princípios de cordialidade. Os Portugueses sentiram-se abalados nos pergaminhos poeirentos de um passado de grandeza. Foi como se todos fossem anciãos quase inválidos e obrigados a estugar o passo até atingirem a exaustão. O Portugal de *sonho* acordou bruscamente para uma *realidade* desconhecida: o interesse esmagador do poderoso incapaz de poupar os andrajos viris arrastados por um desgastado e velho impotente. Neste despertar Portugal culpou, finalmente, a Monarquia e os seus Governos, sem se aperceber que a governação resultava das suas escolhas e era a si mesmo que devia culpar. Assim, ainda que contrariada pelo estudo positivista republicano (Andrade, 2014: 120-128), veio à tona a submersa ideia messiânica e só faltava encontrar o messias capaz de enfrentar, com grandeza, honra e poder, a mão que tinha empunhado o açoite e humilhado a velha Pátria parideira de mundos dados ao Mundo. O messias ergueu-se, na nossa opinião, numa perspectiva popular e não consciencializada pelos políticos republicanos, na figura do PRP. A República era a salvação e o salvador (Marques, 1978: 544-545). Só havia que alimentar o fogo capaz dessa epopeia taumatúrgica. E repudiou-se a *pérfida Albion*, os seus produtos, a sua língua, que deixou de se ensinar nas escolas do país, a sua amizade, a sua frieza, a sua hipócrita pontualidade. Compôs-se um hino que se cantou como marcha patriótica. E os Portugueses deixaram-se embalar pelos teóricos do republicanismo.

Há quem olhe e explique o *messianismo* de maneira diversa da que deixamos exposta (Anes, s.d.: 14-16), associando-o à prática da religião católica e ao renascer do *esplendor* nacional ou, até mesmo, nacionalista, embora o ligue, também, a uma certa prática política. Julgamos não ser condenável fazer uma leitura diversa, colocando o sebastianismo como motor de *salvação* de Portugal através da *redenção* de situações calamitosas. Para tal, quando o associamos à proclamação da República e ao republicanismo, temos presente Teixeira de Pascoaes, Jaime Cortesão, Augusto Casimiro, todos eles republicanos e sebastianistas, mentores da sociedade Renascença Portuguesa e da revista *Águia*.

1.3. Um país de republicanos

Se é verdade que o PRP resultou da vontade de gente erudita, sabedora dos ideais e fins de uma República, não é menos verdade, também, que a mais forte adesão ao novo ideário político se fez entre a população urbana tanto da média burguesia como dos fracos grupos operários existentes então. No PRP, depois de 1890, soube fazer-se um discurso ambivalente que tanto agradava à média burguesia desejosa de sair do impasse económico e social para o qual a Monarquia não tinha saída, como agradava ao operariado, pois eram usados ingredientes socialistas e socializantes. E foi aqui que tiveram importância as ideias defendidas por Afonso Costa, expressas na sua tese de doutoramento (Costa, 1895), pois nelas se revelavam já a *revolução* que veio a ter corpo na legislação de 1911 (Sousa, [s. d.]: 7-19). A onda de captação de adeptos cresceu e



o PRP conseguiu eleger três deputados para as Cortes, em 1890, depois de se arrastar com um único desde há várias décadas. Mas convém dizer, para não se ficar com a falsa ideia de que, afinal, eram poucos os republicanos, os partidos monárquicos, receosos da antipatia sempre crescente dos militantes do PRP, tudo fizeram para que, alterando a geografia dos círculos eleitorais, os resultados parecessem ridículos.

Se, nas aldeias e vilas das províncias, dominavam as eleições os caciques monárquicos, gerando uma ilusão de plena simpatia pela coroa, nas cidades — mesmo algumas distantes de Lisboa e encravadas em redutos da Monarquia — um grande número de eleitores era republicano.

Só se percebe esta disparidade urbana se tivermos em conta o afogamento vivido pelas classes médias de parques recursos financeiros, dependentes do orçamento do Estado ou de um pequeno comércio a viver da falta de dinheiro dos compradores. A República constituía a possibilidade de alteração, julgava-se, de elementos que vieram a demonstrar, mais tarde, serem estruturais. Sendo agrícola, Portugal vivia de uma agricultura pobre e de pouca rentabilidade. A maior indústria era, nas cidades, a da construção civil. Depois, não tinha grandes fábricas, mas proliferavam oficinas familiares onde se fazia um pouco de tudo. O comércio era, internamente, a forma de angariar sustento. As exportações de vinho, azeite e pouco mais faziam-se, em primeiro lugar, para o Brasil, depois para as colónias e de seguida para a Grã-Bretanha. Era deste país que vinha quase tudo o que se consumia em Portugal e que aqui não era produzido. A dependência do comércio britânico era total. Mas a grande fonte de receitas, a que ainda conseguia viabilizar a economia e as finanças nacionais, era a remessa de dinheiro dos emigrantes, que, nesses tempos, procuravam, em primeiro lugar, o Brasil e, depois, a Argentina e os Estados Unidos da América.

No contexto descrito é natural que a República fosse sentida, pelo grupo que nela acreditava, como a fórmula mágica que tudo resolveria. Ela era mais uma miragem do que um projecto efectivo de mudança. E a verdade é que a propaganda republicana assentava essencialmente na crítica à governação monárquica do que na definição de um projecto concreto de mudança (Catroga, 1991, I vol.), facto que fazia do PRP uma frente política e não exactamente um partido como normalmente é uso considerá-lo. E, contudo, entre os mais destacados membros do PRP, havia quem soubesse como iniciar um processo de modernização em Portugal. Mas era conveniente não lhe dar grande publicidade, porque só medidas radicais poderiam resultar no futuro. Não lhe dar publicidade, porque, tal como refere Jorge Pais de Sousa, Afonso Costa — o defensor do *socialismo integral*, a corrente que, mais tarde, foi apelidada de radical — entendia que as diferentes sensibilidades deviam manter-se unidas até à possibilidade de haver uma mudança política que as separasse, autonomizando-as.

1.4. Um país à espera da revolução

Na sequência do ultimato inglês e como rescaldo, um ano depois, no Porto, em 31 de Janeiro de 1891, eclodiu uma revolução militar chefiada essencialmente por sargentos do Exército e incentivada por republicanos civis. Da varanda da Câmara Municipal foi proclamada a República aplaudida pela população que esperava o acontecimento. Mas foi uma tentativa falhada em poucas horas, visto ter sido reprimida a tiro de canhão pela Guarda Municipal. Seguiram-se prisões feitas sem critério, julgamentos sumários e deportações. O trono dos Bragança tremeu, mas não caiu. D. Carlos, monarca ainda



jovem, poderia viver mais dezassete anos a imaginar soluções políticas duras e pouco liberais, que veio a concretizar no fim da vida.

Do episódio ficou uma lição para o directório do PRP: a mudança de regime tinha de envolver mais do que alguns regimentos revoltados; tinha de ser apoiada e executada pelo Povo em conjugação com a tropa. Este era o entendimento da ala revolucionária do PRP, porque, a par dela, outra ganhou forma: a da mudança pela via eleitoral. Assim, os anos foram passando e dando oportunidade à sucessiva degradação dos Governos monárquicos que, ao invés de resolverem a crise portuguesa, iam-na agravando mais.

O perigo espreitou, em 1898, quando em Lisboa correram suspeitas, quase tendo a certeza, de que a Grã-Bretanha e a Alemanha se haviam entendido para, cedendo um largo empréstimo a Portugal, partilhar entre si as colónias por falta de pagamento do devedor. Salvou-se do esbulho a velha pátria lusitana graças à intervenção da França republicana, que em excelentes condições concedeu o empréstimo, evitando o enriquecimento colonial dos Estados rivais.

A viragem do século deu força aos republicanos. Mas a propaganda continuou a fazer-se contra a Monarquia sem perspectivar claramente um programa para além do derrube do rei e da casa reinante. Não era por acaso que tal acontecia; importava, acima de tudo, garantir a adesão ao PRP ainda que ela se fizesse por mera oposição ao trono, depois, sabia-se que dois pilares fundamentais para a existência de Portugal não se conseguiam alterar: a dependência quase total da Grã-Bretanha e a incapacidade produtiva (Marques, 2010). Assim, no plano internacional, os republicanos tinham de esconjurar dois perigos: por um lado, a antipatia inglesa com a causa republicana e, por outro, garantir que Londres não dava carta branca, após a proclamação da República, a Madrid para proceder ao velho sonho de união ibérica. Convenhamos que manter o espírito revolucionário numa conjuntura destas era ter de saber equilibrar, com grande habilidade, antagonismos perigosos. Essa constituía, talvez, a razão para o programa do PRP ser difuso quanto ao futuro; essa era a razão para haver, no seio do PRP, uma corrente que esperava chegar à República pela via eleitoral.

Ora, à medida que a política monárquica se degradava, mais se levantavam as vozes republicanas contra a Monarquia. Para satisfazer a frente interna havia que preparar a revolução e foi isso que se fez, em 1908: com uma pequena manobra menos clara, no congresso do PRP, em Setúbal: elegeu-se um directório com forte pendor revolucionário, ao mesmo tempo que se criaram comités revolucionários civis e militares.

Mas, para ir mais longe na compreensão desta mudança de atitude, há que perceber como já antes se estava a estruturar a força revolucionária.

1.5. Uma cidade de carbonários

De há muito Lisboa era o centro de toda a acção política e, também, sede do PRP. A mudança de regime, quando se operasse, só muito excepcionalmente não deveria ocorrer nesta cidade. Tudo se estava a preparar, desde antes de 1908, para que Lisboa fosse o palco da queda do trono.

Na Maçonaria, nas lojas onde os membros eram afectos ao republicanismo, discutia-se a desejada revolução, mas não era ali que se movimentavam forças para tal. Cabia à Carbonária esse papel, essa acção de armas em punho (Ventura, 2004). O recrutamento



foi sendo feito junto das camadas populares menos abastadas, vivendo em alguns dos bairros mais pobres de Lisboa. A organização era celular, evitando-se a prisão e denúncia dos cabecilhas. A iniciação fazia-se seguindo rituais de terror e de ameaça de morte para os traidores e, para dar mais realismo ao acto, escolhiam-se locais soturnos, em noites escuras. Os homens usavam capuzes que lhes cobriam os rostos para não serem reconhecidos e exibiam-se punhais e pistolas como elementos de vingança contra todo aquele que fraquejasse na hora da prisão e da tortura.

A Carbonária cresceu em pouco tempo e radicalizou-se no ódio à Monarquia, mas só nisso e em mais nada! O fim último era o derrube dos Bragança e não a construção de uma República marcada por um programa, por muito ou pouco radical que fosse.

O regicídio, em Fevereiro de 1908, foi, tanto quanto se sabe na incerteza histórica, um acto isolado da Carbonária. Não se tratou de um assassinato no mais puro e singelo sentido do termo; foi, isso sim, a execução de uma sentença há muito ditada pelo comportamento político de D. Carlos. Daí que, só por o ser, os funerais dos regicidas tiveram o aplauso de uma população enraivecida contra a Monarquia. A morte dos carrascos foi o derradeiro estertor de uma casa reinante incapaz de erguer o sonho de um povo, de lhe levantar o moral, de lhe dar alento para enfrentar a modernidade. A Carbonária já havia ocupado todo o espaço onde se poderia movimentar a tolerância política. Pouco tempo antes da proclamação da República julgava-se, talvez com algum exagero, militavam nas fileiras daquela agremiação secreta e revolucionária cerca de vinte mil homens, todos possuindo, pelo menos, uma arma de fogo.

Assim, em Lisboa, concentrava-se o grosso da força revolucionária, que fabricava bombas artesanais para serem usadas no momento próprio. Estes homens sabiam o que fazer na altura adequada e a sua acção ia desde o ataque à retaguarda das forças leais ao trono, quando estas estivessem dispostas a esmagar a revolta, até ao entrincheiramento nos locais de resistência para liquidar de vez com a Monarquia, passando pelo serviço de estafetas entre núcleos de ataque ou pelo assalto a quartéis do Exército e da Armada para conseguirem armas e munições de guerra (Fraga, 2010).

A Carbonária, com o apoio do Exército e da Marinha de Guerra, conseguiu a vitória republicana na manhã de 5 de Outubro de 1910, mas há uma pergunta que tem de ficar no ar:

— Mas que República se proclamou?

Como ressalta, julgamos, do que dissemos antes, a realidade sociológica da República proclamada em 1910 é um amaranhado de ideias sem outro fio condutor que vá além do desejo de derrube da Monarquia para conseguir mudanças capazes de projectar Portugal nos domínios da modernidade, seja isso o que for ou vá isso até onde for. Assim, ter-se-á, para perceber o que foi e o que representou a proclamação da República, de ir mais além, entrando na própria República e *desmontar* as forças e as dinâmicas nela presente desde o dia do derrube da Monarquia.

2. Uma República Ambigualmente Libertadora

Proclamada a República, pode dizer-se que nesse mesmo dia se iniciou o processo de fractura entre republicanos, pois, o *herói* da Rotunda, Machado Santos, oficial da Armada e um dos mais altos responsáveis pela Carbonária, considerou-se *traído* uma vez que os



políticos do PRP, que em nada haviam contribuído para a vitória, tomaram conta do processo e, sem lhe darem as explicações que, julgava, tinha direito, avançaram para a formação do Governo Provisório (Santos, 2007). Esta fractura, para além de nos explicar o temperamento de Machado Santos, dá-nos a, quanto a nós, magnífica indicação de como se encarava a mudança de regime: a República tinha de ser *tutelada* pelo homem de armas que comandara a revolta; não estava em causa o regime, mas quem o alterara; não estava em primeiro plano o Povo, mas as individualidades empenhadas na alteração havida. O individualismo começou a *gritar* mal tinha sido parida a República em Portugal!

O Governo Provisório teve o encargo de fazer aprovar a mudança de Monarquia para República em todo o país, e não é raro haver historiadores que, em ar de chacota, afirmam ter sido feita essa proclamação pelo telégrafo. Foi-o, de facto, mas em nada mingua a vitória republicana! Se o país aceitou a República, proclamada e implantada deste modo, é porque ou era republicano ou não via motivos para defender a Monarquia, que, assim, podemos considerar, estava, então, podre e só à espera de quem a derrubasse. Mas também esta conclusão está errada! E vejamos o motivo.

Os monárquicos — alguns monárquicos —, quase no dia seguinte à aclamação da República, começaram a conspirar. Não era o cidadão anónimo monárquico por hábito ou convicção que conspirava! Eram todos aqueles que sabiam quanto ia representar para eles a mudança para a República. Esses iniciaram reuniões, conciliábulos para estudar como se havia de repor o trono e o rei no seu lugar. Um ano depois, após treinos mal feitos na Galiza, bem junto da fronteira portuguesa e com o conhecimento e consentimento das autoridades espanholas, uma força mal armada, comandada por um monárquico fiel à Monarquia, mas não muito crente no *seu* rei, invadiu uma povoação do Norte e proclamou a restauração do velho regime. Mas foi por pouco tempo. Algumas horas apenas. Teve de fugir. Acreditava que bastaria este acto insólito para gerar uma onda de repulsa no país, originando a revolta contra a República. Enganou-se, em absoluto (Fraga, 2012: 367-401).

A conspiração continuou pelos anos fora (Samara, 2010: 381) mas sempre fraca e incapaz de um retorno. Seriam republicanos os Portugueses? Ou simplesmente indiferentes? É o que tentaremos perceber de seguida.

2.1. O Governo Provisório ou a verdadeira revolução

Após a proclamação da República, quando se entrou em normalidade, tomou posse o Governo Provisório. A legislação começou a sair em catadupas. Em Portugal desenhavam-se e lançavam-se as bases da mudança. Essa mudança era, afinal, a revolução. Sendo provisório, o Governo não se limitou a fazer gestão corrente! Ele foi revolucionário. A revolução não foi no dia 5 de Outubro de 1910; a revolução durou enquanto durou o Governo Provisório (Ferrão, 1976), mas este não governava sozinho; semanalmente reunia-se com o directório e a junta consultiva do PRP. A República estava a impor-se. É esta dependência e esta ligação que fazem da legislação um corpo revolucionário. É certo que também a Carbonária ainda mantinha pressões junto do Ministério da Guerra; ela era contra as greves que se começam a desencadear um pouco por todo o lado. As reivindicações aumentavam de tom como nunca se tinha visto na Monarquia. E a Monarquia dizia-se liberal!



Logo desde o início verificaram-se, dentro do Governo, tendências políticas correspondentes às diferentes sensibilidades existentes no PRP. A mais radical resultou da ligação entre Bernardino Machado, Afonso Costa e alguns dos oficiais do Exército que mais empenhados estavam com a República. Esta aliança vai subsistir até depois do final da Grande Guerra e encontrou eco em grande parte da população. Mas é neste particular que as clivagens, que nos importam, se fazem; elas ocorrem ao nível popular especialmente por causa da publicação da Lei da Separação das Igrejas do Estado (Decreto-Lei de 20 de Abril de 1911) e de toda a legislação anticlerical proposta por Afonso Costa, ministro da Justiça, e aprovada. Ele foi, quanto a nós, a *alma* da revolução republicana em vários momentos — no Governo Provisório, no seu primeiro Governo, o mais estável de toda a República, em 1913, no segundo, em 1915, quando consegue a beligerância na Grande Guerra, no de *União Sagrada* e subsequente, em 1916 e 1917 e, finalmente, quando ficou na Conferência da Paz e na Sociedade das Nações a zelar pela possibilidade de Portugal sair altamente beneficiado, do ponto de vista financeiro, da Grande Guerra, ganhando a possibilidade de se lançar na actividade comercial marítima em boas condições de competitividade — nem sempre bem compreendidos na sua época e hoje ainda.

Foi por causa da Igreja Católica e do clero reaccionário que Portugal, na prática se dividiu quase ao meio. A Norte, o grande peso da religião foi determinante para afastar as populações rurais da República, sem, todavia, as aproximar da defunta Monarquia. As populações estavam divididas entre a percepção das intenções dos republicanos radicais e o repúdio por elas. Na ruralidade das aldeias e pequenas vilas a ira do pároco tinha fortes reflexos nas famílias, mas já o mesmo não acontecia nas cidades onde preponderava uma maior tolerância, por se perceber, ou julgar perceber, o alcance das medidas governamentais (Moura, 2004). Porque, realmente, a grande luta republicana ia contra a influência do clero e não contra a religião, como se quis fazer crer na altura.

O efeito da legislação mais *agressiva* em relação à tradição fez sentir-se, em sucessivas ondas de choque de menor intensidade ao longo do tempo, até depois do golpe militar e ditatorial de Maio de 1926.

Mas, para além das leis anticlericais, que outras houve, dimanadas do Governo Provisório, para lhe darem o cunho revolucionário?

Ademais da criação das universidades de Lisboa e do Porto, que, de uma vez por todas, romperam com o monopólio do ensino superior universitário em Coimbra, rejeitando a hegemonia da velha academia em Portugal (recorde-se que, em 1837, quando se quis criar a universidade de Lisboa, os lentes coimbrões conseguiram fazer cair o Governo) deve mencionar-se, como sendo um logro para os trabalhadores, a publicação do decreto regulamentador da greve, pois dava ao patronato direitos que nunca foram aceites pela classe obreira. E foi neste particular aspecto que maior contestação teve, logo no primeiro ano de vida, a República, pois, como já deixámos vagamente referido, o número de greves cresceu exponencialmente se comparado com as do tempo da Monarquia. Ora, não foi só por haver maior liberdade que tal aconteceu! Foi porque, de facto, a República defraudou as expectativas dos trabalhadores, deixando bem marcado que era um regime vocacionado para a pequena e média burguesias, que a revolução levada a cabo pelo Governo Provisório, nas suas várias vertentes, definiu como meta a *modernidade* pequeno-burguesa.



Mas não foi só nos níveis anteriores que o Governo Provisório deixou a sua marca indelevelmente revolucionária. Na verdade, um outro aspecto altamente significativo foi a reforma do Exército. Com efeito, a 25 de Maio de 1911, foi publicado o Decreto-Lei que estabelecia novas bases para o serviço militar, transformando o antigo sistema permanente em miliciano com larga inspiração no modelo suíço. Era uma tentativa para alterar, em poucos anos, a mentalidade dos cidadãos masculinos, gerando-lhes um sentimento de pertença e de total integração na Pátria (Fraga; Samara, 2014: 93-115). Curiosamente, esta ideia teve proveniência, não nos *jovens turcos* como é vulgar ler-se e referir-se, mas em Afonso Costa, que a expôs com toda a clareza na sua tese de doutoramento (Sousa, [s.d.]: 15-16).

Como se pode perceber, há, no plano social, profundas contradições nas posições assumidas pelo Governo Provisório da República, em Portugal, pois, umas vezes, desenha rupturas abruptas e quase insanáveis e, noutras, procura a todo o transe amalgamar esse tecido à volta de um conceito que se pretende refazer com orgulho do passado histórico.

Mas a revolução republicana gerada pelo Governo Provisório abriu brechas entre os próprios republicanos. A primeira, foi criada pelo princípio de facilitar a adesão ao PRP a quem, havia pouco tempo, militava nas fileiras monárquicas, designando-os por *adesivos*. A segunda, resultou de alguns republicanos históricos quererem que houvesse, logo a seguir a Outubro, eleições para uma assembleia constituinte, travando-se a acção legisladora do Governo Provisório. A terceira, e mais grave, deu-se aquando da eleição do Presidente da República, que juntou, a um lado, a ala moderada e mais conservadora dos republicanos — os *bloquistas* — e, a outro, a mais radical chefiada por Afonso Costa... foi o começo do fim da aparente unidade republicana.

Ao chegar ao término do seu mandato o Governo Provisório tinha, efectivamente, lançado os alicerces da revolução republicana, faltando completá-la noutras frentes, mas politicamente, as esperanças existentes na República, antes de ter sido proclamada, estavam perdidas. O *sonho*, porque era isso mesmo, desfez-se após o *despertar*, originando uma profusão de conflitos abertos e latentes, que só uma análise fria, antes de Outubro de 1910, seria capaz de detectar. Se alguém a detectou calou-se para não atrapalhar o derrube da Monarquia. Portugal ganhou alguma coisa com a República? O Povo beneficiou com a mudança de regime? A tendência para a *modernidade* venceu e colocou Portugal na senda da Europa? A soberania portuguesa saiu reforçada com a República?

São perguntas cujas respostas ensaiaremos nas páginas seguintes.

2.2. A Grande Guerra e o cerne da verdadeira revolução

Quando a República foi proclamada e se escolheram os símbolos nacionais portugueses a bandeira tradicional foi substituída e, também, como era natural, o hino. Ambos os símbolos têm um fundamento que transporta uma *história*, mas, mais do que isso, um significado não imediatamente visível ou compreensível.

Passando ao hino nacional republicano, verificamos que, com a ligeira alteração de um só verso, se adoptou o hino escrito e composto aquando do ultimato inglês de 1891. Será necessário acrescentar mais para se perceber que, na política externa, a República, não sendo — por mera conveniência de momento — antibritânica, era defensora do fim da



tutela inglesa, na medida em que tal fosse possível? Foi este aspecto que continuou a *revolução*, em 1914, pois, contrariando os desejos da Grã-Bretanha, a ala mais radical de todos os republicanos — os companheiros políticos de Afonso Costa — tudo fizeram para levar Portugal à guerra a pedido da Inglaterra, provando, assim, ao mundo, que a soberania nacional portuguesa valia tanto quanto a soberania nacional britânica (Fraga, 2012). Todavia, as intenções de uma certa facção republicana, defensora das rupturas comportamentais conservadoras, no último ano de guerra e nos que se lhe seguiram até 28 de Maio de 1926 — data do golpe militar instaurador da longa ditadura vigente até 25 de Abril de 1974 — foi sendo contestada através de golpes sucessivos, políticos ou militares, fazendo crescer, na massa apoiante da República e junto daqueles para quem ela foi implantada — a pequena e a modesta média burguesias — ,o desejo de paz social, tranquilidade no viver, ainda que sacrificando o caminho para a modernidade. Deste modo, o conservadorismo venceu a inovação. A tradição impôs-se à revolução, esmagando-a, porque, por um lado, as rupturas foram fundo em excesso no tecido social português ao gerar conflitos sobre conflitos em sectores antagónicos, mas minoritários, desejosos de atingirem a governação e, por outro, a população apoiante da República cansou-se das desgastantes quezílias políticas. Sobre estas duas razões sobrepuseram-se mais elementos: a desorganização económica da Europa, o atraso industrial português, a fraca rentabilidade da agricultura praticada e, mais do que tudo, a baixíssima taxa de investimento em novos sectores produtivos. Em suma, tudo, em Portugal, tendia para a tradição super conservadora. Mas, por trás desta tendência ou a justificá-la havia, já há muito, um conceito que ganhava espaço entre algumas elites fossem católicas, monárquicas e, até, republicanas. Esse conceito entrou no léxico político português no pós-Grande Guerra, logo nos primeiros anos da década de vinte, quando se fundou, em 1923, o Partido Republicano Nacionalista (Leal, [s.d.]: 35). A tradição ganhava uma forma de se designar: nacionalismo (Leal, 1999).

A ascensão política de António de Oliveira Salazar e do fascismo português, a partir de 1928, resultou de um jogo que ele soube jogar entre interesses em oposição, praticando equilíbrios muito instáveis, mas sempre cautelosamente geridos no sentido da tradição campesina, aldeã e rural (Curto, 2016). A República deixou de ser revolucionária, deixou, quase, de ser República para ser um regime político de um homem que até podia ser *rei* sem se sentar num trono e sem mudança nominal do regime.

A República de 1910 não morreu com a entrada em vigor da Constituição Política de 1933, mas com a tomada de posse de Salazar como Presidente do Ministério, em 1932. Foi a tradição, o conservadorismo, apelidado de nacionalismo, quem assumiu as rédeas da governação. Portugal recuou uma trintena de anos, regressando aos comportamentos mentais do começo do século XX. A mão férrea da censura prévia, da polícia política e a exaltação de um catolicismo próximo da credence colocaram a população da cidade e do campo fora de todo e qualquer movimento de modernidade que pudesse chegar da Europa, já então a viver, também ela, os contornos das ditaduras fascistas e nazis.

O regime político que vigorou, em Portugal, até 1974 somente no nome teve alguma ligação à anterior República, no resto, repudiou caminhos, fins e políticas. Naturalmente, a República renascida em 25 de Abril de 1974 foi herdeira da que havia sido proclamada em 1910 num tempo e num contexto completamente diferentes e também quis ser revolucionária, contudo, buscando outros trilhos e visando outros objectivos, foi somente na liberdade e na prática democrática que encontrou ligeiros pontos de contacto.



Conclusão

Procurámos, ao longo das páginas anteriores, descrever, com a brevidade possível, o processo de mudança de regime monárquico para republicano em Portugal.

Realçámos vários aspectos do tecido social português do final do século XIX até ao começo do século XX e destacámos, também, como se processou a mudança da Monarquia para a República nesse tecido face às rupturas provocadas pelas decisões revolucionárias do Governo Provisório — o mais revolucionário de todos os Governos republicanos no pós-República — e deixámos, julgamos, bastante clara a ideia de que o PRP, não tendo um programa que fosse muito mais além do que o mero repúdio da Monarquia, tinha, contudo, um sector — o chefiado por Afonso Costa — cujo objectivo prioritário era romper com tradições e anciloses, levando Portugal para a modernidade europeia da época.

Tentámos ligar realidades sociais com disposições legislativas onde prevalecia a fractura sobre a continuidade e mostrámos que o elemento conservador na sociedade portuguesa foi mais resistente à mudança, acabando por anular os esforços inovadores representados por uma ala dos republicanos. Demos alguma atenção ao elemento que espoletou, depois do fim da Grande Guerra, o desejo do regresso à paz social com o consequente retorno aos limites do conservadorismo. Estamos em condições de rematar esta deambulação pelos anos do fim do século XIX e começo do século XX, quando, em Portugal, se viveu o republicanismo e se proclamou a República.

Em jeito de remate conclusivo, podemos afirmar que o confronto entre a tradição, em Portugal, agindo dialecticamente sobre a inovação, travou, desde o início, o processo de abertura à modernidade europeia do começo do século XX, mas, mais ainda, levou à degeneração da República, que, sendo democrática, liberal e pequeno-burguesa, mas com afirmações marcadamente socializantes, acabou transformando-se numa República ditatorial fascista com uma longa duração de quarenta e oito anos.

Referências bibliográficas

Andrade, José Carlos de Souza (2014). *Em Demanda do Sebastianismo em Portugal e no Brasil: Um Estudo Comparativo (Séculos XIX/XX)*. Coimbra: Universidade de Coimbra. Tese de doutoramento em História.

Anes, José (s.d.). *O complexo sebastianista no comportamento político*. S.l. Disponível em http://www.e-cultura.sapo.pt/ieei_pdf/31/JoseEnes_O_complexo_sebastianista_no_comportamento_politico2.

Benedict, Ruth (s.d.). *Padrões de Cultura*. Lisboa: Livros do Brasil.

Candeias, António (2003). *A Primeira República Portuguesa (1910-1926): educação, ruptura e continuidade, um balanço crítico*. Encontros Ibéricos de História da Educação, vol. 5º Encontro, 2003, p. 161-192.

Catroga, Fernando (1988). "O laicismo e a questão religiosa em Portugal (1865-1911)". In *Análise Social*, vol. XXIV (100), 1988 (1.º), 211-273.

Catroga, Fernando (1991). *O Republicanismo em Portugal: Da Formação ao 5 de Outubro de 1910*. I vol. Coimbra: Faculdade de Letras.



- Costa, Afonso (1895). *A Igreja e a Questão Social: Análise Crítica da Encíclica Pontifícia De Conditione Opificum, e 15 de maio de 1891*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Curto, Diogo Ramada (2016). "Fernando Rosas: uma vida cheia, uma escola aberta e uma visão do Estado Novo". In Público [Em linha]. (28 Abr. 2016) [Consult. 30 Abr. 2016]. Disponível em <https://www.publico.pt/culturaipsilon/noticia/fernando-rosas-uma-vida-cheia-uma-escola-aberta-e-uma-visao-do-estado-novo-1730315?page=-1>.
- Feres Júnior, João (2010). "Introdução a uma crítica da modernidade como conceito sociológico. Mediações". In *Revista de Ciências Sociais*. Londrina: Vol. 15, n.2, p. 28-41.
- Ferrão, Carlos (1976). *História da 1.ª República*. Lisboa: Terra Livre.
- Fiévet, General Gil (1993). *Da Estratégia Militar à Estratégia Empresarial*. Mem Martins.
- Fraga, Luís Alves de (2010). "A Carbonária, uma Força Civil, e os Militares: Uma Reflexão Histórica". In *XIX Colóquio de História Militar, 100 anos do regime republicano: políticas, rupturas e continuidades — Actas*. Lisboa: Comissão Portuguesa de História Militar, p. 91-123.
- Fraga, Luís Alves de (2012). "Nos Bastidores da Conspiração. Espanha, Alemanha e a República Portuguesa: 1916 – 1917". In *Actas do Colóquio Internacional. Os Açores, a I Guerra Mundial e a República Portuguesa no Contexto Internacional*. [s.l.]: Presidência do Conselho Regional dos Açores, Direcção Regional da Cultura, p. 367-401.
- Fraga, Luís Alves de (2012). *O Fim da Ambiguidade: A Estratégia Nacional Portuguesa de 1914 a 1916*. 2.ª ed. Lisboa: EDIUAL.
- Fraga, Luís Alves de; SAMARA, Maria Alice (2014). *João Pereira Bastos: O Sonho de um Exército Republicano*. Lisboa: Assembleia da República.
- Hobsbawm, Eric (2001). *A era das Revoluções: 1789 – 1848*. 5.ª ed. Lisboa: Editorial Presença. <http://www.centrodefilosofia.com/uploads/pdfs/philosophica/22/3.pdf>.
- Kissinger, Henry (2015). *A Ordem Mundial*. 2.ª ed. Lisboa: D. Quixote.
- Leal, Ernesto Castro (1999). *Nação e Nacionalismos. A Cruzada Nacional D. Nuno Alvares Pereira e as Origens do Estado Novo (1918-1938)*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Leal, Ernesto Castro (s.d.). *Nacionalismo e Federalismo. Tópicos de Pensamento Político Português e Europeu (1901-1926)* [Em linha]. [Consult. 2 Mar 2017]. Disponível em <http://docplayer.com.br/2549831-Nacionalismo-e-federalismo-topicos-de-pensamento-politico-portugues-e-europeu-1901-1926.html>.
- Lobato, Gervásio (1898). *Lisboa em Camisa*. 3.ª ed. Lisboa: Livraria António Maria Pereira.
- Lúcio, José; Marques, Filomena (2010). *A Pobreza em Lisboa na I República*. Lisboa: UNL/FCSH.
- Marques, A. H. de Oliveira (dir.) (1978). *História da 1.ª República Portuguesa: As Estruturas de Base*. Lisboa: Iniciativas Editoriais.
- Marques, A.H. de Oliveira (1980). *A Primeira República Portuguesa: Alguns Aspectos Estruturais*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Marques, Alfredo Pereira (2010). *Sobre as Causas do Atraso Nacional*. Vialonga: Coisas de Ler.



Moura, Maria Lúcia de Brito (2004). *A Guerra Religiosa na Primeira República*. Cruz Quebrada: Editorial Notícias.

Quadros, António (1982). *Poesia e Filosofia do Mito Sebastianista. I volume. O Sebastianismo em Portugal e no Brasil*. Lisboa: Guimarães & C.^a Editores.

Samara, Maria Alice (2010). *As Repúblicas da República: História, Cultura Política e Republicanismo*. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Dissertação de doutoramento em História Contemporânea Institucional e Política de Portugal.

Santos, Machado (2007). *A Revolução Portuguesa: 1907-1910*. Lisboa: Sextante Editora.

Sousa, Jorge Pais de (s.d.). *Afonso Costa: Republicanismo Socialista e Ação Política (1887- 1911)* [Em linha]. [Consult. 28 Fev 2017] disponível em http://www.intellectus.uerj.br/Textos/Ano12n1/JORGE_PAIS_DE_SOUSA.pdf.

Titiev, Mischa (1969). *Introdução à Antropologia Cultural*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ventura, António (2004). *A Carbonária em Portugal: 1897 – 1910*. Lisboa: Livros Horizonte.

Wheeler, Douglas L. (1978). "A Primeira República Portuguesa e a história". In *Análise Social*, vol. XIV (56), 1978-4.º, 865-872.

LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA Y SU APOORTE A UN NUEVO ENFOQUE SOBRE LA LABOR DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA

Gisela da Silva Guevara

gisela.silvaguevara@gmail.com

Ph.D. Profesora-investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia (Colombia). Investigadora adscrita al Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia, donde realiza proyectos sobre seguridad regional con énfasis en Brasil. Entre sus últimos libros publicados se cuenta *Geopolítica Latinoamericana: Nuevos Enfoques y Temáticas*, Bogotá: Universidad Externado. Máster en Estudios sobre Seguridad e Inteligencia de la Universidad Brunel, Londres y Doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidade do Minho, Portugal.

Resumen

Buscamos analizar en el presente artículo la labor que el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), convertido a inicios del siglo XXI en Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) con secretaría permanente en Brasilia, ha desarrollado para el debate sobre la sostenibilidad de la selva amazónica. Aunque habitualmente el trabajo de esta organización ha sido estudiado bajo un enfoque realista, esto es, centrado sobre todo en la acción de sus Estados-miembros, consideramos que la Interdependencia Compleja, teoría desarrollada por Nye y Keohane, puede ampliar el conocimiento de la acción del Tratado en pro del debate sobre la sostenibilidad de la Amazonía, a nivel regional.

Palabras-clave

Organización del Tratado de Cooperación Amazónica; desarrollo sostenible; teoría de la Interdependencia Compleja; debate ambiental regional.

Cómo citar este artículo

Guevara, Gisela (2018). "La Interdependencia Compleja y su aporte a un nuevo enfoque sobre la labor de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, N.º 2, Noviembre 2018-Abril 2019. Consultado [en línea] en fecha de última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.2.5>

Artículo recibido el 14 de Septiembre de 2017 y aceptado para su publicación el 1 de Julio de 2018





LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA Y SU APOORTE A UN NUEVO ENFOQUE SOBRE LA LABOR DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA^{1 2}

Gisela da Silva Guevara

Introducción

El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y su relanzamiento en los años noventa, con la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), fue una oportunidad histórica para que los países suramericanos reflexionasen sobre el significado del desarrollo sustentable y sostenible para sus territorios amazónicos. Seis años antes de que el Tratado fuese firmado, la Conferencia de Estocolmo había definido el desarrollo sustentable como “un proceso por el cual se preservan los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras” (Declaración de Estocolmo, 1972, principio 2). Pasados más de diez años de Estocolmo, el Informe Brundtland (ONU, 1987) no solo expandiría el concepto a desarrollo sostenible, como llamaría la atención para la gravedad de la deforestación de las selvas.

Patricia Guzmán recalca que

«La fragmentación conceptual del territorio por medio de “fronteras” tuvo un impacto incoherente. Idealmente, ante el planteamiento de un recurso limitado, el concepto de fronteras políticas debería haber llevado a la comprensión integral de las causas y los efectos de la actividad humana [...]» (2012: 29).

Esta afirmación no podría ser mejor aplicada a la Amazonía, territorio que, siendo compartido por ocho naciones suramericanas, comparte también inúmeras problemáticas comunes. Éstas van desde los niveles preocupantes de deforestación, manejo de recursos hídricos hasta altos índices de pobreza, correlacionados, en algunos casos, con una mayor propensión para actividades ilegales.

La Amazonía representa para los ocho países miembros del TCA, un porcentaje muy diferente respecto a la extensión de sus respectivos territorios nacionales. Mientras para Brasil representa más del 60% del territorio nacional, para naciones como Ecuador

¹ Todos los fragmentos en idiomas extranjeros en el presente texto fueron traducidos al español por la autora, salvo en las notas aclaratorias, donde se mantuvieron en su idioma original.

² La autora agradece a los pares anónimos sus valiosos comentarios. Cualquier error es de la única responsabilidad de la autora.



corresponde a unos 46%. En Brasil se verifican igualmente grandes asimetrías entre un sur y sureste con megaciudades industrializadas, como São Paulo o Rio de Janeiro, responsables por 50% del PIB, y el norte y occidente del territorio nacional con baja densidad poblacional, altos índices de pobreza y con dificultades en integrarse en el espacio nacional (Anatol, 2011).

Enfocándose especialmente a la Amazonía brasileña, Espitia Caicedo (2007) destaca que la madera de la selva amazónica es en un 80% explotada de forma ilegal e incluso cuando dicha explotación se hace de forma legal, ocasiona gran destrucción. Por otro lado, cuando se tiene en cuenta los problemas de desempleo que aquejan estados amazónicos como Pará, Mato Grosso y Rondonia, y que la explotación de madera corresponde a un 15% del PIB (Espitia Caicedo, 2007), verificamos que la necesidad de desarrollar modelos más sostenibles para los territorios amazónicos, brasileños o no brasileños es, desde hace décadas, una necesidad contundente.

Cuando en 1978 el TCA fue firmado, todavía no se había clarificado cuál la relación entre el desarrollo sustentable y los modelos económicos. De hecho, de forma ambigua, el TCA menciona que

"Considerando que para lograr un desarrollo integral de los respectivos territorios de la Amazonia es necesario mantener el equilibrio entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente" (OTCA, s.f.).

Solamente en los inicios de los años 90 se reevaluó las premisas del Pacto Amazónico y se reconoció el concepto de desarrollo sostenible, siendo creadas dos nuevas Comisiones especiales, la del Medio Ambiente y la de Asuntos Indígenas (Román, 1998). Es necesario enfatizar que el relanzamiento del TCA en estos años había estado estrechamente atado a las amenazas, reales o percibidas, de la internacionalización de la Amazonía³. Sin embargo, todavía no era muy claro cómo deberían los Estados firmantes del TCA cooperar en asuntos amazónicos y cómo se podría obtener financiamiento para el Tratado. Permanecía el dilema para los miembros del pacto amazónico, y en especial para Brasil, sobre si la prioridad del Tratado era ¿proteger los derechos de soberanía de los países amazónicos frente a supuestas ambiciones del Norte? o ¿coordinar políticas comunes para manejar de forma sostenible recursos amazónicos de las ocho naciones firmantes del TCA?

Los Estados suramericanos, tanto en el marco de sus modelos centralistas, como el caso del colombiano, como federalistas, como en el caso del brasileño, suelen no solamente ignorar las especificidades de sus espacios amazónicos, como no valorar las posibilidades transfronterizas de sus características ambientales y culturales. En el caso de la Amazonía colombiana, Arenas y Ruedas (2012: 145) afirman que las políticas del Gobierno nacional "reflejan una visión desde lo andino o lo caribeño y no han logrado incorporar las particularidades de una región donde la riqueza ambiental y cultural sobrepasa la frontera nacional."

³ Para una profundización del tema de la internacionalización de la Amazonía, especialmente la brasileña, véase Da Silva Guevara, Gisela (2016).



Germán Grisales resume de la siguiente forma, cómo se debe lidiar con las problemáticas de la Amazonía: "Hay que tratar a la Amazonía como un asunto interno; defenderla como un asunto regional, y recibir respaldo financiero y técnico [...] en un plan mundial." (cit. en Espitia Caicedo, 2007: 78). Partiendo de la afirmación de Grisales, nuestro artículo busca, en primera instancia, analizar los esfuerzos del TCA para, a nivel regional, fomentar la reflexión sobre modelos de desarrollo sustentable para las selvas tropicales. En segundo lugar, se estudia las limitaciones del enfoque neorrealista sobre la OTCA, proponiendo ampliar el conocimiento sobre esta organización a través de la Interdependencia Compleja. Estos aspectos serán analizados con el fin de evaluar si la OTCA ha contribuido de forma significativa para el debate de la sostenibilidad de las selvas, regionalmente.

Consideramos que varias premisas de la teoría de la IC pueden ser aplicadas al análisis del TCA/OTCA, llevando a revisar el enfoque analítico realista/neorrealista. Entre ellas está que el rol del hegemon exige "deferencia", pero no implica que éste no tenga que llegar a consenso con los Estados-miembros de las organizaciones regionales. Por otro lado, la relevancia de la acción de redes transnacionales de contactos durante la consolidación de la financiación del TCA no ha sido tomada en cuenta a la hora, pues dominó en enfoque estado-céntrico del realismo/neorrealismo; como veremos en nuestro artículo para el caso de la red construida alrededor de Carrera de la Torre. Bajo el enfoque de la Interdependencia Compleja (IC), dichas redes permiten destacar que no solo los Estados son determinantes en la consolidación de organizaciones regionales. Finalmente, consideramos que es necesario tener en cuenta que la IC permite dar importancia a la labor de actores transnacionales que, en muchos casos, revelan gran proactividad a la hora de impulsar iniciativas ambientales de las organizaciones ambientales, como veremos con la el proyecto piloto de la iniciativa MAP (Madre de Dios, Perú-Acre, Brasil-Pando, Bolivia).

La metodología es cualitativa, utilizando variedad de obras y artículos académicos, así como fuentes primarias, donde se podrá evaluar el rol de la OTCA en el debate regional a favor de la sostenibilidad de las selvas tropicales. Se trianguló lo estipulado en los tratados y otros documentos oficiales con fuentes secundarias, donde se averiguó la labor de actores transnacionales, entre otros. Se definió varias varias dimensiones a partir de las cuales se buscó revisar las limitaciones y sesgos del enfoque teórico realista o neorrealista, a fin de abrir un nuevo campo de análisis bajo la teoría de la Interdependencia Compleja aplicada al TCA/OTCA. Entre estas dimensiones están, a saber: 1) La financiación del TCA impulsada por redes transnacionales de contactos, que en larga medida fueran ignoradas por los análisis realistas o neorrealistas; 2) La sobrevaloración del rol del hegemon (Brasil) a la hora de explicar los avances del TCA/OTCA; 3) La subvaloración de la labor de actores transnacionales como el MAP, que abarcan la labor de ONGS, centros de pensamiento, corporaciones transnacionales o académicos de universidades, entre otros, merecen un estudio más preciso a la hora de analizar la labor de organizaciones ambientales, como la OTCA; 4) La subvaloración del trabajo de organizaciones ambientales articulado con actores no estatales, en el sentido de impulsar la protección de aspectos ambientales de las selvas tropicales "desde abajo hacia arriba".



Marco teórico

Según el académico brasileño de Brito (2007: 182)

"Jurídicamente, el TCA puede ser clasificado como un tratado marco, internacional multilateral. También es considerado un tratado internacional ambiental, con características de normas de soft law, y que conforma un régimen internacional en la región amazónica [...]."⁴

El tratado, también denominado como pacto amazónico, había sido promovido en los años 70 por Brasil bajo el signo de la cooperación regional, con el fin de manejar asuntos ambientales articulados con un desarrollo económico de la Amazonía. Cuando el pacto fue firmado, a finales de los años 70, el concepto de desarrollo sostenible⁵ todavía no había sido debatido internacionalmente a cabalidad. En la Conferencia de Estocolmo, en 1972, solo se había definido en su Declaración final el concepto de desarrollo sustentable.

Para Philippe De Lombaerde (2009: 8) la cooperación regional

"puede ser definida como un proceso abierto, mediante el cual Estados individuales (o posiblemente otros actores) en el marco de una dada área geográfica, actúan en conjunto para beneficio mutuo y en aras de resolver tareas comunes, en ciertos aspectos [...] a pesar de intereses en conflicto en otros campos de actividad."

Esta definición se distingue, según el mismo autor, de la de "integración regional" que se refiere a "un proceso más profundizado, mediante el cual unidades que eran previamente autónomas son fusionadas en un todo." (op. cit.: 8). Partiendo de las definiciones de De Lombaerde, pasaremos a debatir cuál enfoque teórico nos serviría mejor para nuestro caso-estudio de la OTCA.

Los ocho países suramericanos que terminaron por firmar el pacto amazónico en 1978, habían alimentado serias desconfianzas respecto a los objetivos de Brasilia con este acuerdo, las cuales no fueron fácilmente eliminadas con la firma del pacto. De hecho, las ambiciones iniciales expresadas por Brasil en el sentido de hacer del TCA un esquema más amplio de integración fueron rechazadas por Venezuela que "temía una expansión brasileña en la región." (Román, 1998: 242).

Las desconfianzas mencionadas tenían su justificación. Como Román⁶ (1998: 250) afirma, a mediados de los años 80, "los líderes brasileños consideraban ahora la cooperación regional como una herramienta para concretar objetivos militares de seguridad." De hecho, el TCA y posteriormente la OTCA han sido considerados con

⁴ Traducción propia.

⁵ El desarrollo sostenible es definido como la satisfacción de "las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades." (*Nuestro futuro común*, ONU, 1987).

⁶ Se trata de uno de los mejores conocedores de la conformación del TCA, quién elaboró una tesis de doctorado sobre el tema.



escepticismo por gran parte de los académicos. Da Silva (2012) menciona que a pesar de los mecanismos cooperativos en términos ambientales, sigue sobreponiéndose en esta organización intereses y ambiciones de los países-miembros, los cuales están sobre todo enfocados a relaciones de fuerza. De Brito (2007), por su parte, enfatiza la incongruencia entre el discurso de la sostenibilidad de la OTCA y la práctica de los países signatarios.

Lo mencionado nos podría llevar a considerar, a primera vista, que el realismo, o más precisamente el neorrealismo ofensivo, podría ser la teoría que mejor aplicaría a nuestro caso-estudio. De hecho, el neorrealista Mearsheimer (2001) defiende que los países no cooperan para promover la paz, sino para maximizar su poder en el sistema.

En el caso de Brasil, el Plan Calha Norte (PCN), creado en 1985 y dado a conocer el año siguiente, buscaba reforzar la protección militar de la frontera norte, frente a vecinos inestables como Perú, Bolivia o Colombia⁷. Estos tres países producían a inicios de los años noventa montos constantes de cocaína (Anatol, 2011). Román (1998) afirma que la prioridad de los líderes brasileños era complementar el PCN con el TCA. O sea, Brasilia perseguía objetivos nacionales de seguridad con este tratado y no tanto fomentar una cooperación regional para lidiar con temáticas medioambientales de la Amazonía. Pero entonces ¿cómo explicar que a pesar del rechazo de las demás naciones amazónicas a los objetivos militares brasileños al respecto del TCA, el pacto se fue gradualmente transformando en una herramienta de cooperación regional, por medio de la cual hubo

"una redefinición conceptual de la relación entre medioambiente, seguridad y desarrollo económico [...], pasando temáticas de seguridad militar a no ser tan priorizadas"? (Román, 1998: 256).

Por lo anterior mencionado, el neorrealismo ofensivo demuestra ser una teoría con limitaciones para nuestro caso-estudio, pues no explica a cabalidad la consolidación del TCA. Bajo los mandatos del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) la diplomacia brasileña empezó a manejar temáticas en "un ambiente internacional cooperativo con predominio de la interdependencia" (Vigevani, i.a., 2003: 56). Para explicar la consolidación del TCA, el enfoque teórico de la interdependencia compleja, de Nye y Keohane (1977) podría sernos de gran utilidad. Ni Brasil, ni los demás países suramericanos podían considerar llevar para delante solamente sus objetivos militares de la protección de sus fronteras, de la perspectiva exclusiva de su soberanía, teniendo que utilizar foros multilaterales para mejor interactuar con las demás naciones en un contexto de la Pos Guerra Fría, más interdependiente. Esto con el fin de debatir temáticas tan apremiantes tales como el desarrollo sostenible de la Amazonía. De hecho, con la creación del TCA en 1978, mismo si el contexto era la Guerra Fría, en el cuadro de regímenes autoritarios⁸, los países miembros habían reconocido que tenían que cooperar para salvaguardar la Amazonía. Tenemos entonces en el TCA y, posteriormente, en la OTCA, la concientización de los países-miembros que 1) Había/hay que tomar medidas contra la deterioración ambiental de la Amazonía y 2.

⁷ Brasil tiene contingentes especiales de patrullas fronterizas al largo de las fronteras con Perú, Bolivia y Colombia, las cuales según el país vecino se designan BOBRA (Bolivia-Brasil); PEBRA (Perú-Brasil) o COBRA (Colombia-Brasil) (Anatol, 2011).

⁸ En el caso del régimen autoritario brasileño, éste se extendió entre 1964 y 1985.



La noción de Interdependencia Compleja surgió en los años 20 con el académico Raymond Leslie Buell pero fue con la obra de Nye y Keohane, publicada por primera vez en 1977, titulada *Power and Interdependence*, que mejor se precisó qué significa interdependencia para la Relaciones Internacionales y cuál su utilidad para los análisis de este campo del saber. Los dos norteamericanos argumentan que el decaer del uso de la fuerza militar como herramienta política y el aumento de la interdependencia económica (y otras formas) deberían aumentar la cooperación entre Estados (y otros actores) (Nye y Keohane, 1977).

Entre las características de la Interdependencia Compleja mencionadas por Nye y Keohane (1977), están las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Por otro lado, mientras los realistas o neorrealistas parten de la premisa que los canales de conexión en la política mundial son, por excelencia, entre Estados, los dos autores norteamericanos afirman que la agenda de relaciones interestatales está compuesta por múltiples temáticas no siempre claramente jerarquizadas. Así siendo "Diferentes asuntos generan diferentes coaliciones, ambas en el marco de los gobiernos y transversalmente en estos, e involucran diferentes grados de conflictos" (Nye y Keohane, 1977: 25)⁹.

Asimismo, según la Interdependencia Compleja se afirma que "Estados menos vulnerables intentarán utilizar la interdependencia asimétrica en algunos grupos particulares de temáticas como fuente de poder." (Nye y Keohane, 1977: 32). En el caso del TCA y después de la OTCA, Brasil intentó lanzar propuestas que se articulaban con temáticas de seguridad regional, integración económica y medioambiental. Las dos primeras fueron rechazadas por algunas naciones vecinas, pero la última tuvo alguna aceptación, como veremos.

Nye y Keohane (1977: 32-33) afirman que la Interdependencia Compleja haría más probable que el agendar de temáticas serían "afectadas por problemas internacionales y domésticos [...]". La cuestión es, en nuestro caso-estudio, de qué forma, por ejemplo, la discusión que se ha dado a inicios de los noventa sobre la internacionalización de la Amazonía o con la Conferencia Rio 92¹⁰ llevó a una reactivación del TCA. Por otro lado, ¿cuál papel tuvieron las organizaciones internacionales dedicadas a asuntos ambientales, en la agenda establecida por el TCA y en su reactivación, según la Interdependencia Compleja? Averiguaremos por consiguiente según este enfoque teórico cuál papel tuvo el TCA a nivel regional en el fomento del debate sobre la sostenibilidad de las selvas tropicales.

La OTCA y el debate sobre la sostenibilidad de las selvas a nivel regional

En la literatura académica, la OTCA ha sido muchas veces descrita en tonos negativos. Por diversos motivos. Por ejemplo, en la tesis de maestría de Rodolfo Ilario da Silva (2012) se menciona que las dificultades presupuestales de la organización, dependiendo de recursos externos, hacen con que la cooperación entre sus miembros no sea tan estrecha como sería deseable. Adicionalmente, el mismo académico recalca que si bien es cierto los países miembros muestran consenso en cuanto a su voluntad de cooperar,

⁹ Traducción propia.

¹⁰ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que tuvo lugar en Río de Janeiro, en 1992.



tienen sin embargo “dificultad [...] en traducir esta compatibilidad en acciones prácticas.” (da Silva, 2012: 179). Para Sant’Anna (2009: 111)

“La preservación de la soberanía todavía es un tema de mayor relevancia en las reuniones en el ámbito de la OTCA. Se entiende que los países son reacios en afirmar compromisos que impliquen mayores obligaciones.”

A pesar del escepticismo demostrado por los anteriormente mencionados autores, otros académicos, como el historiador Amado Cervo, recalcan la importancia de la firma del pacto amazónico, afirmando:

temas de cooperación comenzaron a adquirir relevancia y a sobrepasar los límites y las posibilidades de cooperación bilateral. [...] Este tratado fue concebido con finalidad distinta de los tratados que crearon Alalc, Aladi o el pacto Andino, que buscaban estimular el comercio intrazonal o el mercado común. Su principal objetivo consistía en implementar un mecanismo permanente de concertación entre los gobiernos y los sectores técnicos de los países amazónicos, con aras a la cooperación en áreas no económicas, tales como los estudios hidrológicos y climatológicos, la cooperación técnica y científica en materia de salud, transportes, comunicaciones, preservación del medio ambiente etc. (Cervo, 2001: 261)

Por su vez, el economista Alfredo Costa-Filho (2003) destaca que la cooperación es cada vez más importante, pues la Amazonía tiene importancia creciente a nivel mundial. Sin embargo, advierte que los ocho países de la OTCA aplican de forma muy heterogénea sus programas amazónicos. Pero hay que reconocer, como lo hace Keohane (1984) que la cooperación no puede ser solamente vista en términos de intereses comunes, sino teniendo en cuenta objetivos o metas potenciales para los Estados. Por otro lado, hay que tener en cuenta, con Paasi (2011: 15) que

“Nos guste o no, regiones e identidades regionales parecen haber mantenido sus papeles importantes en el mundo. No son meros discursos académicos típicamente abstractos, sino cruciales como elementos de la práctica y discurso social y político.”

El TCA nos lleva igualmente a cuestionar si se firmó a finales de los años 70, posteriormente reactivado en los años 90, un acuerdo regional que priorizaba la cooperación en términos medioambientales, o si se trataba, ante todo, de un pacto destinado, como rezaba el slogan brasileño, a “ocupar para no entregar”, frente a supuestas ambiciones de las potencias industrializadas respecto a los ricos recursos



amazónicos. En este sentido José Greño Velasco (citado en Román, 1998: 128) se interroga ¿ha tenido el TCA la intención de concretar una cooperación mediante el desarrollo integral o (meramente) buscaba el reconocimiento mutuo de la soberanía sobre los respectivos territorios amazónicos?

En 1980, pocos años después que el TCA fuese firmado, un documento de la cancillería brasileña contrariaba la idea que el coloso buscaba la hegemonía en América del Sur, mencionándose

"En términos generales [...] Brasil busca la realidad de la cooperación, no la quimera de la hegemonía y considera altamente positivo que América Latina sea un área de desconcentración de poder [...]" (Itamaraty a la Delegación en Buenos Aires, 25.08.1980 cit. En Cervo, 2001: 262).

Hay que anotar, a pesar de lo mencionado, que los estudios sobre el TCA (por ejemplo Román, 1998) muestran que los temores de los vecinos suramericanos continuaron.

Independientemente de los temores de los países-miembros del TCA frente a las pretensiones, reales o ficticias, de Brasil, bajo la Interdependencia Compleja tenemos un enfoque diferente de los neorrealistas respecto al papel de la hegemonía y al liderazgo en Relaciones Internacionales, el cual enriquece el estudio de nuestro caso sobre el TCA. Respecto al papel del liderazgo en Relaciones Internacionales, se afirma:

El liderazgo hegemónico exitoso depende, en cierta medida, de la cooperación asimétrica. El hegemón tiene un papel distinto, suministrando a sus socios un liderazgo, a cambio de deferencia. Sin embargo, diferente del poder imperial, él no puede hacer u obligar [a cumplir] las normas sin un cierto grado de consenso por parte de los otros Estados soberanos. (Keohane, 1984: 46)

Cuando el TCA fue firmado, se estipuló que las reuniones ordinarias debían ser realizadas cada dos años. No solo eso no se concretó, como para reuniones dirigidas a estudiar problemas específicos definidos por el Tratado, los países y sus representantes no tomaban en serio la preparación de las temáticas anunciadas con antelación, llegando a los encuentros sin trabajo preparatorio adelantado. Adicionalmente, fue necesario esperar hasta finales de los años 80 para que las primeras Comisiones especiales¹¹ fuesen creadas, debido a un escepticismo inicial frente al Tratado (Román, 1998).

Hasta los años 90, el TCA fue afectado en su funcionamiento con la inseguridad presupuestal, pues las naciones-miembro del pacto defendían la idea que eran los países desarrollados que debían suministrar los fondos para la protección y desarrollo de la Amazonía, lo que remitía el acuerdo para la situación paradójica de depender en su casi

¹¹ Es importante también anotar que, en 1996, Guyana, Surinam y Venezuela todavía no habían creado comisiones permanentes nacionales, las cuales deberían trabajar articuladamente con las Comisiones del TCA (Román, 1998).



totalidad de organizaciones internacionales (Román, 1998). Esto iba en clara contradicción con la idea que los países del Sur debían finalmente tomar en sus manos el desarrollo de sus territorios.

En los años 90, antes y después de Rio 92, el debate sobre la responsabilidad compartida del Norte en temas ambientales fue acalorado. Mientras naciones del Sur tenían habitualmente la posición que los países del Norte debían suministrar los recursos por los servicios ambientales proveídos por el Sur, durante, por ejemplo, las conversaciones sobre la Agenda 21¹², en el marco de la Conferencia de Rio 92,

"se oyeron fuertes críticas contra el bloque del Sur por considerar que su único interés en la Conferencia era buscar mecanismos para extraer más recursos del Norte." (Rodríguez Becerra, 1994: 84).

Hay que anotar que el texto de la Agenda 21 hace un llamado a que no solamente los Estados fomenten la cooperación internacional en desarrollo sostenible, sino "otras organizaciones internacionales, regionales y subregionales tienen también que contribuir a ese esfuerzo" (Ministerio del Ambiente argentino, capítulo 1, 1.3.).

Los obstáculos para poner en marcha proyectos ambientales eran de diversa orden, y no solamente en cuanto a los recursos. Empezaban por los principios estipulados en el TCA, los cuales no eran muy claros respecto a cuál desarrollo se deseaba para la Amazonía. Se menciona que el pacto amazónico tiene el objetivo de

"promover el desarrollo armónico e integrado de la cuenca, como base de sustentación de un modelo de complementación económica regional que contemple el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y la conservación y utilización racional de sus recursos."
(OAS, s.f.: s.p.),

pero la definición es bastante ambigua y por lo tanto propicia a una gran variedad de interpretaciones y formas de implementación.

Incluso a un nivel sistémico, como el caso de la Agenda 21 de las Naciones Unidas, existen críticas contundentes al respecto por parte de académicos dedicados a temas ambientales. Blühdorn y Welsh (2008: 6), por ejemplo, mencionan que tanto la Agenda 21 mundial como las locales "están de forma invariable subordinadas al crecimiento económico, a la competitividad y a la innovación." Los mismos autores indican también como obstáculo para que se logre lidiar con crisis ambientales que hay tantos enfoques ecológicos al respecto, que el impacto del ecologismo termina por ser contundentemente afectado. Blühdorn llega incluso a mencionar la "abdicación del paradigma ecologista" (Blühdorn, 1997 cit. en Blühdorn y Welsh 2008: 9).

¹² La Agenda 21 fue un programa desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para aplicar en la práctica principios de desarrollo sostenible a todos los niveles, desde lo local hasta lo mundial.



Asimismo, en los años 90, Brasil aceptó hacer parte del Programa Piloto internacional para la Protección de las Selvas Tropicales de Brasil, el cual buscaba valorizar “el patrimonio natural, las potencialidades productivas y la diversidad cultural de la población regional (Kohlhepp, 2018: 308). Dicho programa tenía cinco subprogramas que incluían Ciencia y Tecnología, el manejo de recursos naturales, tales como parques y reservas naturales y el análisis y monitoreo. Lo novedoso de dicho programa es que enfatizaba los aportes, entre otros, de pequeños productores, *seringueiros*¹³ y grupos indígenas, con características de “desarrollo desde abajo hacia arriba” (Kohlhepp, 2018: 315). Podemos así verificar que, ya en la cooperación internacional en pro de temas ambientales se plasmaba un enfoque que ya no solo estaba basado en el Estado nacional, sino que incluía varios actores estatales y no estatales a varios niveles, desde lo internacional al local.

Ravena (2012) destaca que problemas ambientales y el acceso/ uso de recursos naturales tiene implicaciones sustanciales para llegar a un marco común institucional a nivel nacional del Estado contemporáneo, el cual pasa a tener una dimensión mundial. Sin embargo, según la misma autora, al analizar la formulación e implementación de políticas ambientales a nivel de la Unión Europea se revelan contradicciones o dilemas caracterizadas por “la relación intrínseca entre los niveles doméstico e internacional” (Ravena, 2012: 36). No obstante, lo anterior, la autora admite que “la interdependencia sigue siendo el elemento balizador de una política internacional volcada para la regulación ambiental [...]” (op. cit: 36).

No hay que ignorar que los obstáculos para lograr un enfoque unificado en cuanto a lidiar con asuntos ambientales son vastos. Emily Forster (2013) menciona uno, que es fundamental. Se trata de la propensión, en el marco de las organizaciones de seguridad y agencias para mantener ideas tradicionales de seguridad que atan de forma invariable temáticas medioambientales a los intereses del Estado nacional. La autora enfatiza al respecto,

“nociones estado-céntricas de seguridad verde [ambiental] no son sostenibles [...] y la intervención militar [...] no es necesariamente el camino para lidiar con los problemas.” (Forster, 2013: 43).

Lo anterior no deja de considerar que las Fuerzas Armadas están bien posicionadas para lidiar con temáticas ambientales debido a sus capacidades tecnológicas, tales como los satélites de monitoreo (Forster, 2013). Esto aplica indudablemente a la Amazonia, cuyas extensiones difícilmente pueden ser supervisadas sin el apoyo de estos. Sin embargo, en el caso del sistema satelital SIPAM/SIVAM que Brasil desarrolló, éste no siempre es visto con buenos ojos por sus vecinos, quizá porque se destina, juntamente con el Plan Calha Norte, como lo menciona el académico Nascimento (2010: 185), a “defender, proteger y garantizar la integridad del territorio nacional, combatir los ilícitos”, aunque agrega “y, sobre todo, a fomentar el desarrollo sustentable y sostenible de la Amazonía y de la Franja de la Frontera, en particular”.

¹³ Recolectores de caucho.



El enfoque brasileño parece ser el de protección del territorio del coloso del sur, también en un sentido, - aunque no dicho de forma explícita-, contra ilícitos de los vecinos. Ello es atribución y buen derecho de cualquier Estado soberano. Sin embargo, es necesario que los Estados amazónicos complementen su monitoreo con actividades que apoyen las poblaciones locales. Esto porque el abandono de zonas tan remotas como la Amazonía sean ellas la brasileña, la colombiana u otra, conllevan muchas veces los habitantes locales a dedicarse a ilícitos, por falta de oportunidades laborales.

En el caso de Brasil, el país tiene una policía ambiental en la Amazonía, la cual, con el apoyo del SIVAM, monitorea la tala ilegal de árboles, la minería ilegal y las actividades ilícitas perpetradas en reservas indígenas (Anatol, 2011). Sin embargo, se vuelve imprescindible que tanto Brasil, como los demás países amazónicos cooperen más en proyectos de desarrollo sostenible regional que apoyen las poblaciones locales rezagadas de la selva.

De la perspectiva de Brasil, Cordeiro da Trindade (2010) afirma que, en el discurso oficial, la región amazónica siempre fue considerada como un espacio que debía ser protegido de los demás países suramericanos. El autor recalca que "mucho más que revelar la región, como formas-contenido, las fronteras políticas tienden a particularizar solamente, formalmente, los recortes regionales, negando las extensiones de formaciones socioespaciales, más allá de esas mismas fronteras." (Cordeiro da Trindade, 2010: 111). El autor termina por cuestionar ¿Cuál es el perfil y la importancia del circuito inferior y superior, formal e informal de la economía en espacios de frontera de la Amazonía brasileña con los países vecinos? (Cordeiro da Trindade, 2010: 121). La OTCA parece no dar respuesta a estos interrogantes.

A pesar de las anteriormente mencionadas ambigüedades del TCA, a finales de los 80 y a inicios de los 90, con el acercar de Río 92, los Estados-miembro del TCA se vieron obligados a actuar. Un factor determinante era el recrudecer del debate sobre si la Amazonía debía ser internacionalizada, para eventualmente protegerla mejor¹⁴. Para Román (1998) el TCA se reactivó para formar una plataforma que permitiese a las naciones suramericanas establecer una posición común respecto a la Amazonía. Para preparar cuál posición irían a tomar en la Conferencia, en febrero de 1992 las naciones amazónicas se reunieron en Manaus. Dicha reunión terminó, al final, por producir una declaración, por la cual se enfatizaba la relevancia de fomentar la cooperación regional en pie de igualdad.

Limitaciones del enfoque neorrealista sobre la OTCA y nuevas perspectivas teóricas

La cuestión de la financiación del TCA había sido tomado muy en serio a partir de la Secretaría *pro tempore* ecuatoriana de Luís Carrera de la Torre, a finales de los 80. Carrera empezó una acción amplia de negociar con organizaciones internacionales; acción en la cual fue secundado por Roberto Samanez, de la FAO (por su sigla en inglés), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, y Antonio Braque, de la UNDP (por sus siglas en inglés), el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. Aunque el gobierno ecuatoriano había demostrado un gran desinterés en la

¹⁴ Esta temática puede ser vista con profundidad en Da Silva Guevara (2016).



Secretaría *pro tempore* de Carrera¹⁵, éste había actuado de forma activa con el apoyo de quienes habían decidido apoyarlo transnacionalmente. No solamente había logrado crear proyectos enfocados a un desarrollo integral de la Amazonía (Román, 1998), como había obtenido financiamiento externo por medio de sus contactos y conexiones transnacionales, ante un gobierno ecuatoriano más bien pasivo. Este caso nos muestra que el enfoque de la interdependencia Compleja aplica.

Young (1989) menciona que "organizaciones no gubernamentales o mismos individuos pueden ser líderes en esfuerzos para formar regímenes internacionales¹⁶." (op. cit: 373). Aunque la temática de si el TCA, o la OTCA a partir de 1998, es un régimen internacional se sale del marco de nuestro trabajo, podemos verificar, con Young, que en un momento decisivo del desarrollo y consolidación del TCA, redes transnacionales de contactos e individuos como Carrera de la Torre, fueron determinantes para impulsar el pacto amazónico.

A inicios del siglo XXI se creó la Iniciativa MAP, la cual buscaba, inicialmente, solamente el cambio de uso y cobertura de los suelos amazónicos de la región de Madre de Dios (Perú), Acre (Brasil) y Pando (Bolivia) (Chávez et.al., 2005). La iniciativa advenía de proyectos de investigación desarrollados en la Universidad Federal del Acre, en Brasil, y el Woods Hole Research Center¹⁷ (Sant'Anna, 2009). A partir del conocimiento producido por profesores e investigadores en universidades brasileñas, este "se transfirió [...] a las delegaciones de Perú y de Bolivia." (Chávez, 2005: 64). Para de Brito (2007) la iniciativa MAP surgió como una alternativa al modelo tradicional de cooperación del TCA, dada la falta de efectividad del Tratado para promover la sostenibilidad en la región MAP.

Ravena (2012) destaca que desde por lo menos los años setenta la labor desarrollada por académicos sobre cuestiones ambientales tuvo relevancia en la puesta en marcha de acuerdos internacionales en este ámbito. Con esto se volvió más visibles problemáticas ambientales como la deforestación o la deforestación de las selvas, a la vez que se afinaba a nivel internacional, nacional y local herramientas para mejorar la regulación ambiental. En la Unión Europea, como ejemplo más relevante, se ha hecho esfuerzos para incorporar e implementar soluciones ambientales en el marco de la gobernanza multinivel, a nivel de espacios subnacionales. Sin embargo, sigue habiendo trabas al respecto (Varas Arribas, s.f.). Destacamos entonces dos aspectos en los esfuerzos para regular aspectos ambientales a nivel regional:

- 1) La contribución de académicos para estudiar mejor las problemáticas ambientales;
- 2) El empoderamiento de actores subnacionales regionales para solucionar dichas problemáticas.

El MAP, en América del Sur, se enmarca en dichos esfuerzos.

¹⁵ Carrera de la Torre tuvo mismo que, durante un año poner a disposición su propia casa, por no tener instalaciones para ejercer la secretaría *pro tempore* (Román, 1998).

¹⁶ Román define regímenes internacionales como "social institutions composed of agreed-upon principles, norms, rules and decision-making procedures that are intended to govern, or govern, the interaction of actors in specific issue areas." (1998: 65).

¹⁷ Centro de pensamiento ubicado cerca de Nueva York, dedicado a estudiar y debatir el cambio climático.



A pesar de las críticas de De Brito sobre los intereses egoístas de los Estados en el espacio amazónico, estudiosos de la Iniciativa MAP (Chávez, 2005: 59) afirman que el TCA fue una referencia para el MAP,

"Considerándose que se trata de un instrumento jurídico suscrito hace 30 años, es interesante advertir como ya entonces se planteaban lineamientos con el propósito de promover el desarrollo armónico e integrado de la cuenca amazónica, como base de un modelo de complementación económica regional [...]."

Ya en 2002, con el MAP III, bajo un nuevo concepto de espacio que buscaba pasar "De fronteras de separación a fronteras de cooperación" (Chávez i.a., 2005: 52), la Iniciativa empezó a agregar a técnicos e investigadores, gobiernos municipales, representantes de la sociedad civil, en una dinámica que promovía de forma exitosa el tratamiento multidimensional de las problemáticas de la Amazonía. Tras media década de la iniciativa MAP se podía afirmar:

no cabe duda de que se produjo una paulatina consolidación de un movimiento social transfronterizo cuya esencia es la convicción de que el desarrollo de la Amazonía Sudoccidental solo podrá encaminarse a través de la cooperación y de la integración de las sociedades locales, regionales y nacionales [...] (Chávez, 2005: 56).

La Iniciativa MAP es un actor transnacional que incluye desde ONGs y corporaciones transnacionales hasta movimientos menos institucionalizados (Risse-Kappen cit. en Sant'Anna, 2009: 168). Teniendo en cuenta que el MAP¹⁸ terminó por ser apoyado posteriormente por la OTCA, el GEF¹⁹ (Global Environment Facility por sus siglas en inglés) y el PNUMA, Programa de Naciones Unidas para el Ambiente, en cuanto a la adaptación climática de la región Madres de Dios-Acre y Panda, podríamos afirmar que desde un enfoque estado-céntrico, el MAP podría revelar el fracaso de la OTCA. Sin embargo, si se tiene en cuenta a la perspectiva de la Interdependencia Compleja, el MAP, uniendo esfuerzos y redes transnacionales de científicos, gobiernos municipales y de la sociedad civil, apoyados por organizaciones como la OTCA o el PNUMA, muestra que el enfoque neorrealista limita demasiado el estudio del MAP a los Estados, y solamente a estos. Bajo el enfoque realista de De Brito (2007) el MAP mostraría que el TCA había fracasado, pero bajo el enfoque de la Interdependencia Compleja que utilizamos en el presente trabajo, al apoyar el MAP, la OTCA muestra ser efectiva, al reconocer iniciativas no estatales como relevantes para la sostenibilidad de la Amazonía. En la realidad el

¹⁸ El proyecto piloto que unió el MAP a una iniciativa más sistémica de apoyo de la cuenca del Río Acre al cambio climático tiene el apoyo de Perú, con autoridades como la Autoridad Nacional del Agua, Administración local d Agua Maldonado, por parte de Brasil con el Instituto Nacional de Pesquisas, entre otros y por el lado de Bolivia, con el Centro de Operaciones de Emergencia Departamental de Pando, para nombrar algunos organismos nacionales o locales.

¹⁹ El GEF fue creado en 1991 para financiar proyectos cuyo objetivo es proteger el medio ambiente a nivel mundial. El administrador de sus recursos es el Banco Mundial.



apoyo posterior de la OTCA al MAP, demuestra las potencialidades de la organización. De hecho, según informe de la OTCA, GEF, PNUMA:

El proyecto piloto ha proporcionado las bases para formular e implementar con los representantes de los gobiernos de los tres países y la sociedad local, estrategias de adaptación a la variabilidad climática. Con el equipo trinacional de 15 especialistas se realizó la validación técnica de los mapas de vulnerabilidad y riegos mediante una expedición de 185 km a lo largo del Río Acre (noviembre-diciembre 2013)

El anteriormente mencionado proyecto piloto, permitió, de forma exitosa, implementar un sistema trinacional de alerta temprano, el cual se ve como modelo para futuras ampliaciones para los demás países amazónicos. Sin embargo, no descartamos, aunque las matizamos, las críticas de De Brito en cuanto a que el TCA debería ser más eficiente y efectivo respecto al desarrollo e implementación de programas sostenibles para la Amazonía.

No quisiéramos dejar de completar este apartado sin la referencia a una encuesta realizada en 2010 en Colombia sobre la Amazonia. Los resultados fueron preocupantes y son muestra que se debería hacer mucho más, por parte de la OTCA, de la sociedad civil y de los gobiernos locales, entre otros, en cuanto a los espacios amazónicos regionales rezagados.

En la mencionada encuesta, 67% de la población poco o nada sabía de la Amazonía. Tanto la población indígena como la no indígena considera que esta está amenazada en un alto grado, no solo por la deforestación, como por las actividades ilícitas, por el conflicto interno, así como la pérdida de la identidad cultural (CEPAL, 2013).

Aunque no es tema de este trabajo ahondar en la temática de las regiones culturales²⁰, consideramos que Axerod, quién menciona que hay emergencia de regiones con culturas compartidas, lanza algunas premisas que pueden ser útiles para la Amazonía. Una de ellas es la que establece que "Inicialmente, la mayoría de los lugares vecinos tienen poco en común, y por consiguiente tienen poca probabilidad de interactuar unos con los otros. Sin embargo, cuando dos lugares interactúan, se vuelven similares, y así tienen mayor probabilidad de interactuar unos con los otros." (Axelrod, 1997: 157). En el caso de los espacios amazónicos, tan rezagados por parte de los gobiernos centrales, así como objeto de todo el tipo de mitos o malinterpretaciones²¹, la OTCA debería, desde nuestra perspectiva, ejercer una labor pedagógica que podría ir de la importancia medioambiental de la Amazonia a nivel de América del Sur, hasta el rescate cultural, con la desmitificación de ideas preconcebidas. Pero eso sería otra investigación.

²⁰ Axerod define una Región Cultural como "a set of contiguous sites with identical culture" (Axelrod, 1997: 156).

²¹ Para la Amazonía brasileña véase, por ejemplo, Joana Becerra (2011), Tesis de doctorado.



Conclusiones

Buscamos demostrar con nuestra investigación que el TCA fue un acuerdo que tuvo innumerables dificultades para ser implementado. Una de ellas fue la misma ambigüedad con que se definió qué es desarrollo sostenible para la Amazonía. Otro obstáculo radicó, como vimos, en que inicialmente los países miembros tenían ambiciones diferentes en cuanto a sus objetivos. Brasil, por ejemplo, buscó conferir al TCA una dimensión que permitiese fortalecer la seguridad militar y monitoreo de sus fronteras, lo que terminó por ser rechazado por los demás países-miembros. Aunque el TCA ha sido habitualmente estudiado por medio del enfoque realista (o neorrealista) buscamos demostrar que la Interdependencia Compleja puede ampliar el campo de conocimiento de este Tratado. Vimos que en varias etapas de consolidación del TCA el interactuar de organizaciones internacionales con el Tratado permitió apoyo en la financiación de proyectos sostenibles.

A partir de las varias dimensiones definidas para revisar el enfoque realista/neorrealista verificamos que hay limitaciones y sesgos del enfoque teórico realista o neorrealista. Así, la financiación del TCA fue impulsada por redes transnacionales de contactos, a pesar del desinterés de los Estados del tratado en inicialmente financiar los proyectos del Tratado. Por otro lado, al sobrevalorar el rol del hegemon (Brasil) a la hora de explicar los avances del TCA/OTCA, no se tuvo en cuenta la labor de actores transnacionales como el MAP que impulsaron proyectos para proteger la Amazonía. Dichos proyectos abarcaron aportes relevantes de centros de pensamiento, académicos de universidades, corporaciones transnacionales, entre otros, que impulsaron un proyecto ambiental "desde abajo hacia arriba" que llevó la OTCA a apoyar relevantes iniciativas ambientales. Se concluyó igualmente que se debe tener más en cuenta la premisa de Keohane según la cual la cooperación no tiene solamente en consideración intereses comunes, sino objetivos y metas potenciales de los Estados.

Asimismo, la Iniciativa MAP mostró que la comunidad científica de Brasil, Perú y Bolivia, así como la sociedad civil recibieron el apoyo de la OTCA, la GEF y el PNUMA en un proceso que se fomentó "desde abajo hacia arriba" y que dichos procesos son más comunes de lo que se suele pensar. Sigue siendo necesario continuar un trabajo de investigación que evalúe de forma más amplia de qué forma está OTCA interactuando con redes transnacionales, ONGS, otras organizaciones regionales e internacionales en términos del fomento del desarrollo sostenible de la Amazonía. Consideramos sin embargo que el presente trabajo puede ser ya un aporte a esta temática.

Referencias

Anatol, Adam (2011). *Die Organisation der brasilianischen Grenzsicherheitspolitik*, Wiesbaden: VS Verlag.

Agenda 21, disponible en: <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/ageindi.htm>

Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/135-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015>



Arenas, Wendy y Rueda, Catalina (2012). "Un modelo económico sostenible para la Amazonía colombiana", en Ramírez, Socorro (ed.), *La cooperación amazónica. Desafíos y oportunidades de la cooperación amazónica a través de la OTCA*, Bogotá: Gobierno de Colombia/OTCA.

Axelrod, Robert (1997). *The complexity of cooperation. Agent-based models of competition and collaboration*, Princeton: Princeton University Press.

Banco Interamericano firma acuerdo con la OTCA para fomentar la conservación y aprovechamiento sostenible de la sostenibilidad (2005), disponible en: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2005-07-25/bid-y-otca-firman-convenio-para-promover-conservacion-y-aprovechamiento-sostenible-de-la-biodiversidad-amazonica,513.html>

Blühdorn, Ingolfur y Welsh, I. (2008). "Eco-politics beyond the paradigm of sustainability: a conceptual framework and research agenda", en Blühdorn, I. y Welsh, I. (ed.), *The politics of unsustainability. Eco-politics in the post-ecologist era*, Londres: Routledge.

CEPAL (2013). *Amazonía posible y sostenible*, Bogotá: Cepal.

Cervo, Amado Luiz (2001). *Relações internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas*, Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

Chávez, Abdón Ramiro, i.a. (2005). *Pensando la Amazonía desde Pando: el MAP (Madre de Dios, Acre y Pando), una iniciativa trinacional de desarrollo*, La Paz: Fundación PIEB.

Cordeiro da Trindade, Sain Claire (2010). "Pensando a noção de fronteira: um olhar a partir da ciência geográfica", en Nascimento, Durbens (ed.), *Amazônia e defesa. Dos fortes às conflitualidades*, Belém: NAEA/UFPA, pp. 101-124.

Costa-Filho, Alfredo (2003). "Uma nova "OTCA" sob a velha ótica? En Aragón, Luís E. y Clüsener-Godt, Miguel (ed.), problemática do uso local e global da água da Amazônia, Belém: NAEA/UFP/Unesco, pp. 383-396.

Da Silva, Rudolfo Ilario (2012). *A Cooperação Multilateral entre os Países Amazônicos: Atuação do Tratado de Cooperação Amazônica*, Tesis de Maestría, São Paulo: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

Da Silva Guevara, Gisela (2016) "Intervencionismo y medio ambiente: el caso de la Amazonía brasileña", en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, no. 12 (1), pp. 209-236.

De Brito, Leonardo (2007). *O Tratado de Cooperação Amazônica e a sustentabilidade de região MAP (1999-2002)*, Florianópolis: Universidad Federal de Santa Catarina.

De Lombaerde, Philippe (2009). "The problem of comparison in comparative regionalism", Jean Monnet/R. Schuman, Paper series, vol. 9, no. 7.

Espitia Caicedo, Nesdy (2007). "Caracterización de los conflictos sociopolíticos actuales en la Amazonía brasileira", en Ahumada, Consuelo (ed.), *Movimientos sociales, biodiversidad y libre comercio en la Amazonía*, Bogotá: Universidad Javeriana/Konrad Adenauer Stiftung.

Forster, Emily (2013). "Green security" en Shepherd, L. (ed.), *Critical approaches to security*, Londres/N.Y: Routledge, pp. 37-50.



Guzmán Aguilera, Patricia (2012). *Tratados ambientales internacionales y negocios*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Keohane, Robert y Nye, Joseph (1977). *Power and interdependence*, Boston: Little, Brown and Company.

Keohane, Robert (1984). *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton: Princeton University Press.

Kohlhepp, Gerd (2018). "O Programa Piloto Internacional de Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (1993-2008). As primeiras estratégias da política ambiental e de desenvolvimento regional para a Amazônia brasileira", en *Revista Nera*, no. 42, pp. 308-330.

Mearsheimer, John (2001). *The tragedy of great power politics*, N.Y./Londres: W.W. Norton Company.

Nascimento, Durbens (2010). "Geopolítica e forças armadas na Amazônia: desafios políticos e institucionais para a defesa do século XXI", en Nascimento, Durbens (org.), *Amazônia e defesa. Dos fortes às conflitualidades*, Belém: NAEA/UFGA, pp. 177-200.

Paasi, Anssi (2011). "The region identity and power governance", en: *Procedia Social and behavioural Sciences*, no. 14, pp. 9-16.

Proyecto manejado y sostenible de los recursos hídricos transfronterizos de la cuenca del río Amazonas considerando la variabilidad y el cambio climático. OTCA; GEF Y PNUMA. Disponible en: FNL_MAP_lamina2-revisao4

Ravena, Nirvia (2012). *Os caminhos da regulação da água no Brasil: Demiurgia institucional ou criação burocrática?*, Curitiba: Appris.

Rodriguez Becerra, Manuel (1994). *Crisis ambiental y relaciones internacionales. Hacia una estrategia colombiana*, Bogotá: Fescol/Fundación Alejandro Angel Escobar/Cerec.

Román, Mikael (1998). *The Implementation of international regimes. The case of the Amazon Cooperation Treaty*, Uppsala: Uppsala University.

Sant'Anna, Fernanda (2009). *Cooperação internacional e gestão fronteiriça da água na Amazônia*, Tesis de Maestría, Universidad de S. Paulo.

Tratado de Cooperación Amazónica disponible en: www.OAS.org/dsd/publications/Unit/oea08b

Vara Arribas, (s.f.). "Gobernanza multinivel en la Unión Europea y las Regiones, con o sin constitución", Ponencia, Programa de Doctorado, Zaragoza.

Young, Oran (1989). "The politics of international regime formation: managing natural resources and the environment" en *International Organization* 43 (3), pp. 349-375.

COLOMBIA EN MUTACIÓN: DEL CONCEPTO DE POSCONFLICTO AL PRAGMATISMO DEL CONFLICTO

César Augusto Niño González

cesar.nino@usa.edu.co

Profesor de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda (Colombia). Ph.D. en Cuestiones Actuales del Derecho Español e Internacional de la Universidad Alfonso X el Sabio de España. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda.

Daniel Palma Álvarez

palmadap1987@gmail.com

Profesor de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás (Colombia) Politólogo de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario. Master of Arts en Teoría Política con énfasis en Análisis de Discurso Político de la Universidad de Essex (Inglaterra).

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo generar una noción crítica del posconflicto en Colombia para proponer la idea de un escenario en transformación. Las dinámicas de seguridad y conflicto en Colombia estuvieron definidas a partir de la existencia de un problema que trascendió a amenaza. Dicho problema que posteriormente se securitiza y escala en la agenda de seguridad del país fueron las Farc –Ep. En consecuencia, es menester advertir por un lado, que el conflicto no termina con el fin del proceso con las Farc-Ep y, por el otro, que como efectos secundarios pero no menos importantes, el cambio de este grupo da lugar a la mutación de los asuntos de seguridad y conflicto en Colombia. A saber, los mercados de la violencia, la disputa por los vacíos de poder que se manifiestan en el territorio y las colectividades armadas que surgen de los disidentes de las Farc-Ep y la exclusión social a la que se enfrentan los excombatientes. Teniendo en cuenta lo anterior, el concepto "posconflicto" es tendencioso, ambiguo y distorsionado, lo cual en sí mismo representa una amenaza para el desenvolvimiento de los conflictos en el país.

Palabras-clave

Conflicto, mutación, posconflicto, "farcización", "post-farcización, Paz imperfecta

Cómo citar este artículo

González, César Augusto Niño; Álvarez, Daniel Palma (2018). "Colombia en mutación: del concepto de posconflicto al pragmatismo del conflicto". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, N.º 2, Noviembre 2018-Abril 2019. Consultado [en línea] en fecha de última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.2.6>

Artículo recibido el 11 de Mayo de 2018 y aceptado para su publicación el 9 de Septiembre de 2018





COLOMBIA EN MUTACIÓN: DEL CONCEPTO DE POSCONFLICTO AL PRAGMATISMO DEL CONFLICTO

César Augusto Niño González
Daniel Palma Álvarez

1. Preludio

Las narrativas en torno al conflicto armado colombiano han cifrado el devenir histórico contemporáneo en un único y exclusivo actor. Las Farc-Ep definieron a Colombia como centro de gravedad y único escenario de problemas y explicaciones al interminable discurso de construcción de nación. No obstante, el acontecer del conflicto ha demostrado que alrededor de la confrontación armada orbitan actores, fenómenos y dinámicas que se alejan de todo precepto clásico en la concepción de la “farcización” de la sociedad colombiana, concepto que será explicado aquí y es vital para el desarrollo del presente artículo científico. Las hipótesis de la gestación del conflicto armado aluden a puntos divergentes en su inicio, en su mutabilidad y por supuesto en el desenlace. Así pues, en Colombia pululan conflictos simultáneos, paralelos y sincrónicos; tesis distinta a aquella que propende por la existencia de uno solo y cuya columna vertebral radica en la aparición y fin de las Farc-Ep.

El conflicto es necesario para la culminación de la construcción de la nación. De manera que, desde la divergencia nacen los parámetros y lineamientos que confluyen en la materialización del nacionalismo, la identidad cultural, la exacerbación del progreso, y el desenvolvimiento de lo definitorio como Estado. El presente artículo busca adentrarse de manera crítica a la noción del posconflicto comparado con el de posacuerdo, para superarla y advertir el advenimiento de escenarios en constante transformación, que deben ser comprendidos para que la adaptación a nuevos escenarios de seguridad, por parte de la institucionalidad y la sociedad no sea traumática y resulte en nuevas formas de violencia exacerbada. Para efectos de la presente investigación, la metodología usada está basada en un análisis cualitativo y de interpretación conceptual sobre enfoques teóricos sociológicos. De tal manera, el documento se centra en primer lugar en la distinción teórica y debate entre los conceptos de “posconflicto” y “posacuerdo”. Posteriormente, se emplea una discusión hermenéutica sobre la propuesta conceptual y terminológica de la “farcización” y la “post-farcización” bajo el lente de la “paz imperfecta” aplicada al caso colombiano. Por otra parte, se propone una noción de transformación del conflicto y la realidad con base en la mercantilización de la violencia y el vacío de poder en el territorio. Finalmente, el documento cierra con una serie de conclusiones alrededor de la cuestión sobre las nuevas dinámicas de seguridad que se



empiezan a vislumbrar en el panorama nacional; la mutabilidad y la desmarcación de la fenomenología de las Farc-Ep que definió la agenda pública y la nación durante la segunda mitad del siglo XX.

2. Entre el posconflicto y el posacuerdo: una distinción teórica

Tal como se mencionó al final del acápite anterior, existe un reto para la sociedad colombiana en cuanto al entendimiento que hay sobre los escenarios que se abren con la conversión a la vida civil de las Farc-Ep. Dicho reto se cifra en la necesidad de aclarar la diferencia y, a su vez, la relación entre los conceptos de “Posconflicto” y “posacuerdo”, que aun cuando son tratados como sinónimos por la opinión pública y la ciudadanía en general, albergan en su interior distintas realidades sociopolíticas que no se pueden equiparar. De no comprender esto, se podrían poner en peligro el proceso de paz con este grupo armado, la reestructuración de toda la comunidad colombiana y la respuesta institucional a los asuntos de seguridad que quedarán vigentes luego de la finalización de las hostilidades con las Farc-Ep.

En términos concretos, para entender la relación y la diferencia entre los conceptos de “posacuerdo” y “posconflicto”, hay que darse a la tarea de explicar las implicaciones políticas, sociales, de seguridad y temporales del segundo; cuestiones que se tratarán en este apartado.

En primer lugar, en el *ámbito político*, el posconflicto está marcado por una dualidad que ha de abordarse y no puede franquearse: primero, el compromiso institucional y del grupo armado en la garantía del cumplimiento de los acuerdos firmados y la reestructuración de la política a largo plazo; y segundo, el cambio de mirada frente al “otro”, quien ya no ha de verse como *enemigo* sino como *adversario político* dentro del debate y la contienda electoral.

En cuanto a la primera cara de la dualidad, es decir, la responsabilidad institucional y del grupo armado en la observancia de los acuerdos hay también una doble responsabilidad. Por un lado, el Estado tiene la tarea de garantizar la puesta en vigor de lo pactado mediante leyes, decretos y políticas públicas; y por otro, las Farc-Ep han de mantener la voluntad política de actuar dentro de la legalidad, de modo que se minimice la posibilidad de un retorno al conflicto armado y haya una reestructuración efectiva de la política colombiana en el largo plazo.

En consecuencia, el punto seis de los acuerdos de La Habana sobre “Implementación, verificación y refrendación” se torna prioritario, dado que allí se propone, entre otras cosas, un Plan Marco con vigencia de diez años, en el que se contemplan los mecanismos mediante los cuales se ejecutará lo estipulado, haciendo referencia al proceso legislativo, la inclusión de los puntos en el Plan de Desarrollo, las partidas presupuestales, la reforma política nacional y territorial, entre otras disposiciones (Gobierno de Colombia & Farc-Ep, 2016: 196, 197).

Igualmente, se da la creación de la “Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)”, la cual también tendrá una duración de diez años y cuyo objetivo es el “[...] seguimiento a los componentes del Acuerdo y verificar su cumplimiento; impulso y seguimiento a la implementación legislativa de los acuerdos; informes de seguimiento a la implementación; recibir insumos de instancias encargadas de la implementación” (Gobierno de Colombia & Farc-Ep, 2016: 195, 196).



Frente a esto cabe resaltar que los acuerdos se presentan como el punto de partida de una reestructuración política y no como la terminación de un proceso; lo que da una primera diferencia entre los contextos de “posacuerdo” y “posconflicto”, dado que el segundo tiene una duración mayor a largo plazo¹.

En cuanto a la otra cara de la dualidad en el ámbito político, hay que afirmar que va más allá de las instituciones y las normas, refiriéndose a la manera en que se ve políticamente a quienes entran en la legalidad. En este sentido, dado que los miembros de las Farc-Ep ya no serán actores armados sino contendientes electorales al interior del debate democrático, la construcción discursiva que se ha hecho de su imagen ha de transformarse. En otros términos, el cambio por el cual debe propenderse es la resignificación de enemigos a adversarios de los integrantes del nuevo movimiento político. Para entender a profundidad la importancia de este cambio, pueden citarse los postulados de Chantal Mouffe (1999) y su teoría de la “Democracia Radical”.

Para esta autora, el sentido de las democracias modernas es dar lugar al conflicto, como enfrentamiento pacífico y dialógico al interior de la comunidad política. Por esto, el ideal de los regímenes actuales es permitir el paso del *antagonismo* al *agonismo*, es decir, ser el canal mediante el cual se transita de una lógica de enemigos a adversarios (Mouffe, 1999: 13-16). En este orden de ideas, el primer concepto (enemigo) involucra la eliminación del “otro”, la supresión no solo de sus ideas sino de su existencia; mientras que, en oposición a ello, el segundo se refiere a la legitimidad y derecho que tiene una persona a defender sus ideas y a ser tolerado. En palabras de Mouffe, “[...] significa que, en el interior del ‘nosotros’ que constituye la comunidad política, no se verá en el oponente un enemigo a abatir, sino un adversario de legítima existencia y al que se debe tolerar. Se combatirán con vigor sus ideas, pero jamás se cuestionará su derecho a defenderlas” (Mouffe, 1999: 16). La distinción entre estos términos es vital, porque en ella radica la posibilidad de construir colectividades abiertas al debate y al disenso.

Siguiendo esta perspectiva, puede garantizarse una efectiva inserción de los nuevos actores a la política nacional, evitando futuros señalamientos a personajes que han dejado las armas para adoptar el camino de la constitucionalidad. Esto es importante a la luz de la historia colombiana la cual ha demostrado que, aun habiendo regresado a la legalidad, con el pasar de los años, se ha estigmatizado a miembros de antiguos grupos armados tildándolos de guerrilleros o terroristas. Ejemplo de esto son las referencias a exmiembros del M-19, a quienes siendo hoy personalidades democráticas reconocidas, se les ha desestimado a partir de su pasado beligerante.

Asimismo, una conversión de *enemigo a destruir a adversario a vencer en lides políticas*, podría evitar que se repita un magnicidio similar al que tuvieron que soportar los integrantes de la Unión Patriótica durante la década de 1980. Esto en vista de que para Mouffe, no puede forzarse a los individuos a pensar en conformidad a una facción política o acoplarse a los designios de la comunidad en su totalidad, lo que hace imposible la idea

¹ De hecho, esto se hace patente cuando se observan apartados del documento en el punto seis, tales como: “Al día siguiente de la firma del Acuerdo Final se creará la “Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)”, integrada por tres representantes del Gobierno Nacional y tres representantes de las FARC-EP o del partido político que surja de su tránsito a la vida legal. La duración de la Comisión podrá ser hasta de 10 años, acordándose un primer periodo de funcionamiento hasta enero de 2019, fecha a partir de la cual los integrantes de la Comisión decidirán sobre su prórroga” (Gobierno de Colombia & Farc-Ep, 2016: 195). En este pasaje es claro que hay una diferencia entre el proceso posterior a la firma de los acuerdos, el cual no termina con la demostración de voluntad política de las partes, sino que abre la puerta al trabajo conjunto a largo plazo para la materialización de lo pactado.



de los “consensos sin exclusión”. Por el contrario, es precisamente esa capacidad de disentir lo que alimenta lo político y, más aún, la resignificación del “otro” como adversario (Mouffe, 1999: 11, 12). No obstante, no puede pensarse esto como un cambio inmediato, sino como un proceso constante de larga duración que entra a hacer parte del posconflicto.

De otra parte, en cuanto al *ámbito social* del posconflicto, la sociedad colombiana también ha de surtir un proceso de reconfiguración, en el cual haya una reincorporación efectiva y pacífica de los antiguos miembros de las Farc-Ep. Cabe destacar que estas lógicas de aceptación de nuevos miembros que antes se consideraban una amenaza, no son de corto plazo e involucran una resignificación tal como ocurre en el ámbito político, dado que se trata de cambiar conductas, normas sociales, convenciones, etc.

Al respecto, puede acudir al campo de la sociología para dimensionar esta transformación social. Emile Durkheim acuñó el concepto “Hecho social” para distinguir todo aquello que está dado en la sociedad, como normas, códigos, comportamientos, entre otros, que son externos a las personas pero que las rigen —incluso ejercen coacción aunque no se perciba— y a través de los cuales actúan y leen el ambiente social en el que se encuentran. En otras palabras, “consisten en modos de actuar, de pensar y de sentir, exteriores al individuo, y están dotados de un poder de coacción en virtud del cual se imponen sobre él” (Durkheim, 2001: 40, 41). Por tanto, cabe inferir que en el tema de la reincorporación de los excombatientes tiene que darse una restructuración de estas normas sociales y, sobre todo, de los imaginarios que giran en torno a estos individuos tal como se comentaba en el párrafo anterior.

Sin embargo, el cambio de los “Hechos sociales” que se han materializado alrededor del conflicto con las Farc-Ep por más de medio siglo no se modificarán en cuestión de días o meses. Por el contrario, se necesita del trabajo de toda la sociedad colombiana presente y de las futuras generaciones para romper el imaginario de amenaza y los códigos de comportamiento, a través de los cuales se trata a los excombatientes, de modo que sean aceptados y se elimine la estigmatización de la que son víctimas. De hecho, el mismo Emile Durkheim es claro al argumentar que los hechos sociales no se ven relegados o modificados sin ofrecer resistencia, dada su capacidad de ejercer coacción: “aunque sean vencidas [las reglas] finalmente, hacen sentir bastante su poder coercitivo por la resistencia que oponen” (Durkheim, 2001: 40).

Entonces, en los campos político y social se encuentra un aspecto común, este es la variable del tiempo que juega un papel transcendental, en la medida en que así como la resignificación política es un esfuerzo de largo alcance, en el ámbito social, también se requiere del trabajo mancomunado de los miembros de la sociedad Colombia presente y de los colombianos que vendrán para romper paradigmas, modos de ver y tratar a los excombatientes, y los imaginarios que se tienen del conflicto y de las Farc-Ep. He aquí otra expresión de la relación y diferencia entre posacuerdo y posconflicto: el primero abre la puerta al proceso constante que implica el segundo.

Finalmente, en el *ámbito de la seguridad* también es condición *sine qua non* entender la relación y diferencia entre posacuerdo y posconflicto, debido a que su mala interpretación en este tema puede poner en peligro el mismo proceso de paz. En este ámbito, es importante considerar brevemente el concepto de “imaginario colectivo”. Aunque el término es ambiguo en cuanto a la cantidad de definiciones que hay (Sola-Morales, 2014: 5), se puede decir que son “[...] esquemas, mecanismos o dispositivos de representación,



constituidos socialmente, que permiten a los miembros de una comunidad comprender el mundo circundante” (Sola-Morales, 2014: 8); en otras palabras, los individuos tornan colectivo todo aquello que les permite entender su cotidianidad. Así mismo, a esto hay que sumar que las palabras están ligadas al concepto antes referido, en tanto que los discursos tienen parte en la construcción de esas realidades sociales (Palma, 2017: 54).

Hacer explícita la relación entre imaginarios, discursos y seguridad es significativo para interpretar la coyuntura nacional, en la que hay un bombardeo mediático que tiene como centro la palabra “posconflicto”. El hecho de que se use esta palabra en singular y de forma absoluta, da la sensación de que con el proceso de paz con las Farc-Ep, todos los conflictos en Colombia desaparecerán. Imaginario que se ve reforzado si se observa la misma pregunta del plebiscito para la refrendación de los acuerdos: “¿Apoya el acuerdo final para terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera?”.

Empero, caer en este imaginario es un error que paradójicamente podría poner en peligro el mismo proceso de paz. Contrario a esta creencia colectiva que se está configurando, hay que seguir las palabras del sociólogo Sam Richards, para quien un conflicto “no termina realmente hasta que sus causas no están solucionadas” (Richards en entrevista para El Espectador, 2016), lo que implica que la paz “estable y duradera” no vendrá con la firma de los acuerdos, sino con un proceso prolongado en el tiempo en el que se ataquen las causas estructurales de las reivindicaciones sociales que dieron lugar al conflicto en un primer momento, y que pasan por la reconfiguración del estado, el modelo económico y dar espacio a la reconciliación.

De igual forma, caer en el imaginario del fin del conflicto en Colombia por la firma del acuerdo de paz con las Farc-Ep, también es un error fatal para el Estado porque limitaría su capacidad de comprensión y respuesta, frente a las nuevas amenazas que surgen con la dejación de armas de esta guerrilla o las que continúan latentes a pesar de la desaparición de este. Frente a esto, puede traerse a colación un hecho de la historia colombiana reciente: el proceso de desmovilización de los paramilitares. Si bien es cierto que para el año 2006 se había desmovilizado una gran cantidad de grupos, siendo el más importante las AUC, no puede negarse que no todos tomaron la determinación de dejar el lucrativo negocio de la ilegalidad, por lo que, a partir de pequeños reductos y reincidentes nació el fenómeno que hoy se conoce como BACRIM.

En suma, a la luz de las diversas implicaciones que tiene el concepto de posconflicto, el posacuerdo no es sino el primer escenario que se presenta como introducción al posconflicto, que a su vez es un proceso mucho más amplio de esfuerzos colectivos y en presencia de la variable del tiempo, en el cual no solo tienen que hacerse efectivos los acuerdos firmados con el grupo armado, sino también las instituciones deben estar abiertas a la mutación de los asuntos de seguridad que se materializarán en los espacios que quedan vacíos, luego de la dejación de armas y reincorporación a la vida civil de los excombatientes. Por estas razones, en lo que resta, se hace hincapié en la importancia de ver los nuevos escenarios y realidades en Colombia, bajo la lupa de los conceptos de “farcización”, “post-farcización” y *Paz imperfecta*.



3. De la “Farcarización a la “post-farcarización” y la *Paz imperfecta* en Colombia

La condición de mutabilidad² del conflicto armado en Colombia a conflicto no armado, apunta a una transformación estructural sociopolítica. Entonces, eludir a que con la superación de las armas en el contexto colombiano se alcanza una plenitud de anulación de fuerzas rivales, es *per se* una contradicción. En ese sentido, se evoca a que en el futuro cercano, teniendo en cuenta las condiciones sociales, políticas, culturales, y de seguridad, promete un estadio de construcción de confianza que parte de un escenario de imperfección.

Tal como se ha advertido en el presente artículo, las Farc-Ep definieron gran parte de la agenda política y social de Colombia. Durante décadas, el país se vio envuelto en un fenómeno de “farcarización” que obligó a que las grandes explicaciones sobre la inestabilidad política, la debilidad institucional, los problemas y amenazas a la seguridad y defensa, el incremento del gasto en dicho sector, así como los factores macroeconómicos negativos, tuvieran causas definitorios en las Farc-Ep. Notoriamente, dicha “farcarización” se entiende bajo la noción de la *Sexta generación de la guerra* (Niño, 2017), pretendiendo descifrar que el uso de la fuerza y el ejercicio de la violencia fueron canales de comunicación y de interlocución de la sociedad, y que el Estado cada vez pierde capacidad de respuesta ante las dinámicas irregulares (Niño, 2017: 38).

Siguiendo esta argumentación, se puede profundizar en la explicación del concepto de “farcarización”, a partir de las lógicas discursivas que dieron lugar al papel definitorio de las Farc-Ep como la mayor amenaza del Estado y la sociedad, frente a las cuales se planteó la imagen institucional y la del “otro” (enemigo) a destruir. Así, es claro que “[n]o hay conflicto posible sin opuestos, son la construcción de una otredad que significa, desde el punto de vista real o imaginario, riesgo y amenaza, pero que a la vez se *necesita* para sustentar [...] la propia razón de ser [...]” (Angarita y otros, 2015: 11). En consecuencia, lo que se recalca aquí es que los farianos, como grupo armado, jugaron por mucho tiempo ese papel necesario para afirmar la legalidad.

En efecto, las Farc Ep han sido vistas de diversas maneras en diferentes periodos de tiempo en este casi medio siglo de lucha armada, pasando de “autodefensas campesinas” en los cincuenta, a guerrilla de izquierda en los sesenta y narcotraficantes en los ochenta³; cada visión con una respuesta distinta por parte de la institucionalidad. Esto escalaría, según Angarita y otros (2015), a que este grupo ilegal se considerara como *enemigo absoluto*, es decir, aquel que solo puede considerarse como una amenaza a aniquilar, quitándole cualquier cualidad de *enemigo político* (aquel que puedo tolerar y con el que se dialoga), luego de los fallidos diálogos de paz de del Caguán⁴ y con el advenimiento de los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, en los que ya no son un grupo armado beligerante sino terrorista (Angarita y otros, 2015: 57-59).

² Capacidad de cambiar de forma (Diccionario de Oxford, 2017).

³ Para ampliar la información concerniente a la evolución histórica de las Farc-Ep, puede consultarse la bibliografía del sociólogo y periodista Alfredo Molano, sobre todo los textos: *Los años del tropel* (1985), *Trochas y fusiles* (1994) y *A lomo de mula. Viajes al corazón de las Farc* (2016).

⁴ Un área de aproximadamente 42.139 kilómetros cuadrados entre los departamentos del Meta y Caquetá son despejados y desmilitarizados por el gobierno de Andrés Pastrana Arango como medida de confianza para los diálogos con la guerrilla. Esta situación generó una recuperación militar de las Farc y motivó la construcción del control de la zona y leyes propias en la región.



A la luz de esta lógica de “farcarización de la sociedad y la institucionalidad”, la superación del conflicto armado con dicha guerrilla, suscribe un cambio trascendental y apremiante para el imaginario colectivo. Construir dentro de la imperfección espacios de confianza lo más pronto posible, lo que se inscribe en un posconflicto visto como un proceso de largo aliento que inicia con el posacuerdo, tal como se diferenció en el acápite anterior. En consecuencia, este paso depende de múltiples factores, siendo uno de ellos el que afirma Paul Collier, quien sostiene que el principal reto es el retorno de tantos excombatientes a la vida civil como sea posible (Collier, 2004); así mismo, la construcción de un diálogo político y social prolongado para la efectiva incorporación de los alzados en armas a una vida legal plena, y un cambio de imaginario de las Farc-Ep de grupo armado a fuerza política dentro de la constitucionalidad.

En otros términos, el gran reto que se plantea es la “post-farcarización” de la sociedad colombiana y de la institucionalidad, de modo que se entienda la dinámica de procesos prolongados y haya una rápida reacción del Estado a las nuevas amenazas que surjan de la desmovilización de las Farc-Ep. En otras palabras, los escenarios transformados en Colombia empiezan a desvelar contextos de “post-farcarización”. Es decir, existe un cambio, casi mutacional, en el que la sociedad y el constructo definitorio de la propia nación, se desmarca en términos evolutivos del viejo y erróneo precepto del conflicto definido por las Farc-Ep. A saber, se identifica un escenario plausible determinado como la sociedad posbélica, la cual se ubica por encima del umbral de la superación del conflicto armado (Niño, 2014) y que no la excluye de ser parte de otra atmósfera en la cual la violencia es el centro de gravedad en las relaciones sociales.

Teniendo en cuenta lo anterior, dentro de la lógica de la “post-farcarización”, es indispensable advertir un nuevo contexto: la transformación del umbral de violencia en el Estado. Con base en esto, se entiende que la violencia es un vehículo comunicacional fáctico en el que convergen dinámicas distintas de su ejercicio y que no es directamente proporcional a un estado de seguridad. Es decir, un estadio de plena seguridad puede estar permeado por condiciones altamente violentas y viceversa.

En un escenario sistémico, el concepto se representa en que la violencia es una categoría antropomórfica relativa que hace referencia al excedente de energía que supera los umbrales normales de absorción y mutación del sistema físico, o psíquico en el caso del individuo, y los subsistemas de infraestructuras en el caso de la sociedad (García, 2017). En Colombia, la violencia ha sido motor causal del conflicto y no *per se*, el conflicto causal de la violencia. En consecuencia, con la “post-farcarización”, el rediseño de los umbrales de violencia no se elimina sino se transfiguran.

Por ende, la construcción de espacios de posconflicto suscita un cambio casi paradigmático del entendimiento de la violencia. De tal manera, las posibilidades de generalizarse y perpetuarse en el tiempo y la penetración social de los fenómenos rivalizantes parece confirmar la tesis de la superioridad estructural de los procesos violentos sobre los de pacificación (Waldmann, 1999). Significa entonces, que la violencia se ubica en un espectro amplio en la vida social del Estado. La tendencia luego de la terminación de un conflicto armado, es una atomización y desbordamiento virulento de la violencia.

Por ejemplo, un caso particular en El Salvador, tiene que ver con que si bien es cierto que el Acuerdo de Paz de Chapultepec de 1992 dio por terminado un conflicto armado interno, este fue también el punto de partida para la mutación de la hostilidades civiles



en un enclave de violencia luego del conflicto (Niño, 2016). Una situación endémica que refleja que las nuevas batallas territoriales en las que se involucran a miembros de bandas mezcladas entre el tráfico de drogas y extorsión (The Guardian, 2015), disputan mercados, espacios vitales y ocupan lugares vacíos dejados por el Estado.

En Colombia, dicha lógica no es ajena. Para entender el poliedro de la violencia en la transformación de la “post-farcarización”, es vital asimilar que la violencia no es un derivado del ejercicio de las Farc-Ep, no nace con ellas ni mucho menos es un crédito exclusivo de dicho grupo. Es una combinación de actores, fenómenos, responsabilidades, políticas, oportunidades y cuestiones estratégicas que convergen allí. La violencia en Colombia se constituye bajo una dinámica de múltiples aristas que responden a naturalezas diversas.

A la luz de lo dicho hasta aquí, para dar el salto de “farcarización” a “post-farcarización”, es necesario empezar a hablar de la *Paz imperfecta*, como el concepto que ha de guiar el posconflicto en Colombia. Dicho concepto apunta a que la resolución de los conflictos no es absoluta. Por el contrario, se trata de interiorizar que la mutabilidad es una característica de la conflictividad humana y, en este sentido, no basta con el “alto al fuego” entre las partes, sino que el fin de un enfrentamiento abre la puerta a nuevos escenarios en los cuales no se puede excluir nuevos problemas; en términos concretos: [...] el reconocimiento de la imperfección invita a considerar distintas soluciones favorables para las partes en el marco de una conflictividad que no se resuelve de manera completa o absoluta. El hecho de plantear un concepto amplio de paz basada en las soluciones noviolentas [Sic.] que se producen permanentemente como respuesta a los múltiples conflictos, lleva a pensar en la posibilidad de una paz imperfecta revelada como una paz dinámica y perennemente inconclusa (López, 2011: 90)

En consecuencia con lo anterior, se alude a que es una paz imperfecta porque, a pesar de gestionarse pacíficamente las controversias, convive con los conflictos y algunas formas de violencia (Muñoz, 2004). En otras palabras, la imperfección es la perfecta manera de concebir el escenario transformado al que se empieza a enfrentar Colombia. A saber, la *Paz imperfecta* no se refiere a una situación en la cual los acuerdos establecidos entre los actores rivales estén definidos desde un ángulo peyorativo o negativo, más bien, se adscribe a una lógica sistémica en la cual el conflicto es medular y separa la noción que guerra y conflicto son simbióticos. De hecho, la paz imperfecta es el mejor escenario posible para la consolidación y terminación del carácter evolutivo de la sociedad.

En este orden, es perentorio hacer notar que casi la mitad de los acuerdos de paz fracasan durante los cinco primeros años de implementación (Hudson, 2011), así que, la construcción de una paz negociada, o imperfecta, es mucho más exigente –en términos políticos, económicos y sociales– que la prolongación indefinida de la guerra o la imposición unilateral de la victoria (Molano, 2016). En consecuencia, la necesidad de plantear la reconfiguración de la sociedad colombiana a mediano y largo plazo (volviendo así a la diferencia entre posacuerdo y posconflicto).

Finalmente, la disertación para establecer la diferencia entre posacuerdo y posconflicto, y la construcción de los conceptos de “farcarización”, post-farcarización”, ligados al de *Paz imperfecta*, dan lugar al tercer y último punto de esta investigación, en el cual se discuten dos de los escenarios de seguridad que surgen en este momento crucial para la



sociedad y el estado colombiano, aparte del cambio de imaginario de *enemigo* a *adversario político* que ya se ha tratado.

4. Pragmatismo del conflicto y transformación de realidades en Colombia: vacíos de poder y mercados de la violencia

La firma del acuerdo entre el Gobierno y las Farc-Ep, abre las expectativas en torno a la posibilidad de reducir la violencia asociada a la confrontación armada y a las actividades ilícitas de dicho grupo en zonas fronterizas (Cabrera, 2016). Bajo la anterior premisa, la "post-farcización" conlleva la aparición de espacios vacíos en los cuales tiende a configurarse territorios desgobernados donde antes hacía presencia las Farc-Ep (Rabasa, y otros, 2007). Ellos no son, ni mucho menos, una especie de "lejano oeste" en los cuales sólo impera la ley de la selva (Molano & Zarama, 2016), son territorios disfuncionales en el cual el Estado carece de todo título para ejercer funciones básicas, es decir, los territorios desgobernados reflejan el viejo problema de la soberanía territorial efectiva (Molano & Zarama, 2016) y la visión contemporánea del control de dichos espacios por grupos paraestatales.

Ciertamente, el Estado colombiano siempre ha tenido un problema para ejercer control y presencia en algunos territorios al interior del país, dificultad que según Margarita Serge (2011) puede rastrearse hasta la colonia, periodo en el cual eran tratados como "zonas salvajes" relacionadas con el contrabando, y hoy en día como "zonas rojas" en las que proliferan las actividades ilícitas como el narcotráfico. En sus palabras:

Colombia aparece como un país fragmentado. Una serie de ejércitos privados, de guerrillas y de grupos paramilitares le disputan al Estado el control territorial. Esta situación no es, sin embargo, novedosa: el Estado colonial no logró nunca imponer su dominio en la totalidad del territorio de lo que hoy constituye Colombia [...] Nunca han dejado de ser "tierras de nadie", "zonas rojas" [...] (Serge, 2011: 15, 18).

Con base en lo anterior, a simple vista pareciera que la tipología de "desgobierno" en las zonas fronterizas prolifera al determinar la naturaleza de las mismas. A saber, zonas volátiles en la configuración del Estado, porosidad por las condiciones naturales y adversidades debido a la accidentalidad geográfica. No obstante, si bien es cierto que las zonas extremas del país carecen de presencia e institucionalidad, los territorios desgobernados pueden verse materializados también en zonas centrales y centros de poder en el país.

En consecuencia, si bien es cierto que la falta de presencia estatal sobre vastas zonas del territorio, en las cuales hacen presencia y ejercen poder actores armados, no son un fenómeno nuevo y atiende a lógicas históricas de largo alcance, también hay que ser consciente de que la desmovilización de las Farc-Ep no implica directamente que la institucionalidad tomará esos vacíos que quedarán tras la dejación de armas. En contraposición, con la "post-farcización" debe comprenderse que lo que ocurrirá es una reconfiguración de la presencia de los actores al margen de la ley (otras guerrillas, disidentes de las Farc, crimen organizado, bandas emergentes, etc.) para llenar dichos espacios.

De hecho, este desplazamiento territorial por el control de las zonas ya ha empezado a ocurrir. Finalizando 2016, la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos advirtió al gobierno nacional que "[a] medida que los miembros de las Farc abandonan



áreas tradicionalmente bajo su control, el Estado no ha asumido plenamente sus funciones, dejando un vacío de poder” y, asimismo, señalaron que durante ese año ocurrieron 61 asesinatos de líderes sociales en su mayoría en zonas rurales y luego de la firma de los acuerdos finales (El Espectador, 2016).

Por otro lado, la desmovilización de las Farc-Ep no ha sido absoluta, lo que ha dejado espacios en el territorio nacional a merced de mandos medios, quienes se ven motivados a seguir en la ilegalidad por los réditos que esta plantea. Finalizando 2016, las Farc-Ep expulsaron a cinco de sus mandos⁵, por estar en contra de la línea “político-militar” de la organización y oponerse al proceso de paz, motivados por la búsqueda de ganancias individuales derivadas de actividades ilícitas (El Espectador, 2016). Aunque el número de disidentes calculados por el Ministerio de Defensa no sobrepasa los 200 milicianos, las implicaciones en la geografía nacional son preocupantes, debido a que gran parte de la Amazonía queda bajo control de estas estructuras (que ya no pueden considerarse Farc), específicamente, los Departamentos del Guaviare, Vichada, Guainía y Meta (Revista Semana, 2016).

No obstante, la concreción del nuevo panorama de vacíos de poder en el territorio no para con las denuncias y las disidencias. En realidad, previo a las alarmas de la ONU y la expulsión de mandos de las Farc-Ep, la Fundación Paz y Reconciliación presentó en 2015 un informe titulado “Lo que hemos logrado”, en el cual se presenta el *Índice de Riesgo de Postconflicto Violento* (construido por la fundación), para “[...] identificar los municipios que requieren mayor atención en el posconflicto [...]” (Fundación Paz y Reconciliación, 2015: 57). Dicho índice toma en cuenta variables tales como la violencia, indicadores sociales, geográficos e institucionales, así como la presencia de minería ilegal, cultivos de coca, índice de ruralidad, entre otros. Los resultados de dicho análisis son alarmantes: 87 municipios están en “Vulnerabilidad extrema”, 85 más en nivel “Alto” y 104 en “Medio Alto” (Fundación Paz y Reconciliación, 2015: 61) (Ver Mapa 1).

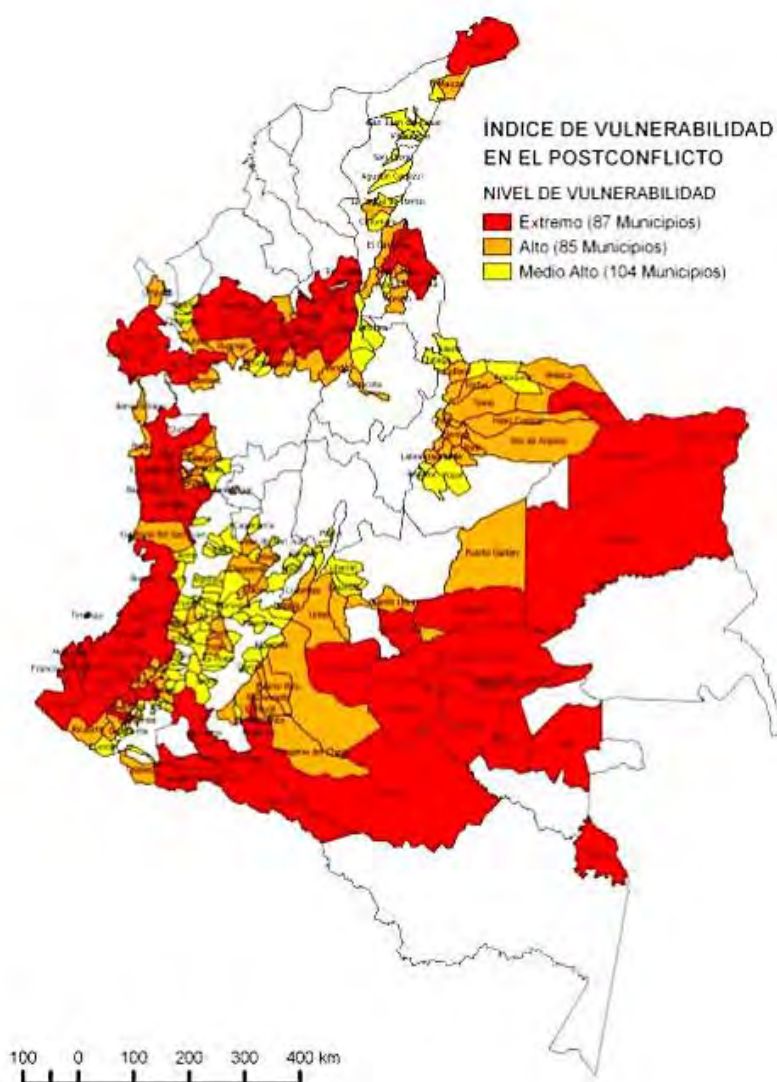
Con base en la fragmentación del territorio en la que Serge hace hincapié, y a la ausencia y orfandad de la institucionalidad en las zonas periféricas del Estado, la mercantilización de la violencia se convierte en un bien transable. Es decir, la violencia en Colombia ingresa a una “cadena productiva” subterránea en la cual las actividades ilegales solventan en buena medida patrones de comportamiento hostil que ocupan los espacios vacíos anteriormente analizados.

Los mercados de la violencia, para Georg Elwet (1998), generalmente se originan en conflictos de naturaleza no económica. Razón inicial por la cual la mercantilización del fenómeno logra cierto grado de atraktividad aprovechando las brechas y “agujeros negros” institucionales. De hecho, dichos mercados configuran campos de acción y se circunscriben en espacios físicos en los cuales predomina una dinámica económica gobernada por actores que usan la violencia como recurso para regularla (Elwert, 2003).

⁵ Los mandos expulsados son: alias *Gentil Duarte, Euclides Mora, John 40, Giovanny Chuspas y Julián Chollo* (El Espectador, 2016).



Mapa 1 - Índice de Vulnerabilidad en el Posconflicto de la Fundación de Paz y Reconciliación



Fuente: (Fundación Paz y Reconciliación, 2015: 61)

Así, situaciones en las cuales confluyen actividades legales e ilícitas como la minería o el narcotráfico, se convierten en plataforma estratégica y caldo de cultivo plausible para la gestación y potenciación de estos mercados. Una de las características principales de la violencia como bien transable, es que involucra factores naturales de la extracción de los recursos sin controles institucionales; escenario que abre la puerta a transacciones irregulares que erosionan más allá del medio ambiente a conflictos sociales escalados. En efecto, según Michael Reed (2012) los mercados de la violencia crean un sistema de perdurabilidad, mientras que la ecuación económica favorezca a quienes controlan la violencia (Reed, 2012).



De acuerdo a lo anterior, ante la falta de capacidad y presencia del Estado, germinan múltiples agentes dispuestos a usar la violencia como herramienta de regulación de la oferta y la demanda de bienes y servicios (Reed, 2012), a dinamizar variables sociales y en últimas, a utilizar la violencia como medio comunicacional en un contrato social subterráneo.

Es decir, la transformación de los escenarios ligados al conflicto armado conlleva asimilar que la violencia contemporánea se desmarca de la lógica conflictiva de las décadas pasadas para cifrarse en circunstancias que tienen que ver con los espacios vacíos, desgobiernos y mercados propios de la violencia. Si bien la violencia no se anula debido a un escenario de firma de acuerdos, sí muta por la trazabilidad de la violencia cuando adquiere un componente económico. La violencia ligada a los nuevos actores que disputan el control de los territorios disfuncionales en la periferia y el centro, la mercantilización del ejercicio violento, el incremento de asuntos y problemas de seguridad pública y urbana, son los puntos neurálgicos en los cuales la realidad colombiana presenta claves para el entendimiento del pragmatismo del posconflicto.

5. Conclusión

Advertir las transformaciones (en plural) de Colombia luego de la superación de un episodio que marcó la noción de país por varias décadas, es una apuesta eminente a la construcción de estadios conceptuales y terminológicos. Adentrarse en el análisis de las variables del conflicto en Colombia conduce al descubrimiento de realidades conforme a las narrativas convergentes y divergentes. El presente artículo no presenta el conflicto como un lunar en la historia del país sino como un factor necesario para la culminación de la construcción de la nación acorde a su definición.

En consecuencia, hay que advertir que Colombia ha estado definida por un fenómeno y un actor altamente volátil que absorbió buena parte de la agenda política, económica, de seguridad, social e incluso psicológica del Estado, en otras palabras, Colombia estuvo "farcarizada" y, a partir de esa realidad se leyeron no solo la historia colombiana, sino las dinámicas del conflicto y las respuestas institucionales.

En otros términos, dicha farcarización se convirtió en el umbral y rasero de medida de las "cosas" que denotaban las explicaciones sobre la situación nacional. Partiendo de lo anterior, lo ocurrido entre el Gobierno y las Farc-Ep, sobre la firma para la superación del conflicto armado, ha abierto una "Caja de Pandora" conforme a los asuntos que la "post-farcarización" trae consigo. Colombia debe empezar a entenderse sin "otro" que lo defina.

Así las cosas, la finalidad de este texto apunta a abrir el debate sobre las nuevas dinámicas de seguridad que se empiezan a vislumbrar en el panorama nacional, de modo que la adaptación del Estado y la sociedad en su conjunto a esos nuevos contextos no sea un paso traumático y violento, con miras a lograr espacios pacíficos de diálogo en el futuro.

Referencias

Angarita, P., Gallo, H., & Jiménez, B., et. al. (2015). *La construcción del enemigo en el conflicto armado colombiano 1998-2010*. Medellín: Universidad de Antioquia.



Cabrera, I. (2016). Conflicto armado, criminalidad y violencia en la frontera colombo-panameña: elementos críticos para buscar una transición. En A. Molano, *Fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas* (pág. 221). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung - Instituto de Ciencia Política "Hernán Echavarría Olózaga".

Collier, P. (2004). El desafío global de los conflictos locales. *The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank*, 39.

Diccionario de Oxford. (22 de 05 de 2017). *Diccionario de Oxford*. Obtenido de Mutabilidad: <https://es.oxforddictionaries.com/definicion/mutabilidad>. Recuperado el 5 de diciembre de 2017

Durkheim, E. (2001). *Las reglas del método sociológico*. México D.C.: Fondo de Cultura Económica.

El Espectador. (18 de mayo de 2016). "Un conflicto no termina hasta que sus causas no estén solucionadas": sociólogo Sam Richards. *El Espectador*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/un-conflicto-no-termina-hasta-sus-causas-no-esten-soluc-articulo-632904>. Recuperado el 14 de diciembre de 2017

El Espectador. (14 de Diciembre de 2016). Así son los cinco jefes de las Farc que se declararon en disidencia. *El Espectador*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/asi-son-los-cinco-jefes-de-farc-se-declararon-disidenci-articulo-670457>. Recuperado el 12 de marzo de 2018.

El Espectador. (16 de Diciembre de 2016). ONU advierte de vacío de poder en zonas que abandonan las Farc. *El Espectador*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/onu-advierte-de-vacio-de-poder-zonas-abandonan-farc-articulo-670697>. Recuperado el 1 de diciembre de 2017.

Elwert, G. (2003). Intervention on markets of violence. En J. Koehler, & C. Zürcher, *Potentials of Disorder: Explaining Conflict and Stability in the Caucasus and in the Former Yugoslavia* (págs. 219-242). Manchester: Manchester University Press.

Farc-Ep, G. d. (2016). Acuerdo Final de La Habana.

Fundación Paz y Reconciliación. (2015). *Lo que hemos ganado*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación. Obtenido de <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2015/02/Descargue-Informe-Completo.pdf>. Recuperado el 29 de enero de 2017

García, A. (25 de Mayo de 2017). *La violencia ni se crea ni se destruye: Teoría general de la violencia natural, política, social y doméstica*. Obtenido de http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/tribuna/tr_20080616_20.pdf

Gobierno de Colombia, F.-E. (2016). *Acuerdo Final de La Habana*. La Habana.

Hudson, H. (2011). La violencia de la construcción de la paz neoliberal en África: analizando sus "trampas" a través de un lente de género. *Relaciones Internacionales*, 73.

López, M. (2011). Teorías para la paz y perspectivas ambientales del desarrollo como diálogos de imperfectos. *Luna Azul*(33), 85-96. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321727235008>. Recuperado el 10 de diciembre de 2017



Molano, A. (2016). Mercados de la violencia en el posconflicto colombiano: escolios a un riesgo implícito. En C. Niño, *Perspectivas y prospectivas de la seguridad en Colombia* (pág. 77). Bogotá: Ediciones USTA.

Molano, A., & Zarama, F. (2016). Fronteras: desgobernanza, sesibilidad y vulnerabilidad. En A. Molano, *Fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas* (pág. 19). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung - Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. barcelona: Paidós.

Muñoz, F. (2004). Paz Imperfecta. En M. López, *Enciclopedia de Paz y Conflictos* (pág. 1227). Granada: Editorial Universidad de Granada.

Niño, C. (2014). Sociedad posbélica: nuevas amenazas y oportunidades para Colombia. *Revista Fuerzas Armadas*, 26-33.

Niño, C. (9 de Mayo de 2016). *Foreign Affairs Latinoamérica*. Obtenido de El Salvador: armas y violencia como servicios intercambiables: <http://revistafal.com/el-salvador-armas-y-violencia-como-servicios-intercambiables/>. Recuperado el 2 de enero de 2018

Niño, C. (2017). La sexta generación de la guerra: entre degeneraciones y violencias en la seguridad internacional. En A. Castillo, & C. Niño, *Nociones sobre Seguridad y Paz en las Relaciones Internacionales Contemporáneas* (pág. 37). Bogotá: Ediciones USTA.

Palma, D. (2017). Definición del concepto de discurso político: algunas aproximaciones teórico-prácticas. En Dulfary Calderón, Gina Enciso, & Claudia Árias (Comps.), *Manual de márketing político. Estrategias para una campaña existosa* (págs. 53-73). Bogotá: Universidad Santo Tomás.

Rabasa, Á., Boraz, S., Chalk, P., Cragin, K., Karasik, T., Moroney, J., et. al. (12 de agosto de 2007). *Ungoverned territories: understanding and reducing terrorism risks*. Obtenido de RAND Corporation: <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG561>. Recuperado el 11 de febrero de 2018

Reed, M. (13 de Mayo de 2012). *Desarrollo minero y mercados de la violencia*. Obtenido de El Colombiano: http://www.elcolombiano.com/historico/desarrollo_minero_y_mercados_de_violencia-JVEC_181778. Recuperado el 7 de enero de 2018

Revista Semana. (17 de Diciembre de 2016). Los disidentes de las Farc. *Revista Semana*. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/desercion-de-cinco-mandos-medios-de-las-farc-en-el-guaviare/509760>. Recuperado el 12 de febrero de 2018

Serge, M. (2011). *El revés de la nación: territorios de salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Sola-Morales, S. (2014). Imaginarios sociales, procesos de identificación y comunicación mediática. *Prisma.com*(25), 3-22. Obtenido de http://revistas.ua.pt/index.php/prismacom/article/view/3044/pdf_26. Recuperado el 12 de diciembre de 2017

The Guardian. (3 de Junio de 2015). *El Salvador's 'most violent month': homicide rate hits record high in May*. Obtenido de



<https://www.theguardian.com/world/2015/jun/03/el-salvador-homicide-killings-gangs>.
Recuperado el 23 de enero de 2018

Waldmann, P. (1999). Sobre la asimetría existente entre la dinámica de la violencia y la dinámica de la paz utilizando como ejemplo las guerras civiles. *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*(13), 201.

A RELIGIÃO TRADICIONAL NA CULTURA POLÍTICA DA GUINÉ-BISSAU

Cláudia Favarato

favaratoclaudia@gmail.com

Doutoranda em Ciência Política no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP, Portugal), Universidade de Lisboa; Mestre em Estudos Africanos, ISCSP, Universidade de Lisboa; Mestre em Política Internacional e Diplomacia pela Universidade de Pádua; investigadora colaboradora no Centro de Estudos Africanos (CEAF) do ISCSP, Universidade de Lisboa.

Resumo

O presente artigo tem por objetivo examinar a importância do sistema religioso animista indígena na cultura política da Guiné-Bissau. A análise do contraste entre a legitimação inerente da autoridade do Estado e as autoridades tradicionais locais permite entender o tipo de cultura política partilhada do povo guineense.

Tendo em conta a exacerbação da capacidade de resposta pública à manipulação de símbolos quando os indivíduos sentem que os níveis de segurança humana se encontram mais baixos, neste artigo aborda-se a importância do capital simbólico religioso inerente à política dos líderes nacionais da Guiné-Bissau, dando como exemplo o caso de José Bernardino "Nino" Vieira.

Estas práticas permitem às autoridades estatais legitimar a sua autoridade, ultrapassar o impasse da heterogeneidade étnica e compensar as relações frouxas entre o governo e os cidadãos.

Finalmente, examina-se a manipulação da dimensão religiosa para fins políticos como um marco do processo de *africanização* do poder, devido ao sincretismo religioso e político típico dos sistemas políticos tradicionais africanos, e a forma como os mitos sobre os idolatrados líderes nacionais podem fomentar o avanço de um regime político autoritário.

Palavras-chave

Guiné-Bissau; cultura política; capital simbólico; sistema político africano; religião tradicional africana

Como citar este artigo

Favarato, Cláudia (2018). "A religião tradicional na cultura política da Guiné-Bissau". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, N.º 2, Novembro 2018-Abril 2019. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.2.7>

Artigo recebido em 21 de Dezembro de 2017 e aceite para publicação em 1 de Julho de 2018





A RELIGIÃO TRADICIONAL NA CULTURA POLÍTICA DA GUINÉ-BISSAU¹

Cláudia Favarato

Introdução

Este artigo pretende examinar a importância da religião tradicional na cultura política da Guiné-Bissau. Os golpes de estado que ocorreram ao longo das últimas cinco décadas enfraqueceram o processo de construção do Estado e o fortalecimento de uma democracia liberal baseada no estado de direito. Na presença de uma forte heterogeneidade étnica, as autoridades tradicionais gozam de grande legitimidade, o que dificulta a força das autoridades estatais formais. Além disso, os valores religiosos, expressos principalmente através das cosmologias animistas indígenas, continuam fortemente enraizadas entre os guineenses.

Em primeiro lugar, o tipo de cultura política predominante na Guiné-Bissau é identificado com base na classificação de Almond & Verba (1989 [1963]), revelando a estrutura política tripla e enfatizando os padrões de contraste entre a autoridade do Estado e as autoridades tradicionais locais.

Em segundo lugar, vários estudos (Inglehart, Basañes & Moreno, 1998; Inglehart & Norris, 2011) demonstram que entre as pessoas que vivem com baixos rendimentos ou em estados falhados ou mais pobres, a religiosidade permanece fortemente enraizada. Assim, a receptividade pública à manipulação de símbolos é aliviada quando as pessoas estão pessoalmente vulneráveis à angústia político-económica ou quando se sentem incapazes de lidar com os seus problemas. De acordo com a tese da secularização da segurança humana (Inglehart & Norris, 2011), discute-se a importância do capital simbólico fundamentado na religião como uma ferramenta usada pelos líderes da Guiné Bissau para legitimar a sua autoridade e ultrapassar o impasse da heterogeneidade étnica.

A terceira parte do artigo centra-se na importância da dimensão religiosa na cultura política da Guiné-Bissau. Espera-se que os resultados dos dados confirmem as hipóteses postuladas sobre os objetivos da manipulação dos valores religiosos. Por um lado, formulei a hipótese que, embora o emprego de símbolos religiosos por líderes nacionais seja uma ferramenta para compensar as relações frouxas entre o governo e os cidadãos, essas práticas façam parte dos sistemas políticos tradicionais africanos. Nesse sentido, a sua interpenetração com o sistema Estatal constitui um marco no processo de

¹ A tradução deste artigo foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia – no âmbito do projeto do OBSERVARE com a referência UID/CPO/04155/2013, e tem como objetivo a publicação no JANUS.NET. Texto traduzido por Carolina Peralta.



africanização do poder. Por outro lado, devido aos níveis excecionalmente elevados de legitimação e consentimento que fornecem, juntamente com um sentimento de medo entre a população, os mitos que adoram a figura do presidente apoiam o avanço de um sistema político autoritário.

A análise descrita neste artigo baseia-se em dados recolhidos em trabalho de campo (região de Biombo, outubro a dezembro de 2016). Técnicas como conversas informais com representantes do sistema político tradicional local, juntamente com a observação participada no cotidiano e ocorrências nas povoações rurais, forneceram os dados necessários para o gráfico. Avança-se uma descrição tão clara quanto possível do tipo de cultura política predominante.

Além disso, a investigação é enriquecida pela análise de discurso categorial de entrevistas semiestruturadas, sustentada por uma taxonomia indutiva. Estas últimas dirigiram-se a um corpus selecionado e representativo, englobando diferentes faixas etárias. Os entrevistados são estudantes universitários e professores da Guiné Bissau que testemunharam a longa era de três décadas (1980-2009) do governo de José Bernardino "Nino" Vieira. As entrevistas demonstram como o presidente Nino recorreu ao capital simbólico no exercício do seu poder.

O cenário político da Guiné-Bissau

Após a independência (24 de setembro de 1974) de Portugal, a Guiné-Bissau foi governada pelo antigo movimento de libertação PAIGC (Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde). Após o golpe de 1980, João Bernardino "Nino" Vieira assumiu o cargo de presidente, onde se manteve até 1998. Golpes de estado, assassinatos e disputas entre os políticos e o exército têm sido uma característica marcante da turbulência política guineense desde a instituição formal da democracia pluralista em 1994. A Guiné-Bissau é formalmente uma democracia representativa semipresidencial, embora as atividades políticas raramente sejam consistentes com o plasmado nas provisões da Constituição (1984).

Os processos de construção de nações e estados estão em jogo devido a legados sociais, culturais e políticos. Por um lado, falta um sistema aberto e livre de relações entre governados e governo. Por outro lado, o processo de incorporar os cidadãos numa identidade nacional é dificultado pela heterogeneidade étnica (Forrest, 2003). No país existem quase trinta etnias e nenhuma delas tem alta prevalência entre a população. Os Balanta (26%), Papel (9,2%), Bijagós (2,1%), Manjaco (9,2%), e Mancanha (3,5%) são as etnias animistas mais significativas, representativas de quase 50% da população total, enquanto os Fula (25 %) e os Mandinga são as principais etnias muçulmanas (Nóbrega, 2003). Não existe um grupo étnico predominante na esfera política², nem há registos de voto político no país. A identidade étnica não é determinante da escolha política de uma dada comunidade (Forrest, 2003: 187). O parcelamento de identidades combina padrões de identidade mais fortes com o grupo étnico dos indivíduos do que com a nação. Os padrões de identidade étnica não se limitam ao agrupamento cultural, afetando também a esfera política. A maioria das pessoas refere-se à autoridade local e não ao Estado

² Embora Álvaro Nóbrega se refira ao processo de "balantização do Estado". A presença do grupo étnico Balanta é maioritária dentro das forças armadas, daí o poder crescente que os Balanta estão a ganhar na esfera militar e política (Nóbrega, 2015).



(Favarato, 2017). O Estado é frágil e carece de legitimação entre as pessoas, especialmente no meio rural. Herdeiro do antigo estado colonial, o atual estado guineense adotou a forma de um aparelho europeu, que não foi capaz de penetrar e rearranjar numa configuração tradicional e social do poder (Forrest, 2003).

O sistema de governo indireto português, implementado durante o século dezanove, baseou-se em comités locais, designados Comitês de Tabanca (Forrest, 2003: 142). Estes últimos destinavam-se a difundir generalizadamente o poder do Estado entre os povos nativos. Apesar disso, o sistema de governo colonial foi corrompido pelos habitantes locais, que elegeram pessoas dotadas de autoridade tradicional ou indivíduos frágeis para cargos no comité (Nóbrega, 2003). A força da estrutura política e social local e tradicional prevaleceu sobre o colonizador. O Estado independente governado pelo PAICG herdou essas fragilidades estruturais. A capacidade do Estado é limitada às cidades e as autoridades comunitárias controlam a sociedade rural.

A estrutura contemporânea dos sistemas políticos africanos é ontologicamente composta de três elementos: estruturas pré-coloniais, legados culturais e políticos coloniais e desenvolvimentos do Estado pós-colonial, inerentemente influenciados pelo processo de globalização e pelo modelo moderno de Estado neoliberal. As três parcelas não são exclusivas, pois funcionam em sinergia recíproca na realidade social, cultural e política interna. A cultura política da Guiné-Bissau é, *ipso facto*, uma mistura cultural heterogênea. A estrutura tripla fornece uma explicação sólida sobre a dialética das potências tradicionais do Estado. O PAICG reiterou os ataques contra o poder tradicional, retratando-o como atrasado, indígena e incivilizado. Assim, geraram uma reação negativa, expressa através da recente revitalização do poder tradicional (Carvalho, 2004).

Apesar da soberania do Estado sobre todo o território guineense, a força das autoridades locais e tradicionais³ é grande em todos os grupos étnicos. A legitimidade dos líderes locais deve-se provavelmente ao seu papel político e/ou religioso (Bordonaro, 2009).

A importância dos antepassados e dos espíritos, juntamente com a invenção da tradição (Hobsbawm, 2002), levou à recente revitalização do poder tradicional na Guiné-Bissau. Mediante o apoio dos legados de sangue e da alma com forças metafísicas e dos antepassados, o recém-nomeado régulo realiza rituais e cerimônias tradicionais com sucesso. O objetivo é afirmar a sua autoridade, ampliar o capital simbólico e fortalecer o poder. As práticas tradicionais de legitimação são a marca do sincretismo entre o poder secular e religioso: a legitimidade, o poder e a autoridade dos líderes tradicionais (régulos) dependem fortemente da sua força religiosa e do seu compromisso com a *cerimonia di terra*⁴ animista (Favarato, 2017).

Cultura política e importância da religião tradicional

A orientação dos indivíduos relativamente ao sistema político e à ação política são elementos determinantes para entender a legitimidade das autoridades locais e

³ A antropóloga Clara Carvalho (2004) estabelece uma distinção entre poder local e tradicional. O primeiro é uma estrutura de poder independente, historicamente enraizado em práticas costumeiras e hábitos sociais; o rótulo de tradicional deve-se à fonte de legitimação do poder. Os régulos guineenses sustentam a sua autoridade na noção auto-justificadora da "tradição".

⁴ "Di terra" usa-se como referência à tradição, tanto no seu aspeto imanente como material. Assim, está associado a forças animistas, espíritos (*irân*) e antepassados.



tradicionais. Esses padrões orientadores resumem-se melhor na expressão cultura política (Almond, 1956: 396), devido aos traços epistemológicos peculiares aos quais os dois termos se referem por si mesmos. Juntos, eles definem um grupo específico de cultura, diferenciado e parcialmente autónomo da cultura em geral.

A cultura é um fenómeno coletivo em que os indivíduos reúnem o seu próprio conjunto de perspetivas do mundo, interpretação da realidade, sentimentos e expectativas. Cultura é um termo amplo; refere-se a aspetos individuais (traços egotrópicos ou psicológicos) e sociais (sócio-trópicos). Devido às instituições, socialização, educação e meios de comunicação, uma cultura é "o sistema significativo através do qual uma ordem social é comunicada, reproduzida, experimentada e explorada" (Williams, 1983: 13). Na ausência de limites claros de definição, inclui noções oriundas de diversos grupos de conhecimento, como a antropologia, sociologia, psicologia, ciência política, religião e arte.

Distinta das atitudes não políticas, a cultura *política* revela como o sistema político é internalizado sob a forma de cognições, sentimentos e avaliações. A combinação dos termos político e cultural refere-se às orientações psicológicas das pessoas em relação aos objetos sociais ou, por outras palavras, à totalidade de ideias e atitudes em relação à disciplina da autoridade, responsabilidades e direitos governamentais e padrões associados de transmissão cultural (Robertson, 2002).

A cultura política pode ser categorizada de acordo com o tipo, subculturas e congruência entre cultura política e sistema político. No que diz respeito ao caso da Guiné-Bissau, identifica-se um tipo de participante partilhado pela elite, enquanto a maioria da população guineense está inserida na cultura política provinciana⁵ (Almond & Verba, 1989 [1963]), na medida em que as autoridades tradicionais são referidas como primeira autoridade legítima, ao contrário do Estado central. Uma orientação política não exclui nem substitui a outra; não há homogeneidade ou uniformidade da cultura política como tal, mas sim uma heterogeneidade cultural ou mistura assente em clivagens de subculturas.

A orientação para a ação política é dedutível por uma síntese de elementos cognitivos, catéticos e de avaliação (Almond, 1956: 396). Em termos de afeto, a avaliação do Estado e do governo apresenta aspetos negativos: pouco ou nada se espera do sistema político e a consciência da presença do governo tende a estar ligada aos interesses familiares. Além disso, as reformas e a permanência de mudanças (Bordonaro, 2009), ainda que não levem a quaisquer mudanças ou melhorias, promoveram um sentimento de resignação misturado com esperança no futuro.

Segundo os guienenses, a estrutura política do país é ineficiente e incapaz de suprir as necessidades das pessoas, pois os funcionários estatais são, no geral, corruptos. Os políticos são acusados de corrupção e de se servirem da sua posição em prol de interesses pessoais. Esta atitude egoísta contraria as características desejáveis de um líder político: as autoridades tradicionais gozam de legitimidade na medida em que governam com responsabilidade o bem-estar das pessoas (Monteiro, 2016: 163). Um bom líder deve usar o poder para o bem comum da comunidade.

⁵ De acordo com o modelo de tipo provinciano, as funções políticas não são especializadas e não estão separadas da orientação religiosa e/ou social. Apesar de poderem existir em políticas diferenciadas e de maior escala, a orientação provinciana é mais comum nos sistemas tradicionais mais simples e circunscritos. (Almond & Verba, 1989 [1963]: 17).



Os cargos políticos tradicionais são um emprego para toda a vida, conferido de acordo com critérios de idade, sabedoria, coragem e valor. As disposições do direito consuetudinário (FDB e INEP, 2012) nomeiam um conselho de anciãos (*Omi Garandi*) e um comité de conselheiros para orientar a governação de um régulo. As pessoas obedecem a decisões e regras promulgadas por serem justas; é muito improvável que hajam violações. A maioria das disposições das autoridades locais assenta em elementos animistas indígenas, que encoraja a proibição. Violar uma norma tornaria uma pessoa culpada perante o *irân*⁶, que não tem misericórdia dos seres humanos: os castigos significam muitas vezes a morte ou *mufunesa*⁷ ininterrupta (Favarato, 2017).

A vida política local é mantida nos bastidores. A oralidade é um meio de comunicação fundamental num contexto de alfabetização medíocre; sem recursos impressos, informáticos ou tecnológicos, as reuniões à sombra das mangueiras são o local escolhido para palestras e discussões políticas. A partilha rápida de informações orais (por meio de conversas oficiais e conversas boca-a-boca entre conselheiros) e o alto nível de consentimento da sociedade podem promover a imagem positiva de um líder, assim como rapidamente destruir a reputação de uma pessoa com base em mexericos. A confiança é de suma importância num mundo político assente na oralidade.

Independentemente de todos os cidadãos estarem informados sobre questões políticas, a participação na vida política é moldada dentro de limites estreitamente ligados ao género e à realização de cerimónias tradicionais. São os rituais, não a idade, que definem as fases da vida de uma pessoa. Os rapazes têm que fazer *fanado* (um teste de resistência de três meses) para se tornarem membros ativos da comunidade política. Quem não realiza a cerimónia, total ou parcialmente, recebe o nome depreciativo de *blufo* e não é elegível para casar. As mulheres geralmente são excluídas da vida política e não podem ter cargos políticos⁸. Mas, pelo contrário, não existe nenhuma proibição disso registada no sistema religioso.

Espelhando o funcionamento da família, a estrutura política local despreza o egoísmo. Um sistema de obrigação recíproca, criando assim uma rede relacional de interações, permanece como pedra angular do sistema social, político e familiar. Assim, a confiança e identificação no sistema político local é elevada.

A transferência das orientações políticas acima referidas para o sistema nacional revela-se assim malsucedida. As práticas do governo nacional assentes num aparelho burocrático não são consistentes com os padrões de legitimação e identificação próprios do sistema tradicional, logo a ideia do falhanço do Estado enganador. Como delineado na análise de Almond e Verba (1989 [1963]), a cultura política e o sistema político não são inerentemente duas estruturas sobrepostas, pois o nível da sua incongruência determina a eficiência e participação em formas de ação política.

O aparelho estatal resulta de legados coloniais que não refletem a realidade local nem a herança africana. A incongruência causa sentimentos de distanciamento, ao mesmo tempo que incorpora a disseminação da cultura política participativa. As clivagens na orientação política são moldadas pela localização dos assentamentos urbanos ou rurais. A divisão da cultura política amplia-se entre a elite educada estrangeira e a população

⁶ A palavra *Irân* não tem uma definição clara ou delimitada. Refere-se a uma entidade metafísica, um espírito, uma força poderosa. Apesar de ser do outro mundo, é considerado parte do mundo físico, a sua presença é sentida e é apontada como a última causa de ocorrências positivas e negativas.

⁷ Infortúnio.

⁸ Estão previstas exceções no caso de uma mulher ser a chefe da família.



em geral, já que a consciência do significado do governo varia fortemente de acordo com o nível de educação (Almond & Verba, 1989[1963]).

Nos habitantes das cidades e nas elites educadas, a cultura política inclina-se para o tipo participativo. Nesse modelo, os cidadãos são explicitamente orientados para o sistema (políticas, estruturas administrativas e processos) como um todo e sentem o papel ativo do seu “eu” na política (Almond & Verba, 1989 [1963]: 18). Em Bissau e em Bafata, os níveis de participação política são notavelmente altos e levaram ao aparecimento de uma sociedade civil articulada e alinhada com a tradição associativa africana. É precisamente em Bissau que ocorrem os protestos e motins de oposição a ações governamentais, demonstrando envolvimento na vida política em termos positivos (debates políticos, sede dos partidos políticos) e negativos (protestos, contestação, desacordo). Além disso, os cidadãos urbanos e as elites educadas tendem a sentir uma incongruência de identidade: enquanto a sua cultura política participativa é consistente com o sistema político formal, dificilmente haverá qualquer identificação com a desresponsabilização dos políticos e com as medidas autoritárias promulgadas.

As clivagens entre as diversas subculturas políticas e a incongruência entre o sistema político e as culturas políticas impedem a legitimidade nacional. Além disso, a incompatibilidade do sistema cultural, juntamente com a variedade de subculturas, dificulta a tarefa do líder nacional de englobar a heterogeneidade étnica e alcançar legitimidade reconhecida nacionalmente.

Persistência da religiosidade e poder simbólico

Alcançar a legitimação é uma questão difícil na política da Guiné-Bissau: a independência impulsionada pelo Estado e não pelo povo (Graça, 2005: 22) frustrou o processo de construção da nação. A construção de cima para baixo do aparelho estatal e da estrutura de administração não superou as estruturas de poder locais e tradicionais. A baixa legitimidade⁹ revolucionária concedida aos políticos e a falta de fundamentos para a legitimidade nacional estimulou o apelo ao mito e aos símbolos fortemente enraizados na religião tradicional para promover a autoridade através do poder simbólico.

Como alternativa eficaz à legitimação burocrático-racional, o capital simbólico fornece uma base geralmente válida para legitimar o poder político nacional. O capital simbólico, inerente ao capital social e cultural, é a principal força por excelência da política (Bourdieu, 2014: 282; 1989). É gerado pela relação entre o capital sociocultural e os agentes a quem a socialização lhes permite ver e reconhecer tais mais-valias. Por outras palavras, significa que os cidadãos reconhecem as autoridades políticas como dotadas desse capital simbólico.

Enquanto poder criador do mundo, o capital simbólico fornece a base para criar legitimidade entre as pessoas, que se manifesta de muitas formas: uma linguagem é, por exemplo, uma instituição normativa estruturada, ela própria constitutiva da realidade e uma forma de capital simbólico.

O poder simbólico não se baseia necessariamente em factos provados, nem em verdades factuais. Preferencialmente, depende da manipulação da realidade, ou melhor, de uma manipulação da realidade de acordo com a visão e opinião da pessoa. A política não é

⁹ Reconhecimento do direito de fazer parte do governo devido à participação na luta pela independência.



feita pela verdade, mas pela opinião, que finalmente se identifica com a ilusão. E a opinião é uma das bases indispensáveis do poder (Arendt, 1995: 17).

A importância dos mitos, símbolos, valores e crenças não reside apenas em si mesmos, mas no que eles evocam, no significado que lhes é dado. Mitos, símbolos e rituais são uma característica essencial de todas as sociedades; as cerimônias periódicas são necessárias para afirmar as necessidades existenciais da sociedade e os valores morais com significado ideológico (Fortes & Evans-Pritchard, 1981 [1940]: 52-56; Hobsbawm, 2002). A manipulação dos mesmos para servir objetivos políticos desempenha uma função-chave, uma vez que são uma ferramenta útil para aumentar a legitimidade da elite política e da liderança nacional.

Como já foi observado por Fortes & Evans-Pritchard (1981 [1940]: 52), "a coesão e a persistência das sociedades africanas [tradicionais e nacionais] dependem em grande parte da capacidade de todos os membros sentirem a sua unidade e perceberem o seu interesse comum em mitos e símbolos". As opiniões religiosas, e assim os valores e crenças que lhe estão relacionados, desempenham um papel importante na convicção política das pessoas.

Além disso, a capacidade de resposta pública à manipulação de símbolos aumenta quando as pessoas estão vulneráveis à angústia político-económica ou quando se sentem incapazes de lidar com os seus problemas (Hayward & Dumbuya, 1983). A tese da segurança humana (secularização) de Inglehart e Norris (2011) faz a ponte entre o nível de religiosidade e o nível de segurança existencial entendido pelos membros de uma determinada sociedade. Essencial para o bem-estar, a segurança humana designa o estado de vida livre de vários riscos, perigos e vulnerabilidades. A religiosidade refere-se, nesse sentido, à necessidade de uma origem suprema para enfrentar os riscos que ameaçam a vida, com os quais se tem de lidar diariamente. Acreditar num ser metafísico tem um papel funcional para os que vivem em condição vulnerável, pois ajuda a reduzir a ansiedade pela sobrevivência.

O argumento central da tese da modernização é que as mudanças económicas, políticas e culturais se realizam em conjunto de acordo com padrões coerentes. Existe uma ampla gama de valores culturais intimamente ligados ao nível de desenvolvimento económico de uma determinada sociedade (Inglehart, Basañez & Moreno, 1998), enquanto outros fatores, como a educação formal, comunicação de massas e estrutura da força de trabalho, são simplesmente influentes nos padrões de mudanças culturais.

No entanto, a religiosidade é sensível a outros elementos da sociedade, como a cultura religiosa e o desenvolvimento socioeconómico (Inglehart, Basañez & Moreno, 1998). Além disso, os padrões de mudanças culturais dependem muito do nível económico de um país; por outras palavras, a dimensão política da cultura muda juntamente com o sistema económico. As expectativas políticas e sociais de populações que vivem em países mais pobres e Estados falhados estão primordialmente associadas a pedidos de segurança, ao invés das pretensões de cidadania participativa, inclusiva, ou direitos do indivíduo¹⁰. Entre essas populações, a religiosidade persiste mais fortemente, enquanto se regista uma erosão sistemática de práticas religiosas, valores e crenças entre os estratos mais prósperos das nações ricas (Inglehart & Norris, 2011).

¹⁰ Nesse sentido, os direitos referem-se aos direitos de primeira e segunda geração, respetivamente cívicos e políticos, e direitos económicos, sociais e culturais.



Religião, crenças, mitos e símbolos no seio da política

A marca da cultura política da Guiné Bissau é o sincretismo entre as esferas política e religiosa. Esta última baseia-se no sistema tradicional de crenças, uma heterogeneidade de cosmologias sob o nome de animismo. Apesar de identificar-se com uma das religiões reveladas (cristianismo, islão) presentes no triplo sistema religioso do país, as crenças animistas permanecem um substrato cultural em todos os indivíduos. *Irân* é a divindade principal; designa um espírito que pode ser maligno ou benevolente. No sistema tradicional, a concordância de *Irân* é fundamental para legitimar uma função política. Além disso, a aprovação dos anciãos e dos antepassados é fundamental para legitimar a função política de uma pessoa.

A nível nacional, o capital simbólico dos políticos assenta em valores, mitos e crenças animistas tradicionais. É provável que sua manipulação forneça ao líder ampla legitimidade para superar o impasse da heterogeneidade étnica, reforçando ainda a instauração de um regime autoritário.

Para entender a dimensão religiosa na esfera política guineense, fez-se uma análise de conteúdo discursivo em entrevistas semiestruturadas a um corpus selecionado. A análise é categórica, sustentada por uma taxonomia indutiva. As unidades de análise, colocadas dentro de índices e categorias, são constituídas por palavras únicas, ou pares de palavras, quando ambas são necessárias como conceito de referência. O conceito que se assemelhe a uma característica peculiar do universo guineense será apresentado usando a palavra original nativa (por exemplo, *irân*, *djambakus*). O elenco segue a regra de presença ou ausência.

As entrevistas concentram-se num período de tempo específico entre 1980 e 2009. Durante três décadas, José Bernardino "Nino" Vieira governou ou esteve fortemente envolvido no governo. A análise pretende, então, indicar o uso e o uso indevido do capital simbólico relacionado com a religião por parte de "Nino" Vieira.

O primeiro grupo (Estado) inclui os elementos necessários para verificar hipóteses de legitimação. Os índices centram-se na heterogeneidade étnica, na legitimidade das estruturas de poder nacionais versus locais tradicionais, nas práticas autoritárias e no sentimento em relação ao Estado.

O segundo grupo (resposta ao capital simbólico) visa identificar a sensibilidade às facetas religiosas das práticas políticas. Os índices visam determinar a presença de mitos, símbolos e crenças dentro da política e da sua fundação. Além disso, os seguintes índices indicam que tipos de fundações estão subjacentes à idolatração do líder nacional.

Finalmente, o terceiro grupo (*africanização* do poder) regista a presença de itens referentes a símbolos, crença e religião na esfera política.

Estado

A primeira categoria examina a percepção do Estado por parte da população guineense. Especificamente, identificam-se os padrões de legitimação da autoridade do líder nacional e a presença de marcadores de autoritarismo.



Tabela 1

Estado					
Categoria: legados tradicionais					
Indicadores	Sincretismo político-religioso	Tribalismo	Etnicidade	Especialistas conselheiros tradicionais -	Tribunal informal

Fonte: redigida pela autora

A dimensão estatal mistura-se com a dimensão não estatal por incluir legados tradicionais. As narrativas e conversas sobre o Estado recorrentemente incluem referências a etnias, direito consuetudinário, e autoridades tradicionais na caracterização do sistema político nacional. A etnia não é fonte de conflitos entre os povos guineenses, pois é uma fonte de orgulho. A integração étnica harmoniosa entre grupos guineenses é invulgar. A diferença religiosa também é respeitada. Especialistas em religião tradicional (régulos, *djambakus*, balobeiros, mouros) são também de suma importância na esfera política: constituem um tribunal informal de ministros e conselheiros do presidente. "Nino" Vieira teria um tribunal real a residir na sua residência, o "Palácio", em Bissau, e costumava consultá-los diariamente. Cada um dos especialistas tinha competência sobre um assunto específico, como um bem governamental.

Tabela 2

Estado						
Categoria: Estado "desonesto"						
Indicadores	Fragilidade	Democratização	Unidade nacional	Clientelismo	Corrupção	Sociedade Civil

Fonte: redigida pela autora

Em geral, o Estado é caracterizado por marcas de fragilidade estrutural. Por um lado, os entrevistados caracterizaram-no negativamente como sendo um sistema regido pelo clientelismo e pela corrupção, gerando sentimentos gerais de desconfiança. O Estado e as autoridades governamentais são considerados entidades distantes e, no geral, ineficazes e indefesas, incapazes de ações efetivas. A orientação geral em relação ao governo mostra que não tem autoridade e poder, assim como lhe é dada pouca legitimidade. Além disso, as expectativas sobre o Estado, a democracia, o governo e a política em geral são baixas ou inexistentes. Não existe ou há pouca identificação com o aparelho do Estado moderno burocrático. Por outro lado, existe um forte sentimento de pertença nacional a uma unidade guineense



Tabela 3

Estado

Categoria: Legitimação e autoritarismo					
Indicadores	Legitimação revolucionária	Perfil do Chefe do exército	Poder e conhecimento sobrenaturais	Controlo	Tirânico

Fonte: redigida pela autora

A caracterização do presidente "Nino" apresenta traços diferentes. Não obstante o regime semi-autoritário de mais de uma década, "Nino" Vieira é retratado como um herói. Ele gozava de grande legitimidade entre a população, principalmente devido à sua fama de guerreiro corajoso que lutou contra os portugueses. Dizia-se que era invencível porque enfrentou várias situações de risco de vida, nunca tendo sido ferido nem os seus soldados derrotados. A fama militar proporcionou o terreno para a legitimidade revolucionária de que precisava para obter consentimento. Assim, os seus feitos militares foram embelezados com características supernaturais e mitos que o idolatravam como ser imortal que desfrutava do apoio pessoal de um dos mais poderosos *irân*. Pensava-se que tinha poderes e conhecimento sobrenaturais.

No entanto, "Nino" era um líder amado e temido devido às formas tirânicas de controlo que utilizava. Quando sua autoridade era questionada, "Nino" exerceu medidas brutalmente repressivas contra os seus opositores. As pessoas temiam-no devido aos seus méritos no campo de batalha, e ainda mais por causa das atrocidades que cometeu.

Resposta ao capital simbólico

A reatividade das pessoas à manipulação de símbolos evidencia-se na análise da figura do presidente "Nino" Vieira. O seu poder assentava na coragem militar e nos valores animistas indígenas. As descrições de "Nino" quase que se assemelham a uma forma de mito, contendo referências recorrentes a poderes sobrenaturais e à natureza sobre humana, bem como às suas capacidades extraordinárias de guerreiro. Também se lhe referem como o "pai" da nação.

"Nino" era adorado como um general heroico e invencível, cujos atos no campo de batalha durante a luta pela independência eram sobre humanos. Recebeu igualmente um nome de guerreiro Balanta, *Kabina Fanchamna*. Dizia-se que era imortal porque não existia nenhuma arma que pudesse feri-lo. Essa crença foi disseminada nos segmentos civil e militar da sociedade e explica as circunstâncias vívidas da sua morte. Além disso, acreditava-se que ele tinha o apoio de um *irân* especial e pessoal, cujos favores lhe concediam proteção e poder.



Tabela 4

		Resposta ao capital simbólico					
Categorias	Mito sobrenatural				Mitos relacionados com a guerra		
Indicadores	Poder e conhecimento sobrenaturais	Inven-cível	Acima da natureza humana ou divina	Morte de Nino	Kabina Fanchamna	Guerreiro heroico lendário	Estatuto social de lutador pela independência

Fonte: redigida pela autora

De acordo com as conversas populares, "Nino" tinha direito a poderes sobrenaturais que lhe permitiam saber tudo o que queria. Esta lenda serviu como dissuasão contra os seus opositores, para evitar que organizassem um golpe de estado, revolta ou rebelião. Além disso, desencorajou qualquer forma de oposição ao seu poder. Estas são características do autoritarismo em vez de se assemelharem a padrões simbólicos de capital em direção à legitimação. O seu governo estava organizado de forma muito eficiente com base em informações fornecidas pelos serviços secretos. Apoiado pelas autoridades locais e urbanas leais, era avisado antecipadamente de quaisquer movimentos subversivos que nasciam no país. Se se mencionava o controlo da informação e a dissuasão, as narrativas sobre o poder de "Nino" Vieira estavam prontas para fazer com que as capacidades de controlo do governo parecessem o resultado das capacidades do Presidente, devido à influência do *irân*.

Numa religião animista tradicional altamente participada, a grande maioria do povo é sensível aos valores e crenças pertencentes às cosmologias indígenas. Junto com aqueles que claramente têm fé no *irân*, a maioria das pessoas reconhece a existência dos espíritos e alguns até se consideram pauteiro/a (capaz de ver *irâns*). Portanto, o regime autoritário regido por "Nino" Vieira baseava-se num sistema de controlo baseado na manipulação de crenças religiosas e em serviços de informação organizados pela burocracia racional.

Tabela 5

		Resposta ao capital simbólico				
Categorias	Controlo e dissuasão			Crenças		
indicadoers	Proteção do Irân	Ser ou ter djambakus	Serviços Secretos	Ter fé em irâns	Crenças gerais em irâns	Pauteiro/a

Fonte: redigida pela autora

Africanização do poder

Nos sistemas políticos tradicionais africanos, o uso de mitos e símbolos relacionados com a religião é uma característica comum. O sincretismo entre religiosidade e política é a norma: os papéis frequentemente sobrepõem-se, a aprovação dos espíritos e dos



antepassados é fundamental para a aprovação de um líder ou para resolver qualquer decisão política importante da comunidade.

Tabela 6

Africanização do Poder					
Categoria: Símbolos					
Indicadores	Bênção do Régulo	Machado	Mão sagrada	Casco de galinha	Veste muçulmana

Fonte: redigida pela autora

O governo de “Nino” Vieira é retratado como sendo rico em símbolos que lembram a dimensão animista. Entre os mais comuns, surgem a bênção dos régulos tradicionais, a mão sagrada, o casco de galinha e a veste muçulmana. No entanto, a última categoria da análise de conteúdo considera indicadores referentes à religiosidade. Foi aplicado amplamente a todos os conjuntos de dados. O resultado da análise mostra que a esfera política é sempre retratada com características religiosas ou relacionadas com a religião. Isto aplica-se tanto às autoridades locais tradicionais como aos líderes nacionais, daí o sistema político do Estado.

A configuração sincrética do poder guineense desafia o sistema estatal moderno e burocrático estabelecido após a independência, herdado da colonização portuguesa e influenciado pelo processo de globalização mundial.

Tabela 7

Africanização do Poder								
Categoria: Elementos religiosos								
Indicador	Irân	tradicional	animismo	sincretismo	(cerimónia tradicional)	Especialista Tradicional (djambakos, mouro, régulo, balobeiro)	Catolicismo	Islamismo

Fonte: redigida pela autora

Para a ciência política ocidental, a manipulação de mitos e símbolos religiosos dentro da esfera política é um meio abusivo de obter poder, legitimação e autoridade. Apesar disso, é necessário considerar as especificidades dos sistemas africanos e os seus legados políticos. A presença de marcadores místicos é comum a todos os países africanos, e mais intensamente nos países da África Ocidental. Assim, a presença de símbolos de poder, elementos religiosos e especialistas tradicionais nos caminhos internos da política nacional pode ser a marca de uma configuração peculiar de Estado, para apontar o processo de *africanização* do poder.



Conclusão

Ao longo deste artigo, procurei mostrar a importância da religião tradicional na cultura política da Guiné-Bissau.

A estrutura política tripla inerente à sociedade da Guiné-Bissau desempenha um papel importante na definição dos limites da dimensão religiosa. A força das autoridades locais e tradicionais permeia o poder das autoridades nacionais. A prevalência do tipo de cultura política provinciana aumenta a primazia da primeira sobre a segunda. As normas promulgadas assentam em fundamentos sociopolíticos e metafísicos. O nível de identificação e confiança das pessoas nas autoridades locais ou tradicionais é alto e sua legitimidade é inquestionável.

Quando as ferramentas da estrutura nacional racional-burocrática não são consistentes com os objetivos desejados - legitimidade, poder, consentimento - as autoridades recorrem ao capital simbólico do poder. O capital religioso fornece uma base sólida para o poder simbólico forte, uma vez que: 1) as crenças da metafísica são uma parcela absoluta de símbolos, mitos e valores. Tal como os chefes tradicionais, as crenças amplamente aceites servem de base para a legitimação da autoridade do presidente; 2) embora a segurança humana seja um elemento determinante, se bem que não determinista, para definir a religiosidade, a percepção à religiosidade é maior nas sociedades em que os indivíduos são mais vulneráveis a perigos que põe a vida em risco.

Em relação à hipótese postulada, a análise prova que a difusão de valores, mitos e símbolos relacionados com a religião na política guineense tem mais do que uma função.

Por um lado, os mitos que envolviam o presidente "Nino" Vieira forneciam-lhe níveis excepcionalmente elevados de legitimação e consentimento. Primeiro, foram um meio de superar o impasse étnico tradicional de legitimação. Segundo, o poder de "Nino" assentava num misto de legitimação baseada na fama e medo mitológicos. Os mitos e narrativas concederam-lhe uma identidade *Übermensch*, que eficientemente dissuadiu a oposição e a revolta contra o governo estabelecido. "Nino" é conhecido tanto como o general heroico que libertou o país do colonizador português como por ser presidente sanguinário para quem a polícia iria impiedosamente assassinar qualquer opositor. A mística em torno da figura do presidente, portanto, representa o avanço do sistema político autoritário.

Por outro lado, o emprego de símbolos baseados na religião por "Nino" Vieira é uma ferramenta para compensar as relações frouxas entre o governo e os cidadãos. No entanto, tais práticas fazem parte dos sistemas políticos tradicionais africanos, onde a esfera religiosa e a política são interdependentes. O uso de valores relacionados com a religião pelos líderes nacionais enquadra-se no sincretismo político-religioso. Este último é uma característica definidora dos sistemas políticos africanos.

De acordo com a tradição ocidental, a vida na pluralidade toma a forma de política, uma arte sustentada nas faculdades dos seres humanos, cuja força subjacente assenta na organização social dos seres humanos. Contrariamente, a política africana fundamenta a fundação definitiva do governo numa entidade metafísica e de alguma forma superior. Na Guiné Bissau, chama-se *irân*. Os *irâns* são os verdadeiros donos do poder, enquanto as autoridades nacionais tradicionais, locais e - poderíamos afirmar - nacionais são instrumentos da sua vontade. Nesse sentido, a dimensão religiosa é inseparável da



política, pois implicam-se intrinsecamente. A transposição do uso de mitos, símbolos e valores religiosos para a esfera política nacional sintetiza a pedra angular do processo de *africanização* do poder, ou melhor, a construção de um Estado complexo, não sustentado exclusivamente no modelo do Estado-nação ocidental.

Referências bibliográficas

- Almond, Gabriel A. (1956). Comparative Political Systems. *The Journal of Politics*. Vol 18 n 3, pp. 391 - 409
- Almond, Gabriel Abraham & VERBA, Sidney (1989). *The civic culture*. Newsbury Park (California): SAGE. 1ª edição: 1963
- Bordonaro, Lorenzo L. (2009), *Guinea Bissau today: The Irrelevance of the State and the Permanence of Change*, African Studies Reviews, vol. 52, n. 2
- Bourdieu, Pierre (1989). Social Space and Symbolic Power. *Sociological Theory*. Vol. 7, n. 1, pp.14-25
- Bourdieu, Pierre (2014). *Sobre o Estado. Curso no Collège de France (1989-1992)*. Lisboa: Edições 70. Original title: *Sur L'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*.
- Carvalho, Clara (2004). Local authorities or local power? The ambiguity of traditional authorities from the colonial to the post-colonial period in Guinea-Bissau. *Lusophone Africa: Intersection between the Social Sciences*. Institute of African Studies, Cornwall University
- Faculdade de Direito de Bissau & Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (2012). *Direito costumeiro vigente na República da Guiné-Bissau: Balantas, Fulas, Mancanhas, Manjaco, Mandingas, Papeis*. Bissau: FDB, INEP, Cooperação EU, PNUD
- Favarato, Claudia (2017). *This child is not a person. Criança-irân infanticide cultural practices and the challenges to human rights*. Dissertação de mestrado. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa
- Forrest, Joshua B. (2003). *Lineages of State fragility, rural civil society in Guinea Bissau*. Ohio: James Currey editor
- Fortes, Meyer & Evans-Pritchard, E.E. (1981). *Sistemas Políticos Africanos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Original title: *African Political Systems*. 1940. Oxford University Press on behalf of International African Institute
- Graça, Pedro Borges (2005). *A Construção da Nação em África*. Coimbra: Almedina
- Hayward, Fred M. & Dumbuya, Ahmed R. (1983). Political Legitimacy, Political Symbols and National Leadership in West Africa. *The Journal of Modern African Studies*. Vol. 21, n. 4, pp. 645-671
- Hobsbawm, Eric (2002). *L'invenzione della tradizione*. Torino: Giulio Einaudi Editore. 1ª edição: 1983
- Inglehart, Ronald, Basañez, Miguel, Moreno, Alejandro (1998). *Human Values and Beliefs: A Cross-Cultural Sourcebook. Political, religious, sexual and economic norms in 43 societies. Findings from the 1990-1993 World Value Survey*. USA: The University of Michigan Press



Inglehart, Ronald & Norris, Pippa (2011). *Sacred and Secular. Religion and politics worldwide*. 2ª edição. Nova Iorque: Cambridge University Press. (1ª edição 2004)

Monteiro, Samory Badona (2016). A Atualidade do Direito Tradicional no Sistema Jurídico da Guiné-Bissau: Perspetivas Sinérgicas à Luz da Reparação Penal. *ReDiLP – Revista do Direito de Língua Portuguesa*. N 8 (julho – dezembro 2016), pp. 159 – 196

Nóbrega, Álvaro (2003). *A luta pelo poder na Guiné-Bissau*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Nóbrega, Álvaro (2015). *Guiné-Bissau: um caso de democratização difícil (1998-2008)*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Robertson, David (2002). *The Routledge dictionary of politics*. Londres: Europa Publications. 3ª edição

Williams, Raymond (1983). *Keywords. A Vocabulary of Culture and Society*. Nova Iorque: Oxford University Press

Recensão Crítica

EMPREENDEDORISMO EM ÁFRICA: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA COM DADOS DO GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR (GEM)

Renato Pereira

rpereira@autonoma.pt

Investigador Integrado do OBSERVARE/UAL. Professor Associado da Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal). Professor Convidado do ISCTE-IUL. Doutor em Ciências de Gestão pela Université Paris Dauphine.

Redento Maia

Pós-Doutorando do OBSERVARE/UAL. Professor Titular da Faculdade de Economia da Universidade Agostinho Neto (Angola). Doutor em Ciências Económicas pela Universidade de Economia de Sófia, Bulgária.

O presente texto apresenta um estudo exploratório sobre o empreendedorismo em África a partir de dados recolhidos no âmbito do *Global Entrepreneurship Monitor*. Partindo de uma base teórica sobre a relação entre o empreendedorismo e o desenvolvimento económico, são exploradas sete dimensões de estudo em empreendedorismo internacional: (i) atitudes, (ii) oportunidades percebidas, (iii) medo de falhar, (iv) intenções empreendedoras, (v) crenças sobre empreendedorismo, (vi) atividade empreendedora inicial, (vii) taxa de negócios estabelecidos. Conclusões sobre a exploração dos dados e pistas para investigações futuras nesta temática são fornecidas.

Introdução

Numa investigação bastante recente, Adusei (2016) comprovou, na sequência de vários outros estudos sobre a mesma problemática noutras geografias, que também em África o empreendedorismo é um dos factores que exerce um impacto positivo sobre o crescimento económico, um dos problemas mais desafiantes para o continente africano no último século (Ndulu et al, 2007).

Baseado num estudo que cobriu 12 países e representou uma ampla dispersão geográfica e cultural, embora nenhum país lusófono tenha sido incluído, ficou clara a associação linear positiva entre o crescimento do PIB *per capita* e o número de novas empresas registadas no país num dado ano fiscal.

Ao criar condições de auto-sustentação económica, através do auto-emprego por via da constituição de uma empresa unipessoal, a forma mais simples de empreendedorismo, fica estabelecido o nexo de causalidade entre o crescimento económico e o aumento da atividade empreendedora.



Se a racionalidade económica impõe a qualquer empresa o imperativo de satisfazer necessidades económicas no mercado em que atua, em condições concorrenciais, então o empreendedorismo, em economias em que os mercados são generalizadamente ineficientes, ou mesmo inexistentes (como o são muitas das economias africanas), cumpre ao mesmo tempo uma função económica – gerando valor acrescentado – e uma função social – garantindo que as pessoas acedem a bens fundamentais que não lhes chegariam por outra via, contribuindo assim, também, para o desenvolvimento económico.

Os objetivos deste trabalho passam assim por descrever, analisar e explicar, de forma sintética, a temática do Empreendedorismo em África, quer quanto ao seu enquadramento teórico, quer no contexto empírico do Global Entrepreneurship Monitor (GEM).

O GEM é uma ONG britânica suportada por quatro instituições académicas de grande prestígio. É a base de dados mais completa e mais abrangente que existe em matéria de empreendedorismo. Representa cerca de duas décadas de dados recolhidos, mais de 200.000 entrevistas efectuadas por ano, mais de 100 países aderentes, mais de 500 investigadores em empreendedorismo, envolvidos em mais de 300 instituições académicas e científicas, e mais de 200 instituições financiadoras mobilizadas.

O propósito do GEM, desde o início, tem sido o de fazer uma avaliação científica do nível empreendedor dos países aderentes para que se possam propor políticas tendentes à melhoria do desempenho dessa variável, no pressuposto de que o aumento da actividade empreendedora favorece o desenvolvimento dos países, tal como demonstrado em variados estudos, no tempo e no espaço.

Os países africanos que têm participado na recolha de dados anual do GEM são os seguintes: África do Sul (com 15 participações), Uganda (com 4 participações), Angola (com 4 participações), Egipto (com 3 participações), Burkina Faso (com 3 participações), Tunísia (com 2 participações), Marrocos (com 2 participações), Argélia (com 1 participação), Botswana (com 1 participação), Líbia (com 1 participação) e Camarões (com 1 participação).

Assim sendo, podemos constatar que relativamente à região da África Subsariana, apenas um país tem participado regularmente (África do Sul), três países participaram ocasionalmente (Angola, Burkina Faso e Uganda) e dois participaram pontualmente (Botswana e Camarões).

1. Empreendedorismo em África

1.1. Enquadramento disciplinar

O empreendedorismo é um fenómeno multifacetado que tem sido objecto de abordagens teóricas provenientes de diversas disciplinas, sendo as principais a Economia, a Psicologia, a Gestão e as Finanças (e.g. Sarkar, 2014).

Independentemente da abordagem e da respectiva definição, o Empreendedorismo (ou a atividade empreendedora) é normalmente medido pela criação ou nascimento de empresas (privadas), frequentemente ponderado pela taxa de sobrevivência das mesmas num determinado horizonte temporal.



Sinteticamente, as Finanças encaram o Empreendedorismo como mais uma oportunidade, ou alternativa, de investimento ou de aplicação de capital. Nesta perspectiva, o empreendedorismo materializa-se num activo ou conjunto de activos financeiros concretos, ou seja, os títulos representativos do capital de uma dada sociedade comercial.

Para a Gestão, o Empreendedorismo corresponde às duas primeiras fases do ciclo de vida de uma empresa – lançamento e expansão – normalmente aplicável apenas a empresas com grande potencial de crescimento rápido, em princípio por estarem assentes numa dada inovação tecnológica.

Do ponto de vista da Psicologia, provavelmente a disciplina que mais tem estudado o Empreendedorismo, o que está em causa, entre outros problemas, é a compreensão da personalidade empreendedora e da relação dos traços de personalidade com o desenvolvimento do fenómeno empreendedor.

Finalmente, para a Economia, existem basicamente dois eixos de análise: (i) um micro, relativo à influência do empreendedorismo sobre a eficiência dos mercados, (ii) e um outro macro, sobre as relações de causa-efeito entre o Empreendedorismo e os crescimento e desenvolvimento económicos, comportando as vertentes institucional e regulamentar, o papel do Estado, as políticas económicas e as condições de acesso aos mercados.

No entanto, nota-se uma prevalência da utilização, sobretudo em Economia do Desenvolvimento, do conceito de “Economia Informal” quando se aborda a temática do Empreendedorismo (e.g. Lopes, 2007), reduzindo assim este fenómeno, correcta ou incorrectamente, ao empreendedorismo de necessidade e deixando (excessivamente) de lado o empreendedorismo de oportunidade, também designado de empreendedorismo produtivo.

Hilson et al (2018) confirma que a atividade empreendedora na África Subsariana está fortemente concentrada no sector informal, sendo isso uma limitação para o desenvolvimento de competências técnicas.

Certamente devido à prevalência da economia informal em África, e da consequente preponderância do empreendedorismo de necessidade, Adusei (Op. Cit.: 202) relembra que muitos autores postulam que “o empreendedorismo em economias em desenvolvimento não tem a força necessária para promover o crescimento económico”.

De forma mais dramática ainda, Acs & Varga (2005) refere que o empreendedorismo de necessidade não tem praticamente qualquer impacto no desenvolvimento económico, uma vez que é desenvolvido por pessoas de baixas qualificações e, consequentemente, tem pouca influência sobre a produtividade da economia.

A abordagem seguida na presente investigação privilegiará uma abordagem económica, centrada nos objectivos do próprio GEM: contribuir para a “exploração do impacto das instituições nacionais no empreendedorismo bem como a relação entre empreendedorismo e desenvolvimento económico” (Bosma et al, 2012).



1.2. Caracterização teórica

A relação entre o Empreendedorismo e o crescimento económico tem sido, de facto, amplamente estudada, tal como referido anteriormente, apresentando um percurso de resultados nem sempre convergentes.

Ndulu et al (op. cit., capítulo 2), entre outros estudos, relembra as bases para o estabelecimento de umnexo causal entre o empreendedorismo e o crescimento económico a partir da relação entre o investimento e o crescimento económico.

A relação entre o investimento e o crescimento económico é, em quaisquer circunstâncias, uma relação básica e de há longo tempo conhecida e estudada, nas suas duas componentes, pública e privada.

Igualmente estudada é a (significativa) relação entre o Empreendedorismo e o desenvolvimento económico, que se estabelece (indirectamente) a partir do crescimento económico gerado por esse empreendedorismo, pela criação de emprego, pela adopção de inovação tecnológica bem como pela diminuição provocada na pobreza, conforme relembra Brixiova (2010).

Neste contexto, sendo a criação de empresas privadas um processo de investimento, interno e/ou externo, compreender a extensão do impacto do Empreendedorismo na economia implica identificar as variáveis que impactam sobre o desenvolvimento do próprio Empreendedorismo e a sua influência relativa sobre a economia.

Ndulu et al (op. cit.: 49) considera as seguintes variáveis: quadro institucional, político e regulatório; legislação sobre a actividade económica e sua aplicação; adequação e qualidade das infra-estruturas; estabilidade macroeconómica; protecção dos direitos de propriedade; funcionamento do sistema financeiro.

Estas variáveis são, de facto, críticas para a compreensão da qualidade do Empreendedorismo já que, combinadamente, as mesmas influenciam o nível de risco do investimento, levando a que em muitas economias africanas se verifique uma prevalência de empreendedorismo replicativo, de menor valor acrescentado, quando comparado com um empreendedorismo inovador, de maior risco e valor acrescentado (Adusei, op. cit.: 209).

A principal conclusão é que a qualidade do ambiente de investimento é, de forma geral, insuficiente em África, suportada, em primeira instância, pelo mais elevado custo de *“doing business”* do mundo.

Os custos de energia, transporte, telecomunicações e segurança estão entre os que mais negativamente afectam as empresas. Mas também os custos alfandegários e de licenciamento comercial têm um peso desmesurado, assim como a necessidade de se efectuar elevados pagamentos “informais” para que processos administrativos triviais sejam resolvidos.

Ndulu et al (op. cit.: 68-71) conduz, ainda, um interessante estudo sobre a origem do Empreendedorismo africano, comparando os empreendedores “indígenas” (ou locais) com os empreendedores “não indígenas” (ou estrangeiros), nomeadamente asiáticos, do Médio-Oriente ou caucasianos (essencialmente europeus).



A primeira descoberta é que as empresas indígenas são, em média, mais pequenas que as estrangeiras e, ao mesmo tempo, iniciam a actividade com uma dimensão que é também mais reduzida do que a das empresas estrangeiras, diferença essa que tende a acentuar-se ao longo do tempo.

O nível educacional (ou de habilitações académicas) dos fundadores ajuda a perceber a diferença de dimensão entre empresas indígenas, à data da constituição, numa associação linear positiva. Esta diferença de dimensão tende a manter-se ao longo do tempo.

O crédito comercial está também mais acessível a empresas estrangeiras do que a empresas locais, sugerindo uma maior dificuldade destas no estabelecimento de uma relação de confiança com os seus fornecedores.

Estes resultados indicam ainda a inexistência de redes empresariais nas comunidades locais africanas. Como os sistemas judiciais são no geral fracos, é extremamente difícil para uma pequena empresa africana desenvolver-se ao mesmo ritmo que um empreendedor estrangeiro, nomeadamente asiático, árabe ou europeu.

Como última conclusão, quiçá a mais surpreendente de todas, observa-se que a dificuldade de acesso à informação tem um peso, para os empreendedores africanos, ainda mais elevado que a dificuldade de acesso a capital, o que contraria os estudos efectuados nos países desenvolvidos sobre a mesma matéria.

Brixiova (2010) salienta a importância de se estudar a forma como a falta de competências das empresas indígenas africanas, que afecta tanto os empreendedores quanto os seus trabalhadores, poderá ser ultrapassada já que as outras variáveis com impacto negativo sobre o Empreendedorismo são mais conhecidas: acesso ao crédito, ambiente de negócios e constrangimentos infra-estruturais. O deficiente acesso à informação também é identificado como dificultando o fenómeno empreendedor.

Neste contexto das competências, sendo a qualidade do trabalho humano o aspecto mais crítico para o desenvolvimento de um empreendedorismo de oportunidade, Brixiová et al (2015) refere ainda a importância de um factor com elevado impacto negativo: um desemprego jovem cada vez mais acentuado em vários países africanos, paradoxal na lógica de desenvolvimento que muitos desses países têm apresentado recentemente.

Apesar disso, Ekekwe (2016) identifica um aumento significativo (exponencial?) do Empreendedorismo africano, pelo menos nalguns países do continente, como a Nigéria, o Quénia, o Senegal, o Ruanda e o Gana.

Entre as principais razões apontadas emerge a recente crise provocada pela queda do preço do petróleo e a consequente necessidade dos agentes económicos e do Estado comprarem produtos em moeda local, dada a crise cambial em que a maioria dos países africanos, directa ou indirectamente, caiu.

Finalmente, Klingebiel & Stadler (2017) identifica os 3 factores que deveriam guiar o crescimento do empreendedorismo em África: (i) focalização no empreendedorismo de "topo da pirâmide", por oposição ao empreendedorismo de sobrevivência, ou de "base da pirâmide", característico da economia informal: (ii) controlo sobre os factores de produção e (iii) inovação na distribuição (e não nos produtos).

Relativamente ao primeiro fator, os autores aconselham os empreendedores a combinarem concepção de produto africana com níveis de qualidade (de produção)



internacionais como forma de conquistarem os consumidores de classe média-alta. A ideia é “transcender as fronteiras nacionais” permitindo, ao mesmo tempo, criar condições para futuras estratégias de internacionalização, o que é raríssimo no actual contexto do empreendedorismo africano.

Sobre os factores de produção, os autores salientam a importância de se controlar terra e outros factores de produção básicos, nomeadamente logísticos, dadas as limitações da produção e da distribuição locais e as crescentes dificuldades de importação, nomeadamente por razões cambiais.

Quanto ao terceiro factor, este trabalho salienta que os problemas de distribuição continuam a ser dos mais graves em África por causa, nomeadamente, das disfunções ou inexistência de infra-estruturas fundamentais. Sugere-se que os empreendedores procurem formas inovadoras de utilizar tecnologias emergentes, como os drones, para ultrapassar estas limitações.

2. O GEM - Global Entrepreneurship Monitor

2.1. Abordagem conceptual

O GEM – Global Entrepreneurship Monitor é um Observatório sobre o Empreendedorismo no mundo, feito a partir de dados recolhidos com o mesmo instrumento e de acordo com a mesma metodologia em todos os países participantes, virtualmente todos os países do mundo.

Os países participantes aderem ao GEM numa base voluntária e terão, eles próprios, que financiar todos os custos relativos à sua participação, normalmente através de patrocínios, o que faz com que muitos países participem de forma intermitente, e com equipas diferentes ao longo do tempo, e outros nunca tenham participado.

Cada país é representado por uma Equipa Nacional, normalmente liderada por uma instituição académica responsável pela recolha dos dados e pela elaboração do relatório nacional com as conclusões aplicáveis ao seu país.

O projecto é supervisionado pela Global Entrepreneurship Research Association (GERA), uma entidade privada sem fins lucrativos com sede no Reino Unido, responsável pelo relatório consolidado.

O GEM tem sido definido por académicos de relevo das principais instituições científicas envolvidas com o Empreendedorismo, com a dupla preocupação de incluir as abordagens teóricas mais influentes e os indicadores de medida que permitam comparações internacionais, sob a mesma metodologia.

Os dados do GEM são recolhidos através da aplicação de dois instrumentos complementares (i) o Inquérito à População Adulta (APS) e (ii) o Inquérito aos Especialistas Nacionais (NES).

- ⇒ O APS estuda as atitudes, a actividade e as aspirações dos empreendedores. Incide sobre, pelo menos, 2.000 adultos em cada país;
- ⇒ O NES faz a monitorização de nove factores que se crê terem um impacto significativo no empreendedorismo, conhecidos como as Condições Contextuais do



Empreendedorismo (EFCs). Incide sobre, pelo menos, 36 especialistas cuidadosamente escolhidos em cada país.

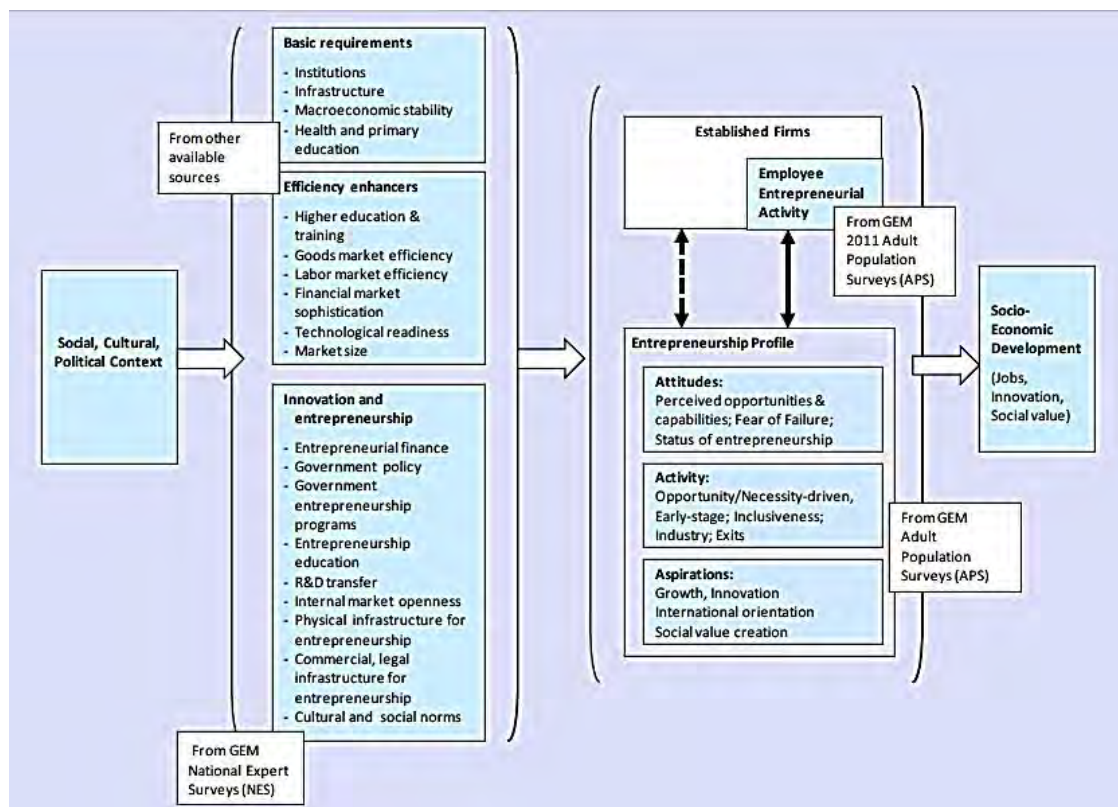
A colecta de dados é coordenada centralmente. Os instrumentos de recolha de dados de cada país são sujeitos a várias verificações antes do processo de recolha começar. Os dados resultantes são escrutinados repetidas vezes antes de serem publicados. Este processo, desenvolvido e testado ao longo de muitos anos, garante que os dados do GEM são da mais elevada qualidade.

Em conclusão, o GEM permite compreender:

- ⇒ Os factores que influenciam o empreendedorismo;
- ⇒ A relação entre o empreendedorismo e o desempenho económico de cada país participantes (e das suas várias regiões);
- ⇒ A interacção entre as instituições, o empreendedorismo e o desenvolvimento;
- ⇒ Os diferentes tipos de empreendedorismo e as suas potencialidades.

Esses factores são considerados indispensáveis para o estabelecimento de políticas públicas que permitam suportar estratégias de desenvolvimento económico, sobretudo em países em vias de desenvolvimento, mas também em *middle-income countries* e, no limite, em todos os países que se pretendam manter competitivos e reconheçam a importância do empreendedorismo para esse desiderato.

Figura 1 – Modelo conceptual do GEM



Fonte: Bosma et al (2012: 12)



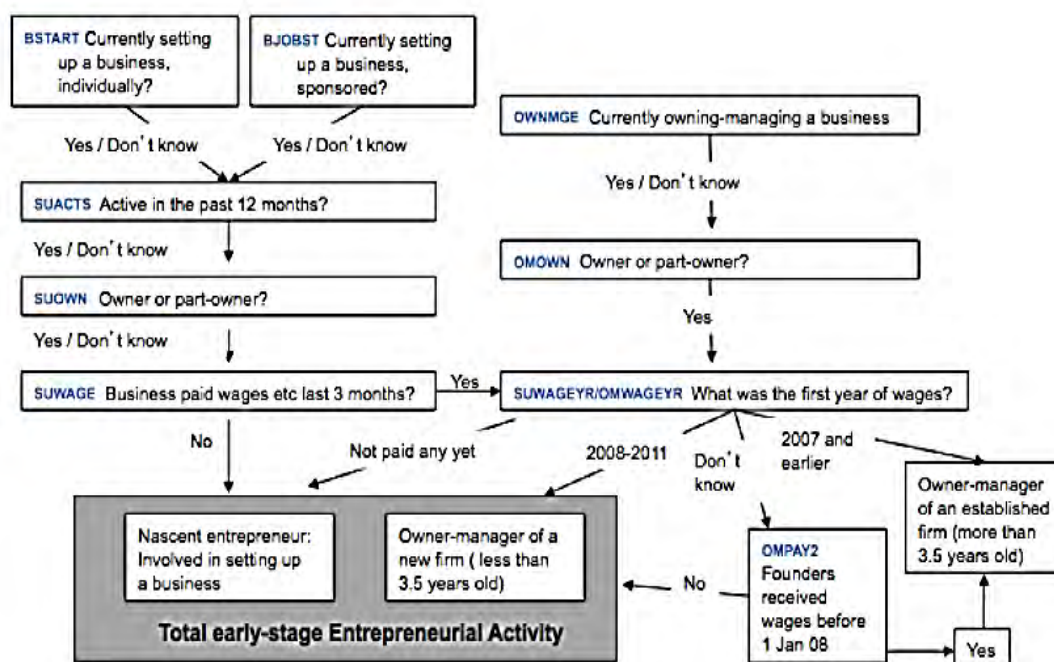
Esta versão do modelo foi revista visando uma adaptação à tipologia de "*factor-driven economies*", "*efficiency-driven economies*" e "*innovation-driven economies*" proposta por Porter et al (2002), permitindo ao GEM melhor descrever e medir as condições em que o empreendedorismo e a inovação se podem desenvolver.

"*Factor-driven economies*" são países na fase inicial do processo de desenvolvimento, normalmente dependentes da agricultura e da extracção de recursos naturais. Nas "*efficiency-driven economies*" já existe um sector industrial e os consequentes ganhos de produtividade decorrentes de economias de escala obtidas assim como um sistema financeiro minimamente sofisticado. Nas "*innovation-driven economies*" verifica-se uma mudança gradual para o sector terciário e para as actividades de investigação e desenvolvimento e de geração de conhecimento.

2.2. Abordagem metodológica

Do ponto de vista metodológico, o propósito do GEM é conseguir identificar e caracterizar os empreendedores ao longo das diversas fases do processo empreendedor: *opportunity recognition / nascent entrepreneurship*; *start-up a new firm*; *owning-managing a new firm*. As duas primeiras etapas, conjuntamente, são designadas de *early-stage entrepreneurial activity*.

Figura 2 – Processo metodológico de identificação das várias etapas do processo empreendedor através do questionário do GEM (dados de 2011)



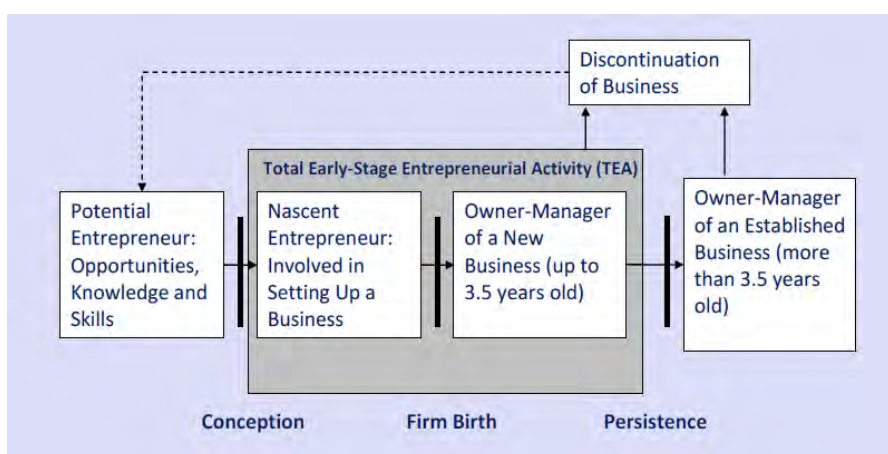
Fonte: Fonte: Bosma et al (2012: 21)



A figura 3 descreve o processo empreendedor tal como o mesmo é conceptualmente definido pelo GEM. Mas mais do que separar as fases do processo empreendedor, o grande contributo metodológico do GEM é possibilitar a identificação das atitudes que subjazem à actividade empreendedora.

Outro aspecto importante que o questionário captura é não só a dimensão do fenómeno de descontinuidade das empresas, mas ainda as razões associadas a essa paragem, sejam elas pelo arranque de um novo negócio ou por se tronarem economicamente (e/ou financeiramente) inviáveis.

Figura 3 – Fases do processo empreendedor no modelo teórico do GEM



Fonte: Fonte: Bosma et al (2012: 21)

2.3. Resultados da África Subariana

Tendo em conta a fraca adesão dos países africanos ao GEM, com a (expectável) excepção da África do Sul, a coordenação do projecto apostou em fazer, ela própria, um relatório sectorial para a África Subariana (Herrington & Kelley, 2012).

Seguindo a mesma metodologia e os mesmos propósitos dos relatórios nacionais do GEM, este trabalho foi levado a cabo no período de 3 anos até 2012 e incidiu sobre a seguinte amostra de 10 países: África do Sul, Angola, Botswana, Etiópia, Gana, Malawi, Namíbia, Nigéria, Uganda e Zâmbia.

De acordo com a tipologia de Porter et al (2002), a África do Sul e a Namíbia são classificadas de "*efficiency-driven economies*" e os restantes países são "*factor-driven economies*". Nenhum país da África Subariana pertence ao grupo das "*innovation-driven economies*".

Apesar da relativa falta de actualidade dos dados poder ser vista como uma limitação para este trabalho, o período coberto no estudo corresponde a um triénio de forte crescimento económico na generalidade dos países estudados, após os efeitos da crise financeira internacional de 2007-2008 e antes do *status quo* criado pela quebra do preço do petróleo ocorrida no segundo semestre de 2014.



Assim sendo, será certamente interessante verificar a forma como o empreendedorismo se desenrola e é percebido num período temporal em que os países vivem uma generalizada expansão económica.

As conclusões mais marcantes podem ser sintetizadas em 7 grupos: (i) atitudes, (ii) oportunidades percebidas, (iii) medo de falhar, (iv) intenções empreendedoras, (v) crenças sobre empreendedorismo, (vi) actividade empreendedora inicial, (vii) taxa de negócios estabelecidos.

Figura 4 – Atitude empreendedora na África Subsariana

Economy	Entrepreneurship as a good career choice	High status to successful entrepreneurs	Media attention for entrepreneurship
Botswana	76% *	73%	79%
Ethiopia	76%	92%	73%
Ghana	84%	91%	82%
Namibia	73%	76%	82%
Nigeria	82%	76%	78%
South Africa	74%	74%	73%
Zambia	67%	79%	72%
Sub-Saharan Africa Average (unweighted)	76%	80%	77%
Latin America and Caribbean Average (unweighted)	75%	71%	67%
MENA Average (unweighted)	76%	81%	56%
Asia Pacific and South Asia Average (unweighted)	59%	65%	70%
European Union Average (unweighted)	58%	69%	50%
Non-European Union Average (unweighted)	62%	66%	52%

Fonte: Herrington & Donna (2012: 21)

De forma surpreendente (ou talvez não) a média (simples) das pessoas que consideram o empreendedorismo como uma boa opção de carreira (76%) é superior a todas as outras regiões do mundo, sendo apenas igualda pela região vizinha de Médio-Oriente e Norte de África (MENA).

Nos outros dois parâmetros analisados relativamente às atitudes empreendedoras, a posição relativa situa-se igualmente ao nível das mais elevadas – caso do status – ou mesmo acima de todas – caso da cobertura mediática conseguida em caso de sucesso empreendedor.

Estes resultados poderão explicar-se, em parte, pela já anteriormente identificada falta de oportunidades no mercado de trabalho, sobretudo entre os jovens, e por uma certa mistificação do sucesso empreendedor alavancada por casos de sucesso internacionais, sobretudo de afro-americanos, veiculados pela imprensa norte-americana.

Relativamente à percepção das oportunidades disponíveis no mercado para o desenvolvimento de uma iniciativa empreendedora, e das correspondentes capacidades para lhe dar seguimento, os resultados mostram um pessimismo do lado sul-africano e um optimismo generalizado em todos os outros países, particularmente na Nigéria.

Quando se analisa o medo de falhar, o desvio padrão entre o país com mais elevado e o país com mais baixo resultado é mais reduzido. O pessimismo sobre a probabilidade de



falhar é mais acentuado em Angola, na Namíbia e na Etiópia e o optimismo sobre essa mesma possibilidade é mais claro no Malawi, no Uganda e na Zâmbia.

Figura 5 – Oportunidades e capacidades percebidas, e medo de falhar

Economy	Perceived opportunities	Perceived capabilities	Fear of failure*
Angola	66% **	72%	38%
Botswana	67%	71%	25%
Ethiopia	65%	69%	33%
Ghana	79%	86%	18%
Malawi	74%	85%	12%
Namibia	75%	74%	35%
Nigeria	82%	88%	21%
South Africa	35%	39%	31%
Uganda	81%	88%	15%
Zambia	78%	84%	17%
Sub-Saharan Africa Average (unweighted)	70%	76%	24%
Latin America and Caribbean Average (unweighted)	53%	62%	28%
MENA Average (unweighted)	41%	53%	35%
Asia Pacific and South Asia Average (unweighted)	30%	32%	41%
European Union Average (unweighted)	31%	42%	39%
Non-European Union Average (unweighted)	33%	42%	36%
United States	43%	56%	32%

Fonte: Herrington & Donna (2012: 22)

Tendo em conta a comparação com os resultados das outras regiões, parecem haver vários factores de enviesamento na percepção dos empreendedores, nomeadamente devido à falta de uma amostra suficiente de casos de referência, em cada país (com excepção da África do Sul), para permitir a criação de uma percepção equilibrada. Isso é particularmente visível na questão das competências, onde as distorções de avaliação parecem especialmente evidentes.

Figura 6 - Intenções empreendedoras na África Subsariana

Economy	Entrepreneurial intentions **
Angola	70%
Botswana	72%
Ethiopia	24%
Ghana	60%
Malawi	70%
Namibia	45%
Nigeria	44%
South Africa	12%
Uganda	79%
Zambia	55%
Sub-Saharan Africa Average (unweighted)	53%
Latin America and Caribbean Average (unweighted)	34%
MENA Average (unweighted)	26%
Asia Pacific and South Asia Average (unweighted)	17%
European Union Average (unweighted)	13%
Non-European Union Average (unweighted)	14%
United States	13%

Fonte: Herrington & Donna (2012: 24)



Na variável das intenções empreendedoras entre a população não empreendedora, verificam-se disparidades significativas. Uma vez mais, e de forma não surpreendente, a África do Sul apresenta valores semelhantes aos da Europa e Estados Unidos, e relativamente próximos dos da Ásia. A explicação para estes valores estará certamente ligada à quantidade e à maturidade do empreendedorismo nesse singular país subsariano.

A Etiópia, talvez por razões culturais, dada a proximidade geográfica, apresenta valores semelhantes aos da região MENA. Angola, Botswana e Uganda apresentam todos valores de intenção empreendedora absolutamente esmagadores, embora em linha com os indicadores anteriores, nomeadamente sobre as oportunidades e as perspectivas de carreira.

Figura 7 – Níveis de actividade e motivações empreendedoras

Economy	Nascent entrepreneur-ship rate	New business ownership rate	Early-stage entrepreneurial activity (TEA)	Established business ownership rate	Discontinuation of businesses	Necessity-driven (% of TEA)	Improvement-driven opportunity (% of TEA)
Angola	15%	19%	32%	9%	26%	24%	38%
Botswana	17%	12%	28%	6%	16%	33%	48%
Ethiopia	6%	9%	15%	10%	3%	20%	69%
Ghana	15%	23%	37%	38%	16%	28%	51%
Malawi	18%	20%	36%	11%	29%	42%	43%
Namibia	11%	7%	18%	3%	12%	37%	37%
Nigeria	22%	14%	35%	16%	8%	35%	53%
South Africa	4%	3%	7%	2%	5%	32%	40%
Uganda	10%	28%	36%	31%	26%	46%	42%
Zambia	27%	15%	41%	4%	20%	32%	46%
Sub-Saharan Africa Average (unweighted)	15%	15%	28%	13%	16%	33%	47%
Latin America and Caribbean Average (unweighted)	11%	7%	17%	8%	5%	22%	51%
MENA Average (unweighted)	4%	5%	8%	5%	6%	34%	37%
Asia Pacific and South Asia Average (unweighted)	5%	5%	10%	10%	3%	26%	50%
European Union Average (unweighted)	5%	3%	8%	7%	3%	21%	47%
Non-European Union Average (unweighted)	4%	3%	7%	6%	4%	34%	43%
United States	9%	4%	13%	9%	4%	21%	59%

Fonte: Herrington & Donna (2012: 27)

No capítulo do nível de actividade empreendedora, a África do Sul volta a repetir o padrão de apresentar um comportamento semelhante ao de regiões cujo desenvolvimento



económico é superior ao da região em que a mesma se insere situando-se, nalguns casos, ao nível do mais elevado no mundo.

Relativamente aos outros países, parece clara a existência de dois grupos no que respeita aos níveis de actividade empreendedora: Angola, Botswana, Etiópia, Malawi, Namíbia e Zâmbia têm, como seria de esperar, uma taxa de empresas estabelecidas muito inferior à taxa observada nas etapas anteriores. A Nigéria está neste padrão de comportamento mas a quebra é muito menos acentuada.

Por outro lado, Gana e Uganda apresentam um comportamento oposto, sugerindo uma muito maior maturidade no que respeita ao processo empreendedor, que poderá decorrer do tipo de sectores de actividade escolhidos ou da qualidade dos apoios ao empreendedorismo em vigor nesses países.

Os resultados mais surpreendentes vêm mesmo da repartição das iniciativas empreendedoras entre orientadas pela necessidade e orientadas pela oportunidade (ou produtividade).

Neste caso, tirando o Uganda e o Malawi em que há uma muito ligeira superioridade do empreendedorismo de necessidade, e a Namíbia em que se verifica uma igualdade perfeita, a percentagem de empreendedores orientados pela oportunidade face aos que afirmam ter criado a sua empresa por necessidade é superior em todos os outros países. Na Etiópia, essa diferença é superior a três vezes e no Gana é a mesma é de quase o dobro.

Estes valores estão em linha com o que se passa no resto do mundo e contrariam a teoria e diversos outros estudos existentes sobre o assunto.

Figura 8 – Razões para a descontinuidade da actividade empreendedora

	Angola	Botswana	Ethiopia	Ghana	Malawi	Namibia	Nigeria	South Africa	Uganda	Zambia
Opportunity to sell	25%	3%	6%	1%	3%	7%	1%	2%	2%	4%
Business not profitable	22%	38%	23%	40%	39%	19%	20%	34%	36%	23%
Problems getting finance	22%	18%	33%	23%	30%	39%	34%	34%	23%	26%
Another job or business opportunity	10%	9%	10%	6%	7%	11%	11%	6%	4%	11%
Exit was planned in advance	4%	5%	0%	2%	3%	2%	3%	1%	6%	3%
Retirement	1%	1%	0%	2%	1%	2%	1%	0%	2%	2%
Personal reasons	14%	18%	27%	18%	11%	17%	26%	23%	16%	20%
Incident	2%	6%	1%	10%	5%	3%	5%	1%	12%	11%

Fonte: Herrington & Donna (2012: 29)



Finalmente, a análise das razões para terminar ou encerrar o negócio permite identificar uma grande disparidade de situações.

No entanto, e apesar de não serem apresentados os benchmarks feitos relativamente às demais regiões, as duas razões mais frequentemente apontadas – falta de rentabilidade e problemas na obtenção de financiamento – são também as razões mais comuns para a descontinuidade da actividade empreendedora nas regiões mais desenvolvidas do mundo.

Em Angola, é curiosa a frequência de oportunidades de venda do negócio, muito acima de qualquer outro país da região.

Igualmente curiosa é a constatação de que nenhum dos entrevistados, na Etiópia, refere ter planeado uma saída para o seu negócio, em grande contraste com o que se passa nas economias mais desenvolvidas.

Mesmo na África do Sul, a frequência não ultrapassa 1%, o que permite levantar a hipótese de significativas diferenças, apesar das várias semelhanças, entre o perfil do empreendedorismo neste país e o perfil do empreendedorismo nos países mais desenvolvidos da Europa e nos Estados Unidos.

Conclusão

O presente trabalho tinha como objectivos descrever, analisar e explicar, de forma sintética, a temática do Empreendedorismo em África, quer quanto ao seu enquadramento teórico, quer no contexto empírico do Global Entrepreneurship Monitor (GEM).

A análise teórica levada a cabo permitiu clarificar, antes de mais, a diferença entre “economia informal” e “empreendedorismo” no contexto africano, identificando o primeiro conceito, particularmente caro aos economistas do desenvolvimento, com a noção de “empreendedorismo de sobrevivência” e o segundo conceito, mais caro aos microeconomistas e aos estudiosos das empresas, com a noção de “empreendedorismo de oportunidade” (ou de produtividade).

Por outras palavras, a “economia informal” é o contexto prevalecente do empreendedorismo de sobrevivência em África, embora muito empreendedorismo desta natureza se desenrole em contexto de economia formal, no continente africano e fora dele.

Outro elemento importante que decorreu da análise teórica conduzida foi a discussão dos complexos laços de causalidade que ligam o empreendedorismo ao crescimento e ao desenvolvimento económicos.

O impacto positivo do empreendedorismo sobre ambos o crescimento e o desenvolvimento é um dado adquirido para economistas e investigadores de vários quadrantes, sendo por vezes apresentado numa perspectiva quase axiomática (embora não dogmática).

No entanto, esta relação está mais que estabelecida e a investigação prossegue a um nível muito mais profundo, de compreensão das diversas nuances dessa mesma relação, nomeadamente tendo o contexto económico (e institucional) como variáveis moderadoras.



Do ponto de vista da análise feita ao relatório do GEM de 2012 sobre a África Subsariana, foi possível retirar algumas conclusões interessantes e quicá inesperadas sobre o processo empreendedor nesses países.

Uma primeira conclusão (esperada) é que a África do Sul apresenta diferenças significativas relativamente aos demais países da amostra estudada.

O que talvez não se esperasse é que, apesar de estar classificada como "*efficiency-driven economy*", a África do Sul apresentasse claramente alguns indicadores de "*innovation-driven economy*".

Outra conclusão surpreendente é a clara prevalência de um empreendedorismo de oportunidade em quase todos os países da amostra, com destaque para a Etiópia e para o Gana.

Será a economia informal uma forma empreendedora de não-empreendedorismo africano? Ou haverá apenas um enviesamento dos dados? Um aprofundamento desta questão parece ser uma pista de investigação promissora.

Por fim, salienta-se que este trabalho tem importantes limitações de âmbito. Não se pretendeu, de todo, cobrir o tema de forma exaustiva tendo seguramente ficado por explorar algumas variáveis relevantes.

Neste contexto, convirá, em futuros trabalhos, considerar a sub-região África Subsariana de forma independente do continente africano. Razões históricas e económicas não discutidas neste estudo justificam uma separação desta geografia para efeitos de uma análise mais objectiva deste assunto.

Referências bibliográficas

- Acs, Z. J. & Varga, A. (2005). «Entrepreneurship, Agglomeration and Technological Change». *Small Business Economics*. 24 (3): 323-334.
- Adusei, M. (2016). «Does Entrepreneurship Promote Economic Growth in Africa?». *African Development Review*. 28 (2): 201-214.
- Bosma, N. & Coduras, A. & Litovsky, Y. & Seaman, J. (2012). *GEM Manual – A report on the design, data and quality control of the Global Entrepreneurship Monitor*. Disponível em: www.gemconsortium.org
- Braxiova, Z. (2010). «Unlocking Productive Entrepreneurship in Africa's Least Developed Countries». *African Development Review*. 22 (3): 440-451.
- Braxiová, Z. & Ncube, M. & Bicaba, Z. (2015). «Skills and Youth Entrepreneurship in Africa: Analysis with Evidence from Swaziland». *World Development*. 67 (1): 11-26.
- Ekekwe, N. (2016). «Why African Entrepreneurship is Booming». *Harvard Business Review*, 94 (7): 2-4.
- Global Entrepreneurship Monitor (2017). *Global Entrepreneurship Monitor 2016/17*. Global Entrepreneurship Research Association. Disponível em: www.gemconsortium.org
- Herrington, M. & Donna, K. (2012). *African Entrepreneurship – Sub-Saharan African Regional Report*. Disponível em: www.gemconsortium.org



Hilson, G. & Hilson, A. & Maconachie, R. (2018). «Opportunity or Necessity? Conceptualizing Entrepreneurship at African Small-Scale Mines». *Technological Forecasting & Social Change*. 131 (6): 286-302.

Klingebiel, R. & Stadler, C. (2017). «3 Things Driving Entrepreneurial Growth in Africa». *Harvard Business Review*. 95 (2): 2-4.

Lopes, C. M. (2007). «Comércio informal, transfronteiriço e transnacional: que articulações? Estudo de caso no mercado de S. Pedro (Huambo) e nos mercados dos Kwanza e Roque Santeiro (Luanda)». *Economia Global e Gestão*. 12 (3): 35-55.

Ndulu, B. & Chakraborti, L. & Lijane, L. & Ramachadran, V. & Wolgin, J. (2007). *Challenges of African Growth – Opportunities, Constraints and Strategic Directions*. The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, Washington DC.

Porter, M. E. & Sachs, J. J. & McArthur, J. W. (2002). Executive Summary: Competitiveness and Stages of Economic Development. In Porter, M. E. & Sachs, J. J. & Cornelius, P. K. & McArthur, J. W. & Schwab, K. (Eds). *The Global Competitiveness Report 2001-2002*, pp. 16-25. Oxford University Press, New York.

Sarkar, S. (2014). *Empreendedorismo e Inovação*. Escolar Editora, Lisboa.

Como citar esta Recensão Crítica

Pereira, Renato; Maia, Redento (2018). "Empreendedorismo em África: uma análise exploratória com dados do Global Entrepreneurship Monitor (GEM). Recensão Crítica, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, Nº. 2, Novembro 2018-Abril 2019. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.2.01>

